

# Desarrollo Sostenible y el Desafío del Control Fiscal Ambiental\*

## Sustainable Development and the Challenge of Environmental Fiscal Control

*Gustavo Adolfo Escudero Aranda\*\**

*Andrea Janneth Díaz Garzón\*\*\**

*Mara Margarita Montes Arrieta\*\*\*\**

*Germán Andrés Galeano Ortiz\*\*\*\*\**

Cómo citar este artículo: Escudero, G. A., Díaz, A. J., Montes, M. M. & Galeano, G. A. (2022). Desarrollo Sostenible y el Desafío del Control Fiscal Ambiental. *Verba Iuris*, 18(48), 139-157. <https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.48.9939>

Fecha de Recepción: 1 de agosto de 2021 • Fecha de Aprobación: 20 de noviembre de 2021

Reception Date: August 1 of 2021 • Approval Date: October 20 of 2021

- \* El presente artículo es el resultado de la investigación realizada para el Observatorio de Política Pública Fiscal de la Auditoría General de la República.
- \*\* Abogado de la Universidad la Gran Colombia, Zootecnista de la Universidad e Ciencias Ambientales y Aplicadas, especialista en Gestión y Auditorías Ambientales de la Universidad Santo Tomás, especialista en Gestión Pública de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, miembro del Observatorio de Política Pública Fiscal de la Auditoría General de la República. Correo: [gescudero@auditoria.gov.co](mailto:gescudero@auditoria.gov.co) - CvLAC: <https://acortar.link/wGRTnX> - ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8694-7945> - Google Académico: <https://acortar.link/873vqd>
- \*\*\* Abogada con Especialización en Derecho Penal, docente de la Universidad Santo Tomás, actualmente Investigadora del Observatorio de Políticas Públicas de Control Fiscal de la Auditoría General de la República. Correo electrónico: [andreadiazgarzon@gmail.com](mailto:andreadiazgarzon@gmail.com), [andreadiazg@usantotomas.edu.co](mailto:andreadiazg@usantotomas.edu.co) - ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8794-2903> - CvLAC: <https://acortar.link/873vqd>
- \*\*\*\* Abogada de la Universidad Pontificia Bolivariana, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Sergio Arboleda, e investigadora del Observatorio de Políticas Públicas de Control Fiscal de la Auditoría General de la República. Correo electrónico: [maramontesarrieta@gmail.com](mailto:maramontesarrieta@gmail.com) - ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1883-4949> - CvLAC: <https://acortar.link/y4S3wd>
- \*\*\*\*\* Profesional en Matemáticas con Énfasis en Estadística y candidato a Magíster en Estadística Aplicada, investigador del Observatorio de Políticas Públicas de Control Fiscal de la Auditoría General de la República. Correo: [gagaleano@auditoria.gov.co](mailto:gagaleano@auditoria.gov.co) / [gago201202@gmail.com](mailto:gago201202@gmail.com) - CvLAC: <https://n9.cl/s3707> - ORCID: <https://n9.cl/ssurm>
- \* This article is the result of the investigation carried out for the Fiscal Public Policy Observatory of the General Audit Office of the Republic.
- \*\* Lawyer, Zootechnician, Specialist in Environmental Management and Audits, Specialist in Public Management, Diploma in Public Audit and Fiscal Control, Diploma in Municipal Environmental Management, Expert in Fiscal Control, Adviser on issues of Internal Control and audits in National Natural Parks of Colombia, Adviser of the Audit Unit of the Superior Council of the Judiciary, Director of the Office of Internal Control of the Honorable Chamber of Representatives, professor in subjects related to Public Administration at the Free University, Professor in subjects related to Fiscal Control of the District University of Bogotá, Trainer at the Rodrigo Lara Bonilla Judicial School on issues of Internal Control and Audit, currently a professor of Environmental Fiscal Control in the specialization of Public Management and Fiscal Control at the Universidad del Rosario as well as a member of the Observatory of Fiscal Public Policy of the General Audit Office of the Republic. Email: [gescudero@auditoria.gov.co](mailto:gescudero@auditoria.gov.co) - ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8694-7945> - CvLAC: <https://acortar.link/wGRTnX> - Google Scholar: <https://acortar.link/873vqd>
- \*\*\* Lawyer with Specialization in Criminal Law from the Santo Tomás University and PhD candidate from the University of Buenos Aires-Argentina, professor at the Santo Tomás University, currently Researcher at the Observatory of Public Policies for Fiscal Control of the General Audit Office of the Republic. Email: [andreadiazgarzon@gmail.com](mailto:andreadiazgarzon@gmail.com) / [andreadiazg@usantotomas.edu.co](mailto:andreadiazg@usantotomas.edu.co) - ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8794-2903> - CvLAC: <https://acortar.link/ljrfTF>
- \*\*\*\* Lawyer from the Universidad Pontificia Bolivariana, specialist in Administrative Law from the Universidad Sergio Arboleda, and researcher at the Observatory of Public Policies for Fiscal Control of the General Audit Office of the Republic. Email: [maramontesarrieta@gmail.com](mailto:maramontesarrieta@gmail.com) - ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1883-4949> - CvLAC: <https://acortar.link/y4S3wd>
- \*\*\*\*\* Professional in Mathematics with an Emphasis in Statistics from the University of Tolima and candidate for a Master's Degree in Applied Statistics from the Santo Tomás University, researcher at the Observatory of Public Policies for Fiscal Control of the General Audit Office of the Republic. Email: [gagaleano@auditoria.gov.co](mailto:gagaleano@auditoria.gov.co) / [gago201202@gmail.com](mailto:gago201202@gmail.com) - ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4306-1159> - CvLAC: <https://acortar.link/8vtncw>

## Resumen

Posterior a la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991, nace como pilar fundamental en lo que respecta a la protección del medio ambiente, una preocupación del legislador por establecer una eficiente vigilancia de la gestión fiscal del Estado, coadyuvada por algunos organismos que tienen como función principal, la de realizar un seguimiento permanente al recurso Público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso de la información, cimentado en la eficiencia, economía, equidad, desarrollo sostenible y el verificado cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.

Pese a que existe en Colombia, una gran cantidad de normas que tienen como fin último, el de proteger el bien jurídico más preciado, el medio ambiente, se destacará mediante lo observado en la presente investigación, con datos extraídos de los sistemas de rendición de cuenta de la Auditoría General de la República - AGR (SIA MISIONAL 2018-2021) , de informes tanto de la Contraloría General de la República (CGR 2018-2020) como de las Contralorías Territoriales , que el control fiscal ambiental no ha sido aplicado eficientemente, respecto de los distintos tipos de recursos naturales. Esto es, agua, aire, biodiversidad, o el suelo. Por lo tanto, se incrementa con ello, la problemática ambiental del país.

**Palabras clave:** Control fiscal, control fiscal ambiental, Contraloría General de la República, desarrollo sostenible, valoración de costos ambientales.

## Abstract

Despite the fact that there is a large number of regulations in Colombia that have the ultimate goal of protecting the most precious legal asset, the healthy environment; It will be highlighted by what is observed in this investigation, with data extracted from reports from both the Comptroller General of the Republic (CGR 2018-2020) and the General Auditor of the Republic (SIA MISIONAL 2018-2020), that the environmental fiscal control It has not been audited and is executing efficiently and with the same percentages, with respect to the different types of natural resources. That is, of water, air, biodiversity, or the soil. Therefore, the country's environmental problems increase with it.

**Keywords:** Fiscal control, environmental fiscal control, Office of the Comptroller General of the Republic, sustainable development, principle of valuation of environmental costs.

---

## Introducción

El presente manuscrito, resume los resultados de la investigación, originada en la preocupación que nace al preguntarse si ese instrumento de creación constitucional –CFA-CONTROL FISCAL AMBIENTAL– resulta “eficaz” para garantizar que los recursos públicos utilizados para el componente ambiental por parte entidades públicas, se ejecutan eficientemente y que su destinación sea la correcta.

El bienestar de la sociedad en general depende en gran parte de la eficiencia con que los funcionarios inviertan los recursos dispuestos en los presupuestos de la Nación y de cada ente territorial. Ello, ajustado a lo dispuesto por la Constitución Política y encaminado a cumplir los fines esenciales del Estado Colombiano.

Con fundamento en lo anterior, se hace indispensable que los recursos públicos destinados para el componente ambiental cuenten con un

seguimiento y control para que los gastos e inversiones en que se incurran, se realicen acorde con las normas constitucionales y legales que se han expedido con ese propósito.

Cabe reseñar que el interés del presente trabajo de investigación, es advertir comprobadamente, que la vigilancia y control de la inversión pública, no ha sido debidamente desarrollada con políticas y lineamientos claros, que conlleven a un control fiscal ambiental eficaz (Escudero, 2013, p. 84).

Pese a que existen importantes antecedentes legislativos en la historia colombiana, con cambios socio-culturales y jurídicos en temas ambientales, y que la Constitución de 1991 contiene dentro de sus preceptos, un catálogo de mandatos encaminados a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales del país, el cumplimiento de esos preceptos no han sido eficientemente evaluados por los organismos de control fiscal, por ello se expondrán las cifras que demostrarán si se cumple o no con el fin constitucional de tan importante mandato.

Es así que los planes para el desarrollo de la comunidad, deben registrar un componente de valoración ambiental relacionado con los posibles daños o afectaciones al medio ambiente, denominado principio de valoración de costos ambientales y aunado al principio de desarrollo sostenible, que igualmente debe ser evaluado por las autoridades competentes, especialmente por la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, según los deberes y funciones que se le han impuesto en la Carta del 91 y en la normatividad que deriva de la misma.

## Historia del Control Fiscal en Colombia

La vigilancia de la gestión de los funcionarios encargados de manejar las finanzas públicas se remonta a nuestro periodo colonial; cuando hacia 1511 se crea el Tribunal de la Real Audiencia con el objetivo de realizar la gestión fiscal a las actua-

ciones de los virreyes, en 1549 se asigna la función de unificar las rentas y derechos de la Corona y así mismo para realizar el juzgamiento de aquellos empleados con funciones fiscales, hacia los años 1604 y 1605 se crean los tribunales de cuentas, y los tribunales de contadores de cuentas, posteriormente en el Constitución de 1810 con el fin de efectuar una labor de fiscalización, se estableció la obligación de imprimir durante cada anualidad las cuentas del Tesoro Público, en la Constitución de 1812, con el fin de acusar y perseguir a los funcionarios de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial cuando hayan delinquido, se le atribuye a la Cámara de Representantes la función fiscalizadora, en el año 1819 se expide en angostura, la Ley que crea la República de Colombia y a partir de esto se empiezan hacer los primeros intentos por organizar el control fiscal.

En el año 1819, Santander impulsa, la *“Ley principal contra los empleados de Hacienda”*, que en su artículo 1° decía: *“El empleado de Hacienda Nacional o a quién se le justificare sumariamente fraude o malversación de los intereses Públicos o resultare alcanzado, se le aplicará imperdonablemente la pena de muerte, sin necesidad de formar más proceso que los informes de los tribunales”*, para el año 1821 se crea la Contaduría General de Hacienda, la cual en el año 1824 a través de la Ley 197 de 1824 se suprime y se reemplaza por la Dirección General de Hacienda y Rentas Nacionales, posteriormente con la Ley 106 de 1873 se incorpora un código Fiscal, luego entre los años 1898 y 1912 se adelantan algunas acciones relacionadas con la hacienda pública y el código Fiscal.

Para el año 1923, se expide la Ley 42 de 1923, como primera norma que aborda el tema del control fiscal en Colombia, luego en 1945 se crea el Departamento de Contraloría, entre los años 1945 y 1983 se expiden una serie de leyes que reglamentan las características del control fiscal, entre ellas lo relacionado con el control previo y perceptivo, hasta llegar a la Constitución de 1991 en donde se determina como característica que el control fiscal sea posterior y selectivo, así mismo

se determina que dicho control fiscal es una función pública que será ejercida por la Contraloría General de la República, vigilando la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, incluye a su vez en el artículo 268 una serie de atribuciones para el Contralor General de la República, entre ellos el de presentar un informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.

Finalmente, mediante el Acto Legislativo 04 de 2019 se reforma el régimen de Control Fiscal, incorporando varios aspectos, entre ellos la característica de concomitante y preventivo de manera exclusiva para la Contraloría General de la República.

## Del Control Fiscal con la Asamblea Nacional Constituyente de 1991

El clima político que se respiraba sobre los albores de la gran reforma a la Constitución, era de total aprehensión con relación al funcionamiento de las contralorías, como lo explica (Younes, Diego, 1995) resumido en las siguientes razones:

- *Politización:* Como gran rezago del Frente Nacional, las contralorías se convirtieron en un importante núcleo de clientelismo político.
- *Rechazo del Control Previo:* Este tipo de control se realizaba antes de que produjeran sus efectos, lo cual hacía que se presentara la tan criticada coadministración por parte de las contralorías, célebres en la época por prestarse a prácticas corruptas en labores de auditoría.
- *Falta de aplicación de sistemas de auditoría* que permitieran juzgar eficiencia y economía del acto.
- *Insuficiente extensión del control:* Era necesario controlar no solo el gasto sino el ingreso. También debían incluirse el control sobre sociedades de economía mixta y entidades descentralizadas indirectas.

Tal y como lo ha referido la AGR, el control previo se llevaba a cabo por las autoridades de control, de manera que se tornaba en una actividad de administración más que de control de la misma y congestionaba de manera exagerada las funciones del ente fiscalizador volviéndolo ineficaz e inoperante, pues la acumulación de investigaciones excedía su capacidad de operación<sup>1</sup>.

Nace entonces, un Control Fiscal con el constituyente de 1991, con unas características y atribuciones muy bien definidas y con el propósito de lograr que un ejercicio eficaz de la actividad de control fiscal.

## Marco Constitucional y Legal del Control Fiscal

Partiendo de que “La Constitución no es sólo el fundamento de validez del ordenamiento -en la medida que regula la creación jurídica-, sino que contiene el orden jurídico básico de los diversos sectores de la vida social y política, ella prefigura un modelo de sociedad. Por lo tanto, en esta surge una (...) una Constitución ecológica (...)”, Corte Constitucional Sentencia T-411 de 1992

Es así, como desde los albores de la Asamblea Nacional Constituyente, el Legislador, los máximos Tribunales en materia ambiental, entidades Públicas y autoridades del orden Nacional, Departamental y Regional, han adoptado medidas que buscan en primer lugar, la protección del medio ambiente como una de las principales funciones del Estado colombiano y en segundo lugar, como un Derecho Fundamental; estableciendo como premisa principal la creación de mecanismos eficaces de protección para evitar el deterioro del ambiente y por ende la supervivencia de la especie humana.

Para la Comunidad Internacional y algunas Organizaciones no Gubernamentales (ONG), la

<sup>1</sup> Auditoría General de la República. El Estado del arte de la nueva cultura del Control Fiscal. Informe de gestión abril de 2000

disminución y prevención del daño ambiental en Colombia, es un tema de vital importancia. Es así, como éstas, han adelantado acciones sistemáticas dirigidas a lograr la disminución de la contaminación ambiental proporcional al ritmo en que se producen. Sin embargo, La Corte Constitucional en Sentencia T- 528 de 1992, se pronunció en el sentido de que sólo han hecho aparición plena en el Derecho Constitucional y en el Derecho Internacional recientemente. Sin duda, si no se articula y garantiza la participación de los sectores y actores que contribuyen a la contaminación (Valencia et al, 2009, p.92), no será posible el goce de un ambiente sano, establecido en el Art 79 de la Constitución Política de Colombia (Carreño Dueñas, 2020; Corchuelo-Rodríguez et al., 2020; Lizarazo Araque & Valenzuela Acosta, 2020; Zapata & Paola, 2019).

Concretamente, Naciones Unidas en New York (ONU) y la Cumbre de la Tierra en Estocolmo tomaron como ejemplo nuestro país, y tristemente se evidenció que las utilidades económicas eran más importantes que la protección del medio ambiente, aunado a una pobre legislación sin garantías al patrimonio ecológico colombiano (Gómez, 2018).

Conviene subrayar, que en materia de responsabilidad el primer referente es el artículo 6 de la Constitución que establece que: *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”*

Igualmente, la Carta Política consagra en favor de los asociados principios, derechos y atribuciones, concretamente: el artículo 8° como principio fundamental, *“...la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”*. En el mismo orden, el artículo 49 establece el saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del Estado; el 58 señala como inherente a la propiedad la función ecológica; el artículo

63 la condición de los bienes de uso público, su inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad; el 67 contiene el papel de la educación en la protección del ambiente. En el artículo 79, norma ambiental por excelencia, la Constitución consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla. Asimismo, establece como un deber del Estado el de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (Moya Vargas et al., 2019; Rodríguez Becerra et al., 2019).

El artículo 80 establece el deber del Estado de *“prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, de imponer las sanciones legales y de exigir la reparación de los daños causados”*. Sin embargo, es claro que cada uno de los asociados tiene deberes, como el establecido en el numeral 8 del artículo 95 de la Carta Constitucional que refiere: *“Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”*.

Para Calderón Rojas (2020), 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)

Lo anterior confirma que la Constitución de 1991, recoge diversas disposiciones que resultan ser pilar fundamental para sustentar econó-



mica, jurídica y técnicamente la protección de los recursos naturales y el ambiente.

En la Carta Política se establece que, la Contraloría General de la República, vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. Es por ello, que: “(...) 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. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley (...)”

Así mismo la Constitución Política en virtud del Acto Legislativo 004 de 2019, determina que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República, establece a su vez que los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad.

De otra parte, es indudable que hoy, para establecer los fundamentos que deben regir la vida de las sociedades modernas, organizadas políticamente y en vía de desarrollo, que, de ningún modo, resulta viable prescindir de la necesidad de proteger el medio ambiente y darles a las personas los derechos correlativos. De modo que, fue creada como mecanismo de protección, la Acción Popular consagrada en el Art. 1005 del Código

Civil y en la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana, con la que nace la potestad para el Operador judicial de aplicar la ley en casos concretos, en los cuales se presenten controversias sobre los bienes y derechos públicos y colectivos para asegurar su amparo judicial específico y concreto; inclusive sobre el Ambiente tal como se ha dispuesto en el Artículo 6°:

*“La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil, podrá ser ejercitada por los usuarios para la defensa del espacio público y del medio ambiente”.*

Así mismo, “Para determinar el Juez competente, se tendrá en cuenta el carácter público o privado de la persona demandada. “Pero, además el artículo 994 del Código Civil, en concordancia con los artículos 988 y 993 del mismo Estatuto, establece la denominada acción judicial o de querrela contra obra nueva o antigua que puede ser ejercitada, sin que medie prescripción alguna por el que tema que una obra ya hecha corrompe el aire y lo hace conocidamente dañoso. Esta es una típica Acción Popular que está prevista en la ley para la protección del Ambiente como derecho colectivo”.

En el camino de todas las formas o acciones de protección de los recursos naturales y del ambiente, no podíamos dejar de mencionar el antecedente legislativo tal vez más importante del Consejo de Estado, que profiriendo la bien denominada Sentencia de descontaminación del Río Bogotá en 2001, posteriormente reforzada con el fallo del 28 de marzo de 2014, mediante el cual se ordenó el diseño y la implementación de medidas para descontaminar este río y evitar la contaminación a futuro de sus cuencas hidrográficas alta, media y baja.

En pocas palabras, mediante este extenso pero importante precedente judicial, se ordena la articulación, coordinación sistemática, intersectorial y económica, con la intervención de todos y cada uno de los actores, con una clara directriz: la creación colectiva de conciencia ciudadana ambiental,

*acompañada de una solución sostenible para la cuenca del Río, que implique su recuperación, a través de la gestión integral, combinando elementos ambientales, sociales, económicos e Institucionales, para el mejoramiento continuo y sostenible de la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional y de los ecosistemas.*

En lo que toca a los objetivos específicos del fallo, se aborda la recuperación y conservación del hidro-sistema fluvial de la cuenca del río de una manera integral, a partir de tres componentes:

- a) Un mejoramiento Ambiental y Social de las tres cuencas hidrográficas del Río.
- b) Un trabajo coordinado y sistemático, enfocado en la articulación Institucional, Intersectorial y económica.
- c) El énfasis de los Procesos educativos y de participación ciudadana, con el fin de evitar el daño causado por el alto grado de contaminación de los vertimientos de aguas residuales domésticas e industriales (curtiembres), ocasionados con las malas prácticas agropecuarias e inadecuado manejo de basuras, por parte de los habitantes e industrias que colindan con zonas acuíferas, así como la omisión de las autoridades frente a estas gravísimas situaciones por más de treinta años, señaló el IDEAM.

Finalmente, la Carta Magna, hace referencia al principio de desarrollo sostenible, aunque tangencialmente el legislador lo previó en el Art 80; el cual se enfoca alrededor del “*manejo y aprovecha-*

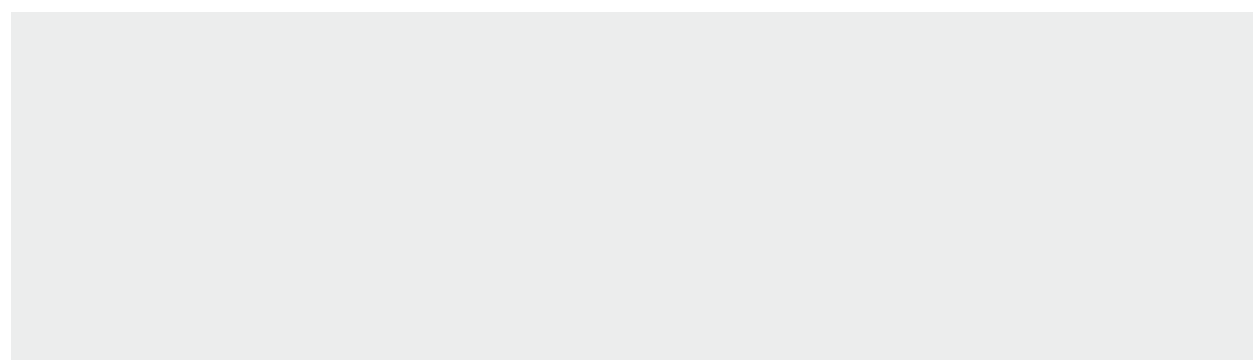
*miento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”*, de manera que el Estado, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar progresivamente, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

## **Control Fiscal Ambiental en Colombia**

### **Constitución Política de 1991, una Constitución Ecológica**

Nuestro país cuenta con una diversidad ecológica importante que ha tenido reconocimiento a nivel mundial, por lo que, a partir de la Constitución Política de 1991, adicional a unos intentos legales anteriores, se consideró el medio ambiente y los recursos naturales como bienes a los cuales se les debe ofrecer garantía y protección, acorde además a los instrumentos expedidos por Organizaciones internacionales que buscan esos mismos objetivos.

Por ello, en la siguiente tabla se presentan algunos de los preceptos contenidos en la Constitución Política de 1991 que hacen referencia al deber de cuidado y protección del medio ambiente colombiano.



**Tabla 1.** *Artículos Constitucionales de referente al control fiscal ambiental*<sup>2</sup>

Norma	
Artículo 8	Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación
Artículo 49	Saneamiento ambiental es servicio público a cargo del Estado
Artículo 58	Función ecológica de la propiedad
Artículo 79	Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.
Artículo 80	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. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.
Artículo 215	Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.
Artículo 268, núm. 7	Funciones del CGR. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente
Artículo 277, núm. 4	Funciones del PGN. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
Artículo 289	Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.
Artículo 300, núm. 2	Funciones Asambleas departamentales. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.
Artículo 333	La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.
Artículo 334	La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Fuente: <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>

Aunque, es posible hallar muchas más normas, el referente anterior, da un aproximado de lo que significa el medio ambiente y los recursos naturales para la Constitución de 1991. Así, la

estructura del Estado Social de Derecho tiene como uno de sus objetivos y pilares esenciales, la defensa del Medio Ambiente, considerándolo como un principio y, además, un bien jurídico

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia 1991.



susceptible de ser tutelado por cualquier persona dado que se tiene como un derecho constitucional fundamental y una obligación de defensa de las autoridades y toda la sociedad en general; lo que revierte a este bien jurídico de una triple dimensión: principio, derecho y obligación (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-449/2015).

En este orden cabe destacar que, se le imponen al Estado una serie de obligaciones, los cuales debe cumplir para asegurar el derecho de las personas a un medio ambiente sano. Esos deberes son, entre otros, “5) *planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución*, 6) *prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental*, 7) *imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente*” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-123/2014).

Es así, que el Estado a través de sus diferentes Órganos de vigilancia y control (Contraloría, Procuraduría, Fiscalía) se encuentran obligados, a verificar el cumplimiento de los mandatos establecidos en la Constitución y en las leyes. De la misma manera, este establece la estructura administrativa para la ejecución y vigilancia de los dineros públicos designados para garantizar y hacer efectivas las políticas públicas de medio ambiente y de los recursos naturales en el nuestro país. De la misma manera, enfatiza quien realiza la vigilancia y control fiscal ambiental en Colombia; función que recae en la Contraloría General de la República.

## **Protección del Ambiente. Fundamento Constitucional**

### **El derecho a un ambiente sano**

En la Carta Política Art. 79 se establece que “*todas las personas tienen derecho a gozar de*

*un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines*”.

De la misma forma el Art. 8° de la misma Ley fundamental, establece que “*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. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas*”.

Ciertamente, lo que consagran estas dos disposiciones no es otra cosa que el derecho a gozar de un ambiente sano, y el derecho a obtener el debido resarcimiento por los daños que se ocasionen y que tengan por fuente el deterioro ambiental, ya sea que afecten a una persona en particular o a una agrupación o una comunidad de sujetos, en cuyo caso, proceden las acciones ordinarias de responsabilidad civil o las acciones populares para la protección de los derechos colectivos o las acciones de grupo estatuidas en el Art. 88 de la Constitución.

La Corte Constitucional (Sentencia C-534 del 16 de octubre de 1996) ha precisado en este aspecto que el derecho a un ambiente sano, está enlazado a otros derechos, especialmente a la vida y a la salud de las personas, cuya perturbación causa u origina daños irreparables que afectan, por consiguiente, intereses individuales o colectivos, bien de carácter patrimonial o vinculados con los derechos de la personalidad, que requieren ser indemnizados por sus autores, sin consideración a la culpa o negligencia que hubiesen empleado para evitar un resultado dañino y antijurídico a un bien jurídicamente protegido constitucionalmente (Santos, 2012).

## Marco Conceptual y Jurisprudencial del Control Fiscal y Control Fiscal Ambiental

Desde el marco constitucional se le ha entregado a la Contraloría General de la República (CGR), funciones de vigilancia y control de los recursos públicos que sean manejados por la Administración o en los casos en que estos sean ejecutados por particulares. Ello, se encuentra dispuesto en el artículo 267 superior, el cual indica que la gestión fiscal de los antes mencionados, cualquiera sea su nivel administrativo, serán vigilados y están predispuestos al control por parte de la CGR, que deberá estar atenta de que todos los fondos y bienes públicos sean administrados de forma correcta.

Si bien, no se encuentra un concepto exacto constitucional o legal, la jurisprudencia colombiana si ha definido el control fiscal como una actividad independiente, autónoma y diferenciada de la que corresponde a las clásicas funciones estatales; lo cual, obedece no sólo a un criterio de división y especialización de las tareas públicas, sino a la necesidad política y jurídica de controlar, vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión, distribución y disposición de los fondos y bienes de la Nación, los departamentos, distritos y los municipios, cuyo manejo se encuentra a cargo de los órganos de la administración, o eventualmente de los particulares. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-374/1995).

De ahí que, el control fiscal haya sido considerado como un instrumento fundamental encaminado a proteger el erario en todos sus niveles administrativos. Es que, esa protección por medio de la CGR se da al verificar que los recursos públicos se estén ejecutando de forma correcta y eficiente, además también se protegen cuando se logra establecer que durante la gestión de los recursos se hayan seguido todos los lineamientos legales, pero en especial que se estén cumpliendo los fines que la Constitu-

ción de 1991 tal como lo ha estipulado al Estado colombiano (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-140/2020).

Igualmente, de la lectura del artículo 267 de la Constitución Política de 1991 se observa que hay dos principios que sustentan, entre otros, el deber que tiene el Estado colombiano de vigilar los recursos públicos. Esos principios, van acordes con lo que se ha expuesto anteriormente, sobre la estructura ecológica de la Carta Magna del 91, dada la relación que existe con el medio ambiente y los recursos naturales. Son ellos, *el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales* que deben ser tenidos en cuenta en cualquier gestión fiscal que adelanten las autoridades administrativas o por particulares con esas funciones.

En cuanto al desarrollo sostenible, es un tema que viene siendo tratado a nivel mundial desde inicios de la década de los 90, nacido de la preocupación de las Naciones Unidas (ONU) por el deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales del planeta. En Colombia, la ley define el desarrollo sostenible como:

*“... el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”.* (Ley 99, 1993, art. 3)

De esa manera, el desarrollo sostenible persigue que el crecimiento económico del mundo siga estableciendo límites a la transgresión del medio ambiente, impidiendo que la inversión que se haga en reservas naturales como en la selva del Amazonas colombiana, los arrecifes propios de las islas del Rosario o en ecosistemas de diversa índole en el país, se coloquen en riesgo por cuenta de las actividades económicas al sistema ecológico colombiano (Rodríguez, 2018).

Se hace necesario, entonces, determinar los costos ambientales que cada proceso de inversión pueda provocar durante la ejecución del mismo. Esto es posible, por la aplicación del principio de valoración de costos ambientales que deben seguir quienes hacen gestión fiscal en el país. Entendida ésta, como las actuaciones de los servidores públicos o particulares quienes manejen recursos o fondos públicos en todo el proceso de una actividad económica que contenga desde del diseño y planeación hasta la adjudicación de proyectos, así como también en actividades de recaudo e inversión de rentas que tengan como objetivos el cumplimiento de los fines esenciales constitucionales adjudicados al Estado (Ley 610, 2000, art. 3).

Por lo tanto, el principio de valoración del costo ambiental debe incluirse en todo proceso de gestión fiscal que se realice por cualquier Entidad del Estado sin exclusión alguna. Hace referencia este principio, a la necesidad de evaluar, de forma cuantitativa o cualitativa, teniendo en cuenta los costos ambientales en la toma de decisiones o ejecución de proyectos, que por lo mismo puedan llevar a una afectación del medio ambiente y la naturaleza, indicándose que todos aquellos que sean sujetos a control de parte de la CGR, están obligados a establecer el principio de valoración de costos ambientales dentro de cada una de las etapas que componen la gestión fiscal que se adelante (Observatorio de Control Fiscal Ambiental OCFA, s.f.).

Teniendo claro los conceptos de desarrollo sostenible y principio de valoración de costos ambientales, se hace posible lograr desarrollar el concepto del control fiscal ambiental en Colombia. Versa en su esencia, en la vigilancia y control de la gestión fiscal para evitar o limitar el impacto ambiental negativo en ella. Es decir, el control fiscal ambiental es un conjunto de instrumentos constitucionales y legales que pretenden la protección del medio ambiente y los recursos naturales, a través de *“adopción de medidas administrativas para evitar su afec-*

*tación; expedición de órdenes tendientes a su reparación cuando sea físicamente posible; y, claro está, la ponderación entre el interés económico y la protección del medio ambiente para que éste no se vea ilegítimamente afectado por aquel”* (Moreno, 2012, p. 41).

Igualmente, se define el control fiscal ambiental como *“una manera para que la sociedad, en cabeza de sus instituciones públicas, realice un mejor manejo de sus recursos naturales, generando con ello una mayor eficiencia en la gestión ambiental”* (Cabrera, 2014, p. 101). De igual modo, en un informe de la Contraloría de Bogotá en 2006, el cual hace un análisis sobre el desarrollo normativo del control fiscal y del control fiscal ambiental en el país, manifiesta sobre este último que:

*“... es una herramienta de evaluación de la gestión de las entidades públicas, con el fin de proteger las inversiones en materia ambiental y evaluar las acciones encaminadas al mejoramiento del ambiente y, a su vez, que se dé un uso racional a los recursos naturales y al medio ambiente pertenecientes a toda la comunidad”.* (p. 10)

En suma, el control fiscal ambiental se encuentra diseñado para proteger el desarrollo sostenible, fundamentado en determinar la valoración de los costos ambientales que se logren identificar en la gestión fiscal de las entidades administrativas que ejecuten proyectos con recursos públicos.

## **Objetivos y Funcionamiento del Control Fiscal Ambiental**

Sin duda, el control fiscal ambiental busca la evaluación, la vigilancia y el control de los recursos públicos que se inviertan para el cumplimiento de los fines constitucionales del Estado respecto a la protección, conservación, uso y explotación de los recursos naturales y del ambiente.

Para conseguir ese fin, a los contralores y a las contralorías les compete; primero: la señalada verificación de la valoración de los costos ambientales, es decir, la función de verificar la cuantificación del impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos; segundo presentar un informe anual a la respectiva corporación pública de elección popular del nivel nacional, departamental, distrital y municipal, sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente; tercero: reglamentar la obligatoriedad para las entidades vigiladas, de incluir en todo proyecto de inversión, convenio, contrato, autorización de explotación de recursos, la valoración en términos cuantitativos del costo beneficio sobre conservación, restauración, sustitución, manejo en general de los recursos naturales y degradación del medio ambiente; cuarto: determinar el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental, quinto: vigilar la exploración, explotación, beneficio o administración de los mismos; sexto: cuantificar los daños ambientales provocados en el ejercicio de la gestión fiscal ambiental para entre otros efectos, determinar eventualidades en responsabilidad fiscal. (Marulanda, 2013).

Igualmente, para la evaluación fiscal ambiental y el control que se haga, podrían aportarse otros elementos encaminados a lograr sus objetivos, además de los anotados anteriormente. Contiene, entonces, enfoques cuantitativos y cualitativos que permitan confrontar aspectos como los recursos económicos estipulados para la protección del medio ambiente y la ejecución del recurso público en materia ambiental con las políticas de ese sector diseñadas por el Gobierno; el grado de efectividad con que se miden y establecen la valoración de los costos ambientales y la participación de la comunidad que resultare afectada en su medio ambiente y recursos naturales durante la gestión fiscal de la Entidad (Escudero, 2020).

Se tiene que la competencia para el ejercicio del control fiscal ambiental recae sobre todas las Contralorías. Ante esto, su misión en el ejercicio de vigilancia sobre las entidades que al hacer sus inversiones o desarrollar proyectos, tengan incidencia en el medio ambiente; por ello, las Contralorías se encuentran en la obligación del ejercicio de control en materia ambiental de toda entidad que haga gestión ambiental con recursos del erario, además de todas las otras funciones que les entrega la Constitución y la ley colombiana (Molina, 2017). En esa medida: la Constitución Política no sólo ha concedido a los entes herramientas de control, sino también de prevención, concretadas principalmente en la función de advertencia, hoy de competencia exclusiva de la Contraloría General de la República - CGR a través de la cual se puede informar a los sujetos de control del inminente daño y con ello ayudar a que este no acaezca, haciendo de esta forma una labor más eficiente que no sólo contribuya a la corrección del daño, sino más importante aún, a que este no se produzca. (Cabrera, 2014, p. 114).

Cabe destacar que, la organización funcional de la CGR permitió determinar que sería la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, la que tuviera competencia para el ejercer el control fiscal ambiental a las entidades sujetas a ello. Es importante señalar que sus funciones son:

- Dirigir y promover estudios de evaluación de la política y de la gestión ambiental del Estado y responder por los resultados y calidad de los mismos.
- Dirigir y disponer lo necesario para el seguimiento permanente de las políticas públicas en materia ambiental contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Articular el ejercicio de la vigilancia y control fiscal para que coadyuven al desarrollo sostenible y a la minimización de los riesgos e impactos ambientales, a través de la generación de alertas tempranas y de insumos para



las Contralorías Delegadas respectivas, para lo de su competencia.

- Dirigir, con el apoyo de las demás Contralorías Delegadas, la elaboración del informe sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente y someterlo al Contralor General para su aprobación, firma y posterior presentación al Congreso de la República.
- Dirigir la vigilancia y control fiscal de la gestión de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental y a las demás entidades que reciban o administren recursos públicos para la gestión ambiental.
- Dirigir y coordinar la vigilancia y control fiscal de la gestión ambiental en los proyectos, obras o actividades financiadas con recursos públicos y aquellos destinados a resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental.
- Disponer lo necesario para generar sistemas de vigilancia de la gestión ambiental con miras a su estandarización y adopción por la autoridad competente y acompañar y orientar la integración del componente ambiental en el ejercicio de la vigilancia de la gestión estatal que acometan las demás Contralorías Delegadas.
- Dirigir el ejercicio de la vigilancia y control fiscal en las entidades del Estado responsables de las políticas y de la gestión ambiental, verificando que las mismas exijan y evalúen la aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales, en cumplimiento de los compromisos de desarrollo sostenible.
- Adelantar ejercicios de control fiscal micro de manera excepcional, previa autorización del Contralor General de la República y en coordinación con las Contralorías Delegadas competentes, sobre los recursos públicos destinados a resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental. (Decreto Ley 267, 2000, art. 54 modificado por el art. 8 del Decreto Ley 405 de 2020).

Se observa, como se articulan los principios de desarrollo sostenible y el de valoración de costos ambientales como pilares del control fiscal ambiental de parte de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. También, la CGR expide la Resolución 0045 de 2018, en donde adopta 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. Se resalta que, *“la valoración económica ambiental no hace parte del ejercicio del control fiscal, sino que la CGR tiene competencia sobre su evaluación”* (OCFA, s.f.).

Además, acorde con sus funciones, la CGR tiene como ejercicio no solamente la corrección y sanción de los daños causados sino también la prevención de los mismos. En consecuencia, las herramientas que le son entregadas por la Constitución y la ley deben ser aplicadas para prevenir los efectos nocivos que puedan producir en el medio ambiente, contando para ello con la función de advertencia, que busca informar a los sujetos bajo su control de la posibilidad de producción de un daño durante la ejecución del proyecto, contribuyendo así a que éste no llegue a concretarse (Cabrera, 2014). Ante cualquier quebrantamiento de los principios de desarrollo sostenible y de valoración de costos ambientales evaluados por la CGR, los sujetos de control pueden incurrir en conductas de tipo administrativo, penal, fiscal o disciplinario.

Desde la gestión del control fiscal territorial, las Contralorías no tienen unidad de criterio frente a la creación de dependencias encargadas de esta actividad de control fiscal ambiental, dicha responsabilidad en la mayoría de ellas, esta subsumida en las áreas encargadas de ejercer la labor de auditoría sin ninguna identidad en particular, sin embargo, aun así se hacen los mejores esfuerzos para cumplir con las atribuciones que les han sido asignadas en materia ambiental.



## Incidencia Presupuestal Ambiental en los Años 2018 a 2021

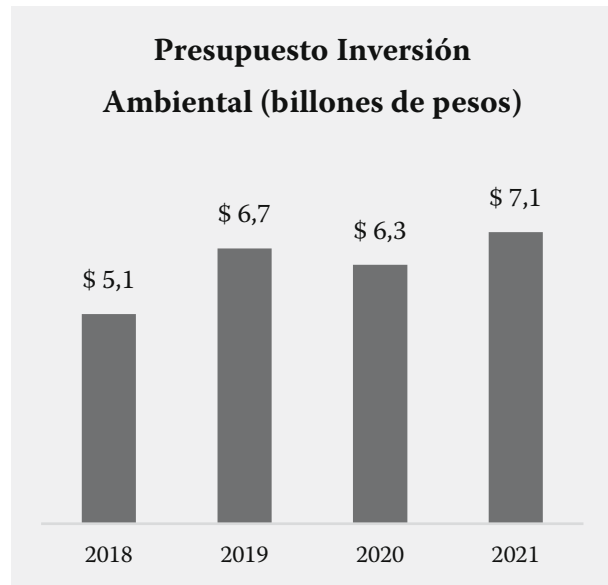
Las Contralorías tiene la responsabilidad de rendir cuenta ante la AGR a través del Sistema SIA Misional, módulo SIREL en cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Resolución Orgánica 008 de 2020, por la cual se reglamenta la rendición de cuentas e informes y en ella a su vez, se determina la forma, periodos y términos de presentación de la información. Dicha rendición contempla el diligenciamiento de una serie de formatos y suministro de información complementaria, entre los cuales encontramos un formato, que acopia la información relacionada con la gestión respecto de la vigilancia y control de los recursos que son destinados para el componente ambiental, bien sea desde la óptica Nacional, así como la Territorial.

Por consiguiente, con esta información se pretende dar un análisis de la información rendida en el Formato 22 - Control Fiscal Ambiental. Sección 01 - Sujetos de control auditados que manejan recursos para el medio ambiente desde el año 2018 hasta el año 2021. En donde la contraloría debe incluir los sujetos de control que manejan dineros y desarrollan programas con componentes ambientales.

De este modo, producto del análisis de la mencionada información podemos observar en la figura 1, valores de los presupuestos ejecutados en inversión ambiental de los sujetos de control de competencia de las Contralorías Territoriales - CT y de la Contraloría General de la República - CGR, así como el valor total de ejecución en el componente ambiental desde el año 2018 hasta el año 2021. Esta información evidencia que hay un incremento de los recursos asignados del presupuesto del 2019 respecto al del 2018 y un comportamiento similar relacionado con los recursos del

2020 respecto al año 2021, sin embargo, entre los años 2019 y 2020 se evidencia una disminución en la asignación de estos recursos.

**Figura 1.** Valor ejecutado inversión Ambiental de los años 2018 a 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del SIA Misional formato F22 sección 2.

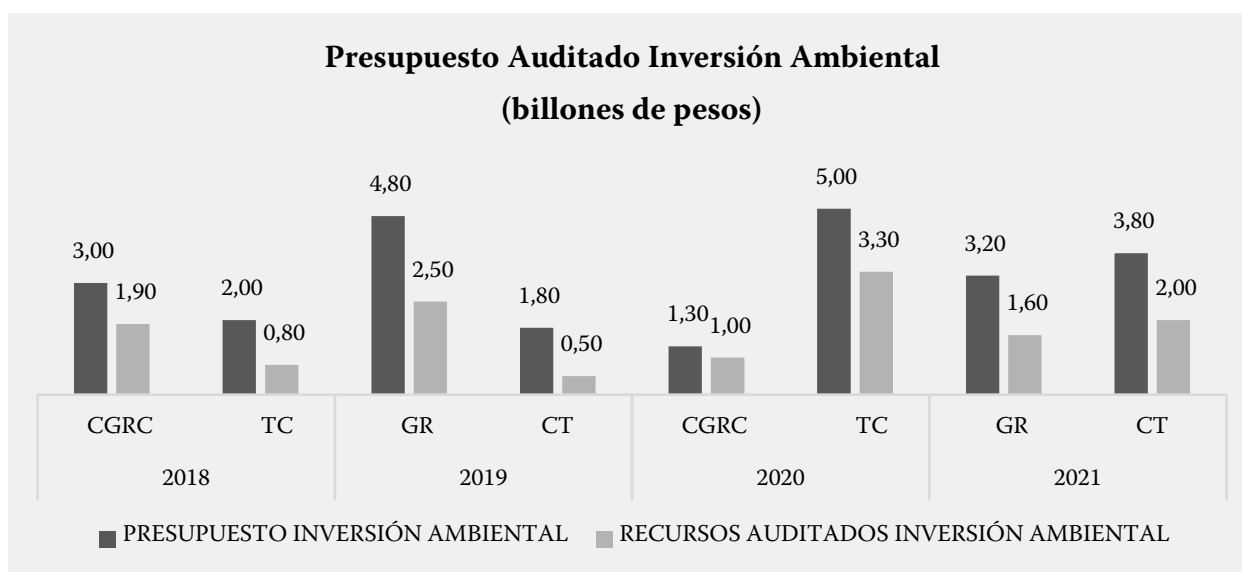
La figura 2, detalla el grado de cobertura de las contralorías en general respecto de los presupuestos del componente ambiental que vigilaron durante los años 2018 a 2021, evidenciando unos porcentajes de cobertura del 56%, 46%, 69% y 52% respectivamente.

La figura 3, muestra el monto de los recursos auditados sobre el total de los presupuestos ejecutados para inversión ambiental desde el año 2018 hasta el 2021, realizando un comparativo entre la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales. observando que el año de mejor cobertura fue el 2020, en donde la CGR alcanzó el 77% y las Contralorías Territoriales el 66%, y el año de menor cobertura fue el 2019 con un porcentaje del 39%.

**Figura 2.** Presupuesto Auditado Inversión Ambiental de los años 2018 a 2021



**Figura 3.** Presupuesto Auditado desde el año 2018 hasta el año 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del SIA Misional formato F22 sección 2.

En desarrollo de la aplicación del ejercicio del control fiscal ambiental, se ha identificado que de acuerdo con sus competencias las entidades vigiladas por las contralorías y que tienen que ver con el componente ambiental se clasifican de la siguiente manera:

- *Autoridad Ambiental:* es aquella que tiene por finalidad la administración y regulación de los recursos naturales y ambientales.

- *Que impacta el ambiente:* es aquel sujeto de control, que tiene por función suministrar diferentes bienes y servicios y que utiliza y genera impacto sobre los recursos naturales y el ambiente.

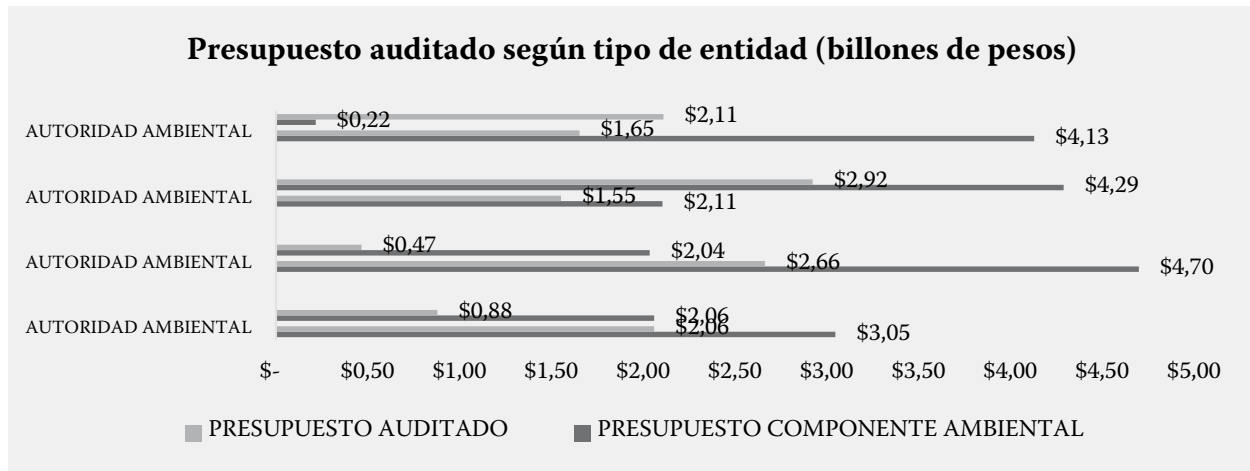
En la figura 4 se observa que el mayor porcentaje de recursos se audita en el tipo de entidad denominado autoridad ambiental, mientras que aquellas entidades que son

usuarias de los recursos naturales o del ambiente el porcentaje de cobertura de sus recursos es considerado bajo.

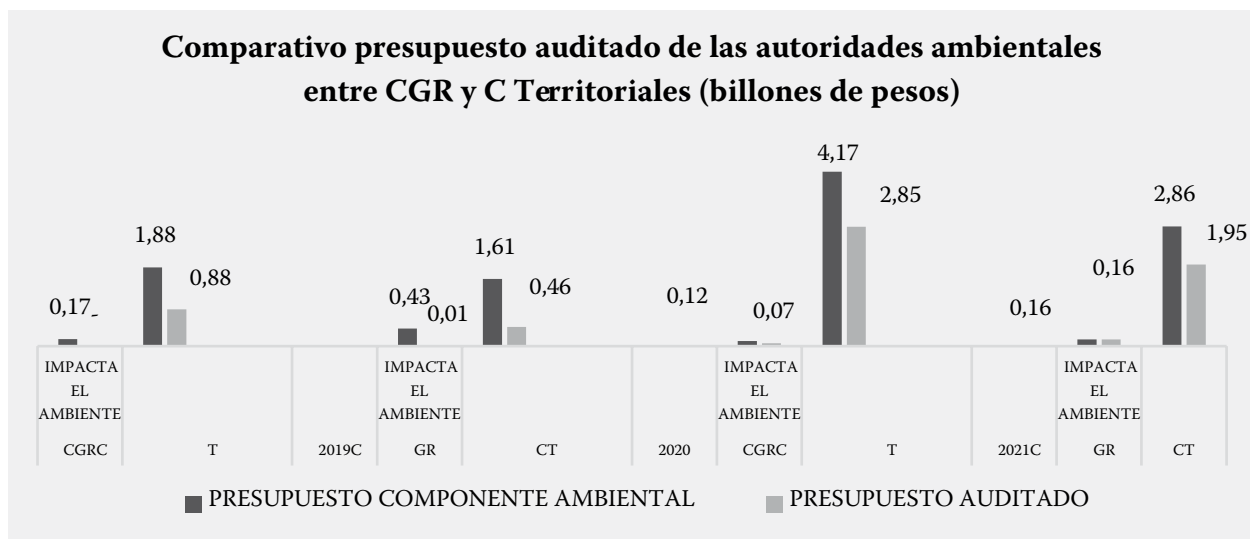
Por lo tanto, podemos concluir que durante los años 2018 y 2019 se ejecutó un mayor valor por parte a la autoridad ambiental a cargo de la CGR, mientras que en el año 2020 se ejecutó un mayor valor por parte del tipo de sujeto que impacta el ambiente a cargo de las CT, mostrando un cambio en la ejecución de los valores del componente ambiental.

La figura 5 nos muestra un comparativo de las coberturas en presupuesto auditado entre la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, encontrando que para el año 2020 las C Territoriales lograron una cobertura del 68,3% y para el año 2021 del 68,18, mientras que la CGR logro una cobertura del 100% para el año 2021. Lo anterior refleja un incremento año tras año de las coberturas de las entidades vigiladas por las Contralorías en Colombia y que manejan recurso para el componente ambiental.

**Figura 4.** *Presupuesto Auditado según Tipo de Entidad*



**Figura 5.** *Comparativo entre la CGR y las C. Territoriales respecto del presupuestos auditados de las autoridades ambientales*



Fuente: Elaboración propia con datos del SIA Misional formato F22 sección 2.

## Conclusiones

Treinta y dos años después de la entrada en vigencia del nuevo orden constitucional, el Control Fiscal Ambiental adquirió una significativa relevancia, pues es considerado como un instrumento para la protección de los recursos naturales, derivado de una eficaz vigilancia y control de la gestión y resultados de las Entidades y particulares que manejan o administran fondos y bienes de la Nación cuya destinación es la planificación, protección, uso, aprovechamiento, mitigación y utilización de los Recursos naturales y del Ambiente.

Los órganos de control Fiscal, que tienen la responsabilidad de controlar y vigilar la gestión y resultados, en especial la utilización de los recursos públicos, entiéndase Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, han realizado avances significativos en su labor de vigilancia de la gestión fiscal ambiental, sin embargo, se evidencian debilidades en la acción de vigilancia a los recursos que ejecutan las entidades que impactan los recursos naturales y el ambiente.

Si bien es cierto, los órganos de control fiscal han ejercido la función encomendada por el Legislador, como lo demuestran los datos aportados en el presente trabajo. No obstante, ésta no ha sido una labor tan eficiente. En buena hora, se profiere el Acto Legislativo 04 de 2019, como instrumento idóneo para fortalecer el control Fiscal en Colombia, a través de un mecanismo eficaz y legítimo como el seguimiento preventivo, constante y permanente de la gestión fiscal, con el fin de evitar a toda costa que el gestor fiscal tome decisiones que lesionen el patrimonio público, así como en lo ambiental, introducir como principio del control fiscal el Desarrollo Sostenible, pues como ya lo mencionamos se han realizado acciones de control por parte de las contralorías, pero estas no han sido contundentes para ayudar a alcanzar una verdadera sostenibilidad ambiental, tal y como lo determinó el constituyente al promulgar la Constitución de 1991.

Lo anterior, significa que, a partir de la entrada en vigencia del mencionado Acto Legislativo, los Órganos de control no podrán excusarse, en vacíos legales, ni en la falta de competencia, la intervención tardía (ya cuando el recurso se extinguió), que en últimas solo trae como consecuencia, la vulneración del derecho Constitucional a un Medio Ambiente sano.

Con base en el contexto constitucional, legal y jurisprudencial, mencionado, es posible observar cómo se articulan los principios de desarrollo sostenible y el de valoración de costos ambientales como pilares fundamentales del control fiscal ambiental.

Si bien se introdujeron cambios sustanciales en la reforma del Control fiscal con relación a la acción de las Contralorías en materia ambiental, también es cierto que esa intención constitucional no ha sido desarrollada en políticas y lineamientos claros que conlleven a un control fiscal ambiental eficaz, y que de manera real deriven en la protección de los recursos naturales a través de una verdadera evaluación de la gestión, de una real cuantificación por el uso y deterioro de los recursos naturales y del ambiente y mucho menos a lograr un efectivo resarcimiento de los daños causados al mismo.

Un análisis profundo de la Constitución de 1991 conlleva a que las Contralorías en Colombia desempeñen un rol importante en la vigilancia y control entorno a la protección del patrimonio ambiental, a partir de ejercer un control fiscal micro en aplicación de los principios de desarrollo sostenible y el cumplimiento de la valoración de los costos ambientales; y un control macro al presentar un informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente, tanto al Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales.

En atención a los aspectos conceptuales anteriormente mencionados, es claro que existe una gran responsabilidad de los organismos de Control Fiscal en Colombia, en su acción de vigilancia y control de la gestión fiscal en especial de los recursos invertidos en la protección de los

recursos naturales y el ambiente, así como de la Auditoría General de la República –AGR– en su misión de coadyuvar a la modernización y transformación de dichos organismos en desarrollo de los principios de desarrollo sostenible y el cumplimiento de la valoración de costos ambientales.

## Referencias Bibliográficas

Constitución Política de Colombia 1991

Calderón Rojas, A. (2020). Retos del Control Fiscal Ambiental en Colombia: elementos para fortalecer la protección al patrimonio ecológico, Universidad Santo Tomás.

Gómez, L. (2018). Una mirada hacia la crisis medio-ambiental en Colombia: la utilidad del análisis económico del derecho como herramienta de transformación económica. *Revista Universitas Estudiantes*, (17), 95-112. Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/43862>

Valencia, A., Suárez, R., Sánchez, A., Cardozo, E., Bonilla, M., y Buitrago, C. (2009). Gestión de la contaminación ambiental: cuestión de corresponsabilidad. *Revista de Ingeniería*, (30), 90-99. DOI: <http://dx.doi.org/10.16924%2Fria.v0i30.232>

## Jurisprudencia

Sentencia T-528 de 1992, Mp. Fabio Moron Díaz, Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-528-92.htm>

Sentencia Acción Popular radicado: 25000-23-27-000-2001-0479-01, Recuperado de: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/141/AC/25000-23-27-000-2001-90479-01\(AP\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/141/AC/25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).pdf)

IDEAM. Página web. <http://www.ideam.gov.co/web/ocga/sentencia>

Corte Constitucional, Sentencia T-411 de 1992.

## Legislación

Acto Legislativo 04 de 2019. Congreso de la República - EVA - Función Pública. (2020). Retrieved 13 April 2020, from. Recuperado

de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100251>

Cabrera, D. (2014). *Impacto del control fiscal ambiental en la optimización de los recursos naturales y el ambiente*. (Trabajo de Maestría, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario). Recuperado de <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/5054>

Carreño Dueñas, D. (2020). Capítulo 6 - Línea Jurisprudencial Control Fiscal En Colombia. En *Transformaciones Y Continuidades En Las Instituciones De Control Fiscal*. Auditoría General de la República. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/27119>

Congreso de la República (22 de diciembre de 1993). Ley ordinaria. [Ley 99 de 1993]. DO: 41.146.

Congreso de la República (15 de agosto de 2000). Ley ordinaria. [Ley 610 de 2000]. DO: 44.133.

Contraloría de Bogotá (2006). *Los quince años de la Constitución Ecológica de Colombia Desarrollo del Control Fiscal Ambiental*. Recuperado de <http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Sectoriales/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Ambiente/-%20Los%20Quince%20A%C3%B1os%20de%20la%20Constitucion%20Ecologica%20de%20Colombia%20Desarrollo%20del%20Control-%20Fiscal%20Ambiental.pdf>

Corte Constitucional, Sala Plena (24 de agosto de 1995). Sentencia C – 374 de 1995 (MP: Antonio Barrera Carbonell).

Corte Constitucional, Sala Plena (5 de marzo de 2014). Sentencia C – 123 de 2014 (MP: Alberto Rojas Ríos).

Corte Constitucional, Sala Plena (16 de julio de 2015). Sentencia C – 449 de 2015 (MP: Jorge Palacio Palacio).

Corte Constitucional, Sala Plena (6 de mayo de 2020). Sentencia C – 140 de 2020 (MP: José Reyes Cuartas).

Corchuelo-Rodriguez, C. A., Torregrosa, N., Reyes, B., & Plazas, F. (2020). *Control*



- fiscal: En el ordenamiento jurídico Colombiano*. Ediciones Nueva Jurídica Librería. <https://isbn.camlibro.com.co/catalogo.php?mode=detalle&nt=370071>
- Escudero, G. (2020). *Avances de las Contralorías en la vigilancia de la gestión fiscal ambiental con relación al control fiscal ambiental en Colombia*. (Trabajo de Especialización, Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD). Recuperado de <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/38371>
- Lizarazo Araque, B. C., & Valenzuela Acosta, L. A. (2020). Una aproximación al estado del arte ventana de observación: Legislación internacional del control fiscal, en el marco de la evaluación integral las contralorías territoriales. Arias, J. C. (2017). *La responsabilidad del Estado y el criterio de sostenibilidad fiscal. La responsabilidad del Estado y el criterio de sostenibilidad fiscal*. Bogotá, D.C., Colombia. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.28011.36645>
- Marulanda, L. (Diciembre, 2013). *Reflexiones sobre valoración de costos ambientales [conflictos y competencias]*. Memorias presentadas en el Foro Reflexiones sobre valoración de costos ambientales, Carmen de Viboral, Antioquia, Colombia. Recuperado de <https://docplayer.es/20224001-Foro-reflexiones-sobre-valoracion-de-costos-ambientales-conflictos-y-competencias.html>
- Molina, J. (2017). *Control fiscal ambiental: Elementos para una valoración de la justicia ambiental*. (Trabajo de Maestría, Universidad Nacional de Colombia). Recuperado de <https://repository.unal.edu.co/handle/unal/62777>
- Moreno, F. (2012). *Aspectos constitucionales del control fiscal en Colombia*. Cali: Editorial Bonaventuriana.
- Moya Vargas, M. F., González Zapata, A., Bayona Aristizabal, D. M., Carreño Dueñas, D., & Rey Navas, F. I. (2019). *Transformaciones y Continuidades en las Instituciones de Control Fiscal*. Auditoría General de la República. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/24100>
- Observatorio de Control Fiscal Ambiental OCFEA (s.f.). *Aspectos Clave del Principio de Valoración de Costos Ambientales (PVCA)*. Recuperado de <https://observatorioambiental.contraloria.gov.co/SitePages/ddsvca/aspectosclave/aspectosclave.aspx>
- Presidencia de la República (22 de febrero de 2000). Decreto legislativo [Decreto Ley 267 de 2000]. DO: 43.905.
- Rodríguez, M. (21 de septiembre de 2018). ¿Qué entendemos por desarrollo sostenible? Recuperado de <https://cods.uniandes.edu.co/que-es-el-desarrollo-sostenible/#entry-content>
- Rodríguez Becerra, C. H., Villalba Erazo, D. C., Moya Vargas, M. F., Ordoñez Vásquez, T., Escobar Vélez, J., Bayona Aristizabal, D. M., Cárdenas Arévalo, J. M., Ortiz Ospino, L. P., González Zapata, A. P., Restrepo Acevedo, E. A., Ortiz Cubillos, J. L., Mosquera Perea, L., Doncel Ramírez, J. D., Rodríguez Ángel, A., Tovar Porras, A. E., Salazar Quintero, X., Carreño Dueñas, D., Bueno González, M. M., Martínez Ramírez, L. R., ... Cano Londoño, J. de D. (2019). *Presupuestos para la construcción de políticas públicas de control fiscal*. Auditoría General de la República. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/29275>
- Santos, B. (2012). Responsabilidad Civil. Tomo II. Parte Especial. Colección de Profesores No 58. Pontificia Universidad Javeriana. Temis.
- Younes, D. (2006). *Derecho del control Fiscal: Vigilancia para una gestión transparente de lo público*. 5ª ed. Bogotá: Ibáñez. Younes, D. (2010). *Derecho del Control Fiscal*. Bogotá: Editorial ESAP.
- Zapata, G., & Paola, A. (2019). Capítulo I - Política pública del control fiscal principios constitucionales de la gestión fiscal condiciones esenciales para garantizar los derechos fundamentales. Aguiló, J. (2001). *Sobre la Constitución del Estado constitucional*. <https://doi.org/10.15332/dt.inv.2019.00604>