

Retos del Control Fiscal Ambiental en Colombia: elementos para fortalecer la protección al patrimonio ecológico

Ángela Patricia Calderón Rojas

Trabajo de grado

Para optar al título de Magíster en Derecho Público

Dirigida por:

Janneth Milena Pacheco Baquero

Doctora en Derecho

Universidad Santo Tomas

Facultad de Derecho

Bogotá

2020

RETOS DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

Dedicatoria

A mi hijo Ángel Damián, por enseñarme que la fe, la paciencia y la determinación son esenciales para transitar hacia los resultados que deseamos.

A mi madre Beatriz, porque sin su apoyo incondicional no hubiera logrado esta meta académica.

RETOS DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

Agradecimientos

A Dios por acompañarme diariamente en el viaje de la vida y orientarme en cada proyecto personal, familiar y profesional emprendido durante la travesía.

A la Universidad Santo Tomás y, en especial, al personal que labora en el programa de la Maestría en Derecho Público, por la calidez humana y el profesionalismo mostrado en las decisiones académicas y administrativas adoptadas que privilegiaron el bienestar del estudiantado.

A la Contraloría General de la República por asumir el compromiso de mantener vigente el sentido ecológico de nuestra Norma fundamental e inspirar el tema de investigación desarrollado en esta tesis.

A mis queridos compañeros de trabajo y amigos de la Contraloría General de la República, quienes laboran arduamente en la Oficina Jurídica adscritos a los grupos de defensa judicial y de sustanciación, por su generoso apoyo laboral y comprensión personal que me permitieron cursar sin contratiempo todas las sesiones de clase.

A la Dra. Milena Pacheco, la mejor tutora académica, su orientación clara, concreta, formativa, motivadora y comprensiva, fue esencial en los resultados de las disertaciones y en la elaboración de la presente tesis.

RETOS DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

Resumen

El Control Fiscal Ambiental se estableció en la Carta Política de 1991, a cargo de las entidades de control fiscal, regidas por la Contraloría General de la República, para que el patrimonio ecológico del Estado gozara de protección y, de esta manera, se garantizara el alcance de la sostenibilidad ambiental en Colombia. Sin embargo, después de casi 30 años, es inexorable el nivel de deterioro de los recursos naturales y del ambiente pese a las políticas, programas y proyectos que se han implementado en armonía con la impronta ecológica del texto constitucional, el acervo normativo expedido a la vanguardia del derecho ambiental internacional, el enfoque ecocentrista adoptado por las autoridades judiciales, y con escasos resultados del Control Fiscal Ambiental, que por antonomasia, debe identificar, cuantificar y resarcir, el daño al patrimonio ecológico. Precisamente, esta tesis define el alcance de los principios de valoración de costos ambientales y de desarrollo sostenible en la forma prevista en el artículo 267 constitucional, es decir, como fundamento de este tipo de control; además, a partir de datos de la Contraloría General de la República, así como del control fiscal territorial ejercido en el Departamento de Caquetá, describe los retos que a nivel conceptual, operativo y técnico se evidencian en su aplicación, y finalmente, plantea los elementos que el Control Fiscal Ambiental podría incorporar para garantizar la protección del patrimonio ecológico colombiano.

Palabras Clave: Control Fiscal Ambiental, Valoración de Costos Ambientales, Desarrollo Sostenible, Patrimonio Ecológico, Departamento del Caquetá.

RETOS DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

Abstract

Environmental Fiscal Control was established in the 1991 Political Charter, in charge of fiscal control entities, governed by the Office of the Comptroller General of the Republic, so that the ecological patrimony of the State would enjoy protection and, in this way, guarantee the scope of environmental sustainability in Colombia. However, after almost 30 years, the level of deterioration of natural resources and the environment is inexorable despite the policies, programs and projects that have been implemented by the authorities of the National Environmental System, the normative heritage issued at the forefront of the international environmental law and the ecocentric approach adopted by the judicial authorities, with few results from the Environmental Fiscal Control, which par excellence, must identify, quantify and compensate, the damage to the ecological heritage. Precisely, this thesis defines the scope of the principles of valuation of environmental costs and sustainable development in the manner provided in article 267 of the Constitution, that is, as the essence of this type of control, in addition, based on data from the Comptroller General of the Republic, as well as the territorial fiscal control exercised in the Department of Caquetá, describes the challenges that are evident in its application at a conceptual, operational and technical level, and finally, it raises the elements that Environmental Fiscal Control must incorporate to guarantee the protection of the Colombian ecological heritage.

Key Words: Environmental Fiscal Control, Assessment of Environmental Costs, Sustainable Development, Ecological Heritage, Department of Caquetá.

Tabla de Contenido

DEDICATORIA.....	II
AGRADECIMIENTOS	III
RESUMEN	IV
ABSTRACT.....	V
TABLA DE CONTENIDO.....	VI
LISTA DE TABLAS	IX
LISTA DE ILUSTRACIONES	X
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I.....	15
CONTROL FISCAL AMBIENTAL: CONTEXTO Y FUNDAMENTOS	15
1. COLOMBIA EN EL CONTEXTO DE LA SOSTENIBILIDAD MEDIO AMBIENTAL.....	15
1.1 MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MARCO DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES ACOGIDOS POR EL ESTADO COLOMBIANO.	16
1.2 LA CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA.	23
1.3 ECOCENTRISMO Y PATRIMONIO ECOLÓGICO.	27
1.4 VALORACIÓN ECONÓMICA DE COSTOS AMBIENTALES	37
2. EL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN EL ESTADO COLOMBIANO.	42
2.1 NOCIÓN DE CONTROL FISCAL AMBIENTAL.	43
2.2 MARCO JURÍDICO COLOMBIANO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL.....	44
2.2.1 <i>Normas constitucionales</i>	45
2.2.2 <i>Normas legales</i>	45
2.3 ALCANCE DE CONTROL FISCAL AMBIENTAL.	48
2.4 EL CONTROL FISCAL AMBIENTAL Y LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y PRECAUCIÓN	54
2.5 CONTROL FISCAL AMBIENTAL Y EL PRINCIPIO DE VALORACIÓN DE COSTOS AMBIENTALES.	60
2.6 EL CONTROL FISCAL AMBIENTAL Y EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE	65
2.7 EL ESTADO COLOMBIANO Y EL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.....	71

RETOS DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

CAPÍTULO II	77
DIFICULTADES EN EL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN COLOMBIA	77
1. COTIDIANIDAD DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	77
1.1 CONTROL FISCAL AMBIENTAL EJERCIDO BAJO DE LA COMPETENCIA GENERAL.....	78
1.1.1 <i>Responsabilidad fiscal ambiental: ¿sin resarcimiento?</i>	79
1.1.2 <i>Informes anuales sobre los recursos naturales y el ambiente: ¿letra muerta?</i>	84
1.2 RESULTADOS OBTENIDOS EN EL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL: DIFICULTADES EN CIFRAS.....	98
2. CAQUETÁ: CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN UN TERRITORIO AMAZÓNICO SUJETO DE DERECHOS	108
2.1 CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL EN EL DEPARTAMENTO DE CAQUETÁ, PUERTA DE ORO DE LA AMAZONÍA COLOMBIANA.....	108
2.2. RESULTADOS OBTENIDOS EN EL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL TERRITORIAL AMBIENTAL EN EL CAQUETÁ.	118
2.3 CONTROL FISCAL Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL PARA EL CAQUETÁ.	122
CAPÍTULO III	127
CONTROL FISCAL AMBIENTAL PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO ECOLÓGICO COLOMBIANO	127
1. RETOS DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN COLOMBIA	127
1.1 RETO 1: CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL.....	128
1.2 RETO 2: CRITERIO TÉCNICO PARA EL RESARCIMIENTO DEL DAÑO FISCAL AMBIENTAL.....	129
1.3 RETO 3: ARTICULACIÓN OPERATIVA ENTRE EL ENTE DE CONTROL Y LA AUTORIDAD AMBIENTAL FRENTE AL DAÑO.....	131
2. ELEMENTOS REQUERIDOS PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO ECOLÓGICO EN COLOMBIA	133
2.1 EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA REDEFINICIÓN DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL.....	133
2.2 GESTIÓN FISCAL SOBRE EL PATRIMONIO ECOLÓGICO.	136
2.3 VALORACIÓN DE COSTOS AMBIENTALES: UNA FUNCIÓN DE APOYO TÉCNICO JUDICIAL.....	139
2.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL FISCAL AMBIENTAL	143

RETOS DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

CONCLUSIONES.....149

REFERENCIAS152

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Trámite Acto Legislativo No. 04 de 2019 respecto del artículo 267 CP.</i>	68
Tabla 2 <i>Conclusiones relevantes de los Informes sobre el estado de los Recursos Naturales y del ambiente en el período 2000-2019 por tema especial abordado.</i>	87
Tabla 3 <i>Relación de hechos generadores de daño fiscal ambiental fallados con responsabilidad (2001-2020).</i>	107
Tabla 4 <i>Acciones representativas emprendidas para conservar el patrimonio ambiental en el territorio amazónico, departamento de Caquetá.</i>	123
Tabla 5 <i>Modalidades del Sistema de Control Fiscal Participativo 2019-2020.</i>	144
Tabla 6 <i>Acciones de la ciudadanía ambiental en el Departamento del Caquetá</i>	146

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1 <i>Total Indagaciones Preliminares y Procesos de Responsabilidad Fiscal iniciados por daño fiscal ambiental (2001-2020)</i>	102
Ilustración 2 <i>Indagaciones preliminares y Procesos de Responsabilidad Fiscal decididos anualmente por daño fiscal ambiental (2001-2020)</i>	102
Ilustración 3 <i>Indagaciones Preliminares iniciadas vs. Indagaciones Preliminares decididas con recomendación de apertura</i>	104
Ilustración 4 <i>Procesos de Responsabilidad Fiscal iniciados vs. Procesos de Responsabilidad Fiscal fallados con responsabilidad fiscal</i>	104
Ilustración 5 <i>Relación cuantía de daño fiscal ambiental vs. Cuantía de daño fiscal ambiental a resarcir (2001-2020)</i>	106

Introducción

El medio ambiente ha sido el foco de interés de la comunidad internacional desde la década del año 70, cuando se expidió la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano y se alertó sobre la crisis ambiental de orden global que podía generarse por el modelo de vida que había adoptado el ser humano bajo el rótulo de “civilización”, el cual desencadenaría daños irreparables a todo el planeta, razón por la que se tornaba urgente la colaboración armónica entre todas las naciones para implementar medidas que neutralizaran las consecuencias y, garantizaran la vida y el bienestar de la humanidad.

Desde este momento histórico en adelante se determinó erradicar los factores de amenaza ambiental, y cada día se posiciona como el tema protagonista de las agendas gubernamentales y de política mundial en el presente siglo XXI, ahora, con el derrotero común hacia el desarrollo sostenible, introducido en la Conferencia sobre el Medio Ambiente realizada en Río de Janeiro en 1992, así como con la adopción del ecocentrismo en las constituciones de Ecuador y Bolivia que ha irradiado los ordenamientos jurídicos de la región, en la última década.

En este contexto, Colombia se ha destacado por la incorporación de los avances legales del derecho ambiental internacional, como lo demuestra la expedición del Decreto 2811 de 1974 *“Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”* que recoge la preocupación mundial debatida en Estocolmo (1974), y de manera posterior, la Constitución Política de 1991, catalogada por la doctrina y la jurisprudencia, como la constitución verde o ecológica, debido a la cantidad de disposiciones de contenido

ambiental, así como, la Ley 99 de 1993 que incorporó los compromisos de la Conferencia de Río 92.

Una de las garantías constitucionales establecidas como expresión de esta impronta ecológica es el Control Fiscal Ambiental que debe ejercer la Contraloría General de la República; en efecto, el constituyente de 1991 otorgó competencias para investigar, intervenir, regular, juzgar, sancionar y resarcir el daño ambiental, a diferentes instituciones del Estado, dejando en esta última competencia, lo relacionado con la protección del patrimonio ecológico, a cargo de los entes de control fiscal, tanto en el orden nacional como territorial.

No obstante, los diagnósticos de las autoridades competentes respecto de la situación actual de los recursos naturales y del medio ambiente cada vez reflejan su deterioro acelerado y creciente, concluyéndose la afectación al patrimonio natural del Estado, pese a los casi 30 años de vigencia de protección constitucional, correspondiendo a las entidades de control fiscal, en el ámbito nacional y territorial, no sólo la vigilancia a la gestión de dicho patrimonio sino el establecimiento de responsabilidades en caso de daño al mismo; es palmario entonces la existencia de dificultades en el ejercicio del control fiscal ambiental que requieren atención para fortalecer la garantía constitucional de protección al patrimonio ecológico en el marco de la sostenibilidad ambiental acogida por el Estado colombiano. Por lo anterior, el problema jurídico a resolver se concreta en la pregunta ¿cuáles son los elementos que requiere el control fiscal ambiental en Colombia para fortalecer la protección al patrimonio ecológico?

En efecto, se parte de la hipótesis que el control fiscal ambiental no ha cumplido la finalidad asignada por el constituyente Colombiano y necesita fortalecer su alcance, no sólo en la vigilancia a la gestión, sino también en el establecimiento de la responsabilidad fiscal cuyo carácter es resarcitorio. Esta labor requiere de la identificación de los retos a nivel conceptual, técnico y operativo e implica el planteamiento de elementos del mismo orden para materializar el deber constitucional de protección al patrimonio ecológico.

La solución al problema jurídico de investigación resulta importante en el contexto ambiental, tanto internacional como nacional y territorial, porque revela cómo interpretar y aplicar el control fiscal ambiental para conducir hacia la protección del patrimonio natural, a partir de la regulación normativa existente y de las dependencias e instancias creadas para el funcionamiento de los órganos de control fiscal, recientemente fortalecidos con el Acto Legislativo No. 04 de 2019.

Precisamente, el abordaje a la competencia territorial del control fiscal ambiental estuvo basado en el caso del Departamento del Caquetá, porque convergen aspectos representativos de la realidad ambiental en las entidades territoriales, pues su importancia geográfica y ecosistémica dentro del bioma amazónico colombiano, la crisis socio ambiental que afronta en la actualidad y las iniciativas ciudadanas ejecutadas, permiten el análisis inductivo respecto a la dinámica del daño ambiental y su incidencia en el patrimonio ecológico.

Para dar respuesta al problema planteado y con base en el análisis y la evaluación crítica con soporte teórico y datos estadísticos, el plan de trabajo de investigación propuso como objetivo

general determinar los elementos que el Control Fiscal Ambiental debe incorporar para cumplir la garantía constitucional de protección al patrimonio ecológico colombiano.

En consecuencia, cada capítulo desarrolla un objetivo específico de la investigación, así definir el control fiscal ambiental, a partir de sus categorías conceptuales, conforme la Constitución y la Ley se encuentra en el capítulo I con la definición del control fiscal ambiental y las categorías de patrimonio ecológico, desarrollo sostenible y valoración de costos ambientales, conforme lo establece la Carta Política de 1991, el marco legal interno e internacional y la doctrina. Sigue el objetivo específico de describir las circunstancias que dificultan el alcance del deber de protección en el ejercicio del control fiscal ambiental desarrollado en el capítulo II, que describe la cotidianidad del control fiscal ambiental ejercido tanto a nivel nacional como en el territorio, basado en el caso del Departamento del Caquetá, con el fin de evidenciar las dificultades de orden conceptual, operativo y técnico que conlleva el ejercicio del control fiscal ambiental. Finalmente, el tercer objetivo específico formulado para identificar los retos que debe asumir el control fiscal ambiental en Colombia se concreta en el capítulo III, donde además, se plantean los elementos que podrían incorporarse para que la misión constitucional asignada a los órganos de control fiscal se materialice.

CAPÍTULO I.

CONTROL FISCAL AMBIENTAL: CONTEXTO Y FUNDAMENTOS

El primer capítulo aborda, el contexto del control fiscal ambiental, incluyendo los aspectos teóricos como el patrimonio ecológico, la valoración de costos ambientales y el desarrollo sostenible que posteriormente son acogidos en el ordenamiento colombiano con la constitucionalización del ambiente. En una segunda parte, se concretan los principios fundantes del control fiscal ambiental y la incidencia del escenario internacional, para comprender que a la Contraloría General de la República como Entidad Fiscalizadora Superior le corresponde ejercer la función más importante en la protección del patrimonio ecológico del Estado.

1. COLOMBIA EN EL CONTEXTO DE LA SOSTENIBILIDAD MEDIO AMBIENTAL

Colombia se distingue a nivel mundial por ser mega diverso, es decir, que es privilegiado por sus riquezas naturales, por su variedad geográfica y por la diversidad de sus ecosistemas, por eso, el cuidado del patrimonio natural es un deber que debe asumir no sólo el Estado sino también los agentes económicos y la sociedad en general, tal como quedó consignado en la Constitución ecológica de 1991.

Sin embargo, los bienes y servicios ambientales se han visto afectados como consecuencia del inadecuado uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, trayendo como consecuencia el deterioro ambiental. En este contexto, el Estado Colombiano ha acogido la

normatividad imperante a nivel internacional, así como los fundamentos teóricos que le permitan revertir las consecuencias de una economía ambientalmente insostenible.

1.1 Medio ambiente y Desarrollo Sostenible en el marco de los Convenios Internacionales acogidos por el Estado Colombiano.

Hace 75 años los gobiernos, a nivel mundial, convergieron en un programa común fundado en tres pilares: la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, conformándose el instrumento principal para alcanzar el progreso conjunto, como lo es la Organización de las Naciones Unidas. En efecto, la comunidad internacional, cada vez se enfrenta a nuevos desafíos, como los efectos adversos al cambio climático y la escasez de recursos, que requieren de medidas integrales para avanzar en cada una de las esferas de los pilares de acción definidos, como se advierte en los documentos Memorias del Secretario General rendidos durante la última década.

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 los Estados se han preocupado por cumplir las obligaciones que materializan ese marco común de normas y valores universalmente reconocidos, desarrollado en la Carta Internacional de Derechos Humanos con la integración del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, sus Protocolos adicionales y las respectivas Convenciones de Derechos Humanos de América, Europa y África, que son los instrumentos regionales de carácter vinculante para los ordenamientos jurídicos internos.

En materia de medio ambiente, si bien la Declaración Universal no recogió este tema de manera explícita en su catálogo de derechos porque el momento histórico en el cual se elaboró estaba alejado de la sensibilidad medioambiental -igual ocurrió con la Convención Europea de Derechos Humanos, suscrita en 1950- existe consenso en que la primera base jurídica de su reconocimiento en el ámbito internacional se encuentra implícita en el artículo 25 que señala “toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar”.

El interés en las cuestiones ambientales inicia con el referente del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante la Ley 74 de 1968, que incluye al medio ambiente, en el artículo 12, como una medida esencial en la garantía efectiva del derecho a la salud.

No obstante, sólo hasta 1972 con la Declaración de Estocolmo, también conocida como Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano y considerada la “Carta Magna” del Derecho Internacional Ambiental, se exhorta por primera vez a los Estados para que introduzcan en sus ordenamientos jurídicos los postulados esenciales que permitan defender el derecho al desarrollo sostenible y a la protección y conservación del medio ambiente, en el marco del vínculo existente entre los derechos humanos y el medio ambiente, en el que la afectación del último incide directamente en el primero.

El hombre es a la vez obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha

llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma. (Naciones Unidas, 1972, p.1)

Aunque la Declaración de Estocolmo formula 26 principios que describen al medio ambiente como un escenario previo indispensable para el goce de los derechos humanos, no alcanza la categoría de derecho independiente.

En efecto, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos o Carta de Banjul, suscrita en 1981, es el instrumento jurídico internacional que por primera vez consagra expresamente el derecho al medio ambiente y el derecho del recurso natural, en los artículos 21 y 24, respectivamente:

Artículo 21

“Todos los pueblos dispondrán libremente de sus riquezas y recursos naturales. Este derecho será ejercido en el exclusivo interés del pueblo. En ningún caso será pueblo alguno privado de él.” (Naciones Unidas, 1981, p. 4)

Artículo 24

“Todos los pueblos tendrán derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo.” (Naciones Unidas, 1981, p. 4)

Más tarde, en 1982, durante la sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas se aprobó la Carta Mundial de la Naturaleza, instrumento que, si bien no tiene la fuerza vinculante de las Convenciones, es importante en el recuento histórico porque contiene principios generales orientados hacia la preservación del medio ambiente y el respeto del valor intrínseco de todos los seres vivos, así como el Protocolo de Montreal de 1987 relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono.

Posteriormente, el protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos o “Protocolo de San Salvador” suscrito en 1988, inserta en el artículo 11 el derecho a un Medio Ambiente Sano asociado a los servicios públicos básicos y con la obligación expresa de los Estados parte de promover su protección, preservación y mejoramiento. Por lo tanto, el Sistema regional de protección de Derechos Humanos, interamericano y africano, son los únicos que definen expresamente el derecho al medio ambiente, incidiendo directamente en el contenido de las Constituciones de los Estados parte.

Recientemente, en el año 2018, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas aprobó los Principios marco sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente, por iniciativa del Relator Especial asignado en el área. Este documento recopila las normas jurídicas existentes en los diferentes ámbitos nacional, regional e internacional dirigidas a la protección de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible, que refleja la aplicación dada por las autoridades multilaterales que interpretan y deciden sobre las obligaciones en la materia, adquiridas previamente por los Estados, como muestra de la convergencia en la comprensión de estas.

De otro lado, en cuanto al Desarrollo Sostenible, en 1987 con el Informe Nuestro Futuro Común, la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, se intentó por primera vez desdibujar la barrera entre desarrollo y sostenibilidad ambiental, planteando el concepto de desarrollo duradero (sostenible) como aquel “que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras” (Naciones Unidas, 1987, p. 59)

El Informe Brundlant, como también es conocido, es la base de toda la construcción teórica y normativa que surgió en posteriores Conferencias de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. De hecho, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo del año 1992, o segunda Cumbre de la Tierra, llamó la atención de los Estados en cuanto al deterioro ambiental y promovió el desarrollo sostenible, el principio de precaución, la planificación racional y la cooperación internacional, plasmados en los 27 principios rectores fundamentales para cualquier política de desarrollo, de los cuales se resalta el principio No. 25 que resume la concepción de la época frente al medio ambiente, así:

“La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables” (Naciones Unidas, 1992, p.5).

Así mismo, se destaca que durante esta reunión se aprobaron otros instrumentos jurídicos internacionales relevantes para la tutela ambiental como lo son la Agenda 21 o Programa para el Siglo XXI, el Convenio sobre la diversidad biológica, la Convención marco sobre el cambio climático, Convenio de Lucha contra la Desertificación y la Declaración de principios relativos a los Bosques.

Siguiendo con la línea del tiempo, es importante indicar que el Convenio de Aarhus de 1998 es el instrumento jurídico europeo que hace referencia al “derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, a partir del acceso a la información y la participación democrática en temas medioambientales” (Naciones Unidas, 1998, p. 1), lo cual resulta relevante, toda vez que el sistema de protección de derechos humanos en Europa no concibe el medio ambiente como un derecho, sino que ha reconocido su valor en las decisiones de los casos concretos donde se ha solicitado su protección en conexidad con alguno de los otros derechos expresamente establecidos.

En el 2002, la tercera edición de Cumbre de la Tierra realizada en Johannesburgo (África del Sur) se enfocó en el desarrollo sostenible como resultado de la armonía entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental, por ello, desde un discurso ecologista se propone la relación recíproca del crecimiento económico y el cuidado ambiental, a partir de la coalición entre el Estado y el sector privado, así como de la cooperación internacional. Adicionalmente, con la Cumbre de la Tierra Rio + 20 llevada a cabo en Río de Janeiro en junio del 2012 se adoptó el documento “El futuro que queremos” con el cual se reafirmó y renovó el compromiso político adquirido con los principios del desarrollo sostenible.

Posteriormente, para el año 2015, dos aspectos lideraron el escenario de derecho ambiental internacional: el Desarrollo Sostenible y el Cambio Climático. En el primer aspecto, con la Cumbre de Desarrollo Sostenible realizada en Nueva York del 25 al 27 de septiembre de 2015 se acogió un nuevo programa titulado “Transformar al Mundo”, en el que se construyó la Agenda

2030, la cual determina la línea de actuación para erradicar la pobreza, promover la prosperidad y el bienestar para todos, proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático, plasmados en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas. Respecto al segundo aspecto, en el mes de noviembre de 2015, en París, se llevó a cabo la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), cuyo resultado fue la aprobación del Acuerdo de París, en el que se establecen las medidas de mitigación, adaptación y resiliencia que los Estados deben implementar para la reducir las emisiones de gas de efecto invernadero, y con ello, evitar el calentamiento global.

Finalmente, del 7 al 18 de noviembre del año 2016, se realizó la Cumbre Climática de Marrakech (COP22) para iniciar las acciones de implementación del Acuerdo de París; durante la Cumbre se aprobó un acuerdo con fuerza legal para construir una estrategia mundial de lucha contra el cambio climático posterior al año 2020, ya que, hasta este año, las acciones a implementar se ejecutan en el marco de la segunda fase del Protocolo Kyoto, conocida como la “Enmienda de Doha”.

En consecuencia, el Estado Colombiano al adoptar el modelo de desarrollo sostenible, se obligó con la comunidad internacional en el acatamiento de los tratados y convenios que velan por la integridad medio ambiental guardando equilibrio con el desarrollo económico, en virtud del artículo 93 Superior.

1.2 La Constitución Ecológica.

El constituyente Colombiano de 1991 incluyó un avanzado y actualizado catálogo de disposiciones en materia de protección al patrimonio ecológico que le significó el título de Constitución Ecológica o Constitución Verde a la norma fundamental, de tal suerte que el Estado Colombiano tiene el deber constitucional de materializar el desarrollo sostenible guardando coherencia con los tratados internacionales suscritos para la salvaguarda del derecho al ambiente sano.

Entonces, la defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho, en cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección. (Sentencia C-750/08, 2008)

De hecho, la Corte Constitucional, en diferentes Sentencias, ha centrado su argumentación en la lectura sistemática y armónica de la Carta Superior respecto de las normas que le atribuyen el carácter ecológico y proteccionista del medio ambiente, interpretando el abordaje especial que le dio el constituyente a la defensa y conservación de los recursos naturales, así como al cuidado de los bienes y riquezas naturales para asegurar un desarrollo sostenible. (Sentencia C-431/00, 2000; Sentencia C-595/10, 2010; Sentencia C-123/14, 2014; Sentencia C-449/15, 2015; Sentencia C-041/17, 2017; Sentencia C-219/17, 2017)

Exactamente, la Corte Constitucional en la ratio decidendi de la sentencia C-644/17 (2017) incluyó la línea jurisprudencial del carácter ecológico de la Constitución, y desarrolló esta noción bajo una óptica *sistemática, axiológica y finalista* del articulado constitucional, incluido el Preámbulo, destacándose los siguientes mandatos:

-Artículo 2. Corresponde a los fines esenciales del Estado y la obligación de las autoridades de la república de proteger los derechos de las personas, entre ellos, el derecho al medio ambiente.

-Artículo 8. Establece la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

-Artículo 49. Se reconoce el saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del Estado.

-Artículo 58. Asigna una función ecológica a la propiedad privada.

-Artículo 63. Establece el carácter de inalienable, inembargable e imprescriptible a los parques naturales.

-Artículo 67. Adopta la promoción y respeto en la protección al medio ambiente como finalidad de la educación.

-Artículo 79. Reconoce el derecho a un ambiente sano y la participación en las decisiones ambientales.

-Artículo 80. Se establece el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de las riquezas naturales para garantizar el desarrollo sostenible. Así mismo, se exige la prevención y control de los factores de deterioro ecológico y la reparación de los daños ocasionados al medio ambiente.

-Artículo 81. Prohíbe las armas químicas, biológicas y nucleares.

-Artículo 95. Consagración de la protección de los recursos naturales como un deber ciudadano.

-Artículo 215. Establece la perturbación del orden ecológico como una modalidad de los estados de emergencia.

- Artículo 267. Incluye al principio de valoración de costos ambientales como uno de los orientadores de la vigilancia y control fiscal del Estado. Con el Acto Legislativo No. 04 de 2019 y el Decreto 403 de 2020, se incorporó el principio de Desarrollo Sostenible como parte de los principios rectores del “control fiscal ambiental”.
- Artículo 277-4. Otorga a la Procuraduría General de la Nación la potestad de implementar medidas que aseguren la defensa de las riquezas naturales de la Nación.
- Artículo 282-5. Establece como función del Defensor del Pueblo la instauración de las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente.
- Artículo 289. Contempla programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente.
- Artículos 300-2, 301, 310, 313-9, 317 y 330-5. Asigna atribuciones a las entidades territoriales (municipales, departamentales y territorios indígenas) para la de planeación sobre el desarrollo ambiental.
- Artículo 331. Se crea la Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente.
- Artículo 332. Establece el dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables.
- Artículos 333 y 334. Reconoce las limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente, y autoriza la intervención estatal en la economía para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano.
- Artículo 360. Se determina la regulación de las condiciones en la explotación de los recursos naturales.

-Artículo 366. Establece que la solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable son finalidad del Estado.

Como se observa, la Corte Constitucional ha estudiado cada uno de los postulados contenidos en los principios, derechos y deberes que garantizan la protección del medio ambiente, pues lo considera como un faro que irradia a todo el ordenamiento jurídico y, obliga al Estado a buscar medidas que se enfoquen en la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, así como en la protección a través de políticas que compaginen el desarrollo sostenible con el desarrollo económico y social.

Puede afirmarse que Colombia se dotó a través de la Constitución de 1991 de una sólida institucionalidad en materia ambiental que ha sido destacada por diferentes tratadistas pues sus avances son plausibles en comparación con los existentes en otros países de la región. (Brañes, 2001)

Estos rasgos de avanzada los identifica Rodríguez (2003) así:

- 1) los efectos de la consagración del tema ambiental en la Constitución;
- 2) la atribución al Ministerio del Medio Ambiente de funciones prioritarias de formulación de políticas y regulaciones, así como de un conjunto de competencias intersectoriales;
- 3) la existencia de un sistema regional descentralizado y autónomo para la gestión ambiental;
- 4) la conformación de un conjunto de institutos de investigación que contribuyen en el conocimiento medio ambiental del país; y,
- 5) la existencia de unas fuentes de recursos

económicos para la gestión ambiental a nivel regional no dependientes de las asignaciones del presupuesto nacional. (Rodríguez, 2003, p.55)

En consecuencia, Colombia cuenta con una Constitución fundada en la protección ecológica y con una institucionalidad ambiental comprometida con el desarrollo sostenible; desde su implementación en la década de los 90 se ha mantenido vigente conforme al devenir del contexto social y político, tanto nacional como internacional, en la defensa estricta de patrimonio natural frente a la actuación humana dañina. Así, el medio ambiente se reconoce como derecho - obligación constitucional, y al mismo tiempo, como deber jurídico que fundamenta el desarrollo sostenible en nuestro Estado Social de Derecho.

1.3 Ecocentrismo y Patrimonio Ecológico.

El medio ambiente sano como derecho humano posee un carácter bifronte es decir que tiene una dimensión individual y colectiva, a la vez, lo que implica que la titularidad pueda radicarse tanto en los individuos, personas jurídicas y colectivos humanos (Mesa Cuadros, 2016)

Por lo tanto, la tutela de este podrá hacerse en forma individual y colectiva, sin afectar su eficacia en cada evento.

Ha explicado la Corte que la defensa del medio ambiente sano constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura del Estado social de derecho. Bien jurídico constitucional que presenta una triple dimensión, toda vez que: es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las

personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección. Además, la Constitución contempla el “saneamiento ambiental” como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (arts. 49 y 366 superiores). (Sentencia C-449/15, 2015)

Ahora bien, el valor del medio ambiente y su respectiva relación con el ser humano ha sido interpretada desde aristas diferentes, la antropocéntrica, la biocéntrica y la ecocentrista, cada una acogida por la máxima autoridad constitucional en un momento dado, hasta la tendencia actual que considera al ambiente como un sujeto pleno de derecho al cual debe otorgársele la titularidad del derecho al ambiente sano como garantía de una efectiva protección en el Estado.

Dichas perspectivas, han sido adoptadas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así pues, es posible identificar en algunas sentencias que adoptan predominantemente un enfoque o algunas en las que se evidencia diversos enfoques. Por ejemplo, la T-411 de 1992 expuso sus consideraciones desde las perspectivas antropocéntricas y ecocéntricas, la C-339 de 2002 refleja el carácter biocéntrico del ambiente; y, las sentencias C-595 de 2010, C-632 de 2011, C-123 de 2014; y C-449 de 2015 fueron planteadas desde el ecocentrismo. En esta última providencia, la Sala Plena de la Corte sostuvo: “(...) para la Corte que el humano es un ser más en el planeta y depende del mundo natural, debiendo asumir las consecuencias de sus acciones. No se trata de un ejercicio ecológico a ultranza, sino de atender la realidad sociopolítica en la propensión por una transformación respetuosa con la naturaleza y sus componentes. Hay que aprender a tratar con ella de un

modo respetuoso. La relación medio ambiente y ser humano acogen significación por el vínculo de interdependencia que se predica de ellos (...)" (Sentencia C-644/17, 2017)

El derecho ha evolucionado debido al reconocimiento como sujetos de derecho a los niños, mujeres, esclavos, afrodescendientes, inclusive, a las personas jurídicas, así lo argumenta (Stone, 2009) de tal suerte que no existe razón alguna para que el derecho no continúe evolucionando y ahora, se les asignen derechos a los elementos del ambiente, pues los intereses del ambiente son tenidos en cuenta de mejor forma cuando se reconoce a este como titular de derechos.

Por lo anterior, desde la ética medioambiental, se plantea si el ámbito moral debe ampliarse a los seres no humanos, entre ellos, los seres sintientes, la naturaleza o, incluso, la biósfera, es así como surgen las tres posturas teóricas usadas por la Corte Constitucional, el antropocentrismo, el biocentrismo y el ecocentrismo, las cuales determinan la manera como debe interpretarse la relación entre el objeto de protección de los derechos humanos y el que protege el medio ambiente.

El Antropocentrismo muestra al ser humano como el centro de todo lo que existe, asociado al individualismo moral, en el sentido de considerar exclusivamente al individuo como un punto de partida ética. De esta manera, la comunidad ética estará conformada únicamente por seres humanos en virtud de su facultad racional (Mesa Cuadros, 2016, p. 243). Este enfoque se implantó en el contexto de los derechos humanos y, con la Declaración de Estocolmo (1972) se ratifica que los recursos naturales son considerados como instrumentos para el beneficio de la especie humana.

Al respecto, Shelton (2010) afirma:

El enfoque plasmado en la Declaración de Estocolmo entiende la protección del medio ambiente como una condición previa para el disfrute de una serie de derechos humanos que gozan de garantías internacionales. En consecuencia, la protección del medio ambiente constituye un instrumento esencial que se encuentra subsumido en el esfuerzo por garantizar efectivamente el disfrute de los derechos humanos. (Shelton, 2010, p.112)

En esa medida, la degradación ambiental interesa a los Estados siempre y cuando afecte el disfrute de los derechos humanos, mas no por la importancia de éstos, por tanto, la doctrina se ha rehusado a resolver la problemática ambiental desde el andamiaje jurídico creado a partir del reconocimiento del derecho humano al ambiente sano. Según Orellana (2007)

el derecho internacional de los derechos humanos adopta un enfoque antropocéntrico, donde la realidad se aproxima principalmente desde el valor de lo humano. El derecho internacional ambiental oscila entre un enfoque antropocéntrico y un enfoque biocéntrico, donde la naturaleza adquiere valor en sí misma y no sólo en medida de su utilidad para la humanidad. (Orellana, 2007, p. 291)

En efecto, una postura opuesta al antropocentrismo es el biocentrismo, bajo esta perspectiva, se rescata el valor intrínseco de la naturaleza, no como un objeto útil a los deseos de los seres humanos, a veces abusivos y desconsiderados, sino como un ser moral que comparte uno de sus rasgos esenciales “la vida”, de ahí la nominación de esta corriente. En consecuencia, el biocentrismo, o ética biocéntrica, concibe moralmente significativa a toda la naturaleza, a sus seres vivos, fauna y flora; es decir, una ética fundada en la vida de todo organismo individual, de

tal manera que el hombre, es un ser viviente más que se relaciona y se contacta directamente con los demás seres de la naturaleza. (Leyton, 2009)

La Corte Constitucional explicó el principio biocéntrico como un principio ético que coloca al ser humano y a la naturaleza como integrantes de un todo, de igual valor en tanto son seres vivos y deben ser respetados en igualdad de condiciones, de tal manera que las actividades del hombre deben ocasionar el impacto mínimo posible sobre los elementos de la naturaleza, y en general, sobre el planeta dando realce a la vida como valor fundamental. Sentencia C-339/02 (2002)

Ahora bien, más allá del biocentrismo, se encuentra la corriente ecocentrista en la cual se definen como seres morales, además de los seres vivientes individuales, a otra categoría de elementos de la naturaleza como un ecosistema, el agua, el aire, sin que exista un orden jerárquico entre ellos. Bajo esta perspectiva, la salvaguarda de los derechos humanos es un objetivo que se subsume en preservar y proteger al medio ambiente. En ese sentido, se defiende la idea que la naturaleza o el medio ambiente son sujetos de derechos. (Borrás Pentinat, 2014)

En palabras de la Corte Constitucional,

el enfoque ecocéntrico parte de una premisa básica según la cual la tierra no pertenece al hombre y, por el contrario, asume que el hombre es quien pertenece a la tierra, como cualquier otra especie. De acuerdo con esta interpretación, la especie humana es solo un evento más dentro de una larga cadena evolutiva que ha perdurado por miles de millones de años y por tanto de ninguna manera es la

dueña de las demás especies, de la biodiversidad ni de los recursos naturales como tampoco del destino del planeta. En consecuencia, esta teoría concibe a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos que deben ser reconocidos por los Estados y ejercidos bajo la tutela de sus representantes legales, verbigracia, por las comunidades que la habitan o que tienen una especial relación con ella. (Sentencia T-622/16, 2016)

Así las cosas, la Constitución Política de Colombia de 1991, con los artículos 58, 79 y 80 evidencia una postura antropocéntrica del constituyente en la protección al medio ambiente, pues la regulación se hizo a partir de las necesidades de las personas físicas y no del valor en sí mismo que ostenta. Sin embargo, por el bloque de constitucionalidad, Colombia se obliga a cumplir los instrumentos jurídicos de derecho ambiental internacional y la Convención Americana de Derechos Humanos, en su condición de parte del sistema regional de protección de Derechos.

En efecto, el artículo 79 constitucional cuando estipula el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, marca una diferencia significativa frente a otros Estados que no han insertado el ambiente sano en sus textos constitucionales y permite acercarse más a la corriente ecocentrista que promueve el Sistema Interamericano.

Según Amaya (2002) “el medio ambiente no solo es un problema social, moral y económico, sino también un problema político, dado que atañe a las relaciones de poder y compromete, de manera especialmente urgente, a los poderes públicos, así como a los derechos y los deberes de los gobernadores” (p. 22). Por lo anterior, el Estado Colombiano ha sabido superar

el carácter antropocéntrico del orden constitucional en materia del derecho colectivo del ambiente sano, informando su contenido a través de la Corte Constitucional que es el máximo órgano de justicia constitucional y único intérprete del constituyente de 1991.

De esta manera, con la Sentencia T-622/16, 2016 mediante la cual la Corte Constitucional le reconoce personalidad jurídica al Río Atrato, su cuenca y afluentes, al otorgarle los derechos, con cargo al Estado y las comunidades étnicas, de protección, conservación, mantenimiento y restauración, cimentó la postura ecocentrista en Colombia.

Al respecto, la Corte Constitucional señaló:

El desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad, no por la simple utilidad material, genética o productiva que estos puedan representar para el ser humano, sino porque al tratarse de una entidad viviente compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, son sujetos de derechos individualizables, lo que los convierte en un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades. (Sentencia T-622/16, 2016)

Dos años después de este pronunciamiento, el máximo órgano de la jurisdicción ordinaria colombiana, la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia STC4630/18 (2018) que decidió la impugnación dentro del proceso de tutela 2018-00319, acogió la tesis de la Sentencia T-622/16, al

concluir que “se reconoce a la Amazonía Colombiana como entidad, sujeto de derechos, titular de la protección de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran” (Sentencia STC 4630/18, 2018). En esa medida, el reconocimiento del Rio Atrato, su cuenca y afluentes, así como de la Amazonía Colombiana, como sujetos de derechos es un avance hacia un nuevo enfoque constitucional que se muestra con un alto nivel de compromiso frente a los elementos del medio ambiente, ya que resultan por sí mismos objeto de garantía y protección.

Patrimonio Ecológico

El uso sostenible y la preservación de la biodiversidad constituyen el objetivo primordial de los Estados, pues buscan salvaguardar el equilibrio entre la naturaleza y el bienestar humano como legado a las futuras generaciones. En efecto, el gasto acelerado de los recursos naturales es sin duda un problema mundial, que ha logrado mitigarse a partir de la comprensión de las interrelaciones entre los ecosistemas, y su consecuente desarrollo sostenible.

La construcción del concepto de patrimonio es compleja, ya que involucra un conjunto de elementos valorables en cada sociedad, de manera subjetiva, conforme al devenir cultural, histórico y paisajístico (Díaz-Martínez, 2017). Además, se asocia a los conceptos de legado, herencia y uso colectivo (Gligo, 1987; Gudynas, 2009).

Sin embargo, la necesidad de conservar la biodiversidad para legarlo a las generaciones futuras ha dado paso a la construcción del concepto de patrimonio natural, donde las relaciones ecosistémicas y los recursos naturales, gozan de un valor intrínseco desligado del precio del

mercado, y son la base para establecer los derroteros ambientales, sociales y económicos que procuren el desarrollo sostenible. (Gudynas, 2011)

De hecho, la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural de la Organización de las Naciones Unidas, en el artículo 2 define como patrimonio natural

los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico. Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies, animal y vegetal, amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico. Los lugares o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural (UNESCO, 1972, p. 2)

Así mismo, Sánchez (1993) considera que el patrimonio natural

abarca los elementos de la naturaleza y la totalidad de los procesos naturales que se dan en un espacio determinado. El concepto incluye el suelo, el subsuelo, el aire y el agua y, en términos más generales, la diversidad biótica y ecosistémica, así como sus interrelaciones y su capacidad de reproducción y autosostenimiento. A cada espacio físico le corresponde un conjunto de leyes de configuración y funcionamiento que definen los sistemas naturales existentes, y además un patrimonio legado por las generaciones anteriores, de modo que el concepto de patrimonio natural tiene también dimensiones de carácter histórico. (Sánchez, 1993, p. 168)

En consecuencia, Reyes-Fornet (2020) ha unificado las ideas de diversos autores y afirma que el patrimonio natural lo constituye la biodiversidad, que, en conjunto con los recursos abióticos, interactúan en forma de redes ecológicas dentro de los ecosistemas, los cuales forman la vida en el planeta tierra donde garantizan el equilibrio, la supervivencia y la sostenibilidad con valor intrínseco y utilidad en contribución a los bienes y servicios que determinan el bienestar del ser humano y del planeta. (Reyes-Fornet, 2020, p. 8)

Precisamente, el Constituyente de 1991 al dar relevancia a la visión ecológica para garantizar la protección de la diversidad e integridad del ambiente, aunado al enfoque ecocéntrico adoptado por la Corte Constitucional como autoridad en la interpretación de la carta Superior, y guardando coherencia con los tratados internacionales de derecho ambiental, el patrimonio natural, en Colombia, encuentra igual connotación con el patrimonio ecológico, pues este no es un calificativo establecido por casualidad en el texto constitucional, sino que es una fórmula que representa la transformación del derecho de propiedad privada, en sincronía con la preocupación global de armonizar el desarrollo económico con la protección al medio ambiente.

Por lo anterior, acepciones como capital natural, donde prima la valoración monetaria del ambiente, son reducidas a nivel interpretativo, pues se enfocan en la contabilización de los recursos naturales, desde una perspectiva antropocéntrica, que olvida el “valor intrínseco” de las relaciones ecosistémicas, como lo afirma Gudynas (2000) “se cae así en medidas absurdas, como imponer únicamente indemnizaciones económicas ante daños ambientales, olvidando que una compensación en dinero no necesariamente restituye ni recompensa un daño ecológico” (Gudynas, 2000, p. 10)

En consecuencia, el concepto de capital debe desligarse de la naturaleza y reemplazarse por el de patrimonio, que implica la herencia, el legado que se deja a los descendientes, en tanto bienes que gozan de un valor inmensurable, es decir, un patrimonio ecológico o natural que se preserva para las generaciones futuras. Según Azqueta (2004) calcular el valor de este tipo de patrimonio es complejo porque no es una suma de cada componente, ni siquiera el valor de un determinado activo natural de un ecosistema, sólo con el análisis económico y la ayuda de los métodos de valoración, se puede obtener una aproximación en la búsqueda de modelos que permitan simular los cambios en el sistema económico generados por las distintas variables ambientales.

1.4 Valoración Económica de Costos Ambientales

La dimensión ambiental, en la actualidad, se posiciona como un interés estratégico en el desarrollo económico que reconoce la existencia de bienes y servicios de carácter ambiental, cuyo estudio forja la economía ambiental, campo desde el cual se han establecido técnicas de valoración económica de bienes y servicios ambientales, sobre la base que para ellos no aplican precios ni mercados propiamente dichos.

Según Aguilera (2001) “la capacidad del medio ambiente para proveer bienes y servicios a la sociedad es limitada” (p. 896), esto conlleva al problema de la escasez, por esta razón, resulta relevante establecer indicadores que permitan mostrar la importancia de los bienes y servicios ambientales a partir de reglas que definan su uso racional. En efecto, “la economía ambiental ha desarrollado en la valoración económica del ambiente y sus recursos el intento de encontrar precisamente esos valores de costo y beneficios externos, para integrarlos en el proceso de toma de decisiones de utilización del ambiente, es decir, internalizando externalidades

negativas y positivas; de manera que la utilización se realice conociéndose y pagándose si fuera necesario los costes que ella representa”. (Azqueta, 1997, p. 299)

Así pues, la valoración económica informa el proceso de toma de decisiones sobre la conservación, degradación o conversión de un bien o servicio ambiental, dando una base sólida a la planificación, ya que establece el costo económico antes de comprometer el uso de los recursos. Sin embargo, esta valoración económica no está encaminada a hacer dinero, sino que es una herramienta que mide los cambios en el bienestar de una comunidad para garantizar la calidad de su ambiente, en términos cualitativos (Salazar, 1999). De hecho, la estimación de valores de los bienes y servicios ambientales resulta compleja, más aún cuando los beneficios se derivan de características medioambientales, ya que deben partir de hipótesis y supuestos de información que en otros casos proporciona el mercado (Lafuente, 2004).

La economía ambiental entonces surge como una respuesta a la problemática de degradación contemporánea del medio ambiente, basada en el estudio teórico sobre internalización de externalidades elaborado por Pigou en el año 1920, y posteriormente, retomado por Coase en el año 1960, ambos exponentes de la escuela económica neoclásica.

Según lo explica Cobo (2013)

Para la sociedad como un todo no interesa quién paga: al final de cuentas, sea el contaminador o el contaminado, resulta igual. Hay una neutralidad en la solución. Si el contaminado es el propietario del recurso, quien paga es el contaminador, para compensar la contaminación causada. Si el contaminador es el propietario, quien paga es el contaminado, para que el contaminador acepte reducir sus

beneficios, con la reducción o interrupción de la producción. Coase reduce la cuestión del costo social a una cuestión de negociación privada entre las partes en disputa, el contaminador y el contaminado. Para él, las partes pueden ser un individuo o una colectividad. Lo importante es tener claro el derecho de propiedad sobre el recurso en cuestión; después, siempre se llega a una solución negociada. Coase afirma que cuando ocurre una contaminación, la solución de no producir o de reducir la producción, puede perjudicar a la colectividad. El interés del conjunto de la sociedad debe prevalecer sobre el de las víctimas directas. Para Coase, el criterio pertinente para resolver una externalidad es la maximización del producto colectivo. (Cobo, 2013, pp. 12-13)

Precisamente, para valorar los bienes y servicios ambientales son necesarios los métodos y técnicas que materializan los postulados teóricos de Coase, en donde se reconoce, de manera preliminar, la dificultad para fijar un valor real a los elementos del medio ambiente, pero se acepta la necesidad de fijar el valor aproximado para efectos de determinar su aporte al desarrollo en una economía que bajo el modelo actual se evalúa a partir de cifras monetarias.

Sobre métodos de valoración, conforme lo define Azqueta (1997) en palabras de Cristeche & Penna (2008)

Podemos distinguir cuatro métodos de valoración económica del medio ambiente. Estos son: i) el método de los costos evitados o inducidos; ii) el método del costo de viaje; iii) el método de los precios hedónicos; iv) el método de la valoración contingente. Los tres primeros son considerados métodos de preferencias

reveladas y el último es un método de preferencias declaradas, o alternativamente, métodos indirectos y método directo.

El denominador común de todas estas metodologías es que intentan asignar un valor a los bienes y a los servicios ambientales de la forma en que lo haría un mercado hipotético, que luego, en caso de así deseárselo, permiten realizar una estimación de la función de demanda del bien o servicio ambiental en cuestión (Cristeche & Penna, 2008, p. 4).

De esta manera, la elección de los métodos y técnicas para valorar económicamente a los bienes y servicios ambientales está sujeta a la particular situación a estudiar y a la oferta disponible en cuanto a información y a recursos; igualmente, los resultados obtenidos sobre el valor económico aproximado son la base para adoptar las decisiones que mitiguen el deterioro del patrimonio ecológico de la humanidad.

Valoración de Costos Ambientales con enfoque integral

El alcance de los problemas ambientales es global, sin embargo, cada flagelo adquiere una dimensión particularísima en cada región debido a los aspectos sociales, económicos, culturales e incluso, políticos que en sí mismo se conjugan. Por lo anterior, “las nuevas elaboraciones conceptuales han tendido a perfeccionar los métodos de valorización de los recursos naturales y del medio ambiente físico” (CEPAL, 2001, p. 92)

Sin embargo, la doctrina ha considerado que esta postura no implica que la arista económica deba dejarse de lado pues resulta necesaria y útil a la hora de formular las estrategias y políticas que impulsen el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta las características ecosistémicas y las condiciones sociodemográficas de cada Estado. Lo que sucede “en este contexto y sin conocer en

profundidad la evolución histórica de la existencia, acervo o stock del patrimonio natural, son muy pocos los gobernantes interesados en mostrar cómo sus estrategias y políticas de desarrollo “consumen” patrimonio o cómo una porción de las cifras sobre el crecimiento de sus países se debe no a una mejor combinación de los factores de producción, sino al deterioro y consumo de uno de éstos.” (CEPAL, 2001, p. 94)

A nivel internacional, se viene trabajando en el enfoque integral o multidisciplinario para asignar valor a un bien o recurso natural, postura que abandera la economía ecológica en la búsqueda de preservar y mantener los ecosistemas, como lo señala Aguilera (2006)

Con respecto a la economía ecológica, el problema no radica en el valor, sino en el mantenimiento de los ecosistemas. Por así decir, el valor más importante es el de la propia existencia de estos y la comprensión de las funciones que el ecosistema cumple en el proceso de producción y en la propia existencia de los seres humanos como especie. En esta perspectiva, la interacción con otras disciplinas científicas es indispensable y, aparte de las cantidades en términos crematísticos, tienen cabida las variables físicas y ecológicas. (Aguilera, 2006, p. 67)

Así las cosas, Rodríguez (2012) propone, respecto de las metodologías que se empleen desde la economía para la valoración de los bienes y servicios ecosistémicos, establecer “puentes conceptuales entre las ciencias ambientales para llenar los vacíos que una u otra presenten en sus métodos, recurriendo a la pluralidad de escalas de medición, a la participación de los actores involucrados o la representatividad de sus intereses en las mediciones, a las escalas temporales

como factor de medida y al principio de precaución frente a los límites de la conmensurabilidad de la naturaleza y la sociedad.” (Rodríguez, 2012, p. 85)

En efecto, una fase posterior implica la formulación de los métodos e instrumentos para valorar los bienes y servicios ambientales, sin alejarse de aquellos que forjan la base teórica tanto de la corriente hegemónica de la economía ambiental como de la economía ecológica, pues se constituyen en elementos que aportan al enfoque de la integralidad en el abordaje del patrimonio natural, inclusive, adicionando la variable sociocultural, para complejizarlo.

Por lo anterior, se debe avanzar hacia la comprensión del ambiente desde la perspectiva de la integralidad y la complejidad como el primer paso para construir una valoración, no sólo económica, sino que involucre aspectos como los sociales y de esta manera adicionar elementos de análisis que nos acerquen a la realidad, o mejor, al contexto, del daño o deterioro del patrimonio natural, con el fin de afianzar las decisiones que versen en la reversión o resarcimiento.

2. EL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN EL ESTADO COLOMBIANO.

El Control Fiscal ambiental adquirió importancia en el orden jurídico de Colombia ya que se implantó desde la Constitución Política de 1991 como una de las herramientas esenciales para proteger y conservar el patrimonio ecológico. Así, la Contraloría General de la República, es responsable en la efectiva gestión de esta herramienta de protección ambiental pues resulta crucial para salvaguardar el patrimonio natural del Estado, no sólo en cumplimiento de los postulados normativos nacionales, sino también, de carácter internacional.

2.1 Noción de Control Fiscal Ambiental.

El Control Fiscal Ambiental (en adelante CFA) ha sido definido “como una de las herramientas para la protección de los recursos naturales y del ambiente, que pretende dinamizar lo instituido constitucionalmente, con el fin de lograr un verdadero desarrollo sostenible.”

(Escudero, 2013, p. 84)

Así mismo, en el marco de la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), el CFA, fue definido por Colombia como:

un conjunto de procedimientos aplicados para el examen de la gestión de las entidades sujeto de control de sus proyectos, programas, actividades, obras y operaciones, incluyendo a las entidades territoriales y los particulares de tal manera que permita conceptuar sobre la eficiencia, la eficacia, la economía, la equidad y la valoración de costos ambientales con que actúan cuando manejan fondos de la Nación con destinación a la gestión ambiental, el patrimonio público y los recursos naturales y el medio ambiente.

(Auditoría General de la República, 2007, p. 16)

De otro lado, el Control Fiscal Ambiental se orienta a que los criterios de evaluación de la gestión ambiental se unifiquen, y, amplía el campo de aplicación del control fiscal, toda vez que busca resultados cualitativos y cuantitativos en la observancia de normas, políticas, planes, proyectos o actividades que intervienen el patrimonio natural. (Contraloría de Bogotá, 2006)

En igual sentido, Peña Angulo (2007) concibe al Control Fiscal Ambiental como “uno de los sistemas aplicables al control fiscal, encargado de evaluar las acciones y omisiones de la administración para garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales, así como la protección y preservación de los bienes y servicios ambientales” (Peña, 2007, p. 95)

En consecuencia, el CFA se erige como el instrumento esencial para garantizar que: i) el recurso público presupuestado por las entidades para manejar, proteger, conservar y recuperar el medio ambiente se destinen y apliquen de manera transparente y correcta; ii) las entidades públicas y los particulares, quienes ostentan la calidad gestor fiscal, cumplan con los designios constitucionales y legales que rigen esta materia; iii) la inobservancia del ambiente sano como derecho fundamental con el respectivo deber de protección y conservación del patrimonio ambiental se concrete y se cuantifique para su resarcimiento por parte de los responsables fiscales.

2.2 Marco jurídico colombiano del control fiscal ambiental.

Resulta pertinente señalar que el marco jurídico del control fiscal ambiental se construye a partir de la interpretación sistemática de las normas constitucionales y legales de carácter ambiental y de control fiscal, respectivamente, toda vez que dentro del ordenamiento Colombiano no existe un compendio normativo específico que regule la materia.

2.2.1 Normas constitucionales

El desarrollo normativo del CFA tiene origen constitucional desde 1991 cuando se contempló al ambiente sano como un derecho fundamental, en el artículo 79, por encontrar relación entre la perturbación del ambiente y la amenaza o afectación de la vida. (Amaya, 2002)

En efecto, el artículo 267 Superior sustenta la aplicación del control fiscal ambiental cuando consagró la valoración de costos ambientales como principio fundante de la vigilancia a la gestión fiscal y, recientemente, con el Acto Legislativo No. 04 de 2019, al adicionar el desarrollo sostenible como orientador de la labor misional del máximo órgano de control fiscal, a nivel nacional, así como de las entidades de control en el ámbito territorial, según su competencia. Igualmente, con el numeral 7 del artículo 268, quedó establecida la necesidad de evaluar el estado de los recursos naturales y del ambiente para proteger el patrimonio natural del Estado Colombiano de una inadecuada gestión fiscal (Constitución Política, 1991)

2.2.2 Normas legales

El acervo legal en materia ambiental resulta indispensable para que la vigilancia y control a la gestión fiscal involucre el uso, explotación y/o exploración de los recursos naturales y del ambiente. Entonces, el **Decreto 2811 de 1974** conocido como Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, es el primer referente legal para el ejercicio de control fiscal ambiental, pues exige la formulación de las declaraciones de efecto ambiental y de estudios ecológicos antes de la ejecución de proyectos; así, se obliga a la planificación ambiental y al control sobre la intervención de los recursos naturales renovables. (Decreto 2811, 1974)

Posteriormente, la **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*” desarrolló el postulado constitucional que le imprimió el carácter ecológico, y para el control fiscal, resulta importante la inclusión del concepto de gestión ambiental a partir del principio de sostenibilidad, además, creó el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ambiente y Desarrollo Sostenible) y la organización del Sistema Nacional Ambiental -SINA-, que incorporó la valoración de costos ambientales y consagró las herramientas para la planificación y la gestión ambiental, con participación activa ciudadana. (Ley 99, 1993)

Por otra parte, la **Ley 80 de 1993**, importante por establecer el régimen de Contratación Estatal, materializa los principios que orientan el control fiscal al disponer que “una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales”. (Ley 80, 1993, art. 65)

Ahora bien, la organización y funcionamiento la Contraloría General y las territoriales, precisa la incidencia de la variable ambiental, como se observa en la **Ley 42 de 1993** (hoy derogada parcialmente por el Decreto Ley 403 de 2020) que consagró la valoración del costo-beneficio sobre las actividades de conservación, restauración, sustitución y manejo de los recursos naturales, así como de la degradación medioambiental; por otra parte, contempló la obligación de presentar un informe anual sobre el estado de los recursos naturales ante el

Congreso de la República. (Ley 42, 1993) Esta disposición, a su vez, tiene su homóloga a nivel territorial, en el artículo 9 numeral 7 de la **Ley 330 de 1996**, que establece la responsabilidad de rendir el citado informe cada año ante la Corporación pública Departamental, conforme a la competencia de las contralorías territoriales. (Ley 330, 1996)

En ese sentido, encontramos en el **Decreto Ley 267 de 2000**, artículo 54, la asignación a una Contraloría Delegada, la del medio ambiente, la función de calcular “los costos ambientales y las cargas fiscales ambientales”, así mismo, la función de “promover su inclusión en las políticas, estrategias y gestión de los sujetos de control para garantizar la recuperación de los ecosistemas, conservación, protección, preservación, uso y explotación de los recursos naturales y del medio ambiente.” (Decreto Ley 267, 2000, art. 54)

Dentro del marco normativo también se encuentra la **Ley 610 (2000)**, la **Ley 1474 (2011)** que contienen las directrices sustantivas y procedimentales del proceso de responsabilidad fiscal, en sus modalidades ordinario y verbal, respectivamente. Por lo anterior, se define el daño y la gestión fiscal, que son dos de los elementos esenciales para determinar la responsabilidad y de esta manera lograr el resarcimiento, entre otros, por la interferencia negativa para proteger y conservar los recursos naturales y del ambiente.

Al respecto, las entidades fiscalizadoras para ejercer el control fiscal ambiental deben conocer la normatividad que rige al sujeto de control en concordancia con las políticas adoptadas, en materia ambiental a nivel nacional, de tal manera que, el **Decreto 1076 (2015)** reglamentario y compilatorio para el sector del ambiente y desarrollo sostenible, se considera de

obligatoria consulta para la evaluación de la gestión fiscal ambiental, pues a la Contraloría General de la República y a los entes de control fiscal territorial les corresponde determinar si los recursos se administraron con apego, tanto al principio de valoración de costos ambientales como al principio de desarrollo sostenible, este último, adicionado mediante el Acto Legislativo No. 04 de 2019 e incorporado en el **Decreto Ley 403 (2020)**, para realzar la obligación del Estado en el cumplimiento del modelo de desarrollo sostenible establecido en la Constitución de 1991.

Con este marco normativo, los órganos de Control Fiscal, tanto en el orden nacional como en cada territorio, ejercen las competencias atribuidas por la Constitución Política para proteger y conservar el patrimonio ecológico, además, se dota de los instrumentos básicos para realizar control fiscal ambiental orientado a resultados eficaces.

De esta forma lo explica Villate Supelano (2006):

La normatividad existente en materia ambiental le permite a los entes de control fiscal ejercer sus potestades de vigilancia a la gestión estatal en defensa del medio ambiente y del patrimonio natural de la Nación, así como propender porque las entidades vigiladas incluyan el cálculo real y efectivo de los costos ambientales en sus políticas, estrategias y gestión. (Villate, 2006, p. 331)

2.3 Alcance de Control Fiscal Ambiental.

La Constitución Política de Colombia no hizo alusión expresa sobre el control fiscal ambiental, pero concibió a la Contraloría General de la República junto a sus homólogas, a nivel territorial, como entidades de carácter técnico, con autonomía e independencia, bajo su propia

organización interna, respecto de las entidades vigiladas. Además, para el ejercicio de su misión constitucional, el Constituyente estableció el control financiero, de gestión y de resultados, cimentado sobre los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales, con respecto a este último, es importante mencionar que fue reforzado con el principio de desarrollo sostenible incluido en el Acto Legislativo No. 04 de 2019.

Como se observa, el control fiscal ambiental es ejercido con fundamento en los principios de valoración económica de costos ambientales y de desarrollo sostenible, y requiere del acervo normativo ambiental para dimensionar su alcance. Por otra parte, la Carta superior, en el inciso 6 del artículo 272, le fijó las competencias al titular del máximo órgano de control fiscal respecto de los bienes de la Nación, y, a los entes de fiscalización territorial, lo propio en cada una de sus jurisdicciones; entre las competencias se destaca el informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente que se presenta al Congreso de la República o respectiva Corporación pública, como expresión de la relevancia del aspecto ambiental en el marco del control fiscal.

En consecuencia, el control fiscal ambiental, pese a su no reconocimiento como modalidad de control fiscal propia, se distingue como un tipo de control ejercido sobre los recursos naturales y del medio ambiente, a partir de las mismas bases y/o sustentos teórico – legales del control fiscal descrito en el artículo 267 de nuestra Carta Fundamental.

Así las cosas, el alcance del CFA abarca desde un análisis sobre el monto de la inversión en proyectos que tienen impacto ambiental, pasando por un proceso evaluativo de los resultados en la gestión y la consecuente ejecución de los planes, los programas y las políticas

implementadas por el Gobierno, culminando, inclusive, en el análisis de las actuaciones que desarrolla el sector privado con impacto en el ecosistema. (Auditoría General de la República, 2014)

De esta manera, con la implementación del control concomitante y preventivo -a través del Acto Legislativo 04 de 2019- del análisis de las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia, se concluye que el control fiscal ambiental no está supeditado a la producción del daño, ya que puede requerir a la administración y a los particulares, en ejercicio de la función pública, para que adopten todas las medidas que se orienten a evitar y prevenir el deterioro del patrimonio ecológico.

Así mismo, el CFA requiere, además de la vigilancia a las actividades de manejo, administración y disposición de los recursos naturales y del medio ambiente, la declaratoria de la responsabilidad fiscal cuando el gestor fiscal ambiental, procede de manera dolosa o gravemente culposa, ya sea por acción u omisión, causando un daño al patrimonio ambiental del Estado, con el fin de lograr su resarcimiento.

Precisamente, el control fiscal sobre la gestión examina la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, a través de la evaluación de los procesos administrativos, la identificación de la distribución del excedente, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño, la cobertura de los beneficiarios y la oportunidad de las acciones; lo que en términos de costos ambientales equivale a que las entidades hicieron caso omiso en la adopción de medidas que mitiguen el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y del medio

ambiente, así como la ausencia de evidencias de gestión para proteger, conservar, usar y aprovechar de manera responsable a los mismos. (González, 2007)

En esa medida, el funcionamiento de la Contraloría General de la República, en el ámbito del control fiscal ambiental, a nivel macro, se ha liderado desde la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente con la elaboración del Informe anual sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente, previsto en el numeral 7 del artículo 268 constitucional, el cual detalla la inversión y el gasto ambiental de la institucionalidad del Estado, así mismo, incluye un acápite de evaluación tanto de las políticas ambientales como del cumplimiento de las metas ambientales del Plan nacional de Desarrollo vigente.

Ahora bien, a nivel Micro, el control lo realizan las Direcciones de Vigilancia Fiscal, adscritas a las diferentes Contralorías Delegadas Sectoriales, encargadas de liderar los grupos de auditoría que evalúan la gestión fiscal ambiental en cada sujeto o punto de control mediante las auditorías de cumplimiento, de desempeño y financiera, así como de la aplicación del procedimiento especializado para la valoración de los costos ambientales; del resultado negativo obtenido en las auditorías ejecutadas en cada una de las entidades del Estado y de quienes manejan recursos públicos que impacten el medio ambiente, se estructuran los hallazgos fiscales, que vienen a ser el fundamento de la acción de responsabilidad fiscal.

Con el Decreto 405 de 2020 se modificó la estructura de la Contraloría General de la República a nivel organizativo y funcional, y con éste se fortaleció a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente pues se creó a la Dirección de Desarrollo Sostenible y Valoración de

Costos Ambientales, sin embargo, a la fecha, se encuentra en estado de implementación. Esta dependencia tendrá cargo el cumplimiento del seguido listado de funciones esenciales para el control fiscal ambiental,

1. Dirigir la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos para orientar el ejercicio de la vigilancia y control fiscal en aras de verificar el cumplimiento estatal frente a compromisos internacionales y las políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible y la minimización de los riesgos e impactos ambientales.
2. Liderar y coordinar con las Contralorías Delegadas Sectoriales y la Oficina de Planeación la priorización al seguimiento de los recursos públicos destinados a resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental, con el propósito de lograr un desarrollo sostenible y un ambiente sano, a través entre otras, de la generación de alertas tempranas.
3. Monitorear los recursos destinados a la ejecución de las políticas públicas en materia de manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, su conservación, restauración o sustitución, y el desarrollo sostenible, para la generación de alertas tempranas y de insumos destinados a las Contralorías Delegadas respectivas, para lo de su competencia.
4. Proponer y promover la realización de auditorías intersectoriales a las dependencias competentes, para el cumplimiento de las políticas públicas orientadas a la promoción y garantía de los derechos de todas las personas a gozar un ambiente sano.
5. Orientar y promover con las dependencias competentes de la Contraloría General de la República, las acciones de especial seguimiento en materia ambiental, con ocasión de las denuncias y demás mecanismos de participación ciudadana.

6. Coordinar con la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana el desarrollo de procesos sociales participativos con la comunidad que pueda ver afectado su derecho a un ambiente sano, con ocasión al desarrollo de proyectos, obras o actividades financiados con recursos públicos, y los destinados a resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental.

7. Vigilar que las entidades del Estado responsables de la formulación y seguimiento a las políticas y de la gestión ambiental, exijan las entidades y a los particulares la aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales, en los planes, programas y proyectos que adelanten, cuando sea procedente conforme a la ley.

8. Las demás que le sean asignadas por la ley, o delegadas por el Contralor General de la República, y que correspondan a la naturaleza de la dependencia. (Decreto 405, 2020, art. 9)

Por otra parte, con la nueva estructura organizacional, le corresponde a la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo -antes Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Responsabilidad Fiscal- conocer y tramitar la acción de responsabilidad fiscal, así como el respectivo cobro coactivo en la Contraloría General de la República, entonces, la

Responsabilidad fiscal alcanza un carácter de complementariedad en relación con el control fiscal, pues se entiende que, si en el ejercicio de los sistemas de control (de legalidad, financiero, de gestión, de resultados, físico y de rendición de cuentas) se establecen situaciones administrativas que evidencian un deterioro al patrimonio público, debe la Contraloría, de manera oportuna, activar la correspondiente indagación

preliminar, o el proceso mismo, en contra de los agentes fiscales comprometidos, con el fin de producir el restablecimiento económico de los fondos o bienes del Estado, lesionados con aquellas conductas dañinas. (Amaya, 2002, p. 101)

En consecuencia, la responsabilidad fiscal en materia ambiental también supone la configuración de los tres elementos esenciales, consagrados en la Ley 610 de 2000, artículo 5, de la siguiente forma: a) la conducta, dolosa o culposa, que realiza una persona en su condición de gestor fiscal ambiental, es decir, la imputación subjetiva al funcionario público y/o particular con funciones públicas (contratistas) que use, explote o disponga de los recursos naturales y del medio ambiente; b) el daño al patrimonio ambiental del Estado, es decir, el elemento objetivo representado en menoscabar, disminuir, perjudicar, deteriorar, perder u ocasionar detrimento a los bienes que hacen parte de dicho patrimonio; finalmente, c) un nexo causal entre los dos literales previos.

De ahí que la importancia del alcance asignado al control fiscal ambiental depende de las contralorías, pues tienen la competencia para aplicar con responsabilidad los instrumentos previstos para proteger el patrimonio ecológico, de esta forma, la efectiva actuación de la Contraloría General de la República y de las Contralorías territoriales, deriva en resultados materiales para la conservación y restauración medio ambiental.

2.4 El control fiscal ambiental y los principios de prevención y precaución

El ordenamiento constitucional establece que el Estado debe prevenir y controlar el deterioro ambiental, también, lo faculta para ejercer su potestad sancionatoria con el fin de

obtener la reparación del daño ambiental ocasionado, en ese sentido, los entes de control fiscal frente al daño fiscal ambiental deben orientarse no sólo al resarcimiento sino también a evitar que se presenten las conductas dañinas reprochables en esta materia.

Por lo anterior, con el Acto Legislativo No. 04 de 2019, el control fiscal posterior y selectivo fue fortalecido al incorporarse el control concomitante y preventivo, definido en el artículo 54 del Decreto 403 de 2020, mediante el cual se puede advertir oportunamente a los gestores fiscales de los daños ambientales para que no ocurran, es así como los entes de control fiscal no sólo contribuyen a la corrección del daño, sino que inciden directamente para que éste no se produzca. (Decreto 403, 2020, art. 54)

Precisamente, Briceño (2009) señala que “la protección del medio ambiente pivota sobre dos principios básicos: el de precaución, que opera en el ámbito político como instrumento por medio del cual se delimita la ejecución de las políticas económica y social, así como las actividades públicas y privadas; y el de prevención, con el cual se busca orientar tanto la actividad pública como la privada en función del uso o disposición razonable (o durable) de la naturaleza, de los recursos naturales en particular” (Briceño, 2009, p. 85)

En efecto, las obligaciones en materia ambiental adquiridas por los Estados se fundamentan en el deber de debida diligencia, y en la relación directamente proporcional que existe entre la protección efectiva del medio ambiente y el goce de los derechos humanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017). De tal manera, la obligación de prevención conlleva la garantía para materializar los derechos contenidos en la Convención Americana al

prevenir su vulneración con el implemento y promoción de medidas que aseguren, ante una eventual afectación, la imposición de sanciones e indemnizaciones a los responsables.

Como principio, en materia ambiental, la prevención goza de carácter consuetudinario y fue objeto de la Declaración de Estocolmo en 1972 y de la Declaración de Río, veinte años después, en 1992, ambos cuerpos normativos contienen la obligación expresa de no causar o permitir que se causen daños ambientales dentro de su jurisdicción o en otros Estados; así las cosas, la obligación de prevención debe considerarse como la política principal para proteger al medio ambiente. Igualmente, el principio de precaución encuentra asidero en la Declaración de Río de 1992, relacionado con la implementación de medidas eficaces de protección, cuando no exista certeza científica respecto al impacto o daño irreversible que ocasionan las actividades realizadas sobre el medio ambiente, como expresamente quedó consagrado en el principio 15, incorporado posteriormente en la Ley 99 de 1993, artículo 1.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el principio de prevención y el principio de precaución indicando que

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

posible adoptar anticipadamente medidas para neutralizar los riesgos de daños, porque éstos no pueden ser conocidos en su exactitud. (Sentencia C-595/10, 2010)

Un ejemplo significativo del control fiscal ambiental, en la aplicación de los citados principios ha sido la postura de la Contraloría General de la República adoptada sobre la posibilidad de implementar, o no, el “fracking” en Colombia, inclusive, antes que la función de advertencia se declarara como inexequible en Sentencia de la Corte Constitucional C-103/15 (2015) -hoy, rescatada a través del control concomitante y preventivo que introdujo el Acto Legislativo No. 04 de 2019-. Fue así como en el año 2012 se libró la Función de Advertencia, expresión del control fiscal ambiental a nivel micro, con el propósito de prevenir a la administración, en “la reglamentación técnico ambiental que se expida para permitir la exploración, explotación y licenciamiento de Hidrocarburos no Convencionales mediante fracking, se tenga en cuenta estos eventuales riesgos y la posible contaminación de aguas subterráneas, la afectación de fuentes hídricas, el riesgo para centros urbanos en el área de influencia, la salubridad pública y el riesgo geológico”. (Contraloría General de la República, 2012, p. 9)

Posteriormente, en la anualidad de 2014, mediante la Actuación Especial, también expresión del control fiscal ambiental a nivel micro, se realizó seguimiento a dicha Función de Advertencia, indicándose en el Informe final que

las entidades no han acogido el principio de precaución enunciado en la Función de Advertencia de 2012 de la CGR que advertía sobre los riesgos potenciales de la actividad. El deterioro de la calidad de las aguas, fuente de vida para las siguientes generaciones, es

un riesgo que ha llevado a la prohibición o restricción de las actividades de explotación de HYNC alrededor del mundo. La apuesta en Colombia de esta actividad falta a principios constitucionales como los de *Prevención y Precaución* y a los desarrollos filosóficos y jurídicos que constituyen los llamados derechos de tercera y cuarta generación, en particular en referencia al ambiente sano, la calidad de vida y a evitar las deudas y pasivos intergeneracionales a costa de los recursos del Estado. (Contraloría General de la República, 2014, p. 6)

En el año 2018, en el marco del control fiscal ambiental, la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente publicó un estudio titulado *Riesgos y Posibles afectaciones ambientales al emplear la técnica de fracturamiento hidráulico en la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales en Colombia*, entre otras razones, porque: “los costos ambientales y sociales derivados de la eventual implementación de esta técnica han sido insuficientemente estudiados, por lo que resulta indispensable tomar precauciones adicionales y preparar adecuadamente la institucionalidad responsable del control y vigilancia de esta actividad, cuyos resultados pueden ser catastróficos e irreversibles” (Contraloría General de la República, 2018, p. 18).

En ese sentido,

La CGR considera que aún falta establecer condiciones adecuadas para el cumplimiento de los requisitos técnicos y ambientales de nuestro país, en donde se subsanen previamente las deficiencias de información existentes en la línea base ambiental y se acuerden medidas adicionales de manera preventiva de ser necesarias, a efecto de asegurar la mayor confiabilidad de la información técnica

ambiental y que la misma cuente en todo momento con la vigilancia y control de las autoridades técnicas y ambientales competentes, así como de los órganos de control. (Contraloría General de la República, 2018, p. 92)

Este resultado del Control Fiscal Ambiental materializó el principio de prevención y el principio de precaución al constituirse en el principal soporte argumentativo para la decisión adoptada por el Consejo de Estado dentro del radicado 11001032600020160014000 (57.819) iniciado por el medio de control de nulidad simple respecto del Decreto No. 3004 de 2013 y de la Resolución No. 90341 de 2014 que contienen los criterios y procedimientos requeridos en la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales. En efecto, la máxima autoridad contenciosa administrativa, al decidir las medidas cautelares resolvió suspender provisionalmente dichos actos administrativos porque

Para el despacho es relevante que en el año 2012, la Contraloría General de la República, en ejercicio de su función constitucional y legal de advertencia, encontró que la estimulación hidráulica o *fracking* generaba riesgos geológicos por el aumento de la sismicidad, la afectación del recurso hídrico por su contaminación y la salubridad por los fluidos utilizado en la estimulación (...) de lo expuesto es claro que persisten serias dudas sobre la pertinencia de las medidas adoptadas, y preliminarmente, de la satisfacción del principio de precaución. Esas falencias fueron advertidas incluso antes de que se expedieran los actos administrativos demandados y, al parecer, incumplidas a la luz del control preventivo de la Contraloría General de la República. (Consejo de Estado, 2018, p. 1)

Como se observa, la prevención y la precaución irradian el ordenamiento jurídico colombiano en virtud de los artículos 78, 79 y 80 constitucionales, incorporados en la Ley 99 de 1993, en cumplimiento del contenido obligacional del derecho internacional de los derechos humanos, principios que se constituyen en el fundamento de la actuación estatal en materia de medio ambiente, cuyo alcance no fue ajeno al control fiscal, de tal manera que las intervenciones a nivel macro o micro, no pueden interpretarse como una indebida intromisión en las funciones de las entidades del Estado sometidas al control, sino por el contrario, como garantía en la defensa y protección al patrimonio ambiental.

2.5 Control Fiscal Ambiental y el principio de Valoración de costos ambientales.

Colombia acogió en la Carta Política de 1991 la preocupación internacional por el medio ambiente, tanto en su parte dogmática como orgánica, y estableció disposiciones de contenido ambiental que le valieron a la jurisprudencia para considerarla como una Constitución Ecológica, donde el Medio Ambiente es comprendido bajo tres dimensiones: la primera como principio del ordenamiento jurídico, la segunda como derecho de los ciudadanos y la tercera como obligación asignada a la administración y a los administrados. (Sentencia C-126/98, 1998).

En consecuencia, el Estado asume deberes que se orientan a conservar el medio ambiente, así como, al manejo eficiente de los recursos naturales, a fomentar el desarrollo sostenible, entre otros, para materializar el carácter ecológico constitucional; en efecto, el artículo 267 constitucional consagró el principio de valoración de costos ambientales como fundamento misional del Órgano de Control Fiscal, relacionada con vigilar la gestión fiscal a través del control financiero, de gestión y resultados, entre otros.

De ahí surge la noción de control fiscal ambiental para “evaluar la gestión de las autoridades desde el marco de la inversión de recursos en materia ambiental, evaluar las acciones para mejorar el ambiente y a su vez asegurar el uso racional de los recursos naturales” (González, 2006, p. 18) cuya herramienta esencial es el principio de valoración de costos ambientales, definido en el artículo 3 del Decreto 403 de 2020, para cuantificar e internalizar el costo-beneficio ambiental durante el ejercicio de la gestión fiscal. (Decreto 403, 2020)

Así las cosas, “el principio de valoración de costos ambientales (PVCA), debe entenderse como la obligación del Estado (actores públicos y privados) de identificar, evaluar (medir cuantitativa y/o cualitativamente) e incorporar en la toma de decisiones los costos y beneficios ambientales que se generan por las actividades humanas y que afectan positiva o negativamente a la naturaleza” (Universidad Nacional de Colombia, 2018, p. 2)

Para la Contraloría General de la República es esencial la aplicación de un principio, como el de valoración de costos ambientales, para cumplir la misión constitucional, ya que como órgano que ejerce el control de los resultados obtenidos por la administración pública, y del buen desempeño en la gestión fiscal debe garantizar la adecuada adquisición, planeación, conservación o administración de los recursos del Estado, sean estos económicamente cuantificables o no, como ocurre con los bienes y servicios ambientales constitucionalmente consagrados como patrimonio de la nación (art. 8- riquezas culturales y naturales; art. 72- patrimonio arqueológico y cultural; art. 80- planificar y aprovechar de forma sostenible los recursos naturales).

De esta manera, el principio de valoración de costos ambientales aplicado, no sólo materializa una obligación constitucional asignada a la Contraloría General de la República, sino que imprime fuerza a la observancia de los deberes en cabeza del Estado respecto del uso y aprovechamiento del ambiente y la garantía de derechos que el mismo conlleva.

En efecto, para compaginar el desarrollo económico con el desarrollo sostenible se requiere que el uso de los recursos naturales no supere la tasa de renovación de estos, de tal forma que quienes realicen actividades económicas incorporen en su planeamiento estratégico y operacional a los denominados “Costos Ambientales”, y con ello, la protección del medio ambiente se constituye en elemento para la competitividad. Según Peña (2007)

La cuantificación económica del valor de los recursos naturales consiste en la asignación de valores monetarios a los bienes y servicios ambientales, los cuales incluyen un conjunto de métodos cuantitativos, que buscan medir bajo una unidad común los beneficios económicos de conservar, proteger, restaurar y/o recuperar los recursos naturales en la sociedad; y sus implicaciones en materia económica-política en la toma de decisiones con el fin de generar un mejor desempeño ambiental del sector productivo y del Estado, así como determinaciones relativas a las políticas, regulaciones e inversiones ambientales, en donde se puedan estimar y comparar los beneficios frente a los costos que incurre la sociedad en los cambios de su bienestar (Peña, 2007, p. 92)

Precisamente, el numeral 43 del artículo 5 estipulado en la Ley 99 de 1993 señala que el Ministerio de Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) tiene como función establecer la metodología y técnica para la valoración de los costos económicos

originados por el deterioro, así como por la preservación medioambiental. Diez años después, con la Resolución No. 1478 de 2003 se adoptó el documento “Guía Metodológica para la Valoración de Bienes, Servicios Ambientales y Recursos Naturales” (también expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), que describe detalladamente las herramientas metodológicas e instrumentos para la valoración económica del medio ambiente y los recursos naturales renovables apegado a la normatividad internacional de general aceptación.

Sin embargo, Monroy (2006) afirma que:

la valoración de costos ambientales, a pesar de la importancia que se le asigna en términos de instrumento de política ambiental, no es, ni por asomo, la panacea en materia de gestión ambiental. No por existir valoración de costos ambientales por sí misma, de manera autónoma, el deterioro ambiental desenfrenado va a parar su marcha funesta. Es fundamental en materia de política ambiental, pero complementándola con otros instrumentos. (Monroy, 2006, p. 622)

A propósito, después de trece años, la Resolución 1478 de 2003, fue actualizada mediante la Resolución No. 1084 de 2018 con la precisión considerativa que “no sustituye los criterios establecidos en el marco de la elaboración de Diagnósticos Ambientales de Alternativas o Estudios de Impacto Ambiental, ni para el cálculo de multas en el marco del procedimiento sancionatorio ambiental” (Resolución 1084, 2018, p. 1) en esa medida, Colombia posee las técnicas y métodos necesarios para realizar una adecuada medición de los costos ambientales.

Así mismo, la Contraloría General de la República cuando aplica el principio de valoración de costos ambientales, evalúa los resultados que los entes sujetos de control consiguen actuando con rectitud, eficiencia, economía, eficacia y equidad al administrar el patrimonio público, en sí mismo y con relación al impacto ocasionado sobre los recursos naturales y del medio ambiente (Peña, 2007)

En ese sentido, mediante la Resolución Reglamentaria No. 0045 de 2018 se adoptó “*el procedimiento especializado de auditoría a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales en la vigilancia y control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República*”, que fue modificada por la Resolución Reglamentaria 0052 de 2019, concebido para ser implementado en los diferentes enfoques de las auditorías que están reglamentadas en la Contraloría General de la República (Desempeño, Cumplimiento y Financieras) y se orienta, a través de las diferentes etapas y actividades que lo integran, en establecer si los aspectos ambientales, tanto biofísicos como sociales, han sido tenidos en cuenta en el desarrollo de las labores de los sujetos que adelantan proyectos, de cara a la internalización de los costos ambientales.

Por lo tanto, bajo este principio, se evalúa, según el objetivo de la auditoría, si la entidad pública aplicó o no el instrumento de valoración de costos ambientales para dar una licencia, hacer una obra, recuperar un área deforestada, entre otras actividades que impactan el medio ambiente en virtud de los actos de gestión fiscal. De esta manera, la aplicación del procedimiento prioriza a las entidades que administran el erario destinado al sector ambiental.

Precisamente, conforme al Observatorio de Control Fiscal Ambiental (2020) “El procedimiento se plantea como una serie de pasos secuenciales que cuentan con el apoyo de herramientas técnicas, conceptuales y metodológicas que permitirán al equipo auditor enfocar la atención en la identificación y evaluación de los posibles costos ambientales y hacer las exigencias pertinentes a los sujetos responsables, de manera que se puedan exigir acciones de manejo e internalización por parte de estos” (Observatorio de Control Fiscal Ambiental, 2020, p. 1).

Así, el procedimiento busca fortalecer los ejercicios de vigilancia y control fiscal ambiental, sin atender al cálculo de cifras de costos ambientales, es decir, lo que trata es garantizar la internalización de éstos por parte de las entidades vigiladas, pues la postura institucional conforme al análisis de sus competencias es que no le corresponde ni establecer metodologías, ni hacer la valoración económica ambiental.

2.6 El control fiscal ambiental y el principio de desarrollo sostenible

La Norma Fundamental de 1991 decidió que la Contraloría General de la República desempeñara el rol esencial en la vigilancia y protección del patrimonio ecológico mediante dos funciones, principalmente; la primera, realizar el control fiscal con fundamento los principios de valoración del costo ambiental y de desarrollo sostenible, este último adicionado con el Acto Legislativo 04 de 2019; y la segunda, rendir anualmente un Informe sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente al Congreso de la República.

Precisamente, en la búsqueda de fortalecer las actividades de fiscalización sobre la gestión y las políticas públicas que pueden impactar la naturaleza, se decidió incluir dentro de la reforma al control fiscal el principio de desarrollo sostenible como uno de sus pilares, pues los resultados de las auditorías, de los estudios sectoriales y de las evaluaciones a las políticas públicas demuestran que Colombia aún se encuentra lejos de alcanzar la sostenibilidad ambiental que el Constituyente de 1991 estableció como derrotero en el artículo 80, así: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 80)

La jurisprudencia constitucional, ha interpretado el desarrollo sostenible como

El derecho a un ambiente sano, que implica la protección del medio ambiente en el que se desarrolla cada individuo, encuentra cabal protección en la Carta Política, la cual a su vez consagra el desarrollo sostenible como un derecho de los ciudadanos y como un deber del Estado, en el sentido de que éste debe propugnar por *“un desarrollo sin un aumento en el consumo de recursos que supere la capacidad de carga del medio ambiente”* o, en otras palabras, un desarrollo que *“satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades.”*

Así, es indudable que la dimensión ecológica de la Constitución, como norma de normas que es (CP art 4), confiere un sentido totalmente diverso a todo un conjunto de conceptos jurídicos y económicos. Estos ya no pueden ser entendidos de manera reduccionista o economicista, o con criterios cortoplacistas, como se hacía antaño, sino que deben ser

interpretados conforme a los principios, derechos y obligaciones estatales que en materia ecológica ha establecido la Constitución, y en particular conforme a los principios del desarrollo sostenible. (Sentencia C-671/01, 2001)

En ese sentido, las obligaciones de orden constitucional sobre la protección al medio ambiente sano están íntimamente relacionadas con el concepto de desarrollo sostenible, cuestión que implica utilizar los recursos naturales de manera responsable, ya que son finitos y debe garantizarse su existencia para su disfrute en las generaciones futuras; como lo expresa la Corte Constitucional, “la Constitución de 1991 apunta a un modelo de desarrollo sostenible, en el que la actividad productiva debe guiarse por los principios de conservación, restauración y sustitución”. (Sentencia T-154/13, 2013)

La delimitación del contenido del desarrollo sostenible, como principio orientador del ordenamiento jurídico en Colombia, se ha elaborado por la Corte Constitucional, que ha acudido para esta labor no sólo a la interpretación exegética sino también al derecho comparado, a partir de los tratados y declaraciones internacionales, constituyéndose en un referente fundamental para el control fiscal ambiental.

Precisamente, con la reforma constitucional del control fiscal, se adicionó el principio de desarrollo sostenible dando relevancia al tema ambiental en el fortalecimiento de la entidad, como se estableció en el artículo 1 del Acto Legislativo No. 04 de 2019 que modificó el artículo 267 constitucional, “la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información

por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, **el desarrollo sostenible** y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.” (Acto Legislativo 04, 2019, art. 1)

Sin embargo, la incorporación del principio de desarrollo sostenible no fue resultado de un ejercicio reflexivo de la Contraloría General frente al fortalecimiento del control fiscal ambiental, pues de los textos aprobados durante el trámite en Cámara de Representantes y Senado, se concluye que hubo una intención del Legislativo de compaginar el ejercicio actual - enfocado en la gestión ambiental para la sostenibilidad- y superar la valoración de costos ambientales, al insertar el principio de sostenibilidad ambiental en su lugar, pero el texto final del Acto Legislativo abandona esta postura y conserva el principio fundante del Constituyente del 91 reforzándolo con el principio de desarrollo sostenible, resultado de proposiciones y constancias que no fueron acompañadas de un ejercicio argumentativo en las ponencias, toda vez que este aspecto no hacía parte de la iniciativa del Ente de Control, situación que denota la debilidad conceptual sobre este tipo de control, al dejarse a la voluntad del constituyente derivado la decisión de modificar y/o reforzar el pilar del control fiscal ambiental.

Tabla 1 Trámite Acto Legislativo No. 04 de 2019 respecto del artículo 267 CP.

CORPORACIÓN	FECHA Y NÚMERO GACETA DEL CONGRESO	TEXTO ARTÍCULO 267 APROBADO EN PLENARIA (segunda vuelta)
Cámara de Representantes	13 de agosto de 2019 / No. 742	<p>Artículo 1. El Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así:</p> <p>“Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles</p>

		<p>administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría general de la República será preferente en los términos que defina la ley.</p> <p>(...)</p> <p>La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, <u>fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la sostenibilidad ambiental (...)</u>”</p>
Senado de la República	13 de septiembre / No. 886	<p>Artículo 1°. El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así: “Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.</p> <p>(...)</p> <p>La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, <u>fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales (...)</u>”</p>

Nota. Elaboración Propia. Gaceta Congreso de la República, Decreto No. 1275 del 18 de julio de 2019, Acto Legislativo No. 04 de 18 de septiembre de 2019.

Así las cosas, la Contraloría General de la República, en el artículo 3 del Decreto 403 de 2020, reglamentario del Acto Legislativo No. 04 de 2019, definió el principio de desarrollo sostenible junto a los demás principios orientadores de la vigilancia y el control fiscal, señalando que,

en virtud de este principio, la gestión económico-financiera y social del Estado debe propender por la preservación de los recursos naturales y su oferta para el beneficio de las generaciones futuras, la explotación racional, prudente y apropiada de los recursos, su uso equitativo por todas las comunidades del área de influencia y la integración de las consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo y de la intervención estatal. Las autoridades estatales exigirán y los órganos de control fiscal comprobarán que en todo proyecto en el cual se impacten los recursos naturales, la relación costo-beneficio económica y social agregue valor público o que se dispongan los recursos necesarios para satisfacer el mantenimiento de la oferta sostenible. (Decreto 403, 2020, art. 3, literal g)

Así mismo, mediante el Decreto 405 de 2020 se creó la Dirección de Desarrollo Sostenible y Valoración de Costos ambientales como dependencia de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, para liderar la implementación del principio de desarrollo sostenible en la actividad misional del Ente de control, de tal suerte que el control fiscal ambiental cuenta ahora con un aliado más para la prevención y resarcimiento del daño al patrimonio natural del Estado, pues será indispensable su aplicación para evaluar la gestión fiscal ambiental en los procesos auditores y verificar si se están cumpliendo las funciones y responsabilidades misionales en torno al patrimonio ecológico.

2.7 El Estado Colombiano y el control fiscal ambiental en el ámbito internacional.

Colombia hace parte de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), cuya Carta Constitutiva aprobada en la XXII Asamblea General realizada en Brasil en el año 2012 establece en el artículo 1 que “es un organismo internacional, autónomo, independiente y apolítico, creado como una asociación de carácter permanente que se encarga de cumplir funciones de investigación científica especializada y desarrollar tareas de estudio, capacitación, especialización, asesoría y asistencia técnica, formación y coordinación al servicio de sus miembros, así como de promover las relaciones entre éstos, con el objeto de fomentar su desarrollo y perfeccionamiento”. (OLACEFS, 2012, p.1)

A su vez, la OLACEFS es una de las organizaciones regionales que tienen el objeto de apoyar las metas de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), una de ellas es elaborar normas para la auditoría del sector público como eje clave para promover la buena gobernanza. La INTOSAI, en sus estatutos estipula en el artículo 1 que “tiene como objetivo promover la buena gobernanza al habilitar a las EFS para poder apoyar a sus respectivos gobiernos para mejorar el rendimiento, aumentar la transparencia, asegurar la rendición de cuentas, mantener la credibilidad, luchar contra la corrupción, promover la confianza pública y fomentar la eficiente y efectiva recepción y utilización de recursos públicos a favor y beneficio de sus ciudadanos.” (INTOSAI, 2019, p.1)

En este sentido, las entidades fiscalizadoras superiores son las protagonistas del ejercicio de control gubernamental al interior de cada uno de los Estados miembros, así en el caso

colombiano, la Contraloría General de la República es el ente estatal que representa, en el plano internacional, la actividad de vigilancia y control. Precisamente, marzo 28 de 2014, fue la fecha en que se firmó en Brasilia el documento de Declaración de Compromisos sobre la iniciativa de implementación de las ISSAI o estándares internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

En efecto, como se describe en la parte considerativa de la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 012 de 2017, “por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la Contraloría General de la República y la Guía de Auditoría Financiera como instrumentos de control fiscal posterior y selectivo, dentro de los parámetros de las normas internacionales de auditoría”, la INTOSAI ha emitido las normas internacionales de auditoría o ISSAI por su traducción al idioma inglés, entre las que se encuentran la ISSAI 100 sobre “Principios fundamentales de auditoría del sector público”; ISSAI 200 “Principios fundamentales de auditoría financiera”; ISSAI 300 “Principios fundamentales de auditoría de desempeño”; ISAAI 400 “Principios fundamentales de auditoría de Cumplimiento”; las cuales circunscriben su objetivo al uso como base para el desarrollo o adaptación de normas nacionales consistentes o a la adopción de las normas rectoras en auditoría aplicada al sector público. (Resolución Orgánica No. 012, 2017, p. 1)

Por lo anterior, la Contraloría General de la República acogió las normas ISSAI y las adecuó para que orientaran todas las actuaciones control fiscal micro, es decir, incorporó el uso especializado del sistema de control, de tal manera que se pasó de realizar auditorías integrales a auditorías independientes: financiera, de cumplimiento y de desempeño, o cuando sea necesario,

combinadas, para emitir el pronunciamiento sobre la gestión fiscal desarrollada por la entidad auditada. (Contraloría General de la República, 2017)

Con este escenario, la materia de la auditoría enfocada al medio ambiente se refleja en la especial importancia que reviste para la estructura de la OLACEFS, ya que el Reglamento de la Carta Constitutiva establece en el artículo 42 que, para el cumplimiento de las atribuciones, los miembros se agrupan en Comités, Comisiones Técnicas y un Grupo de Trabajo, de tal suerte que una de las Comisiones Técnicas es la COMTEMA o Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente, cuyo presidente es el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil para el período 2018-2020.

Así mismo, la INTOSAI también posee en su estructura al Grupo de Trabajo en Auditoría Ambiental (WGEA) pues se considera que el rol de una entidad fiscalizadora superior “es responder a las expectativas de la población suministrando una auditoría independiente, fiable y objetiva de la información presentada por las entidades de gobierno sobre sus actividades y el impacto de estas últimas sobre el medio ambiente” (INTOSAI, 2004, p. 24)

Las EFS precisan que el año 1969 fue el inicio de la auditoría ambiental, concebida como mecanismo de control público que intenta resolver la dicotomía entre el infinito de requerimientos del individuo y de la colectividad respecto de la finita existencia de los recursos necesario para su satisfacción, en el marco del desarrollo sostenible. De hecho, considera que este tipo de auditoría obliga a replantear el enfoque estratégico dado al medio ambiente debido a

la ascendente inquietud por social por el estado crítico de los problemas ambientales a nivel global. (Antúnez & Zamora, 2019)

La auditoría ambiental ha sido considerada, en el ámbito del derecho ambiental internacional, como un instrumento vital en la gestión pública, que complementa al resto de mecanismos destinados a la protección medio ambiental, esto porque desempeña un rol esencial en la minimización de los impactos ambientales negativos, lo que permite a la administración pública enfrentar las problemáticas medio ambientales a través de las herramientas de evaluación de impacto, de trámite de licencias, y otras. (Juste Ruiz, 1999)

De hecho, las Entidades Fiscalizadoras Superiores desempeñan una labor crucial porque realizan auditoría de los compromisos ambientales contraídos por cada uno de sus gobiernos a nivel internacional, así como a las leyes, programas y proyectos nacionales; así las cosas, en el período 1989 -2006, se calculó un total de más de 2000 ejercicios auditores sobre el medio ambiente enfocados en flagelos como la contaminación en fuentes hídricas, del aire, la pérdida de biodiversidad, el inadecuado manejo de los desechos, entre otros, bajo los lineamientos o técnicas diseñadas para tal fin por el Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente (GTAMA) de la INTOSAI. (INTOSAI-GTAMA, 2007, p. 1)

La Entidad Fiscalizadora Superior del Estado Colombiano o Contraloría General de la República, desde el año 2000, ha participado en auditorías ambientales de cooperación en el marco de la OLACEFS. En el año 2008, se realizó la Auditoría en cooperación con Perú, respecto a la evaluación de las instituciones que deben ejecutar el “Plan Integral para el

desarrollo de la Cuenca del río Putumayo”. Adicionalmente, participó durante la vigencia de 2002 , en la Auditoría coordinada con las EFS de los Estados amazónicos, nominada “Gestión ambiental para la Protección de los Recursos Naturales de la Región Amazónica”, con el fin de evaluar la gestión realizada por sus respectivos gobiernos sobre políticas para conservar y manejar el patrimonio natural y cultural de la región. Finalmente, en el año 2011 se obtuvo el resultado de la Auditoría coordinada de gestión sobre la implementación de las obligaciones adquiridas con la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio Climático (UNFCCC), abordando temas como esfuerzos de la gobernanza para contrarrestar el cambio climático, elaborar los inventarios de gas efecto invernadero y la aplicación de políticas para la mitigación y adaptación. (INTOSAI, 2012, p.1)

De esta manera, la contribución del control fiscal a la protección ambiental es una materia de interés internacional desde el siglo XX, debidamente regulada e incorporada a los ordenamientos jurídicos de los integrantes de la comunidad internacional, escenario donde Colombia ha participado activamente con el desarrollo de auditorías ambientales de cooperación, sin embargo, la ausencia de fuerza vinculante para los gobiernos respecto de los informes y directrices la INTOSAI o la OLACEFS, hace que el impacto sobre la protección medio ambiental y los recursos naturales aún no sea lo esperado.

Como se pudo observar en este capítulo, las categorías conceptuales que intervienen en el desarrollo y aplicación del control fiscal ambiental fueron incorporadas en el ordenamiento constitucional colombiano desde 1991 guardando coherencia con la sostenibilidad ambiental exigida por la comunidad internacional. De hecho, la preponderancia ecológica en la Carta

Superior ha permitido que los jueces adopten el ecocentrismo como enfoque de sus decisiones en materia ambiental, sin desdibujar la naturaleza del Estado Social de Derecho, por el contrario, cobran relevancia en la institucionalidad del Control Fiscal ejercido por la Contraloría General de la República, que ha desempeñado un papel protagónico en el escenario internacional, donde ha cooperado en actuaciones para la salvaguarda del patrimonio natural del Estado. Corresponde ahora, adentrarnos en el funcionamiento del control fiscal ambiental para develar los avances y también los posibles obstáculos presentados en la materialización del deber ecológico asignado por el Constituyente de 1991.

CAPÍTULO II.

DIFICULTADES EN EL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN COLOMBIA

El segundo capítulo se enfoca, inicialmente, en la forma como el control fiscal ambiental, se ejerce en la Contraloría General de la República para luego confrontar los resultados de aplicar el principio de valoración de costos ambientales y de elaborar anualmente cada informe sobre el estado de los recursos naturales, dejando en evidencia algunas dificultades que impiden alcanzar el deber constitucional de protección al patrimonio ecológico. Por otra parte, el acercamiento a la realidad cotidiana del control fiscal ambiental, aplicado en un Departamento que integra la región amazónica, permite visualizar detalladamente las limitaciones de este tipo de control en el territorio, con el fin de completar la imagen panorámica de la realidad en el ejercicio del control fiscal ambiental y advertir los retos que deben superarse para alcanzar los resultados que esperaba el constituyente de 1991.

1. COTIDIANIDAD DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Control Fiscal fue insertado en la Carta Superior como una herramienta para vigilar que los recursos y bienes públicos materialicen los fines esenciales del Estado, independiente de cual sujeto los administre. Así, cuando no se cumpla con el derrotero constitucional, se debe establecer la responsabilidad fiscal para luego resarcir el daño ocasionado por la inadecuada gestión fiscal. De la misma forma, el control fiscal ambiental ejercido para proteger y conservar el patrimonio natural, como lo consagra el texto constitucional, coadyuva en la garantía de un

ambiente sano, sin embargo, los resultados obtenidos aún no se reflejan en la aminoración de los impactos negativos ligados al irregular ejercicio de la gestión fiscal ambiental, como queda plasmado anualmente en cada informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.

1.1 Control Fiscal Ambiental ejercido bajo de la competencia General.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han catalogado a la Constitución Política de 1991 como Ecológica porque su articulado contiene expresos deberes de cuidado, manejo y conservación del patrimonio natural. En esa medida, el constituyente previó la vigilancia de la gestión ambiental como una forma para que los recursos naturales y el medio ambiente se protegieran.

Al respecto, la Carta Superior modificó la manera de ejercer el control fiscal, de hecho, determinó el concepto y los elementos que lo configuran: 1) el control es posterior y selectivo, ahora también, concomitante y preventivo, 2) se clasifica en control financiero y control de gestión y de resultados, 3) se funda en los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales, recientemente se agregó el principio de Desarrollo Sostenible, 4) tiene naturaleza técnica, 5) la Contraloría General de la República, como el ente rector, goza de autonomía administrativa y presupuestal, entre otros aspectos.

De esta manera, el control fiscal fue concebido como “una actividad de exclusiva vocación pública que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera tal que se aseguren los fines esenciales del Estado” (Sentencia C-374/95,1995)

Aunque la Ley 42 de 1993 fue derogada parcialmente por el Decreto Ley 403 de 2020 *“Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”*, es importante mencionar que fue el primer cuerpo normativo que regló el artículo 267 respecto del control fiscal posterior y selectivo, y, a su vez, conceptuó sobre sus principios orientadores, entre ellos, el de valorar los costos ambientales.

En efecto, tal valoración como pilar del control fiscal implica la atribución de ejercer la vigilancia a las actuaciones desplegadas por la administración y por los particulares en el manejo de los fondos o bienes del patrimonio del Estado en procura de garantizar el ambiente sano, originando lo que se ha nominado “control fiscal ambiental”.

Precisamente, el control fiscal ambiental como expresión del deber de protección a los bienes y recursos naturales cobró nuevamente relevancia con la aprobación del Acto Legislativo No. 04 de 2019, pues se agregó el principio de desarrollo sostenible al conjunto de principios que orientan el control fiscal, coligiéndose la necesidad perentoria de mantener, conservar y preservar los recursos y bienes que conforman el patrimonio natural del Estado.

1.1.1 Responsabilidad fiscal ambiental: ¿sin resarcimiento?

El artículo 4 de la Ley 610 de 2000 señala:

La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización

pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

(Ley 610, 2000, art. 4)

En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha precisado que la responsabilidad fiscal tiene carácter resarcitorio, así lo sostuvo en las Sentencias C-189 de 1998, C-364 de 2001, C-619 de 2001, entre otras, al afirmar que “la declaración como tal de la responsabilidad fiscal es, además, una modalidad por completo independiente y autónoma de otras previstas para los servidores públicos como la penal y la disciplinaria, con marcado carácter administrativo y de contenido patrimonial o resarcitorio” (Sentencia SU-431/15, 2015)

Por lo anterior, mediante los sistemas de control fiscal de legalidad, financiero, de gestión, de resultados, de revisión de cuentas y de evaluación del control interno, se estructuran los hallazgos en caso de evidenciarse alguna afectación al patrimonio público, en esa medida, para complementar la labor de control y vigilancia, conforme a los términos legales, se debe iniciar la correspondiente indagación preliminar, según sea el caso, o el respectivo proceso de responsabilidad fiscal, en ambas actuaciones vinculando a los gestores fiscales o particulares comprometidos en los hallazgos con el fin de restablecer económicamente los fondos o bienes lesionados. (Amaya Olaya, 2003)

Por otra parte, con la expedición del Decreto Ley 403 de 2020 se modificó el artículo 4 de la Ley 610 de 2000, al ampliar el criterio que configura el elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal, pues la calidad de gestor fiscal ya no es el único factor que determina la vinculación o no a la actuación:

La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de estos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal. (Decreto 403, 2020, art. 124)

De esta manera, para declarar la responsabilidad fiscal se requiere de los elementos previstos en el artículo 125 del Decreto 403 de 2020, como sigue: “a) una conducta dolosa o gravemente culposa de quien realiza gestión fiscal o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente a la producción del daño patrimonial al Estado; b) un daño patrimonial al Estado; c) un nexo causal entre los dos elementos anteriores” (Decreto 403, 2020, art. 125)

Entonces, la responsabilidad fiscal se configura dentro de un proceso que garantice los medios de defensa a los involucrados en los hechos generadores del daño fiscal, es decir, la responsabilidad fiscal es la forma coactiva del ejercicio de vigilancia y control fiscal (Sánchez et al., 2004)

En esa medida, la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011, comprenden el marco jurídico del procedimiento administrativo de responsabilidad fiscal, el cual presenta las siguientes características decantadas por la Corte Constitucional:

(i) origen único y exclusivo en el ejercicio de un control fiscal sobre los servidores públicos y los particulares jurídicamente habilitados para administrar y manejar recursos o bienes públicos; (ii) naturaleza administrativa más no jurisdiccional; (iii) finalidad de resarcir el patrimonio público por un detrimento que se le haya causado; (iv) responsabilidad independiente y autónoma de otros tipos, como la disciplinaria o la penal; (v) responsabilidad de carácter subjetivo, dado que es necesario determinar si el imputado obró con dolo o culpa; y finalmente (vi) observancia plena de las garantías sustanciales y procesales propias del debido proceso, de conformidad con los artículos 29 y 209 Superiores. (Sentencias C-046/94, 1994; C-540/97, 1997; C-189/98, 1998; C-840/01, 2001; C-557/01, 2001; C-840/01, 2001; C-131/02, 2002; C-832/02, 2002; C-340/07, 2007; C-832/08, 2008; SU 431/15, 2015)

A nivel nacional, la Contraloría General de la República a través de la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, ejerce la potestad del resarcimiento del daño al patrimonio público en el marco de los procesos de responsabilidad fiscal; competencia que también es ejercida, a nivel territorial, por cada Contraloría municipal, departamental o distrital.

Procesalmente, la actuación de responsabilidad fiscal puede ser antecedida por una etapa previa de Indagación Preliminar, cuyo objeto es “verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él”. (Ley 610, 2000, art. 39)

En consecuencia, “cuando de la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores de este, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal”. (Ley 610, 2000, art. 40)

Con la entrada en vigencia de la Ley 1474 de 2011, se estableció el trámite verbal que consiste en la realización de dos audiencias públicas, a saber, una donde se rinden los descargos, y otra donde se adopta la decisión para el proceso de responsabilidad fiscal, como alternativa al trámite ordinario -escrito- señalado en la Ley 610 de 2000; así las cosas, en el trámite verbal, la apertura del proceso contiene, a su vez, la imputación de responsabilidad, que es proferida en un solo Auto, a diferencia de la Ley 610 de 2000, cuyas decisiones de apertura e imputación se realizan en providencias separadas y corresponden a dos momentos procesales diferentes.

De otra parte, “el proceso de responsabilidad fiscal puede ser de única instancia cuando la cuantía del presunto daño patrimonial estimado en el auto de apertura e imputación, o de imputación” -según se adelante bajo el trámite verbal u ordinario- “sea igual o inferior a la menor cuantía para contratación de la respectiva entidad afectada con los hechos, por el contrario, será de doble instancia cuando supere dicha cuantía”. (Decreto Ley 403, 2020, art. 143)

En fin, los anteriores rasgos característicos y procesales de la responsabilidad fiscal, también son aplicables para determinar la responsabilidad fiscal ambiental, pues los 3 elementos señalados en la Ley 610 de 2000 -modificados por el artículo 125 del Decreto 403 de 2020-,

deben estar presentes pero imprimiéndole el alcance ambiental; entonces, el daño será el ocasionado al patrimonio ecológico, la culpa grave o el dolo será la que el gestor fiscal o particular despliegue en su actuación u omisión y lo impacte de forma negativa, y finalmente, debe probarse la relación de causalidad. No obstante, esta conceptualización de lo que implica la responsabilidad fiscal ambiental, aún no se ha institucionalizado, razón por la que las investigaciones no han arrojado los resultados esperados en cuanto al deber de protección del medio ambiente, como se ilustrará posteriormente.

1.1.2 Informes anuales sobre los recursos naturales y el ambiente: ¿letra muerta?

La Contraloría General de la República actúa con el control fiscal ambiental en tres escenarios:

- “-Fiscalización de los actores del Sistema Nacional Ambiental.
- Fiscalización de las entidades territoriales y demás entidades del Estado.
- Fiscalización a los particulares que empleen bienes y recursos naturales en las actividades económicas que desarrollan” (Villate, 2006, p.21)

En cada uno de estos frentes de acción se evalúa la gestión ambiental, para ello, la doctrina propone los siguientes aspectos de análisis:

- Verificar la manera como se gestionan las actividades dirigidas a proteger, conservar, usar y explotar los recursos naturales mediante herramientas metodológicas que se han previsto en la Ley, cotejando los resultados de los programas, planes, proyectos y actividades ejecutadas en términos de eficacia y eficiencia.

-Comprobar si existe congruencia entre los recursos invertidos y la problemática medio ambiental, acorde a los indicadores ambientales, con el fin de evidenciar si hubo impacto positivo en el manejo de los bienes ambientales.

-Constatar el grado de cumplimiento de las normas y obligaciones ambientales.

-Revisar los planes, programas, proyectos y actividades de carácter ambiental para determinar si las inversiones realizadas se compaginan con los intereses de la comunidad, o si presentaron desvío hacia proyectos alejados del manejo, protección o recuperación del patrimonio natural. (Claros, 2001)

Por lo anterior, el control fiscal ambiental también se ejerce a través de la elaboración de los informes anuales sobre el estado de los Recursos Naturales y del Ambiente sustentados en el Congreso de la República o respectiva corporación pública en el ámbito territorial, en los cuales se presenta el diagnóstico de la gestión ambiental que en cada vigencia se especializa en un tema diferente que aborda la respectiva problemática ambiental con el fin de encaminar posibles escenarios de solución y de paso evaluar la política pública ambiental.

Adicionalmente, el informe se constituye como herramienta para el apoyo técnico a la función de control político ejercido por el Legislador, pues contiene un análisis económico sobre la manera como se destinó el recurso público, y un análisis ambiental, sobre la actualidad del patrimonio natural.

De otra parte, los documentos sectoriales que elabora la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, y el segmento ambiental incluido en la revista Economía Colombiana, son instrumentos que materializan el control fiscal ambiental originado en la Contraloría General de la República. (Contraloría General de la República, 2009)

Entre las publicaciones de análisis sobre el sector medio ambiente que realiza la Contraloría General de la República encontramos: i) El proceso administrativo de licenciamiento ambiental en Colombia; ii) Riesgos y posibles afectaciones ambientales al emplear la técnica de fracturamiento hidráulico en la exploración y explotación de hidrocarburo en yacimientos no convencionales en Colombia; iii) Panorama y retos de la gestión del cambio climático hacia la implementación de la Ley 1931 de 2018.

Precisamente, tanto los informes anuales como los documentos sectoriales evidencian que el Estado Colombiano, pese a su reconocimiento mundial por la biodiversidad y por la cantidad de herramientas de rango constitucional y legal para la protección ambiental, en la actualidad, está en crisis ambiental, pues el continuo incremento de los flagelos de destrucción de ecosistemas conlleva, entre otras consecuencias, a la acelerada deforestación, la deficitaria calidad del aire y la irreversible contaminación de las fuentes hídricas.

En efecto, del contenido de los Informes anuales publicados por la Contraloría General de la República en su página web, desde el año 2000 y hasta el año 2019, fue posible elaborar la siguiente matriz con las conclusiones y/o datos relevantes consignados en cada uno, para visualizar la realidad ambiental del Estado Colombiano.

		<p>aprovechamiento inadecuado del recurso; la inadecuada construcción de infraestructuras, especialmente en la Ciénaga Grande de Santa Marta, en Magdalena, y la Ciénaga de la Virgen en Cartagena; la contaminación de aguas y suelos por vertimientos domésticos e industriales; el cambio del uso del suelo, como resultado de la búsqueda de mayores beneficios en el corto plazo y expansión de la población; y, finalmente, los fenómenos naturales.” (Contraloría General de la República, 2001, p. 13)</p>
2001-2002	*Políticas sectoriales, bosques, participación ciudadana	<p>“El recurso bosque de nuestro país se encuentra seriamente disminuido. En la actualidad, solamente se cuenta con un 46% de su extensión original. Se han reducido en más del 95% los bosques secos tropicales y entre un 73% y 90% las áreas de bosque montano. Los factores causantes de esta situación son, en orden de importancia, la expansión de la frontera agropecuaria, la colonización, la producción maderera y el consumo de leña.” (Contraloría General de la República, 2002, p.7)</p> <p>“La normatividad para la participación ciudadana en la gestión ambiental tiene una marcada tendencia hacia lo judicial, lo que otorga al ciudadano reducidas perspectivas de involucrarse activamente en ella por vías diferentes a la queja y el reclamo, mientras que los mecanismos de índole administrativa adolecen de fallas, desde su mismo diseño, que no facilitan la intervención del ciudadano en la planeación y ejecución de las acciones de las instituciones. En consecuencia, no puede afirmarse que, a través de los mecanismos de participación ciudadana, se hayan abierto las puertas por completo a la democracia participativa en materia ambiental” (Contraloría General de la República, 2002, p. 199)</p>
2002-2003	*Saneamiento básico y ambiental	<p>“La disposición de los residuos sólidos –domésticos, comerciales e industriales, peligrosos y patógenos– es insatisfactoria en el país y constituye una seria amenaza a la salud de la población, especialmente la de bajos recursos, y a los propios ecosistemas.” (Contraloría General de la República, 2003, p. 2)</p> <p>“Sólo en 190 municipios hay algún sistema de tratamiento, con un cubrimiento efectivo del 7.7% de la población urbana. Obviamente, este tipo de plantas no existe para las aguas residuales en las áreas rurales, aunque algo se ha avanzado en las regiones cafeteras para evitar la contaminación de los ríos.” (Contraloría General de la República, 2003, p. 3)</p>
2003-2004	*Ecorregiones estratégicas. Política de producción más limpia	<p>“La problemática en materia de agua potable y saneamiento básico en las diferentes regiones se mantiene como tema central en los informes ambientales de las contralorías territoriales, debido a su gran peso dentro de las inversiones destinadas al componente ambiental. Nuevamente, se manifiesta la preocupación por la mala</p>

		<p>calidad del agua que se consume, especialmente en las áreas rurales, así como la falta de avances en tratamiento de aguas residuales, situación que conlleva a una mayor degradación del recurso hídrico.” (Contraloría General de la República, 2004, p. 113)</p> <p>“En cuanto a la evaluación de la contaminación hídrica, a la fecha no se cuenta con información primaria suficiente para producir un diagnóstico sistemático y fiable del estado del recurso hídrico superficial y subterráneo del país. Aunque el IDEAM ha diseñado una red de monitoreo para la calidad de las aguas superficiales y lluvias, los muestreos no se hacen de manera sistemática, y de parte de las autoridades ambientales regionales, el avance de esta tarea no va más allá de los muestreos de aguas que acompañan el proceso de implementación de tasas retributivas y algunos estudios ambientales.” (Contraloría General de la República, 2004, p. 160)</p>
2004-2005	*Río Magdalena. Comercio de bienes de la vida silvestre	<p>“Entre los principales factores que inciden en la contaminación del río se encuentran las prácticas agrícolas y actividades industriales no sostenibles en áreas ribereñas y cuencas aportantes, las prácticas inadecuadas de explotación minera—especialmente oro y carbón— en afluentes del río, con el consiguiente aporte de metales pesados y sólidos, derrames de hidrocarburos, y carencia de planes de saneamiento que contemplen el manejo y la disposición de residuos sólidos y líquidos.” (Contraloría General de la República, 2005, p. 220)</p> <p>“Existe una profunda debilidad en el manejo de la información por parte de las diferentes entidades en lo relacionado con el comercio de bienes derivados de la vida silvestre. Se observa que las autoridades ambientales y policiales y demás entidades con competencia en este comercio no tienen claridad sobre las cifras de producción, extracción, exportaciones legales y comercio ilegal de estos bienes, ni de las actividades de promoción y conservación de especies silvestres.” (Contraloría General de la República, 2005, p. 204)</p>
2005-2006	*Estado actual del licenciamiento ambiental en Colombia. *Ocupación Ilegal de bienes de uso	<p>* Cambios poco acertados en la legislación implican la legalización de la irregularidad, ya que numerosas actividades que han debido cumplir con lo establecido en la Ley 99 y después de 11 años de haberse reglamentado el proceso de licenciamiento ambiental, aún se encuentran desarrollándose sin cumplir con los requisitos ambientales, con las consecuencias nocivas para el medio ambiente. (Contraloría General de la República, 2006, p. 8)</p>

	público de importancia ambiental.	* No existe una ley marco para los páramos que incluya un manejo ecosistémico e integrador de todos los factores físicos, sociales, culturales y económicos, para aprovechamiento, administración y conservación acordes con la sostenibilidad que se requiere. (Contraloría General de la República, 2006, 114)
2006-2007	*Prevención y Atención de desastres. La Planificación y el Ordenamiento ambiental.	* Al revisar los diferentes análisis y evaluaciones realizados, se encuentra que los fenómenos que más afectan al país son los deslizamientos, inundaciones, avalanchas, sismos e incendios forestales. La probabilidad de ocurrencia de una inundación de gran magnitud es de cada dos años y un sismo de mediana a alta intensidad es de cada cuatro o cinco años, lo que ocasiona pérdidas que oscilan entre el 1% y el 2% del PIB. (Contraloría General de la República, 2007, p. 15) * Una dificultad de fondo, no sólo para la ordenación, sino para su implementación efectiva, lo constituye la extensión de las cuencas. En el caso de grandes cuencas, ni siquiera los esfuerzos nacionales han permitido consolidar el ordenamiento por las diferencias de intereses entre las administraciones territoriales, las autoridades ambientales con jurisdicción y los sectores productivos y de la sociedad civil en general. En este sentido, buena parte de los esfuerzos se han encaminado a la ordenación de cuencas de menor extensión (microcuencas). (Contraloría General de la República, 2007, 86)
2007-2008	*Calidad de agua potable / aguas subterráneas. Gestión de las áreas naturales protegidas.	*La inadecuada planificación del uso y ocupación de los suelos ha contribuido al deterioro de las cuencas y, por ende, a la cantidad y calidad de la oferta hídrica. Por ello, de 140 municipios de 16 departamentos presentan vulnerabilidad por disponibilidad de agua, debido a que, en muchos casos, las fuentes de suministro actuales corresponden a quebradas, cuyas aguas se han vuelto estacionales por la degradación de las cuencas. (Contraloría General de la República, 2008, p. 26) *La discusión de fondo debe centrarse en definir claramente quiénes y cómo reciben -y perciben- los beneficios de las áreas protegidas y, por otra parte, quiénes y cómo asumen responsabilidades frente a la declaración, administración y manejo de estas, en un marco de equidad y transparencia que permita el cumplimiento efectivo de los objetivos de conservación y mejorar sensiblemente su gobernabilidad. Más allá, es claro que los objetivos genéricos de los sistemas de áreas protegidas se lograrán a partir de la adecuada definición y articulación de un conjunto de áreas en el marco nacional, regional y local. (Contraloría General de la República, 2008, p. 58)

2008-2009	*Conservación de la biodiversidad	<p>*El 56,6% del territorio nacional, aproximadamente 363.289 km², ha sido transformado por completo al destinar tierras para usos humanos (el 95% del bosque seco tropical, el 40% de la selva del Chocó, el 80% de la vegetación andina, el 98,5% de los bosques desiduos y semidesiduos y casi la totalidad del bosque subandino); alrededor de 104.679 km² de la vegetación original ha sido fragmentada y 177.899 km² de sabanas, páramos, bosques y matorrales han sido afectados por las actividades antrópicas generando la degradación de los ecosistemas naturales. Tan sólo 86 de los 337 ecosistemas del país permanecen intactos o con reducidos niveles de alteración. (Contraloría General de la República, 2009, p. 38)</p> <p>*Los análisis sobre los cambios en las coberturas vegetales y el uso del suelo en las zonas de alta montaña de Colombia señalan que del área total de páramos, estimada en 1'932.955 ha, el 24%, (unas 463.336 ha) presentan algún grado de transformación y degradación, amenazando la oferta hídrica para gran parte de la población colombiana. (Contraloría General de la República, 2009, p. 97)</p>
2009-2010	* Uso sostenible de la biodiversidad	<p>“1) la eficiencia de la tasa retributiva, instrumento económico para el control de la contaminación hídrica, afectada por el constante cambio en las normas, que alcanza apenas el 52%, con un cumplimiento promedio de metas de descontaminación del 29%; el 9% de las cuencas priorizadas se han reglamentado; 2) la ejecución de planes de ordenación forestal del país sólo se logró en un 18%; 3) de las más de 4.000 especies que se reportan con algún grado de amenaza, existen planes para proteger a 118; 4) la cifra oficial de deforestación está en 90.000 ha/año y en 2009 se reforestaron un poco menos de 48.000 has; 5) sólo el 34% de los planes de saneamiento y manejo de vertimientos son controlados por las CAR-CDS; 6) los compromisos establecidos en los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) apenas se cumplen en un 39%; y 7) finalmente, no existe certeza sobre el número de redes ni estaciones de monitoreo de calidad de aire que existen en el país.” (Contraloría General de la República, 2010, pp. 9-10)</p>
2010-2011	*Minería y medio ambiente	<p>“El impacto de la minería sobre la calidad y cantidad de los recursos naturales, particularmente en zonas estratégicas que conservan la biodiversidad y regulan los ciclos hídricos ha sido negativo. Según los resultados de la evaluación existen al menos 2,2 millones de hectáreas con títulos mineros otorgados en zonas de reserva forestal (Ley 2ª de 1959); 36 mil hectáreas tituladas en parques nacionales naturales; y, 106 mil hectáreas otorgadas en zonas de páramo.” (Contraloría General de la República, 2011, p. 12)</p>

2013-2014	*Fauna silvestre	<p>*La baja inversión que realizan las entidades en la implementación de la Política de Gestión Ambiental de Fauna Silvestre afecta la continuidad de los monitoreos y seguimiento a poblaciones amenazadas, la falta de sistemas de información sobre el recurso, falta de personal idóneo, escaso personal para atender áreas geográficas representativas, discontinuidad de los funcionarios que manejan el área de fauna en las Corporaciones, por lo que aún no se tiene la información adecuada sobre el estado real de la fauna en el país. (Contraloría General de la República, 2014, p. 24)</p> <p>*El tráfico ilegal de especies en peligro de extinción representa un grave riesgo para nuestra biodiversidad; de las 46 especies amenazadas un 49% se encuentra “En peligro”, un 37% corresponde a especies “Vulnerables”, seguidas de un 13% de especies en estado “Crítico”, y un 1% de las “Casi amenazadas”. (Contraloría General de la República, 2014, p. 57)</p>
2014-2015	*Sostenibilidad ambiental	<p>“Este informe incluye el análisis y evaluación de la implementación y avance del componente de Sostenibilidad Ambiental - Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible previsto en el Plan Nacional de Desarrollo - PND 2010-2014 “Prosperidad para Todos” y del gasto público ambiental de las entidades del SINA para la vigencia 2014.” (Contraloría General de la República, 2015, p. 1)</p> <p>“Como sinopsis de la evaluación y las conclusiones plasmadas en el informe es importante destacar la importancia que tienen los principios de planificación, responsabilidad y coordinación, implícitos en las obligaciones y funciones de las autoridades estatales, especialmente las del SINA, de proteger el medio ambiente y su integridad, conservar las áreas o ecosistemas de especial importancia ecológica y administrar el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales; todo ello en el marco de la compatibilidad que debe existir entre el desarrollo económico del país y el derecho de todos sus habitantes a gozar de un ambiente sano.” (Contraloría General de la República, 2015, p. 12)</p>
2015-2016	*Estado de los recursos naturales	<p>“El 33% de los ecosistemas del país aún no cuentan con una representatividad dentro del Sistema Nacional Áreas Protegidas.” (Contraloría General de la República, 2016, p. 155)</p> <p>“Los humedales interiores que son fundamentales en la regulación y la disponibilidad hídrica del país, cubren el 2,2% del territorio continental. Sin embargo, ninguno de ellos cuenta con planes de manejo formulado o adoptado elevando su vulnerabilidad frente a</p>

	<p>tensores ambientales.” (Contraloría General de la República, 2016, p. 155)</p> <p>“Los manglares garantizan la oferta de los recursos pesqueros y a su vez protegen las costas contra de la erosión, por ello desde 1995 existe la obligatoriedad de zonificar y definir los usos permitidos. Aun así, el 23% se encuentran sin zonificar y tan solo el 60% de las áreas de manglares cuentan con planes de manejo formulado.” (Contraloría General de la República, 2016, p. 156)</p> <p>“En lo referente a ordenación y manejo de las zonas costeras el 87% de las costas no cuentan aún con un instrumento de planificación que oriente su gestión, aspecto que no es consecuente con su creciente deterioro por fenómenos de erosión costera.” (Contraloría General de la República, 2016, p. 156)</p> <p>“Los bosques en Colombia presentan tasas de deforestación crecientes causadas por actividades antrópicas e incendios forestales que afectan principalmente las jurisdicciones de Corpoamazonia, Cormacarena y CDA.” (Contraloría General de la República, 2016, p. 156)</p> <p>“El porcentaje de especies amenazadas es muy alto en los grupos de anfibios, aves, mamíferos, corales, tarántulas y escorpiones; sin embargo, no existen medidas efectivas por el gobierno en cuanto a su preservación. A pesar de considerarse una potencia hídrica, la distribución de este recurso en el país no permite asegurar la disponibilidad en la calidad requerida para el consumo humano y las diferentes actividades económicas.” (Contraloría General de la República, 2016, p. 156)</p> <p>“Según lo analizado en 2015 sólo el 28% de los municipios cuentan con agua apta para consumo humano de acuerdo con el Índice de Riesgo de Calidad del Agua. Adicionalmente tan solo el 25% de los municipios cuentan con PTAR en funcionamiento.” (Contraloría General de la República, 2016, p. 156)</p> <p>“El 28% de los suelos del país presenta algún conflicto afectando su calidad como consecuencia del uso inadecuado o la falta de prácticas que mejoren aprovechamiento de este recurso.” (Contraloría General de la República, 2016, p. 156)</p> <p>“La calidad del aire en el país presenta niveles crecientes de deterioro y los sistemas de información diseñados para monitoreo y control no responden satisfactoriamente a las necesidades de conocimiento para adoptar medidas oportunas que disminuyan la</p>
--	---

		<p>severa equivalen al 7,5% y 0,8% de la superficie de la Cuenca, respectivamente. Solo un 23,0% (4'479.390 ha) de la Cuenca no presenta evidencias de afectación por erosión. (Contraloría General de la República, 2018, p. 21)</p> <p>*De las 858.013 ha que tienen vocación agroforestal, forestal o de conservación de suelos, el 7% de su superficie total conjunta, presentan erosión severa o muy severa. De manera similar, el 12,4% de las tierras con vocación agrícola y el 9,4% de las de vocación ganadera también están afectadas por la erosión en estos grados. (Contraloría General de la República, 2018, p. 21)</p> <p>*En el ordenamiento del recurso hídrico de la cuenca se evidencia un rezago del 48% lo cual refleja el estado de la cuenca, dado que aspectos como asentamientos industriales y desarrollo de actividades agrícolas desarrollados en áreas no aptas para tal fin conllevan efectos negativos sobre los recursos naturales de la cuenca y por ende el deterioro de esta. (Contraloría General de la República, 2018, p. 32)</p> <p>*Se evidencia un atraso en el componente de saneamiento de aguas residuales en un 57% de los municipios de la cuenca, situación generalizada en el país, el cual no cumple el reto principal del plan sectorial para el saneamiento básico que comprende la ampliación de coberturas de alcantarillado en áreas urbanas y por ende el tratamiento de las aguas residuales en zonas rurales, lo que a su vez tiene un impacto negativo en el medio ambiente e incide en la salud de la población que habita en la cuenca. (Contraloría General de la República, 2018, p. 93)</p>
2018-2019	*Deforestación	<p>“El análisis de las cifras de deforestación en Colombia para los años 2010 – 2017, la CGR estableció que los departamentos de Caquetá, Meta, Antioquia, Guaviare, Putumayo, Chocó, Santander y Norte de Santander presentaron la mayor área deforestada acumulada con 1.025.250 ha que representan el 73,3 % del total reportado para el país (1.398.016 ha)” (Contraloría General de la República, 2019, p. 128)</p> <p>“La falta de ejecución, control y seguimiento a las compensaciones ambientales derivadas de proyectos objeto de licenciamiento, han contribuido al crecimiento de un pasivo ambiental con la población del país, cuyo cálculo y efectos</p>

		no son estimados ni por las CAR en sus áreas de jurisdicción ni por la ANLA. Una cifra que da cuenta de esta situación es el resultado obtenido del presente análisis donde se identificó un cumplimiento entre el 6 y el 21 % de las compensaciones ordenadas por cambio de cobertura boscosa.” (Contraloría General de la República, 2019, p. 172)
--	--	--

Nota: Contraloría General de la República. Informes sobre el estado de los Recursos Naturales y del Ambiente. 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006, 2006-2007, 2007-2008, 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019.

Las conclusiones contenidas en los informes evidencian que la situación actual del patrimonio ecológico del Estado Colombiano presenta deterioro y pérdidas que se acentúan cada año, además, son débiles las medidas institucionales para restaurar los daños ocasionados a los bienes y servicios ecosistémicos; de hecho, las decisiones recientes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, adoptadas bajo el enfoque ecocéntrico, son las que han promovido acciones de cooperación concretas entre las autoridades administrativas para detener y revertir los procesos de degradación ambiental.

En definitiva, limitarse a la presentación del panorama ecológico y la inversión en materia ambiental, sin incluir los resultados concretos del ejercicio del control fiscal ambiental - resarcimiento del daño-, no es suficiente, ya que la verificación del estado del ambiente, en términos de avance en su protección y conservación, a partir de los reportes emitidos por las entidades que involucran misionalmente al patrimonio ecológico, si bien constituye un importante aporte para el diagnóstico de la problemática a nivel nacional, no es significativo en términos del cumplimiento del deber constitucional asignado a los entes de control fiscal en materia ambiental.

1.2 Resultados obtenidos en el ejercicio del Control Fiscal ambiental: dificultades en cifras

Para una eficiente gestión ambiental se necesita del conocimiento en detalle de los recursos naturales que posee el Estado, así mismo, del grado del deterioro en el que se encuentran, del cálculo de la pérdida por explotar o sobreexplotarlos, finalmente, se requiere de la identificación de la amenaza de los recursos o de aquello que ya se han agotado. No obstante, las acciones implementadas desde 1991 para impulsar el ambiente a través de la gestión se circunscriben a verificar la observancia de las disposiciones normativas sobre la materia.

(Giraldo, 1996)

Al respecto, se precisa que no existe unidad en la metodología usada para ejercer el control fiscal al ambiente en todo el territorio colombiano, de esta manera, elementos como el inventario del patrimonio natural, los indicadores de impacto ambiental, el diagnóstico territorial, la forma en que debe orientarse la contabilidad de costos ambientales, entre otros aspectos, aún no han sido definidos e incorporados al ordenamiento jurídico; en consecuencia, cada Contraloría, ya sea la General o las Territoriales, ejercen el control fiscal ambiental usando procedimientos diferentes y herramientas que privilegian el ejercicio analítico de gestión ambiental realizada mientras que las continuas pérdidas de los bienes naturales se incrementan a diario.

En efecto, la Entidad de Control Fiscal de la República ha señalado que “persiste la dificultad de los entes fiscales para detectar el gasto puramente ambiental, ya que los informes de sus sujetos de control, por falta de claridad de una metodología unificada y la estandarización de los informes, reportan muchos rubros que no son propiamente ambientales, como es el caso del agua

potable y acueducto, los gastos de atención y prevención de desastres y obras de infraestructura y prestación de servicios de saneamiento básico que no están destinados específicamente a conservación, mitigación y protección de los recursos naturales y del medio ambiente.”

(Contraloría General de la República, 2005, p. 105)

Sobre el resultado concreto obtenido por la aplicación del control fiscal ambiental, tomando como fecha de partida el año 2000 hasta la fecha, la Dirección de Vigilancia fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, mediante el oficio radicado 2020EE0054286 del 28 de mayo de 2020 respondió una petición de información en la que se destaca lo siguiente:

- a) Sobre el cálculo del daño fiscal en materia ambiental no emitió pronunciamiento alguno, por el contrario, señaló que, atendiendo las disposiciones constitucionales y legales, la Contraloría General de la República sólo evalúa si las autoridades están cumpliendo con las funciones y responsabilidades asignadas en esta materia, además, que no es su competencia el establecimiento de metodologías ni la realización de valoración económica ambiental.
- b) Respecto de implementar la valoración de costos ambientales, indicó que se ha expedido la Resolución REG-EJ-0052-2019 modificatoria de la REG-EJE-0045-2018 que versa sobre el “*Procedimiento Especializado de Auditoría al Principio de Valoración de Costos Ambientales*”, el cual se concibió como complemento a los enfoques de las auditorías de desempeño, financieras y de cumplimiento, cuyo objeto es determinar si los aspectos ambientales tanto biofísicos como sociales fueron tenidos en cuenta durante el desarrollo de las labores de los sujetos que adelantan proyectos.

- c) Sobre el principio de desarrollo sostenible que insertó el Acto Legislativo No. 04 de 2019 informó que a través de la recientemente creada Dirección de Desarrollo Sostenible y Valoración de Costos Ambientales se fijará una ruta para abordar el nuevo principio, por lo que aún no hay avance al respecto.
- d) El Procedimiento Especializado de Valoración de Costos Ambientales ha sido aplicado en 26 auditorías, así:

13 auditorías incluidas en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2019 – Segundo Semestre, (...) en las diferentes Contralorías Delegadas y en los diferentes enfoques de auditoría (financiera y cumplimiento); así: Medio Ambiente (4 auditorías), Gestión Pública (2 auditorías), Social (2 auditorías), Minas y Energía (1 auditoría), Defensa (1 auditoría), Agropecuaria (1 auditoría) e Infraestructura (2 auditorías).

13 auditorías correspondientes al PVCF 2020 primer semestre (2020 I), las cuales se encuentran actualmente en proceso de liberación y comunicación. (CGR, 2020EE0054286, 2020)

Como se observa, no es clara la manera como se determina el alcance del daño fiscal ambiental y la intervención del principio para valorar los costos ambientales en la concreción de resultados del control fiscal ambiental, más aún cuando el artículo 8 de la Ley 42 de 1993 fue derogado por el Decreto Ley 403 de 2020, del cual se desprendía el deber de cuantificar el impacto ocasionado a los recursos naturales y el ambiente por su uso y deterioro. Así mismo, se exigía la evaluación a la gestión enfocada en proteger, conservar, usar y explotarlos, siendo este

último aspecto el que abarca, en la actualidad, la comprensión del control fiscal ambiental dejando a un lado los resultados cuantitativos.

Precisamente, la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, mediante oficio radicado 2020EE0046752 del 08 de mayo de 2020 respondió -a la petición de relación de procesos de responsabilidad fiscal iniciados, desde el año 2000 a la fecha, por daño fiscal ambiental, especificando cuáles y cuántos se fallaron declarando la responsabilidad e indicando la cuantía del daño resarcido- que verificado el Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal (SIREF) se encontraron 367 decisiones de fondo en el período requerido, describiendo el detalle de cada una en un cuadro anexo.

Sin embargo, analizada la información incluida en el cuadro detalle de las actuaciones realizadas por el Ente de control, se concluye lo siguiente:

- a) Sólo se reportaron 289 decisiones de fondo adoptadas dentro de indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal (ordinario y verbal), iniciadas desde el año 2001 a la fecha, discriminados en el Gráfico 1 y 2.

Ilustración 1 Total Indagaciones Preliminares y Procesos de Responsabilidad Fiscal iniciados por daño fiscal ambiental (2001-2020)



Nota. Elaboración Propia. Contraloría General de la República. Anexo oficio radicado 2020EE0046752 del 08 de mayo de 2020.

De las 289 decisiones de fondo adoptadas en las actuaciones que se iniciaron por daño fiscal ambiental, en el período 2001 a 2020, 117 corresponden a Indagaciones Preliminares, 166 a Procesos de Responsabilidad Fiscal adelantados bajo el trámite ordinario, y, 6 a Proceso de Responsabilidad Fiscal surtidos con trámite verbal.

Ilustración 2 Indagaciones preliminares y Procesos de Responsabilidad Fiscal decididos anualmente por daño fiscal ambiental (2001-2020)



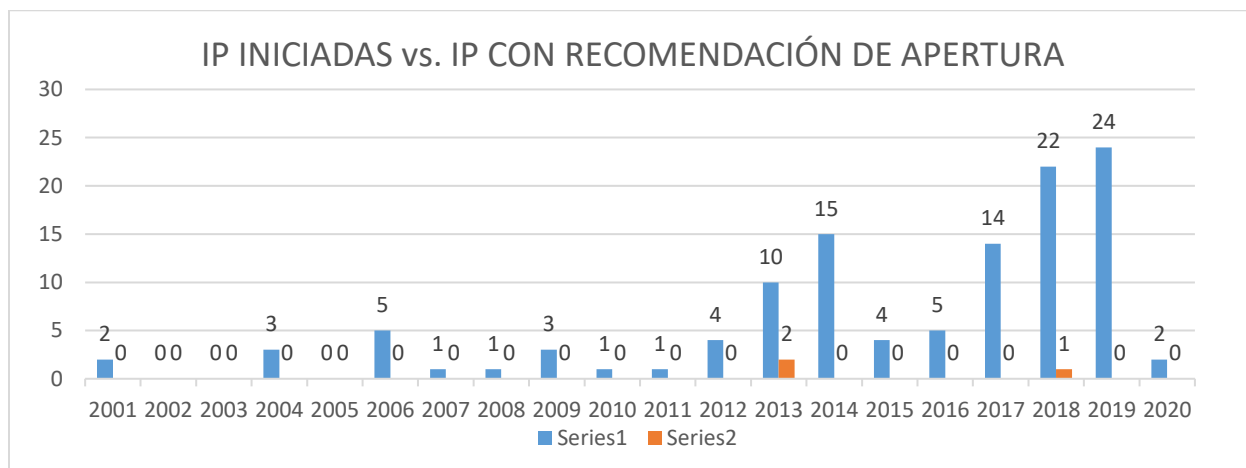
Nota. Elaboración propia. Contraloría General de la República. Anexo oficio radicado 2020EE0046752 del 08 de mayo de 2020.

Como se observa, al discriminar por año las 289 decisiones de fondo, a partir del año 2014 se aumentó la cantidad de asuntos decididos, tanto en Indagaciones Preliminares como en Procesos de Responsabilidad Fiscal. Téngase en cuenta que la decisión de fondo puede ser de Archivo, Fallo sin Responsabilidad Fiscal o Fallo con Responsabilidad Fiscal.

Si comparamos estas cifras con los resultados que se presentan anualmente en los Informes para el Congreso de la República, durante igual período de 20 años, es concluyente que el impacto del principio constitucional para la valoración de costos ambientales a cargo de los entes de control fiscal ha sido bajo. Sin embargo, en un poco más del último lustro, se refleja un incremento de los hechos generadores de daño que han dado lugar al inicio de actuaciones de responsabilidad fiscal, lo cual demuestra el interés de la entidad por el tema ambiental, materializado en las herramientas de auditoría y la estructura funcional adoptada para el fortalecimiento misional en virtud del deber constitucional asignado.

- b) Sólo 3 Indagaciones Preliminares culminaron con Auto de cierre y recomendación de apertura de Proceso de Responsabilidad Fiscal proferidos en la vigencia 2013 y 2018, equivalentes al 2.5% de las 117 iniciadas para el período 2001-2020, las demás fueron decididas con Auto de Archivo, como se ilustra en el Gráfico 3.

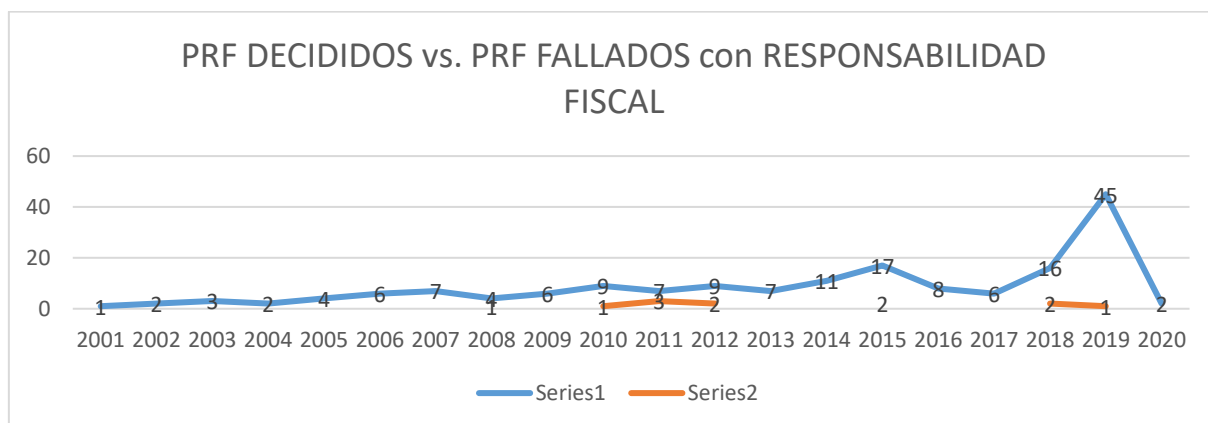
Ilustración 3 Indagaciones Preliminares iniciadas vs. Indagaciones Preliminares decididas con recomendación de apertura



Nota. Elaboración propia. Contraloría General de la República. Anexo oficio radicado 2020EE0046752 del 08 de mayo de 2020.

- c) Sólo 12 procesos resolvieron fallar con responsabilidad fiscal por daño fiscal ambiental, equivalente al 6.9% de los 172 iniciados bajo el trámite ordinario y verbal, para el período 2001-2020, los demás fueron decididos con Auto de Cesación de la acción fiscal y Archivo o Fallo Sin Responsabilidad Fiscal, como se ilustra en el Gráfico 4.

Ilustración 4 Procesos de Responsabilidad Fiscal iniciados vs. Procesos de Responsabilidad Fiscal fallados con responsabilidad fiscal

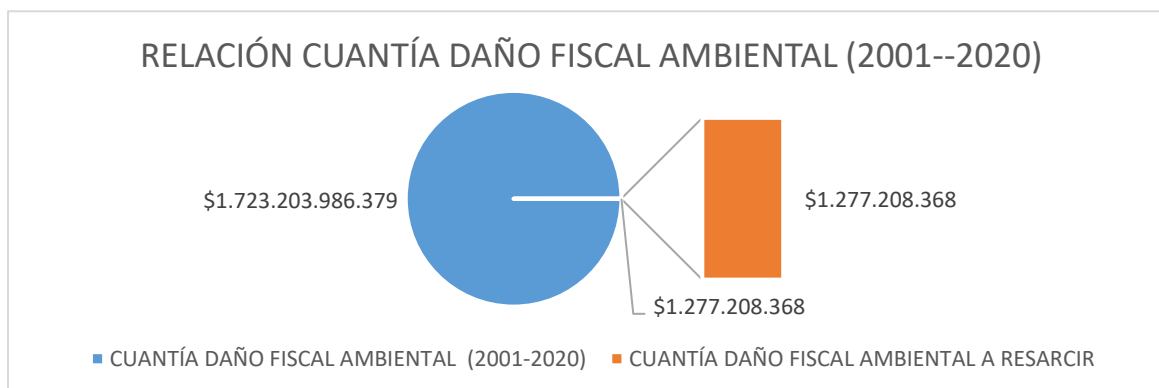


Nota. Elaboración propia. Contraloría General de la República. Anexo oficio radicado 2020EE0046752 del 08 de mayo de 2020.

Respecto de los literales b y c se puede colegir la difícil tarea de los entes de control para declarar responsables fiscales, ya que en el sistema de la responsabilidad subjetiva activado por hechos generadores de daño detectados en el ejercicio de un control fiscal posterior y selectivo, - hoy modificado con la entrada en vigor del Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020-, procesalmente se puede desvanecer la materialidad del acto administrativo que sirva de título para el resarcimiento del daño. Adicionalmente, en materia ambiental, esta situación se agrava por las dificultades conceptuales derivadas del principio que permite valorar los costos ambientales, hoy aunado a las que pueden desprenderse de la concepción del desarrollo sostenible como principio; adicionalmente, están las dificultades que conlleva la configuración del daño fiscal ambiental en sí mismo y la calidad de los sujetos que intervinieron en su ocurrencia.

- d) Las 289 actuaciones iniciaron por un daño fiscal ambiental cuantificado en \$1'723.203'986.379,33 pero sólo 12 finalizaron con una decisión que declara la responsabilidad fiscal en cuantía de \$1.227'.208.368, es decir, el 0.071% del detrimento ocasionado al patrimonio ambiental podrá ser resarcido una vez cobren firmeza los actos administrativos definitivos, como se representa en el Gráfico 5.

Ilustración 5 Relación cuantía de daño fiscal ambiental vs. Cuantía de daño fiscal ambiental a resarcir (2001-2020)



Nota. Elaboración propia. Contraloría General de la República. Anexo oficio radicado 2020EE0046752 del 08 de mayo de 2020.

La cuantía del daño a resarcir es mínima frente al deterioro ocasionado al patrimonio ambiental durante 20 años, aunque se resalta que sólo hasta el año 2018 se expidió el procedimiento especializado para la valoración de costos ambientales, que, si bien visibilizó la necesidad del Ente de control de materializar el mandato constitucional en materia ambiental, aún no ha mostrado un avance significativo en la cuantificación del daño.

En efecto, las dificultades técnicas en la aplicación de este procedimiento de auditoría pueden aprovecharse procesalmente para obtener decisiones de archivo o de fallo sin responsabilidad fiscal, adicionalmente, la insolvencia de los responsables fiscales hacen que la recuperación coactiva de los recursos, tornen inane el resarcimiento, inclusive, en el escenario hipotético de pago, no existe relación entre el recurso girado al Tesoro Nacional con la mitigación del daño ocasionado al medio ambiente, cuestión que no fue considerada en el proceso de fortalecimiento institucional en esta área.

- e) Los hechos generadores de daño fiscal ambiental que se han investigado se originan, mayoritariamente, en la ejecución irregular de la contratación suscrita por los sujetos

vigilados de la Contraloría Delegada de Medio Ambiente, evidenciando que persiste la confusión entre lo que se debe entender por el aspecto ambiental y lo que constituye obra civil, conllevando a imprecisiones en los registros de las inversiones ambientales.

Esta situación se ejemplifica con los hechos investigados que fueron decididos mediante 12 Fallos con Responsabilidad Fiscal proferidos en el período 2001-2020, a saber:

Tabla 3 Relación de hechos generadores de daño fiscal ambiental fallados con responsabilidad (2001-2020)

No.	HECHO GENERADOR DAÑO FISCAL AMBIENTAL
1	DEFICIENTE EJECUCION DEL CONTRATO 159-2002 (CAR)
2	INCUMPLIMIENTO INTERVENTORIA AL CONTRATO 4506 (CAR)
3	NO HIZO EFECTIVAS ANTE LA ASEGURADORA Y ANTES DE SU VENCIMIENTO LA POLIZA 7607745 DE CUMPLIMIENTO Y MANEJO DEL ANTICIPO CORRESPONDIENTE AL CONTRATO 3846 DE 2002 (ALCANTARILLADO)
4	PRESUNTA IRREGULARIDAD EN EL MANEJO DE ANTICIPO EN EL CONTRATO DE OBRA NUMERO 004 DE 2007 (ALCANTARILLADO)
5	PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA EJECUCION DE CONTRATOS PARA CONSTRUCCION DE RELLENOS SANITARIOS
6	IRREGULARIDADES EN EL CONTRATO 4500 DE 2002 (CAR)
7	INEXISTENCIA DE SOPORTES DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO SIN NUMERO DE FECHA 12 DE NOVIEMBRE DE 2004, CUYO OBJETO CONSISTIA EN DESARROLLAR PLAN DE GOBIERNO PARA CONSECUSSION DE RECURSOS PARA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE.
8	MULTAS DURANTE LA VIGENCIA 2008, IMPUESTAS POR EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE.
9	EROGACIÓN AL PRESUPUESTO DE GASTO OTROS SECTORES, MEDIO AMBIENTE DESCONOCIENDOSE LAS OBLIGACIONES.
10	IRREGULARIDADES EN LA CELEBRACION DE LA REUNION DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA ENTIDAD POR FUERA DE LA SEDE PRINCIPAL, VIOLANDO LAS NORMAS DE AUSTERIDAD DEL GASTO VIGENTE.
11	PRESUNTAS IRREGULARIDADES RELACIONADAS CON LA CONSTRUCCION DE 4 AULAS Y UNA UNIDAD SANITARIA.
12	IRREGULARIDADES EN LA EJECUCIÓN DE CONTRATO PARA RELLENO SANITARIO.

Nota. Elaboración propia. Contraloría General de la República. Anexo oficio radicado 2020EE0046752 del 08 de mayo de 2020.

Por lo anterior, se torna esencial superar esta dificultad, pues la eficaz gestión fiscal ambiental que apliquen los sujetos vigilados garantiza un uso adecuado de los recursos dirigidos a proteger y conservar el ambiente, y, en consecuencia, la misión constitucional asignada a los entes de control se reflejaría en los resultados obtenidos en beneficio del patrimonio ambiental.

2. CAQUETÁ: CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN UN TERRITORIO AMAZÓNICO SUJETO DE DERECHOS.

El estatus de sujeto de derecho reconocido a los territorios amazónicos, entre ellos, el Departamento del Caquetá, es un escenario que demanda un sistema control fiscal ambiental fortalecido en su aplicación técnica para concretar la efectiva protección del patrimonio natural frente a la problemática ambiental ocasionada por la actuación de quienes en el ejercicio de la gestión pública o de los particulares que coadyuvan a la función pública generan un impacto negativo por el inadecuado manejo o la inobservancia del equilibrio en los costos-beneficios ambientales. En ese sentido, el control fiscal ambiental en el territorio debe exceder los límites de la vigilancia a la inversión y la rendición del informe anual para enfocarse en el resarcimiento del daño fiscal ambiental, que exige el andamiaje constitucional de nuestro Estado social de Derecho.

2.1 Caracterización de la problemática ambiental en el Departamento de Caquetá, puerta de oro de la Amazonía Colombiana.

Desde que la Carta Política de 1991 fue promulgada, la garantía del desarrollo sostenible ha sido un objetivo primordial para la actividad del Estado Colombiano, lo que implica, a su vez, la

tutela para la diversidad e integridad medioambiental, tal como fue reconocida en la Sentencia T-411 de 199 de la Corte Constitucional cuando afirmó que

la protección al ambiente no es un "amor platónico hacia la madre naturaleza", sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo, el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico - artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes. (Sentencia T-411/99, 1999)

Definitivamente, el concepto de desarrollo sostenible, que fue acuñado desde 1987 en la Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1987 o Informe Brundtland, y posteriormente afianzado en la Conferencia de Río en 1992 o Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 incidió en la institucionalidad ambiental de Colombia, pasando de una etapa conservacionista, caracterizada por la creación del Inderena - Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente- en 1968 con la respectiva expedición del Código de los Recursos Naturales Renovables en 1974, a otra etapa, de

gestión ambiental integral, donde los bienes y servicios ecosistémicos centraron la atención del Estado, y la participación social se consideró como elemento principal en el desarrollo a largo plazo, tal como lo contempló el constituyente en 1991, posteriormente regulado en la Ley 99 de 1993. (Guhl et al., 2015)

En efecto, el Sistema Nacional Ambiental, previsto en la Ley 99, 1993 más que un conjunto de instituciones se puede comprender como una sinergia entre las acciones de quienes manejan el medio ambiente en el Estado, direccionadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Precisamente, esta cartera del gobierno nacional define la regulación y las políticas que deben observarse para recuperar, conservar, proteger, ordenar, manejar, usar y aprovechar los recursos naturales renovables, conforme lo establece el artículo 5 de la citada Ley.

Precisamente, dentro las funciones asignadas, se tornan esenciales: “a) coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables, b) establecer el Sistema de Información Ambiental, y c) organizar el inventario de la biodiversidad y de los recursos genéticos nacionales” (Decreto 3570/11,2011), porque “la información simétrica y concertada, con las mismas posibilidades de acceso y con algún nivel de homologación en su interpretación por parte de todos los agentes que toman decisiones, incluyendo a la opinión pública, se convierte en el principal instrumento de diálogo para la gestión ambiental”(IDEAM, 2001, p. 46)

Así las cosas, mediante el Decreto 1600 de 1994 quedaron definidas las funciones del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) entre las cuales se

destacan la de dirigir y coordinar el Sistema de Información Ambiental (SIAC) a cargo en la generación de conocimiento para adoptar las decisiones, así como para impulsar los procesos educativos y de participación social en el desarrollo sostenible que debe materializarse en el territorio continental y marino colombiano; adicionalmente, en virtud del artículo 6 del Decreto 1277, 1994, el IDEAM “entregará al Ministerio del Medio Ambiente un balance anual sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales renovables, así como recomendaciones y alternativas para el logro de un desarrollo en armonía con la naturaleza, para todo el territorio nacional” (Decreto 1277/94 , 1994, art. 6)

Entonces, para caracterizar la problemática ambiental de determinada zona del Estado colombiano se debe acudir, principalmente, a los informes del IDEAM que, junto a los aportes de las entidades científicas del Ministerio del Medio Ambiente, así como los realizados por las Corporaciones ambientales y, en general, por los otros integrantes del SINA, rinden el diagnóstico del estado físico de todo el recurso natural existente; diferente al Informe anual que elabora la Contraloría General de la República, por mandato constitucional del artículo 268 numeral 7, pues éste se enfoca en la inversión y el gasto ambiental del Estado, e incluye una evaluación de políticas ambientales vigentes, así como la verificación de las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo respecto al medio ambiente.

En este sentido, conocer cuál es el estado de la amazonia colombiana, a partir de uno de los departamentos que integran la región, permite dimensionar los efectos del control fiscal ambiental, porque hace parte del bioma más importante a nivel mundial, así lo concluye CEPAL & PATRIMONIO NATURAL (2013) al afirmar que

La Amazonia es una extensión de 7,4 millones de km² que representa 5% del área continental mundial, y son territorios de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Se estima que los bosques amazónicos ofrecen la mayor biodiversidad de flora y fauna del planeta, y en su superficie pueden cohabitar el 50% del total de las especies vivas existentes. La Amazonia cuenta en la actualidad con la mitad de la biodiversidad mundial, por lo que su destrucción puede significar que las futuras generaciones no puedan disfrutar del bienestar asociado con la diversidad genética. La cuenca del río Amazonas tiene una longitud de cerca de 6.600 km, la más grande del mundo, con un promedio de 230.000 m³ de agua por segundo, que corresponde a cerca de 20% del agua dulce de la superficie terrestre mundial. Este bioma es reconocido por ser productor de servicios ecosistémicos y de control climático de alcance planetario. (CEPAL, 2013, p.12)

Ahora bien, en Colombia, la Región Amazónica “está conformada, desde el punto de vista administrativo, por el área total de seis departamentos (Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo, Vaupés y Amazonas) y, por parte de los departamentos de Meta, Vichada y Cauca. En total cubre una superficie de 493.680 km², casi 50.000 km² más de lo que fue declarado reserva forestal en el año 1959 con la expedición de la Ley 2^a” (IDEAM, 2002, p. 445). Esta región representa una prioridad para el Gobierno Nacional, en primer lugar, por el contenido obligacional adquirido con la suscripción de la Convención Marco sobre Cambio Climático de París de 2015, y, en segundo lugar, por la decisión de la Corte Suprema de Justicia plasmada en la Sentencia STC 4630 de 2018, que la declaró Sujeto de Derechos.

Al respecto, la máxima autoridad de justicia ordinaria ordenó implementar medidas para afrontar la problemática ambiental en que se ha visto sumida la región Amazónica por los siguientes flagelos: a) deforestación ocasionada por el incremento desmesurado de cultivos ilícitos y de minería ilegal; b) ausencia del Estado en territorios que sirvieron de escenario para el conflicto armado; c) incendios por la frontera agrícola expandida irracionalmente; d) la desmedida implementación de cultivos agroindustriales y ganadería extensiva; e) otorgamientos de licencias, títulos de propiedad y concesión minera sin las debidas medidas preventivas; f) cambio climático por la destrucción de la selva; g) ausencia de cálculos científicos para determinar la cantidad de carbono liberado por las quemas y pérdida de biomasa (Sentencia STC-4360, 2018)

Reconocer a la Amazonía como un sujeto de Derechos fue una decisión que indirectamente cuestionó la efectividad de cada programa y proyecto ejecutado con ocasión del Tratado de Cooperación Amazónica, suscrito el 3 de julio de 1978 por los Estados integrantes de la Amazonía, como lo son: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, que fue incorporado al ordenamiento jurídico colombiano con la Ley 74 de 1979; igualmente, deja en entredicho los resultados de las políticas públicas implementadas para cumplir con las obligaciones de carácter ambiental adquiridas en virtud de otros convenios y tratados de derecho ambiental internacional.

Precisamente, la situación actual de la Amazonía Colombiana dista, por ejemplo, del principal objetivo del Tratado de Cooperación Amazónica, contenido en el artículo 1, que promociona el desarrollo solidario entre territorios amazónicos y mantiene el equilibrio de la tríada crecimiento económico, amparo del medio ambiente y uso razonado de los recursos naturales, que fue

reafirmado en el año 2010 con la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica, sin que a la fecha se tengan logros relevantes al respecto.

En efecto, los incendios forestales en el Amazonas, fueron importantes hechos noticiosos del segundo semestre del año 2019, y son muestra de la ausencia de acciones contundentes contra el daño ambiental, creándose el escenario para la firma del Pacto de Leticia por el Amazonas, en el mes de septiembre de esa anualidad, con el fin de procurar la conservación, desarrollo y aprovechamiento sostenible de este bioma a partir de respuestas conjuntas ante desastres ecológicos que se presenten en cualquier Estado de la región; así mismo, con el fortalecimiento de acciones para enfrentar presiones como la deforestación, la tala selectiva y la explotación ilícita de minerales, y, con el avance en la generación de conocimiento científico se sustentan las decisiones que redundan en la protección de la Amazonía. (Pacto de Leticia, 2019). No obstante, este cuerpo normativo interregional, no hace más que visibilizar los compromisos que de antaño se habían adquirido con la comunidad internacional en la conservación del bioma amazónico, los cuales, hasta el año 2019, aún no se han podido materializar.

Precisamente, el Departamento de Caquetá, nominado puerta de oro de la Amazonía colombiana, ha sido protagonista del flagelo de la deforestación que presenta la región, los informes de alertas tempranas elaborados por el IDEAM señalan que durante el último trimestre del año 2018, uno de sus municipios, Cartagena del Chairá, fue el más deforestado del país, seguido por Solano y San Vicente del Caguán, que también hacen parte de la estructura político administrativa, además, que el Caquetá concentró el 45,9% de las detecciones registradas en la Amazonía. (IDEAM, 2018). Esta situación persistió para el año 2019, al registrarse la pérdida

de 28.000 hectáreas que integran el territorio de los departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare, concentrando la región amazónica el 85% de las alertas de deforestación. (IDEAM, 2019)

Esta situación también fue detectada por la Contraloría General de la República, con su Diagnóstico sobre la deforestación colombiana en el período 2010-2018 del Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente 2018-2019, en efecto “al realizar el análisis de las cifras de deforestación en Colombia para los años 2010 –2017, la CGR estableció que los departamentos de Caquetá, Meta, Antioquia, Guaviare, Putumayo, Chocó, Santander y Norte de Santander presentaron la mayor área deforestada acumulada con 1.025.250 ha que representan el 73,3 % del total reportado para el país (1.398.016 ha)” (Contraloría General de la República, 2019, p. 128). Igualmente, “se evidenció que en el departamento de Caquetá existen áreas con cultivos agrícolas establecidos en el parque nacional natural serranía de Chiribiquete, correspondientes a 375.870 ha de las cuales 2.232 ha se relacionan directamente con la deforestación. (Contraloría General de la República, 2019, p. 140)

Inclusive, CORPOAMAZONIA, como autoridad ambiental que hace presencia en el departamento de Caquetá, en un comunicado del 30 de marzo de 2020, informó la activación de puntos de calor en Cartagena del Chairá y San Vicente del Caguán, indicador de incendios ocurridos en área rural, detectados por el Geovisor del IDEAM, situación reprochable ante la pandemia por COVID -19, así lo manifestó la corporación:

La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia), rechaza y repudia que personas inescrupulosas aprovechando la emergencia sanitaria por causa de la expansión mundial del COVID 19 que vive nuestro país, continúen realizando

daños ambientales tan graves sobre áreas de especial importancia ecológica y áreas naturales protegidas en nuestra jurisdicción. (Corpoamazonía, 2020)

La Universidad de la Amazonia, con oficio R-299 del 27 de mayo de 2020, describe que la problemática ambiental del Departamento de Caquetá se origina en actividades antrópicas como la tala de bosque, el inadecuado manejo de basuras, los cultivos de uso ilícito, la ganadería extensiva, la minería ilegal, la exploración y explotación de hidrocarburos, el tráfico de flora y fauna, así como la pesca ilegal. Este diagnóstico se construyó a partir de los estudios que se realizan en el Observatorio Ambiental y de Paz de la Amazonía “OBSERVAM”, para contribuir a la solución de problemáticas de los entornos sociales y productivos de la Región Amazónica, previa revisión y formulación de políticas públicas.

En igual sentido, la información suministrada por Corpoamazonía en Oficio DTC-1975 del 06 de mayo de 2020, evidencia que la problemática ambiental del Departamento de Caquetá, se relaciona directamente con las actividades antrópicas, como la densidad poblacional en el corredor de paisaje de Piedemonte hacia Llanura Amazónica, toda vez que este factor genera efectos negativos por ausencia de un adecuado proceso que maneje las aguas residuales, así como la disposición de los residuos sólidos, conllevando a la contaminación de los ecosistemas terrestres y acuáticos.

Por otra parte, Corpoamazonía también menciona que el proceso de colonización del paisaje de cordillera impacta negativamente áreas ecológicas vitales como los páramos, desencadenando procesos erosivos y pérdida de estabilidad de laderas. Adicionalmente, se

presenta un agresivo cambio de cobertura del suelo debido a la implementación de actividades como la ganadería extensiva y los cultivos ilícitos implicando la pérdida de biodiversidad, las modificaciones al microclima, y la susceptibilidad de incendios forestales, fenómeno de manejo frecuente y crítico; así las cosas, la autoridad ambiental identifica como principales flagelos “el acaparamiento ilegal de tierras, los cultivos de uso ilícito, la extracción ilegal de yacimientos mineros, las obras de infraestructura y la extracción ilegal de madera.” (Corpoamazonía, 2020, p. 1)

Entonces, en Colombia, y en este caso, en el Departamento de Caquetá, se tiene completamente identificados los hechos generadores de daño ambiental y los actores involucrados en su ocurrencia como se colige de cada informe elaborado por del IDEAM o por las entidades del SINA, o por el órgano de control fiscal, así como por las investigaciones elaboradas por el Observam, sin embargo, existe un sinnúmero de acciones emprendidas en programas, proyectos y políticas públicas que se circunscriben al ámbito de la prevención y no han logrado avances en la mitigación de los daños ambientales.

Así las cosas, el reconocimiento de la Amazonía -incluido Caquetá- como sujeto de Derechos, que resolvió otorgar la Corte Suprema de Justicia en Sentencia STC 4360-2018, necesita la aplicación del principio constitucional para valorar económicamente el daño fiscal ambiental que se le ocasiona diario y lograr su resarcimiento, ya que la inversión de recursos realizada para la protección y conservación no se compadece con el continuo deterioro y pérdida del patrimonio ambiental, tornándose urgente que la reparación del daño fiscal ambiental surta los efectos

ecológicos necesarios, con el fin de que la constitucionalización de ficciones jurídicas para la salvaguarda del medio ambiente, por ejemplo, puedan compaginarse con la realidad.

2.2. Resultados obtenidos en el ejercicio del control fiscal territorial ambiental en el Caquetá.

La Guía de Auditoría Territorial -GAT- expedida con fundamento en las normas internacionales ISSAI, en el mes de noviembre de 2019, por la Contraloría General de la República, define como mandato para el nivel territorial “la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración. La vigilancia de la gestión fiscal incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficacia, la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. Los Contralores Territoriales tienen la atribución de prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes públicos e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse” (Contraloría General de la República, 2019, p. 14)

No obstante, el Acto Legislativo No. 04 de 2019 realizó una transformación estructural al Control Fiscal en Colombia, que se encuentra en implementación e incide directamente en el control territorial que se venía ejerciendo, pues del Decreto No. 403 de 2020 se concluye la competencia concurrente con la Contraloría General de la República para ejercer la vigilancia y control fiscal, aminorando dicha competencia autónoma de la misión constitucional.

Adicionalmente, con la figura de intervención funcional oficiosa y excepcional, las contralorías territoriales pueden ver afectado el ámbito de competencias por parte de la Contraloría General de la República, por el principio de prevalencia de ésta sobre aquellas. Inclusive, los entes de control territoriales sólo pueden actuar bajo la modalidad posterior y selectiva, ya que el control concomitante y preventivo es exclusivo del ente de control general.

Finalmente, se agrega la certificación anual que debe expedir la Auditoría General de la República sobre los indicadores que miden las capacidades de cada contraloría en el territorio en cumplimiento de las funciones asignadas, a partir de la cual, el Contralor General de la República tiene la potestad de usar la figura jurídica de intervención administrativa. (Decreto 403, 2020)

Ahora bien, el control fiscal territorial ejercido en el Departamento de Caquetá hasta antes de la aprobación del Acto legislativo 04 de 2019, fue analizado desde la óptica de aplicación del principio fundante para valorar el costo ambiental, evidenciándose que éste aún no encuentra el rumbo requerido ante la diagnosticada problemática ambiental en esta importante porción de bioma amazónico colombiano.

En efecto, la materialidad del control fiscal ambiental territorial del Departamento de Caquetá se circunscribe a la elaboración anual de los informes anuales presentados a la Asamblea Departamental, en cumplimiento del deber constitucional previsto en el artículo 268, así como a los procesos de responsabilidad fiscal iniciados por los hallazgos que resultan de las auditorías que desarrollan la línea de Gestión ambiental.

Al respecto, según el Oficio CF-0601 del 14 de mayo de 2020, la Contraloría Departamental del Caquetá informó que desde el año 2000 hasta la fecha, sólo se iniciaron 5 procesos de responsabilidad fiscal por \$638.191.737, que se encuentran en trámite. Además, afirmó que no han dado aplicación al principio de valoración de costos ambientales, y, tampoco han realizado cálculos de daño ambiental bajo metodología alguna.

De otra parte, la Contraloría Departamental de Caquetá ha analizado y evaluado las inversiones ambientales realizadas por los municipios de su jurisdicción, en cada vigencia fiscal; precisamente, en el último informe publicado, correspondiente a la vigencia 2018, se verifica el nivel de cumplimiento respecto a los instrumentos de planificación ambiental implementados, como el plan de saneamiento y manejo de vertimientos, y los planes de gestión integral de residuos sólidos conforme a los datos suministrados por la autoridad ambiental CORPOAMAZONIA. Así mismo, en el capítulo III sobre inversiones ambientales concluyó:

Se pudo determinar que los municipios que más invirtieron recursos en la vigencia 2018 en estos programas que están relacionados con el medio ambiente fueron La Montañita, San Vicente del Caguán y Cartagena del Chaira y los municipios que hicieron menos inversiones en este tema fueron Morelia, San José del Fragua y Curillo. Se observó que los municipios para la vigencia mencionada ejecutaron en temas relacionados al medio ambiente el valor de \$17.864.827.594 las cuales se invirtieron de la siguiente manera \$14.706.874.006 en Agua Potable y Saneamiento Básico Ambiental que corresponde a un 82%, en donde se ejecutaron acciones técnicas que tienen como fin alcanzar los niveles crecientes de salubridad ambiental, en lo concerniente del manejo sanitario del agua potable, las aguas

residuales, los residuos sólidos, esto permite reducir los riesgos para la salud y previene el deterioro a los recursos naturales y la contaminación ambiental. Las inversiones en acueducto fueron por valor de \$4.284.686.911, en alcantarillado \$7.350.980.995 y en aseo \$3.071.206.100 respectivamente. El municipio de San José del Fragua no realizó inversión en alcantarillado y aseo. De igual manera en medio ambiente se invirtió \$692.201.354 que corresponde al 3.87%, los municipios que no realizaron inversiones en este tema fueron Curillo, El Doncello y Solita. (Contraloría Departamental del Caquetá, 2019, pp. 19-20)

Así mismo, la Contraloría Departamental de Caquetá, incluye dentro de las acciones que evidencian el control fiscal ambiental, la participación activa en las estrategias locales, como la Burbuja Ambiental que lucha en contra de la deforestación de la Amazonia Colombiana, también la conformación de Veedurías Ciudadanas sobre Medio Ambiente, las capacitaciones enfocadas en el cuidado de lo público, todas para proteger la inversión ambiental y evaluar las acciones que buscan mejorar el medio ambiente, así como, concienciar sobre el manejo adecuado de los bienes que integran el patrimonio ecológico.

Sin embargo, en el Informe, del orden nacional, sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2018-2019, fue señalado en el acápite “control fiscal ambiental en las regiones colombianas” lo siguiente:

la región de la Amazonía es un ecosistema frágil y estratégico para la vida en el planeta, la cual está en grave riesgo entre otros factores por la deforestación acelerada, la minería ilegal, la ampliación de la frontera agropecuaria; en tanto que las acciones

gubernamentales se tornan insuficientes para contener la degradación de los suelos que soporta la biodiversidad y la sostenibilidad del territorio que ha perdido durante los últimos dos años (2017 y 2018) 417.132 hectáreas (Contraloría General de la República, 2018, p. 277)

En consecuencia, los resultados del Control Fiscal Territorial Ambiental del Departamento de Caquetá no guardan coherencia con el alcance constitucional de la valoración de costos ambientales, pues los procesos misionales de auditoría, investigaciones y participación ciudadana carecen de manifestaciones concretas sobre la minimización de los daños fiscales ambientales que se presentan en el ente territorial, y a su vez, en la región Amazónica.

2.3 Control fiscal y sostenibilidad ambiental para el Caquetá.

El departamento de Caquetá junto a las demás entidades territoriales que conforman el bioma amazónico colombiano han sido objeto de múltiples intervenciones, tanto del sector público como del sector privado, con el fin de lograr su protección y mitigar los flagelos que las aquejan, pues debido al reconocimiento de la Amazonía como un sujeto de Derechos, los actores del SINA que hacen presencia en el territorio caqueteño, continúan liderando acciones representativas para abordar la problemática ambiental como se ilustra a continuación:

Tabla 4 Acciones representativas emprendidas para conservar el patrimonio ambiental en el territorio amazónico, departamento de Caquetá

Actores / Acción	Tipo	Descripción
Gobierno Nacional	Programa Visión Amazonía	Iniciativa del Gobierno Nacional que busca reducir las emisiones por la deforestación en la Amazonía colombiana, a través de un modelo de desarrollo que impulsa estrategias de protección de los bosques y el uso sostenible de recursos naturales a través del empoderamiento de las comunidades locales y los pueblos indígenas.
	Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas Colombiano -PIVAC- Sentencia STC 4630 de 2018 CSJ.	Planes de acción a corto (2018-2019), mediano (2020-2024) y largo (2025-2030) plazo elaborados en cumplimiento de la Sentencia STC4630 de 2018 bajo 5 estratégicos: 1. Gestión sociocultural de los bosques y conciencia ciudadana; 2. Desarrollo de una economía forestal para el cierre de la frontera agropecuaria; 3. Gestión transectorial del ordenamiento territorial y los determinantes ambientales; 4. Gestión, Monitoreo y

		Control permanente; 5. Generación y Fortalecimiento de capacidades legales, institucionales y financieras.
	Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la protección de los bosques naturales- CICOD- Decreto 1257 del 25 de julio de 2017.	Orientar y coordinar las políticas públicas, planes, programas, actividades y los proyectos estratégicos que, dentro del ámbito de sus competencias, deben llevar a cabo las entidades para el control a la deforestación y la gestión de bosques naturales en el país.
Gobierno Territorial	Circular No. 000091 del 17 de julio de 2019, Convenio de Asociación No. 201900000021 del 5 de junio de 2019	Implementación de la cátedra ambiental departamental en el sector educativo público.
Corpoamazonía	Acuerdo 014 del 20 de diciembre de 2018	Declaratoria del Parque Natural Regional Cerro Miraflores-Picachos
Universidad de la Amazonia	Observatorio Ambiental y de Paz, Acuerdo 05 de 2004	Unidad de apoyo académico, investigativo, de extensión social y administrativa, en temas relacionados con

		el desarrollo sostenible, el ambiente, la paz y los derechos humanos
	Cátedra ambiental ciudadana	Encuentros ciudadanos para generar conciencia ambiental. En cada evento se aborda una problemática ambiental y se emprenden las acciones legales que se requieran en dicho asunto.
	Foros ambientales	Participación de los actores involucrados en los conflictos ambientales de la Amazonía, tanto nacionales como internacionales.

Nota. Elaboración propia. www.minambiente.gov.co , Oficio DTC-1975 06-05-2020, Oficio R-299 27-05-20

De hecho, la Dirección de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el SINA, impartieron unas orientaciones para la incorporación de la dimensión ambiental en los planes de desarrollo territoriales que se elaboraron para el período 2020-2023, con el fin de articular la línea estratégica transversal “Pacto por la Sostenibilidad” contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018-2022, y de esta manera contribuir en la solución de la problemática de agotamiento, degradación y sobreexplotación de los recursos naturales. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020)

Así, el Plan de Desarrollo del Departamento del Caquetá 2020-2023 “Pacto Social por el Desarrollo de Nuestra Región” contempla como una de las metas del cuatrienio el Ambiente y

Desarrollo Sostenible, y el Plan de Desarrollo del Municipio de Florencia (capital del Departamento) 2020-2023 “Biodiversidad para todos” busca preservar, conservar y recuperar las riquezas ambientales del ente territorial. Sin embargo, aunque estas acciones constituyen un avance en la lucha contra las problemáticas ambientales que afronta el Caquetá y la región, sin un control fiscal ambiental fortalecido que además de vigilar el cumplimiento de los compromisos ambientales de la Administración, también obligue al resarcimiento del daño ocasionado al patrimonio natural, el desarrollo sostenible continuará siendo una utopía y el control fiscal ambiental un deber inacabado.

La radiografía del control fiscal ambiental en Colombia nos muestra el avance significativo en la incorporación de normas e instrumentos de evaluación que permitan proteger el patrimonio natural del Estado, sin embargo, los resultados obtenidos a la fecha aún son incipientes debido a cuestiones que requieren de la atención institucional para garantizar que los pilares del control fiscal ambiental irradian la actuación de los entes de control, tanto en el ámbito nacional como en el territorial. Así las cosas, es conveniente explorar algunos escenarios para enriquecer el debate y realizar una aproximación a la forma como deben asumirse las dificultades que impiden el cumplimiento del mandato constitucional ambiental asignado a las contralorías.

CAPÍTULO III.

CONTROL FISCAL AMBIENTAL PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO ECOLÓGICO COLOMBIANO

En el capítulo final se describen los retos que el control fiscal ambiental en Colombia debe asumir para que la dimensión ambiental contribuya al alcance del desarrollo sostenible, a partir de las dificultades evidenciadas en el anterior capítulo. Así mismo, se plantean algunos elementos que deben incorporarse al ejercicio del control fiscal ambiental que coadyuven en la concreción del deber Estatal de conservar el patrimonio natural para las generaciones futuras.

1. RETOS DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN COLOMBIA

Las contralorías, tanto la General como las territoriales, están impregnadas de la responsabilidad constitucional de guiar la implementación de mecanismos que materialicen el deber de protección al patrimonio ecológico, de hecho, vigilar y controlar la gestión fiscal ambiental ha sido motor del progresivo avance para acoger la valoración de costos ambientales; muestra de ello es el Procedimiento Especializado implementado en la Contraloría General de la República para realizar auditoría bajo los designios de dicho pilar del control fiscal ambiental que se enfoca en internalizar los costos ambientales, no obstante, son ausentes los criterios para el resarcimiento del daño o impacto ocasionado cuando se determine que la gestión fue deficiente y se ha disminuido la oferta ambiental.

Este aspecto demuestra que aún persisten obstáculos para comprender la esencia de la intervención del control fiscal en el medio ambiente. Para superarlos, se requiere de una estructura propia que evite las ambigüedades conceptuales en el proceso de valoración de costos y de sostenibilidad ambiental; también es prioritario compaginar la labor del ente de control con las entidades a cargo de la sostenibilidad ambiental, de lo contrario, el proceso de vigilar y controlar la gestión ambiental, en términos de inversión de los recursos que miden los niveles de contaminación auditiva e hídrica, la calidad del agua, la cantidad de procesos de educación ambiental, entre otros, como se viene realizando, resulta limitado en desarrollo del deber de protección al patrimonio natural.

Así las cosas, el control fiscal ambiental que el constituyente insertó en el ordenamiento constitucional de 1991, no ha logrado resultados significativos en la protección del patrimonio ecológico del Estado, por lo que se han identificado tres niveles de retos: conceptual, técnico y operativo, que, de superarse, permitirán su adecuada interpretación y aplicación.

1.1 Reto 1: Conceptualización de los principios del Control Fiscal Ambiental.

El Procedimiento Especializado de Valoración de Costos Ambientales señala que su importancia, en tanto principio, se determina por la relevancia del patrimonio natural dentro de las riquezas de la Nación, y por la responsabilidad, en cabeza del Estado, para conservarlas y gestionarlas correctamente, con el objeto de consolidar un modelo de desarrollo sostenible.

(Contraloría General de la República, 2018)

Sin embargo, resulta difícil incorporar la valoración de los costos ambientales al proceso auditor porque ni el constituyente, ni el legislador y tampoco la jurisprudencia hicieron una mención detallada sobre la materialización de este postulado orientador de los entes de control, de tal manera que no existen resultados concretos sobre el nivel de su cumplimiento, a pesar de que fue concebido hace 29 años.

Adicionalmente, la inserción del principio de desarrollo sostenible como orientador del control fiscal, mediante el Acto Legislativo No. 04 de 2019, genera confusión sobre la forma como deben interpretarse cada uno de estos principios en la protección del patrimonio ecológico, pues tampoco se ha elaborado un análisis conceptual que permita delimitar el alcance y los resultados concretos que se esperan de su aplicación durante las actuaciones de vigilancia y control fiscal, así como en la etapa de la sustanciación del proceso de responsabilidad fiscal.

1.2 Reto 2: Criterio técnico para el resarcimiento del daño fiscal ambiental.

Según la Contraloría General de la República (2018)

Desde el ordenamiento jurídico colombiano, existe una competencia y potestad en cabeza de la CGR, en general, y de la Delegada para el Medio Ambiente, en particular, de reglamentar y exigir a los sujetos vigilados la observancia del principio de valoración de costos ambientales durante el ejercicio de las funciones de gestión fiscal que desarrollen, además que dicha exigencia debe enmarcarse en un estándar ambiental que es vinculante y de obligatorio cumplimiento por todos los gestores fiscales. En ella se encuentra la obligación de controlar que el cálculo de los costos ambientales generados por los sujetos de control, sean debidamente internalizados por los mismos, pues el objetivo último del

principio bajo estudio es que los impactos o daños ambientales producto de infortunadas decisiones desajustadas por parte de la administración pública sean asumidos en lógica de reparación, restauración o mitigación por la misma entidad causante. (Contraloría General de la República, 2018, p. 29)

En ese sentido se modificó la asignación funcional de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente estipulada en el Decreto Ley 267 de 2000, artículo 54, en términos de calcular el costo ambiental y la carga fiscal ambiental, ya que con el Decreto Ley 405 de 2020 se enfoca en vigilar y controlar la gestión ambiental, dificultando el proceso de resarcimiento del daño fiscal.

Aunque la asignación de un precio al patrimonio natural es una labor compleja por la ausencia de mercados donde se pueda intercambiar los recursos naturales, de esta manera, no es posible asignar un precio para dichos bienes; sin embargo, por esta razón no se puede desistir de su cálculo, pues existen diferentes métodos para estimar el valor o establecer un instrumento indicativo del rol esencial que juega para garantizar en la sociedad su bienestar, además de cumplir el deber del control fiscal ambiental instaurado constitucionalmente. (Lecca, 2015)

En esa medida, la doctrina ha considerado al principio de valoración de costos ambientales como pilar del control fiscal y es en ese sentido que debe aplicarse para evaluar a los sujetos vigilados por los Entes de Control, de hecho, la máxima autoridad en control fiscal, debe establecer los criterios técnicos para abordar, dentro del ámbito de su competencia legal, la incorporación de este pilar durante la sustanciación de los procesos de responsabilidad fiscal

orientando las cargas fiscales ambientales hacia el resarcimiento del detrimento o daño al patrimonio natural (Turbay, 2008) (Monroy, 2006)

Por lo anterior, el control fiscal ambiental aún no ha tenido resultados de su aplicación en términos de resarcimiento al patrimonio ecológico, ya que uno de los elementos esenciales para estructurar la responsabilidad fiscal es el daño, en este caso, ambiental, lo cual será posible en la medida que se implementen las técnicas de configuración dentro del proceso de responsabilidad fiscal.

1.3 Reto 3: Articulación operativa entre el Ente de Control y la autoridad ambiental frente al daño.

La valoración de costos ambientales, como principio, se circunscribe a la órbita misional del Ente de Control Fiscal, es decir, que su aplicación depende de la configuración de una irregular gestión fiscal que sea desplegada por los servidores de las entidades del sector público o por los particulares, siempre que manejen recursos de transferencias del orden nacional, y con esa conducta hayan ocasionado un daño al patrimonio ecológico del Estado. De este modo, los proyectos financiados con capital privado o inversión extranjera están fuera del alcance de la Contraloría General de la República, y, por tanto, escapan a la valoración del costo ambiental que ocasionan sus operaciones. En este caso, el Sistema Nacional Ambiental, a través de las Corporaciones Autónomas, se encargan de aplicar los instrumentos económicos y jurídicos diseñados para la salvaguarda del patrimonio natural del Estado, pero que distan de la naturaleza resarcitoria, que por antonomasia se predica de la acción de responsabilidad fiscal.

La superación de este reto, a nivel operativo, del control fiscal ambiental resulta esencial porque los estudios demuestran que el deterioro ambiental, en Colombia, proviene principalmente de las actividades económicas financiadas por el sector privado de la economía, es decir, que estos daños ambientales exceden la competencia para la configuración del daño y el consecuente resarcimiento en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal de la entidad fiscalizadora superior.

Por otra parte, si bien se ha expedido el procedimiento especializado de auditoría que contiene los métodos y técnicas para la valoración de los costos ambientales generados por la gestión fiscal irregular, aún no es claro el escenario posterior a la investigación de responsabilidad fiscal, es decir, cuando el daño fiscal ambiental quede en firme para ejecutar su recaudo, pues de darse el tratamiento previsto en la Ley 610 de 2000 o en la Ley 1474 de 2011 para el resarcimiento del daño fiscal, los recursos obtenidos con ocasión del pago de dicha obligación se giran a las cuentas del Tesoro Nacional, situación que no implica una acción concreta de resarcimiento al patrimonio ecológico del Estado, tornando inane la cuantificación del daño fiscal ambiental.

Finalmente, la pretensión del constituyente de materializar el sentido ecológico de la Constitución a través del control fiscal ambiental, y de esta forma irradiar todo el ámbito de la actividad Estatal, no se ha logrado porque la operatividad se ha enfocado en los procedimientos internos para su aplicación. En ese sentido, el compromiso con la sostenibilidad ambiental que debe orientar la actividad del Estado y de los particulares, debe encontrar en el control fiscal una cortapisa cuando se ocasione un daño ambiental, de lo contrario, una valoración económica de costos ambientales sin esta fuerza vinculante sólo sirve de insumo para realizar los diagnósticos

institucionales, pero carece de materialidad para mejorar el estado actual de los recursos naturales en Colombia.

2. ELEMENTOS REQUERIDOS PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO ECOLÓGICO EN COLOMBIA.

El control fiscal ambiental en Colombia requiere decisiones institucionales para su fortalecimiento, que no implican la creación de nuevas instancias administrativas ni judiciales en la estructura del Estado, y tampoco, la implementación de categorías normativas o conceptuales diferentes a las que tienen vida jurídica en el presente, de hecho, sólo requiere de la reinterpretación de los principios fundantes, en cuanto a su alcance y aplicación para posicionarse, en el ámbito nacional e internacional, como el camino que conduce indefectiblemente hacia la sostenibilidad ambiental, razón por la que se proponen los siguientes elementos para incorporarlos al proceso de fortalecimiento del control fiscal ambiental en Colombia.

2.1 El Principio de desarrollo sostenible en la redefinición del control fiscal ambiental.

La creación de la Dirección de Desarrollo Sostenible y Valoración de Costos Ambiental, se ha concebido como el escenario para fijar el derrotero del nuevo principio fundante del control fiscal ambiental, de manera articulada y complementaria a la internalización de los costos ambientales, pero hasta el momento se encuentra en proceso de implementación, pues este avance en el fortalecimiento de la misión institucional, no estaba contemplado en el proyecto de Acto Legislativo, y, a la fecha, constituye un objeto de estudio al interior de la entidad para

identificar la manera en que debe aplicarse en el desarrollo de las actuaciones de vigilancia y control fiscal.

De esta manera, la Contraloría General de la República debe adoptar una definición clara sobre este principio control fiscal y la forma como debe aplicarse, más allá de lo reglado en el Decreto Ley 403 de 2020. En efecto, resulta importante repensar los elementos intrínsecos que conlleva el deber constitucional de salvaguardar el patrimonio natural o ecológico en el ejercicio misional del Órgano de Control Fiscal para decantar las diferencias con las competencias asignadas a la Procuraduría General de la Nación -Ministerio Público-, la Fiscalía General de la Nación y las entidades que conforman el SINA institucional, en la protección del medio ambiente.

En ese sentido, la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, a través de la Dirección de Valoración de Costos Ambientales y Desarrollo Sostenible debe informar su contenido funcional con unas tareas que se articulen armónicamente y, con otras, que marquen la diferencia respecto de aquellas realizadas por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, la Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, y los Institutos de Investigación ambiental como el IDEAM o el Alexander Von Humboldt, de lo contrario, el fortalecimiento del Ente de Control Fiscal propiciado por el Acto Legislativo No. 04 de 2019, no ocasionará el impacto requerido en los resultados del control fiscal ambiental, que si bien durante casi 30 años han sido relevantes para el conocimiento de la inversión y de la problemática ambiental, no son suficientes para garantizar la efectiva protección y resarcimiento del patrimonio ambiental.

Por lo anterior, el control fiscal ambiental se puede re-definir, desde los principios constitucionales fundantes, como **la herramienta del Estado colombiano que sirve para encauzar las políticas públicas ambientales hacia la construcción de relaciones simbióticas entre el ser humano y los elementos del medio ambiente con el fin de disminuir los daños al patrimonio natural o lograr su resarcimiento en el marco de la sostenibilidad.**

De esta manera, **el principio de desarrollo sostenible** estaría representado por el análisis e investigación de la problemática ambiental ilustrada en cada informe anual elaborado para determinar la suerte medioambiental, así como en los estudios sectoriales, las publicaciones y los eventos académicos realizados, en donde la caracterización de los recursos geológicos, hídricos, ecosistémicos y socio-económicos que efectúan otras entidades, se complementa al identificarse los posibles riesgos y afectaciones ambientales en términos de gasto público invertido y políticas de Estado implementadas, para servir de diagnóstico y aportar recomendaciones en la materialización del desarrollo ambiental, social y económico que exigen los postulados constitucionales y los compromisos del orden internacional.

En cuanto al **principio de valoración de costos ambientales**, resulta imperioso avanzar hacia la configuración del daño fiscal ambiental; reconocer esta categoría reivindica la naturaleza resarcitoria de la responsabilidad fiscal y enfoca los procesos de vigilancia y control en una tipología de hallazgos que configuren las lesiones al patrimonio natural del Estado, no sólo en términos del costo socio ambiental. Ahora bien, en cuanto al resarcimiento del daño, la implementación de medidas “in natura” que incidan directamente en la mitigación y

recuperación del daño ocasionado, son una alternativa al pago, susceptible de ejecución durante la fase coactiva de la acción de responsabilidad fiscal.

Corolario, la incorporación del principio de desarrollo sostenible en la estructura del control fiscal ambiental es una oportunidad para continuar avanzando en el cumplimiento del deber de protección al patrimonio natural, a partir del diseño de herramientas técnicas y procesales que permitan construir una respuesta insignia a la gestión ambiental irregular y al resarcimiento del alarmante deterioro, detrimento, menoscabo, disminución y pérdida ocasionado al patrimonio ecológico colombiano.

2.2 Gestión fiscal sobre el patrimonio ecológico.

El reconocimiento de la personalidad jurídica a elementos del medio ambiente, como ríos, páramos y biomas bajo la postura ecocentrista asumida por las Altas Cortes, es una cortapisa a las actividades extractivas que no conciben a la naturaleza como un bien de especial salvaguarda para el Estado colombiano. Entonces, el control fiscal ambiental no puede ser ajeno a este interés superior, y debe asumir que el inadecuado manejo de las riquezas naturales, así como la afectación o daño ocasionado al Patrimonio Natural, no distingue el origen de la gestión fiscal, es decir, que además del sector público también deben vigilarse las actuaciones del sector privado.

La categoría de patrimonio del Estado comprende también a los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, es decir, a todos los elementos y relaciones que se entretajan en el entorno natural del Estado, jurídicamente conocido como el patrimonio ecológico y/o natural; en ese sentido, la categoría de gestión fiscal también involucra a los particulares que manejen o

administren recursos o bienes naturales, previa autorización de la autoridad ambiental, quienes deben garantizar, en los términos del artículo 3 de la Ley 610 de 2000, “la adecuada y correcta planeación, conservación, administración, custodia, explotación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición” (Ley 610, 2000, art. 3), como expresión del deber de protección al ambiente sano, so pena de la responsabilidad fiscal de la que puede ser sujeto si participa, concurre, contribuye directa e indirectamente con la producción de un daño al patrimonio público ecológico alejado de los fines del Estado colombiano.

De esta manera, la gestión fiscal sobre el patrimonio ecológico potencia tres escenarios en el ejercicio del control fiscal ambiental:

- 1- Control Fiscal Ambiental Participativo. El seguimiento a las decisiones adoptadas por las instancias judiciales reconociendo la condición de sujeto de derechos a los elementos del medio ambiente o impartiendo órdenes a la Administración para la materialización del derecho-deber al medio ambiente sano, gozará del respaldo institucional para valorar el daño fiscal ambiental y lograr su resarcimiento con cargo a los recursos económicos de quienes incumplan los mandatos judiciales. En este escenario, sujetos de Derecho como la Amazonía y el Río Atrato tendrán voz para denunciar las nuevas afectaciones, inclusive ocasionadas por capitales privados, y contarán con actuaciones de vigilancia fiscal dirigidas a la configuración del daño y su respectivo resarcimiento, en términos de mitigación y/o recuperación.
- 2- Incremento del recaudo y beneficios de auditoría. En primer lugar, con el nuevo alcance de la gestión fiscal que involucra la administración de los bienes naturales en cabeza de los particulares, los hallazgos fiscales aumentarán y, en consecuencia, su pago y/o recaudo

coactivo, toda vez que se incluirán sujetos que antes no hacían parte del Plan de Vigilancia y Control Fiscal. En segundo lugar, en los ejercicios de auditoría a obras, programas y proyectos que impacten el medio ambiente, dejarán de evidenciar sólo las irregularidades por incumplimiento a la normatividad ambiental, cuya connotación se circunscribe al ámbito administrativo y/o disciplinario.

- 3- Equipo Humano Especializado. La Dirección de Desarrollo Sostenible y Valoración de Costos Ambientales debe conformar un equipo humano especializado en la identificación y cuantificación del daño fiscal ambiental, que prestará apoyo no sólo en los ejercicios auditores, sino también en la sustanciación de los procesos de responsabilidad fiscal. Inclusive, participarán en los procesos penales y administrativos que se inicien con ocasión de las afectaciones al patrimonio ecológico para rendir concepto técnico y brindar el soporte a las decisiones que adopte la respectiva instancia en cumplimiento del deber de protección al medio ambiente.

Por lo anterior, le corresponde a la Contraloría General de la República avanzar en la implementación de las medidas de fortalecimiento del control fiscal desarrolladas en el Decreto Ley No. 403 de 2020 con la expedición de un cuerpo normativo específico para el control fiscal ambiental, donde se defina conceptualmente cada una de sus categorías y el alcance en materia de responsabilidad fiscal para cumplir con el deber constitucional de garantizar la prevención, mitigación y resarcimiento del daño patrimonial ecológico del Estado.

2.3 Valoración de Costos Ambientales: una función de apoyo técnico judicial

La valoración de costos ambientales es un asunto que aún no tiene aplicación uniforme en los ordenamientos jurídicos, a nivel internacional, pero ha sido acogida por cada Estado de acuerdo con las necesidades de bienestar generadas por el deterioro del patrimonio ecológico, ya que este ejercicio resulta de evaluar los niveles de protección, conservación y explotación de bienes y servicios ambientales respecto del nivel de desarrollo.

En palabras de Guzmán (2016)

El proceso de valoración consiste en determinar si el impacto se puede medir y cuantificar, y obtener los datos de los precios del mercado; si ello no es posible, usar como medida la disposición a pagar para representar los beneficios, o el enfoque de preferencias relevadas infiriendo el valor del medio ambiente a partir del comportamiento observado, y si aun esto no es posible, utilizar el enfoque de preferencias declaradas para estimar la disposición a pagar o, en el caso de los costos, cuantificar la cantidad de compensación de los individuos por el deterioro del medio ambiental (Guzmán, 2016, p. 316)

La importancia de este tipo de valoraciones se revela en los informes de las Naciones Unidas como la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2005) cuando indica que:

Todas las personas del mundo dependen por completo de los ecosistemas de la Tierra y de los servicios que éstos proporcionan, como los alimentos, el agua, la gestión de las enfermedades, la regulación del clima, la satisfacción espiritual y el placer estético. En los últimos 50 años, los seres humanos han transformado los ecosistemas más rápida y

extensamente que en ningún otro período de tiempo de la historia humana con el que se pueda comparar, en gran medida para resolver rápidamente las demandas crecientes de alimentos, agua dulce, madera, fibra y combustible. Esta transformación del planeta ha aportado considerables beneficios netos para el bienestar humano y el desarrollo económico. Pero no todas las regiones ni todos los grupos de personas se han beneficiado de este proceso – de hecho, a muchos les ha perjudicado. Además, sólo ahora se están poniendo de manifiesto los verdaderos costos asociados con esos beneficios. (Naciones Unidas, 2005, p. 8)

Así mismo, el sexto informe de Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO 6) publicado en el marco de la cuarta Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente realizada en la pasada anualidad 2019, explica que

Un medio ambiente saludable es la mejor base para la prosperidad económica, la salud y el bienestar de las personas. El comportamiento humano ha tenido diversos efectos en la biodiversidad, la atmósfera, los océanos, el agua y la tierra. Esa degradación del medio ambiente, que va de grave a irreversible, ha tenido una repercusión negativa en la salud humana. La contaminación atmosférica ha tenido el mayor impacto negativo, seguido de la degradación del agua, la biodiversidad, los océanos y el medio ambiente terrestre. Por ello es importante lograr, mediante vías de desarrollo sostenible compartidas y aplicadas en todo el mundo, oportunidades de prosperidad y bienestar que preserven o recuperen la integridad de los ecosistemas (Naciones Unidas, 2019, p. 584)

Entonces, la valoración de costos ambientales prevista por el constituyente desde 1991 no puede continuar rezagada ante el continuo deterioro ambiental que se ha diagnosticado, no sólo a nivel mundial, sino en el plano nacional, ilustrado anualmente por las autoridades académicas, ambientales, inclusive, por la misma Contraloría General de la República, pues uno de los principios que funda el control fiscal ambiental, se torna esencial para activar todas las herramientas institucionales que conduzcan a la aminoración de los flagelos ambientales que cada día nos alejan del desarrollo sostenible.

Precisamente, el procedimiento especializado de auditoría sobre dicho principio, le ha permitido al Ente de Control Fiscal avanzar significativamente en el cumplimiento del deber de protección del patrimonio ecológico del Estado, sin embargo, los resultados que se esperan, de la entidad que dentro de la estructura del Estado se encarga del resarcimiento de los daños ocasionados a los recursos y bienes públicos, exceden el enfoque cualitativo que predomina en los informes de auditoría, que si bien son importantes porque reconocen la integralidad y complejidad del ambiente, no son suficientes para el resarcimiento del daño fiscal ambiental.

En ese sentido, afrontar las dificultades que subyacen a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales requiere de una postura institucional orientada a consolidar la atribución constitucional como uno de los ejes de la gobernanza ambiental, al asumir un rol activo en la cuantificación y resarcimiento del daño ambiental, no sólo en el escenario de la responsabilidad fiscal, sino también en los litigios ambientales que se surtan en las instancias jurisdiccionales de carácter administrativo y penal.

En armonía con la Corte Constitucional en Sentencia T-080 de 2015 MP. Jorge Iván Palacio Palacio y el Consejo de Estado con la Sentencia proferida en el expediente de radicado 25000-23-27-000-2001-90479-01 fechada marzo 28 de 2014, CP. Marco Antonio Velilla Moreno:

El principal debate se centra en si es posible dar un valor monetario a los recursos naturales y al ambiente. Ese no es un problema cuando se habla de los precios de los recursos de pesca o de las reservas de petróleo. No obstante, cabe preguntarse si es técnicamente posible o incluso éticamente aceptable asignar un valor al aire limpio o a las aves migratorias. (Consejo de Estado, 2001-90479-01, 2014)

Incluso, como se mencionó anteriormente, algunas corrientes alternas de pensamiento cuestionan la idea misma de reducir la naturaleza a variables económicas. Diferentes métodos se han propuesto desde la economía para brindar una respuesta a este punto. Sin embargo, hasta el momento no existe un sistema universalmente aceptado que haya establecido un mecanismo de valoración económica y objetivo capaz de hacer frente a la complejidad advertida. En todo caso, tal incertidumbre no debe convertirse en una justificación para la parálisis judicial y muchos menos en un obstáculo para la misión estatal de recuperación y protección ambiental una vez se haya verificado un daño. (Sentencia T-080/15, 2015)

Por lo anterior, el reto de materializar la Constitución Ecológica, que durante más de una década mantuvo al Estado Colombiano como pionero, en la región, sobre las cuestiones ambientales, debe asumirse nuevamente, para fortalecer el sistema de control fiscal ambiental y conformar un cuerpo élite de expertos en la cuantificación del daño, que intervenga, de oficio, con informes y conceptos técnicos en los procesos judiciales adelantados en virtud de los delitos contra los recursos naturales

y el medio ambiente, o del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, además de las intervenciones en los procesos de responsabilidad fiscal.

2.4 Participación ciudadana en el control fiscal ambiental

Colombia es un Estado Social de Derecho, así lo establece el artículo 1 de la Constitución Política, con preponderancia, entre otros principios, de la participación ciudadana; de hecho, determina, en el artículo dos, los fines esenciales siendo uno de ellos propiciar la participación en las decisiones que inciden en el ámbito económico, político, administrativo y cultural.

Así mismo, respecto al control fiscal, el artículo 270 Superior prescribe que la Ley debe organizar la manera como a través de la participación ciudadana se debe vigilar la gestión pública y sus resultados. Entonces, “el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente al proscribirse los obstáculos que impiden la efectiva realización de la democracia”. (Sentencia C-179/02, 2002)

En materia ambiental, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe o “Acuerdo de Escazú” suscrito el 11 de diciembre de 2019, es considerado como uno de los instrumentos más importantes de la región, por su carácter vinculante, cuyo objetivo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho

de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. (Naciones Unidas, 2019, p.1)

Precisamente, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana y su Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Fiscal Participativo, han asumido el reto e involucran a la ciudadanía a través de los procesos de apoyo al control social con enfoque fiscal mediante Planes operativos de control fiscal participativo (POCFP) que acercan a las comunidades con las entidades gestoras y ejecutoras con el fin de establecer compromisos en el mejoramiento de obras, bienes o servicios, según la necesidad presentada.

En la comunicación 2020EE0051131 del 19 de mayo de 2020 emitida como respuesta a la petición de información 2020-179211-82111-IN, el Ente de Control Fiscal de la República explica el funcionamiento del Sistema de Control Fiscal Participativo, implementado con la Resolución No. 049 de 2019, bajo las modalidades de evaluación concertada, apoyo legal y técnico, intervención temática y sectorial, gestión de derechos de petición, marketing social y especial seguimiento.

Entre las acciones de acompañamiento y fortalecimiento de competencias de las comunidades en las diferentes problemáticas ambientales, se resaltan las siguientes, conforme a las modalidades del Sistema de control Fiscal Participativo:

Tabla 5 Modalidades del Sistema de Control Fiscal Participativo 2019-2020

MODALIDAD	ACCIONES DE SEGUIMIENTO Y ACOMPAÑAMIENTO
Apoyo Legal y Técnico	1. Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T361/2017 sobre la re-delimitación del Páramo de Santurbán. 2. Conservación del Complejo de Páramos de Guerrero- 3. Seguimiento a la Sentencia SU698/17 sobre el Desvío del Arroyo Bruno.

	4. Seguimiento a la Sentencia T-733/2017 sobre Cerro Matoso. 5. Planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas - POMCAS-
Evaluación Concertada	1. Democratización del control sobre la Gestión Ambiental Territorial.
Intervención temática y sectorial	1. Seguimiento a recursos destinados para la descontaminación, conservación, mantenimiento de la Ciénaga Grande de Santa Marta.
Pendiente por definir vigencia 2020	1. Plan Operativo Realidades de la Cuenca de la Laguna Fúquene y Río Suárez. 2. Plan Operativo Sierra Nevada de Santa Marta 3. Plan Operativo Delimitación del Páramo del Almorzadero. 4. Plan Operativo Seguimiento a la sentencia del Consejo de Estado 2001-90479 del 28 de enero de 2014 sobre el Río Bogotá. 5. Plan Operativo de Seguimiento a la Sentencia T-622 de 2016 sobre el Río Atrato.

Nota. Elaboración propia. Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, 2020EE0051131 del 19 de mayo de 2020 respuesta de fondo a 2020-179211-82111-IN

No obstante, en el nivel territorial, el control fiscal participativo ambiental no se encuentra estructurado de esta forma, pues cada ente de control es autónomo en el ejercicio de la misión constitucional; por ejemplo, la Contraloría Departamental del Caquetá involucra la participación ciudadana a través de la conformación de veedurías y los procesos de capacitación, que en comparación con otras iniciativas de participación ciudadana en la búsqueda de la sostenibilidad ambiental del Departamento de Caquetá, con mayor alcance y reconocimiento a nivel nacional, evidencia la debilidad de este componente por parte del ente de control territorial.

Ciudadanía ambiental en el Departamento del Caquetá.

En el Departamento del Caquetá se ha venido posicionando el debate ambiental en el escenario académico y político debido a la activa participación ciudadana en la defensa del patrimonio ecológico, es decir, se ha fortalecido la ciudadanía ambiental. En efecto,

El ciudadano ambiental, considerado como un sujeto de derecho, debe exigir y hacer valer el derecho humano al ambiente –que engloba los otros derechos– y que es un derecho inseparable de sus valores fundantes: la paz, la igualdad, la solidaridad, que hoy en día deben entenderse a escala planetaria si es que pensamos realmente que tenemos que salvar a nuestro planeta Tierra. (Alvino et al., 2007, p. 156)

De hecho, algunas de las acciones emprendidas por la ciudadanía se relacionaron en la comunicación R-299 del 27 de mayo de 2020, las cuales se han documentado por el Observatorio Ambiental y de Paz de la Amazonía -Observam-, como se detalla a continuación.

Tabla 6 Acciones de la ciudadanía ambiental en el Departamento del Caquetá

ACCIONES	DESCRIPCIÓN
Proyecto Mínimo vital de Agua para Florencia	Ejecución del Proyecto Mínimo vital de Agua para Florencia, en el cual se recolectaron 12 mil firmas con el apoyo de los estudiantes de Derecho de la Universidad de la Amazonia, que fueron avaladas por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, como porcentaje mínimo para lograr la aprobación ante el Concejo del municipio de Florencia. No obstante, la corporación desaprobó la iniciativa por considerar que afectaba negativamente las finanzas del ente territorial.
Iniciativa normativa	Formulación de la iniciativa normativa que pretende declarar y reconocer al Departamento de Caquetá como territorio Amazónico protector del Agua, con el aval de 42.078 firmas por parte de la autoridad electora y de registro competentes.

Declaración	Radicación de la Declaración Amazonía para Siempre, ante el Congreso de la República de Colombia.
Consulta popular	Formulación de una Consulta Popular por el Caquetá, en defensa de la vida, el agua y el territorio Amazónico.
Reforestación	Siembra de más de 12.000 árboles en las orillas de las quebradas y sitios deforestados del Departamento del Caquetá.
Proyecto de Ley	-Elaboración de un Proyecto de ley por medio del cual se reforma el Código Penal específicamente sobre los delitos contra los recursos naturales y medio ambiente y se dictan otras disposiciones. - Formulación del proyecto que busca modificar la Ley 99 de 1993, para construir la Política Nacional Ambiental.
Escuela de liderazgo	Implementación de la escuela de liderazgo comunitario de paz, democracia y ambiente
Acción popular	Elaboración de más de 100 acciones populares en defensa del ambiente, logrando la adopción de soluciones por parte de las autoridades ambientales
Difusión	Creación de espacios físicos y digitales para que la comunidad de cualquier territorio amazónico pueda acceder a información, formular denuncias y proponer iniciativas de mitigación de conflictos socio ambientales, agrarios y de derechos humanos.

Nota. Elaboración propia. Universidad de la Amazonía. Oficio R-299 del 27 de mayo de 2020.

Recientemente, se ha promovido la acción de tutela para lograr el reconocimiento de los ríos Caquetá, Caguán y Pescado como sujetos de Derecho, ante el Tribunal Administrativo del Caquetá, debido a la afectación ocasionada por la deforestación, la minería ilegal y la ganadería extensiva, toda vez que su cauce es vital para esta porción de bioma amazónico, trámite que aún no se ha definido, pero que seguramente guardará coherencia con los demás pronunciamientos judiciales que han accedido a pretensiones similares, en otras jurisdicciones.

Como se observa, la participación ciudadana en los asuntos ambientales son el motor que requiere el control fiscal para avanzar hacia el resarcimiento del daño ambiental como parte de la solución a las problemáticas que aquejan el patrimonio ecológico, pues una ciudadanía ambiental fortalecida es un aliado efectivo para optimizar el control fiscal ambiental en el territorio.

En definitiva, el Estado Colombiano aún puede afinar el control y la vigilancia fiscal ambiental, pero debe incorporar algunos elementos que le permitan superar los dilemas que conlleva el cumplimiento del deber de protección al patrimonio ecológico, pues en el contexto regional e internacional no existe unidad de criterio y, en ese sentido, se requiere del entendimiento de la realidad socioambiental para tomar las decisiones estructurales que materialicen el encargo constitucional hacia el desarrollo sostenible.

CONCLUSIONES

El amparo al patrimonio natural fue concebido como un interés superior que le dio el carácter ecológico a la Constitución, y la destaca en el ámbito regional e internacional, porque estuvo a la vanguardia del desarrollo sostenible. Así, el medio ambiente como derecho fundamental, como servicio público, como bien jurídico y principio transversal del ordenamiento, se constituye en uno de los primordiales fundamentos de nuestro Estado Social de Derecho.

En relación con el problema jurídico planteado, se responde que el control fiscal ambiental en Colombia requiere decisiones institucionales para su fortalecimiento, a través de la reinterpretación de los principios fundantes, en cuanto a su alcance y aplicación, como se propone, incorporando elementos que fortalezcan el nivel conceptual, operativo y técnico para que la protección constitucional del patrimonio ecológico que fue asignada a los entes de control fiscal se materialice.

Así las cosas, la hipótesis fue probada, porque si bien la Contraloría General de la República durante el último lustro ha priorizado las acciones de fortalecimiento del control fiscal ambiental, avanzando significativamente en la incorporación de normas e instrumentos de evaluación, aún los resultados obtenidos son incipientes y se requiere de un ajuste estructural para superar las dificultades conceptuales, técnicas y operativas detectadas, y garantizar que el deber constitucional se cumpla a plenitud.

Corolario, la Contraloría General de la República, en primer lugar, debe informar su ordenamiento interno con la definición clara del control fiscal ambiental y de la forma como debe ejercerse a la luz de los principios de valoración de costos ambientales y de desarrollo sostenible para tener un parámetro de interpretación que facilite la configuración de los hallazgos fiscales y la declaración de responsabilidad fiscal.

Seguidamente, debe involucrar a quienes administren los bienes naturales, independiente, de si la gestión se realiza en el sector público o privado, de esta manera, la auditoría a obras, programas y proyectos que impacten el medio ambiente, dejarán de evidenciar sólo las irregularidades por incumplimiento a la normatividad ambiental para enfocarse en la cuantificación del daño, que es el insumo esencial para el inicio de las investigaciones que buscan el resarcimiento al patrimonio ecológico.

Finalmente, los entes de control en Colombia deben perfilarse como el equipo humano especializado, por antonomasia, en la identificación y resarcimiento del daño ambiental para prestar apoyo técnico, no sólo en las auditorías y la sustanciación de los procesos de responsabilidad fiscal, sino también en los procesos penales y administrativos que se inicien con ocasión de las afectaciones al patrimonio ambiental. De esta forma, el ejercicio actual de vigilancia y control cuyo enfoque cualitativo reconoce la integralidad y complejidad del ambiente, se armoniza con la perspectiva económica ambiental en la cuantificación y reparación del respectivo daño.

Por otro lado, se concluye que el control fiscal participativo desempeña un rol transversal en el cumplimiento del deber de protección ambiental, pues la ciudadanía como titular de los recursos del Estado debe protagonizar la vigilancia a la gestión pública, coadyuvados por los entes de control, con el fin de promover los derechos de acceso, no sólo a la participación, sino también a la información y a la justicia ambiental, pues una ciudadanía fortalecida es un aliado efectivo para optimizar el control fiscal ambiental en el territorio.

En efecto, el análisis de esta competencia constitucional en el caso concreto del Departamento del Caquetá permitió visibilizar que las iniciativas ciudadanas que promueven la mitigación del daño ambiental son esenciales para avanzar hacia los procesos de reparación y restauración del patrimonio ecológico, tal como lo ha documentado el Observatorio Socio Ambiental de la Universidad de la Amazonía.

No obstante, los elementos que debe incorporar el control fiscal ambiental en Colombia, tal como se plantearon en este trabajo de investigación, no son la única perspectiva de análisis que puede maximizar los resultados en cumplimiento del deber constitucional, pues el devenir teórico y jurídico de orden regional e internacional está en construcción y aspectos como la valoración del costo-beneficio ambiental, la auditoría ambiental, el daño ambiental y la justicia ambiental aún no encuentran una postura hegemónica de interpretación dando lugar a discusiones académicas e institucionales que pueden cambiar sustancialmente la manera de asumirlos.

REFERENCIAS

Artículos de Revista

- Aguilera, U., 2006. El valor económico del medio ambiente. *Revista Ecosistemas* 15 (2). Mayo 2006.
- Alvino, S., Canciani, P., Sessano A. (2007), La ciudadanía y el derecho al ambiente: reflexiones en torno a una articulación. en *Anales de la Educación Común* 3 (8): pp. 152-161
- Antúnez Sanchez, A. F., & Zamora Mayorga, D. J. (2019). La Auditoría Ambiental: Un análisis de su origen, desarrollo y evolución en la gestión ambiental. *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión, XVII*(33), 1-25.
- Auditoría General de la República. (2007). El control fiscal ambiental en Colombia. *Sinderesis*, 16.
- Azqueta, D (2004). La valoración del patrimonio natural: un paseo por la cultura y la vida. *Los Desafíos de la sostenibilidad en América Latina*, 92-102.
- Borrás Pentinat, S. (2014). Del derecho humano a un medio ambiente sano al reconocimiento de los derechos de la naturaleza. *Revista Vasca de Administración Pública Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 649-680.
- Escudero Aranda, G. A. (2013). Control Fiscal Ambiental: Un reto para la Auditoría General de la República. *Sindéresis*(16), 82-87. Auditoría General de la República.
- Gligo, N. (1987). Política, Sustentabilidad Ambiental y Evaluación Patrimonial. *Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política* 23-40.

- Gudynas, E. (2000). Los límites de la sustentabilidad débil, y el tránsito desde el capital natural al patrimonio ecológico: *Revista Educación, Participación y Ambiente*, MARN. Caracas, 4(11): 7-11.
- Lafuente, E. (2004). Valoración Económica-Ambiental de Bienes y Servicios Ambientales (BSA). *ACTA NOVA*, 2(4), 509-512.
- Lecca, E. (2015). Valoración Económica Ambiental: el problema del costo social. *Industrial Data*, 108-118.
- Leyton, F. (2009). Ética medio ambiental: una revisión de la ética biocentrista. *Revista de bioética y derecho*, 40-44.
- Reyes-Fornet, A., Saabedra, J.F., Zúñiga Igarza, L.M., Fornet Hernández, E.B. (2020). Modelo conceptual del patrimonio natural en la gestión ambiental para la conservación de ecosistemas. *Ecosistemas* 29(2):2003
- Rodríguez, P., Cubillos, A. (2012). Elementos para la valoración integral de los recursos naturales: un puente entre la economía ambiental y la economía ecológica. *Gestión y Ambiente*, [S.l.], v. 15, n. 1, p. 77-90, ene. 2012. ISSN 2357-5905.
- Sánchez, F. (1993). El actual debate sobre los recursos naturales. *Revista de la CEPAL* 51: 163-178.

Libro

- Aguilera, R. (2001). Aspectos económicos de la biodiversidad. En K. A. Antesana, *Sustentabilidad de la Biodiversidad. Un problema actual. Bases científico-técnicas, teorizaciones y proyecciones*. Concepción, Chile: Universidad de Concepción.

Amaya Olaya, U. A. (2002). *La responsabilidad fiscal por daño al medio ambiente*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Amaya Olaya, U. A. (2002). *Teoría de la Responsabilidad Fiscal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

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

Azqueta, D. (1997). *Valoración Económica de la Calidad Ambiental*. Madrid, España: Mc Graw-Hill.

Brañes, R. (2001). *El desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano y su aplicación*. Informe sobre el Desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano, su aplicación después de diez años de la Conferencia de la naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. PNUMA, Oficina Regional para América Latina y el Caribe México. Serie de documentos sobre Derecho Ambiental de la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe: México.

http://centro.paot.org.mx/documentos/pnud/informe_derecho_ambiental.pdf

Briceno Chávez, A. M. (2009). Hacia la efectividad de la protección del ambiente o la invocación de la responsabilidad de la administración pública. *Lecturas sobre el Derecho del Medio Ambiente Tomo IX*, 55-126.

Claros Polanco, J. O. (2001). *Control Fiscal y Medio Ambiente*. Bogotá: Ecoe.

Coase, R. H. (octubre de 1960). *El problema del costo social*. *Eumednet*.
<http://www.eumed.net/cursecon/textos/coase-costo.pdf>

- Cobo, M. (21 de octubre de 2013). Economía ambiental y costes ambientales externos: Protocolo de Kyoto y mercado de derechos de emisión de CO₂. *Repositorio abierto de la Universidad de Cantabria*. <https://repositorio.unican.es/xmlui/handle/10902/4470>
- Cristeche, E., & Penna, J. A. (2008). *Métodos de Valoración económica de los servicios ambientales*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
- Díaz-Martínez, E. 2017. Marco conceptual para la gestión y conservación del patrimonio minero. En: O. Puche, M. Ayarzagüena, J.F. López y J. Pous (eds.). *Minería y Metalúrgicas históricas en el Sudoeste Europeo*. SEDPGyM, Madrid, España
- Giraldo, H. A. (1996). *Apuntes para una Teoría de Control Fiscal en Colombia*. Medellín: Contraloría General de Antioquia.
- González Villa, J. E. (2007). La indemnización dentro de los procesos de acciones populares por daños al ambiente. En V. Autores, *Daño Ambiental Tomo I* (págs. 227-252). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gonzalez, O. (2006). Consideraciones preliminares sobre el control fiscal ambiental. En O. Amaya, *Control Fiscal Ambiental Tomo I* (pp. 13-18). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gudynas, E. 2009. Desarrollo sostenible: posturas contemporáneas y desafíos en la construcción del espacio urbano. *Vivienda popular*. Facultad de arquitectura, Universidad de la República (Montevideo) (18): 12-19.
- Gudynas, E. 2011. Desarrollo, derechos de la naturaleza y Buen Vivir después de Montecristi. En: Weber, G. (coord.) *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo*, pp: 83-102. Centro de Investigaciones CIUDAD. Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador, Quito, Ecuador.

- Guhl Nannetti, E., & Leyva, P. (2015). *La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?* Bogotá: Foro Social Ambiental.
- Guzmán, L. F. (2016). Valoración de Costos Ambientales: aspectos teóricos y críticos. En V. Autores, *Instrumentos económicos y financieros para la gestión ambiental* (págs. 311-333). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Guzmán, L. F. (2017). *El activismo judicial y su impacto en la construcción de políticas públicas ambientales: análisis de caso en el derecho jurisprudencial de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Guzmán, L.F., Ubajoa, J. D. (2020). *La personalidad jurídica de la naturaleza y de sus elementos versus el deber constitucional de proteger el medio ambiente*. En García Pachón, M. del P. (Ed.), *Reconocimiento de la naturaleza y de sus componentes como sujetos de derechos*. Bogotá (Colombia): Universidad Externado de Colombia.
- Juste Ruiz, J. (1999). *Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Madrid: McGraw Hill.
- Mesa Cuadros, G. (2016). *Derechos ambientales en perspectiva de integralidad: concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el "Estado Ambiental de Derecho"*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Monroy, J. C. (2006). La valoración de costos ambientales: un instrumento tan fundamental como inexplorado. En G. A. Rodríguez, B. Londoño Toro, & G. J. Herrera Carrascal, *Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia* (págs. 610-622). Bogotá: Universidad del Nuestra señora del Rosario.
- Orellana, M. (2007). *Derechos Humanos y ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Center for International Environmental Law, 291-293.

- Peña, L. (2007). El control fiscal ambiental: preceptos básicos. En *El Control Fiscal ambiental, Tomo I* (págs. 83-120). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pérez, M. A. (2014). Conflictos Ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis. En C. G. República, *Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto* (págs. 253-325). Bogotá: CGR
- Rodríguez, M. (2003). La reforma de la institucionalidad ambiental de Colombia doce años después. *Economía Colombiana, Revista de la Contraloría General de la República*, 50-62,
- Salazar, S. d. (8 al 12 de Noviembre de 1999). *Comité Económico Social Valencia*. Obtenido de <http://www.ces.gva.es/pdf/conferencias/02/1.pdf>
- Sanchez Torres, C. A., Naranjo Galves, R., Rozo Acuña, E., & Rincón Cárdenas, E. (2004). *Responsabilidad Fiscal y control del gasto público*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Shelton, D. (2010). Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos. *Anuario de Derechos Humanos*, (6), pág. 111-127. DOI:10.5354/0718-2279.2011.11486
- Stone, C. (2009). ¿Los árboles deberían tener legitimidad procesal? Hacia un reconocimiento de los derechos legales de los objetos naturales. En V. Autores, *Derecho Ambiental y Justicia Social* (págs. 135-230). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Turbay, J. C. (2008). El Control Fiscal Ambiental: una herramienta para el mejoramiento de la gestión pública. En V. Autores, *Sistema Nacional Ambiental SINA 15 años, Evaluación y Perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Universidad Nacional de Colombia (2019) *Procedimiento Especializado de Auditoría que incorpora el Principio de Valoración de costos ambientales*. Versión Resumen. Instituto de Estudios Ambientales. Bogotá: UNAL, julio 2019.

Villate Supelano, Á. (2006). Marco Legal del Control Fiscal Ambiental en Colombia. En V. Autores, *Control Fiscal Ambiental Tomo I*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Informe de Agencia Gubernamental

Atlas de Justicia Ambiental. (2020). *EJAtlas Colombia*

Auditoría General de la República. (Octubre de 2014). *Aspectos Conceptuales y Metodológicos del Control Fiscal Ambiental*. <https://es.slideshare.net/auditoriageneral/control-fiscal-ambiental>

CEPAL. (2018). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asunto ambientales en América Latina y el Caribe: Hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible*.

CEPAL, & PATRIMONIO NATURAL. (2013). *Amazonia Posible y Sostenible*. Bogotá: Cepal y Patrimonio Natural.

CEPAL. (2001) *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina*.

Contraloría de Bogotá D.C. (2006). *Los quince años de la constitución ecológica de Colombia, Desarrollo del control fiscal ambiental*.

Contraloría Departamental del Caquetá. (2019). *Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente del Departamento del Caquetá, vigencia 2018*. Florencia: CDC.

Contraloría General de la República. (2001). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2000-2001*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2003). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2002-2003*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2004). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2003-2004*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2005). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2004-2005*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2006). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2005-2006*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2007). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2006-2007*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2008). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2007-2008*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2009). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2008-2009*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2010). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2009-2010*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2011). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2010-2011*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2012). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2011-2012*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2013). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2012-2013*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2014). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2013-2014*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2015). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2014-2015*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2016). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2015-2016*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2017). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2016-2017*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2018). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2017-2018*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2019). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2018-2019*. Bogotá: CGR

Contraloría General de la República. (2012). Principio de Precaución y Desarrollo Sostenible. Posibles riesgos. Hidrocarburos no Convencionales. *Función de Advertencia*. Bogotá, Bogotá, Bogotá.

Contraloría General de la República. (2014). *Informe de Actuación Especial AT No. 31 Seguimiento Función de Advertencia*. Bogotá.

Contraloría General de la República. (2017). *Guía de Auditoría en el marco de las ISSAI*. Bogotá: CGR.

Contraloría General de la República. (2018). *Procedimiento Especializado de Auditoría a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales*. Bogotá: CGR.

Contraloría General de la República. (2018). *RIESGOS Y POSIBLES AFECTACIONES AMBIENTALES AL EMPLEAR LA TÉCNICA DE FRACTURAMIENTO HIDRÁULICO*

*EN LA EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS EN YACIMIENTOS
NO CONVENCIONALES EN COLOMBIA . Bogotá.*

Contraloría General de la República. (2019). *Guía de Auditoría Territorial -GAT- en el marco de las normas internacionales ISSAI*. Bogotá: CGR.

CORPOAMAZONIA. (2020). *Comunicados de Puntos de Calor Activos en el Departamento del Caquetá*. Florencia: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia.

Departamento Nacional de Planeación (2017). *DIAGNÓSTICO DE CRECIMIENTO VERDE*
Análisis macroeconómico y evaluación del potencial de crecimiento verde. Bogotá: DNP

ECONOMETRÍA – UPME (2002). *Pasivos Ambientales en el Sector Eléctrico*. Ministerio de Minas y Energía, Bogotá.

IDEAM. (2001). *Perfil del Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente en Colombia*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente.

IDEAM. (2002). *Perfil del estado de los recursos naturales y del medio ambiente en Colombia*. Bogotá: IDEAM - SIAC.

IDEAM. (2018). *Boletín de Detección Temprana de Deforestación Cuarto trimestre 2018*. Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

IDEAM. (2019). *Boletín de Detección Temprana de Deforestación Cuarto trimestre 2019*. Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020). *Orientaciones para la incorporación de la dimensión ambiental en los Planes de Desarrollo Territorial 2020-2023*. Bogotá: Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). *Guía de aplicación de la Valoración Económica Ambiental*. Bogotá: Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2003). *Metodologías para la Valoración Económica de Bienes, Servicios Ambientales y Recursos Naturales*. Bogotá: MAVDT.

Observatorio de Control Fiscal Ambiental. (2020). *Contraloría General de la República*. <https://observatorioambiental.contraloria.gov.co/SitePages/HomeOcfa.aspx>

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2016). *Informe Regional Auditoría Coordinada de Pasivos Ambientales*. GIZ-COMTEMA.

Legislación

Asamblea Nacional Constituyente. (1991, 07 de julio), *Constitución Política de Colombia de 1991*. Gaceta constitucional No. 114.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Presidencia de la República de Colombia. (1974, 18 de diciembre), *Decreto Ley 2811 de 1974, Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. Diario Oficial No. 34.243.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2811_1974.html

Congreso de la República de Colombia. (1993, 26 de enero), *Ley 42 de 1993, Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. Diario Oficial No. 40.732.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0042_1993.html

Congreso de la República de Colombia. (1993, 28 de octubre), *Ley 80 de 1993, Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial No. 41.094.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Congreso de la República de Colombia. (1993, 22 de diciembre), *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*. Diario Oficial No. 41.146.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html

Presidencia de la República de Colombia. (1994, 27 de junio), *Decreto 1277 de 1994, Por el cual se organiza y establece el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM-*. Diario Oficial No. 41.409.

Presidencia de la República de Colombia. (1994, 27 de julio), *Decreto 1600 de 1994, Por el cual se reglamenta parcialmente el Sistema Nacional Ambiental (SINA) en relación con los Sistemas Nacionales de Investigación Ambiental y de Información Ambiental*. Diario Oficial No. 41.465.

Congreso de la República de Colombia. (1996, 11 de diciembre), *Ley 330 de 1996, Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales*. Diario Oficial No. 42.938.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0330_1996.html

Congreso de la República de Colombia. (2000, 15 de agosto), *Ley 610 de 2000, Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Diario Oficial No. 44.133.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html

Presidencia de la República de Colombia. (2000, 22 de febrero), *Decreto Ley 267 de 2000, Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la*

República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.905.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0267_2000.html

Congreso de la República de Colombia. (2011, 12 de julio), *Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.* Diario Oficial No. 48.128.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html

Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo), *Decreto 1076 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.* Diario Oficial No. 49.523.

https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1076_2015.htm

Congreso de la República de Colombia (2017, 14 de julio), *Ley 1844 de 2017, Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia.* Diario Oficial No. 50.294.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1844_2017.html

Presidencia de la República de Colombia. (2020, 16 de marzo), *Decreto Ley 403 de 2020, Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.* Diario Oficial No. 51.258.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110374>

Presidencia de la República de Colombia. (2020, 16 de marzo), *Decreto Ley 405 de 2020, Por el cual se modifica la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República.* Diario Oficial No. 51.258.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=109994>

Jurisprudencia

Corte Constitucional (1995, 24 de agosto.) Sentencia C-374/95 (Antonio Barrera Carbonell, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-374-95.htm>

Corte Constitucional (1998, 01 de abril). Sentencia C-126/98 (Alejandro Martínez Caballero, M.P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-126-98.htm#_ftn20

Corte Constitucional (1999, 17 de junio). Sentencia T-411/99 (Alejandro Martínez Caballero, M.P.) https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-411-92.htm#_ftnref8

Corte Constitucional (2000, 12 de abril). Sentencia C-431/00 (Vladimiro Naranjo Mesa, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-431-00.htm>

Corte Constitucional (2001, 28 de junio). Sentencia C-671/01 (Jaime Araújo Rentería, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2001/C-671-01.htm>

Corte Constitucional (2002, 12 de marzo). Sentencia C-179/02 (Marco Gerardo Monroy Cabra, M.P.)

Corte Constitucional (2008, 24 de julio). Sentencia C-750/08 (Clara Inés Vargas Hernández, M.P.) https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2008/C-750-08.htm#_ftnref592

Corte Constitucional (2010, 27 de julio). Sentencia C-595/10 (Jorge Iván Palacio Palacio, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-595-10.htm>

Corte Constitucional (2010, 30 de agosto). Sentencia C-666/10 (Humberto Antonio Sierra Porto, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-666-10.htm>

Corte Constitucional (2013, 21 de marzo). Sentencia T-154/13 (Nilson Pinilla Pinilla, M.S.)

https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-154-13.htm#_ftnref60

Corte Constitucional (2014, 05 de marzo) Sentencia C-123/14 (Alberto Rojas Ríos M.P.)

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>

Corte Constitucional (2015, 20 de febrero) Sentencia T-080/15 (Jorge Ivan Palacio Palacio, MP.)

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-080-15.htm>

Corte Constitucional (2015, 16 de julio) Sentencia C-449/15 (Jorge Ivan Palacio Palacio, M.P.)

https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-449-15.htm#_ftnref30

Corte Constitucional (2016, 10 de noviembre) Sentencia T-622/16 (Jorge Iván Palacio Palacio, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>

Corte Constitucional (2017, 01 de febrero). Sentencia C-041/17 (Jorge Ivan Palacio Palacio, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-041-17.htm>

Corte Constitucional (2017, 19 de abril). Sentencia C-219/17 (Iván Humberto Escrucería M.P.)

Corte Constitucional (2017, 18 de octubre). Sentencia C-644/17 (Diana Fajardo Rivera, M.P.) https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-644-17.htm#_ftnref115

Corte Suprema de Justicia (2018, 05 de abril) Sentencia STC 4630/18 (Luis Armando Tolosa Villabona, M.P.) <http://www.cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2018/04/05/corte-suprema-ordena-proteccion-inmediata-de-la-amazonia-colombiana/>

Consejo de Estado (2018, 08 de noviembre). Auto Medidas Cautelares Expediente 11001032600020160014000 (57.819) (Ramiro Pazos Guerrero, M.P.).

<http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2018/11/fc.pdf>

Normas e Informes Internacionales

- Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1987). *Informe Brundtland*. Nairobi: ONU.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992). *Conferencia de Río 92*. Río de Janeiro: ONU.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (15 de Noviembre de 2017). *Opinión Consultiva OC-23/17 Medio Ambiente y Derechos Humanos*.
http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf
- INTOSAI. (2004). *Auditoría Ambiental y de Regularidad*. Hungría: WGEA.
- INTOSAI. (2012). Los RWGEA que emergen activamente estimulan la auditoría ambiental en las regiones. *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*, 24-30.
- INTOSAI. (2019). *Organización Internacinal de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*.
Estatutos de la INTOSAI
https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/about_intosai/status/SP_Statutes_September_2019.pdf
- INTOSAI-GTAMA. (2007). *Estado de la auditoría ambiental en la comunidad de Entidades Fiscalizadoras Superiores: aspectos salientes de la Quinta Encuesta sobre Auditoría Ambiental*. INTOSAI.
- OLACEFS. (2012). *Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Carta Constitutiva. <https://www.olacefs.com/carta-constitutiva-olacefs-2/>
- Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948.
<http://www.ohchr.org/SP/UDHR/Pages/UDHRIndex.aspx>
- Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre de 1966, Resolución 2200 A(XXI),
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Naciones Unidas, *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador"*, 17 de noviembre de 1988.

http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/protocolo_san_salvador.html

Naciones Unidas, *Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, 4 de noviembre de 1950.

http://f.edgesuite.net/data/virtualacademy/files/resources/hr/guide/14-5-Appendix-es_ES.pdf

Naciones Unidas, *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*, 27 de junio de 1981.

http://f.edgesuite.net/data/virtualacademy/files/resources/hr/guide/14-16-Appendix-es_ES.pdf

Naciones Unidas, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 22 de noviembre de 1969.

http://f.edgesuite.net/data/virtualacademy/files/resources/hr/guide/14-13-Appendix-es_ES.pdf

Naciones Unidas, *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano*, 16 de junio de 1972. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>

Naciones Unidas, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, 14 de junio de 1992.

http://www.cedaf.org.do/eventos/forestal/legislacion/inst_internac/declaracion_rio.pdf

Naciones Unidas, *Carta Mundial de la Naturaleza*, 28 de octubre de 1982.

<https://www.gob.mx/semarnat/articulos/carta-mundial-de-la-naturaleza>

Naciones Unidas, *Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*, 25 de junio de 1998.

http://www.mediterranea.org/cae/aarhus_convenio.htm

Naciones Unidas, *Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible*, 4 de septiembre de 2002. <http://www.culturalrights.net/es/documentos.php?c=18&p=196>

Naciones Unidas, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Rio+20*, 22 de junio de 2012. <http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml>

Naciones Unidas, *Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, 12 de diciembre de 2015. <https://unfccc.int/es/news/final-cop21>

Naciones Unidas. *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio*. Informe de síntesis. 30 de marzo de 2005. <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.439.aspx.pdf>

Naciones Unidas. *Perspectivas del medio ambiente global (GEO6)*. 2019.

https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27652/GEO6SPM_SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y

Naciones Unidas. *Principios Marco sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente*. 2018

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP_ReportSpanish.pdf

Naciones Unidas. *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe “Acuerdo de Escazú”*. 11 de diciembre de 2019.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

UNESCO 1972. 17^a Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural,

París. 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972.

<https://whc.unesco.org/achive/convention-es.pdf>