

# LIMITANTES ACTUALES EN EL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL\*

Nohora Carolina Gutiérrez Reynales\*\*

## Resumen

El ejercicio del control fiscal ambiental en Colombia tiene establecidas funciones ambientales, sin embargo, se observa que en la actualidad, existen deficiencias en la aplicación de la norma, escases de fuentes doctrinales y falta de metodologías, limitando su cumplimiento. La misión constitucional encomendada a las Contralorías, necesita ser fortalecida legalmente, para lograr eficacia frente a las entidades auditadas, este artículo sintetiza el diseño de una propuesta metodológica para una eficiente valoración de los costos ambientales, con el propósito de que incluyan en sus funciones, dentro de la gestión ambiental, elementos que demuestren su compromiso con el uso racional de los recursos naturales y del medio ambiente, lo que haría exigible el hecho de crear criterios fiscales ambientales concretos, requisito indispensable que aportaría al desarrollo y a la sostenibilidad ambiental del país.

## Palabras clave

Control Fiscal, Ambiental, metodología, gestión, ambiental, políticas, principios, preservación, conservación, desarrollo sostenible.

---

\* Trabajo de grado para optar por el título de especialista en Derecho Ambiental

\*\* Abogada, Estudiante de Especialización en Derecho Ambiental, Facultad de Ingenierías. Universidad de Medellín 2014. (Profesional Universitario grado 1 Contraloría General de Medellín, noreliaco@yahoo.es). Asesor temático: Jose Fernando Arias Osorio, Formador en Humanidad. Asesora Metodológica: Lina Marcela Acevedo Correo, Abogada, Magíster en Derecho.

## **Summary**

The exercise of environmental fiscal control in Colombia has established environmental functions, however, is observed that at present, there are deficiencies in the application of the standard, scarcity of doctrinal sources and lack of methodologies, limiting its compliance. The constitutional mission entrusted to the Comptroller, needs to be strengthened legally, to achieve effectiveness against auditees, in order to include in its functions, within the environmental management, elements that demonstrate their commitment to the rational use of natural resources and the environment, which would make the fact of creating enforceable, specific environmental tax criteria, required that would contribute to the development and the environmental sustainability of the country.

## **Words key:**

Attorney environmental, methodology, ambiental, políticas, principios, preservación, conservación, desarrollo, sustainable, management, control.

## **Introducción**

A partir de la Constitución Política de 1991 se estableció como una de sus prioridades el tema ambiental, a tal punto que ha sido considerada como la (Martínez, 1992 p.2 ), Constitución Ecológica o Constitución Verde (Rodríguez, 1993 p.8), estableciendo como derecho fundamental, el derecho a gozar de un ambiente sano (Amaya, 2001 p. 259), desde ese momento, el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido, siendo una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa de este, al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección, por eso en la Constitución Política de Colombia en el artículo 267,

(Ballen, 1991 p.409 ) estipula: “*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales*”, concordante con la obligación establecida en la Ley 42 de 1993 respecto del Principio de Valoración de Costos Ambientales, en su artículo 8° dispone, el deber de “*cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos*”, función de control establecida en las normas, que no ha sido aplicada efectivamente, puesto que se encuentra limitada por la existencia de una serie de diferencias conceptuales, legales, doctrinales, metodológicas e institucionales, que no permiten a los órganos de control fiscal, ejercer esta función y a la sociedad beneficiarse de esta gestión, situación que le impide al Estado garantizar la preservación del patrimonio natural.

¿Cómo lograr un efectivo control fiscal ambiental? En este sentido, con lo propuesto se pretende mejorar la aplicación del Principio de Valoración de costos ambientales, en la búsqueda de propender por el desarrollo sostenible, la preservación de los bienes y servicios ambientales, establecer el análisis unificado del costo beneficio estipulado en la Ley 42 de 1993, en este proceso de implantar los cambios enunciados, debe existir voluntad política y las entidades auditadas deben estar dispuestas a participar activamente, en los avances que se den a futuro.

Para la problemática surge la pregunta: **¿Cuáles son los limitantes que impiden el efectivo cumplimiento del control fiscal ambiental respecto del Principio de Valoración de Costos Ambientales y cómo se puede remediar esta situación para cumplir la misión ambiental encomendada por la constitución a las contralorías?.**

El **objetivo general** de este trabajo, es identificar los limitantes existentes que dificultan el ejercicio del control fiscal ambiental, crear criterios fiscales ambientales claros, unificar las metodologías que aporten a cumplir con la misión ambiental encomendada por la constitución política de Colombia a las Contralorías.

Los **objetivos específicos** son los siguientes:

- Identificar cada uno de los inconvenientes que constituyen los limitantes al ejercicio del control fiscal ambiental,
- Unificar las metodologías para incorporar en la gestión ambiental los elementos que prioricen el compromiso con la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente,
- Implementar una correcta aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales, para cada entidad auditada
- Realizar las gestiones necesarias para subsanar los limitantes actuales para el ejercicio del control fiscal ambiental.

El artículo pretende contribuir al fortalecimiento del control fiscal ambiental en Colombia, partiendo del problema que enmarcó la investigación, el cual se puede sintetizar en que en el país no existe un sistema de Control Fiscal Ambiental estructurado, unificado, ágil oportuno y confiable, que dé señales sobre el uso y deterioro de los recursos naturales como consecuencia de la gestión propia del Estado o de los particulares que manejen sus fondos o bienes, por lo tanto, debe haber una solución para corregir las debilidades existentes de carácter institucional, teórico, conceptual, metodológico y constitucional las cuales sería imposible subsanar si no se identifican, este sería de cierta modo, un documento idóneo, una propuesta de mejora desde la responsabilidad que constitucionalmente le compete a las mismas contralorías.

La **metodología** se partió de un exhaustivo análisis de la situación del control fiscal en materia ambiental en Colombia, teniendo presente la aproximación teórica al tema objeto de estudio, involucrando cinco aspectos, el control como función administrativa y como función pública, generalidades del control fiscal, la dimensión ambiental del control fiscal en materia ambiental en el mundo, antecedentes del control fiscal ambiental en Colombia, las necesidades y limitantes actuales del ejercicio del componente ambiental, posteriormente se hace una revisión bibliográfica del control fiscal ambiental y de la gestión ambiental , se realizan procedimientos y procesos utilizados para la recolección de la información, se delimita el área de estudio en la cual se circunscribe la investigación, desde la gestión ambiental nacional y se reúnen con un enfoque

práctico, los principales elementos que soportan la evaluación de la dimensión ambiental en la Contraloría General de Medellín.

A continuación se expone un nuevo escenario para que se armonice la dimensión ambiental del control fiscal ambiental, el cual se soporta en un marco constitucional y legal, así como en unos nuevos enfoques de sus fundamentos teóricos conceptuales, y los procedimientos y metodologías necesarias para fortalecer la aplicación del principio de Valoración de Costos Ambientales consagrado en la Ley 42 de 1993.

### **1. Necesidades y Limitantes Actuales en el Ejercicio del Control Fiscal Ambiental**

Debido al creciente deterioro del patrimonio ambiental y al uso irracional de los recursos naturales, las entidades estatales se ven en la necesidad de valorar los bienes y servicios ambientales a partir de la Constitución Política de 1991, y a pesar de asignar una responsabilidad a las Contralorías respecto del Control Fiscal Ambiental, estipulada en la Ley 42 de 1993 en su artículo 8° donde señala el Principio de Costos Ambientales, se puede afirmar que hasta la fecha, esta función de control no ha sido efectiva, pues no se ha garantizado la preservación del patrimonio natural, además de existir deficiencias de tipo conceptual, teórico, legal, metodológico e institucional que obstaculizan la función de control que deberían ejercer los órganos de control fiscal.

Se demuestra una deficiente aplicación del principio de la Valoración de costos ambientales, al evidenciar que ha sido ineficiente e inoportuna (Audirotia, 2005 p.1), la aplicación de este principio, dentro de los procesos de auditoria de cada entidad, puesto que la contraloría cuando realiza la auditoria y revisa la gestión ambiental, ha encontrado una serie de falencias en su aplicación, lo que indica que las entidades no tienen conocimiento de cómo, cuándo y de qué manera cuantificar el impacto ambiental,” *prescindiendo de una evaluación de los costos ambientales, como lo que ha ocurrido hasta el momento constituye un incumplimiento de la Constitución y la Ley y un factor de confusión improcedente ya que no permite conclusión práctica alguna*” (Auditoría, 2004 p. 38), lo que demuestras que algunas entidades dentro de sus

evaluaciones, no le han otorgado al componente ambiental, como fundamentos de la *gestión “los principios de economía, eficiencia y eficacia”* (Dominguez, 2001 p.38), pero no incluyen estos principios a lo ambiental, otorgándole mayor importancia a lo exclusivamente patrimonial. (Ballen, 1991 p.409), La norma como tal, no consagra una metodología unificada a nivel nacional para cuantificar el impacto desde las fases previas del proyecto, y tampoco existen criterios definidos que permitan cuantificar económicamente los costos ambientales de un determinado proyecto, estos limitantes encontrados en el ejercicio del control fiscal ambiental, se deben resolver por medio de procedimientos de integración normativa, lo que supone una aplicación de metodologías conformes con la constitución o en su caso, aplicando los principios generales del Derecho, y de esta manera contribuir al uso racional de los recursos públicos.

## **1.1 Aspectos que se deben Abordar Dentro del Principio de Valoración de Costos Ambientales y Deficiencias que no Permiten su Cumplimiento**

### **1.1.1 Aspectos del principio de valoración de costos ambientales**

Con el propósito de preservar el patrimonio natural, el artículo 46 de la Ley 42 de 1993 establece: *“El Contralor General de la República para efectos de presentar al Congreso el informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente, reglamentará la obligatoriedad para las entidades vigiladas de incluir en todo proyecto de inversión pública, convenio, contrato o autorización de explotación de recursos, la valoración en términos cuantitativos del costo beneficio sobre conservación, restauración, sustitución, manejo en general de los recursos naturales y degradación del medio ambiente, así como su contabilización y el reporte oportuno a la Contraloría”*, exigencia que consiste en cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente, la evaluación de la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los recursos naturales, la realización por parte de la entidad auditada de determinar el costo-beneficio de la inversión ambiental, de igual manera, a las contralorías les corresponde por otra parte, presentar el informe anual sobre

el estado de los recursos naturales, que se desprende de la cuantificación del impacto, además de velar por el cumplimiento del proceso sancionatorio ambiental a cargo de las autoridades ambientales competentes.

### **1.2.2 Deficiencias en la aplicación de la norma**

Por carecer de metodologías definidas, existen deficiencias en la interpretación de la norma que afecta en determinado momento su aplicación, se evidencia una carencia de un profundo análisis del costo-beneficio en los proyectos estatales de carácter ambiental, tampoco existe una metodología unificada, que sea planteada en un marco evaluativo aplicable en los distintos proyectos de inversión, por lo que al no estar reglamentado el análisis costo- efectividad, no se pueden establecer criterios para una correcta cuantificación del impacto, o para una eficiente valoración de los costos ambientales, siendo necesario, el llegar a determinar un costo mínimo, que es indispensable para lograr un objetivo o nivel de desempeño determinado que puede ser un estándar ambiental, estas deficiencias impiden un cumplimiento cabal de norma, indican la carencia de metodología unificada a nivel nacional para la cuantificación del impacto desde las fases previas del proyecto, la falta de análisis por parte de las autoridades competentes que otorgan las licencias ambientales, en establecer antes de otorgar una licencia ambiental y la incidencia en la disminución de la oferta ambiental, en la cual se olvida realizar el análisis costo beneficio.

**Tabla 1. Aspectos que se deben abordar dentro del principio de Valoración de Costos Ambientales y deficiencias que no permiten su cumplimiento**

<b>Criterios del Principio de Valoración de Costos Ambientales</b>	<b>Carencias en la aplicación de la norma</b>
Cuantificar el impacto generado por el uso o deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente	-No existe una metodología unificada a nivel nacional para cuantificar el impacto desde las fases previas del proyecto. - Las Autoridades ambientales al otorgar las licencias no evalúan la incidencia en la disminución de la oferta ambiental, no analizan el costo-beneficio del ejercicio de la autoridad ambiental.
Evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los recursos naturales	- No hay una metodología unificada para evaluar la gestión ambiental en determinado proyecto, y las entidades auditadas no tienen definido ni tampoco unificado el concepto "gestión" en su forma de evaluación.
Realizar el análisis del costo-beneficio de la inversión ambiental	Los ejecutores de proyectos ambientales estatales, no presentan el análisis del costo-beneficio, por consiguiente el control es deficiente.
Presentación de un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente en la jurisdicción de las contralorías	-Los informes anuales presentados por las contralorías, no tienen un modelo estándar a seguir, no hay unidad a nivel nacional, se elabora sin tener presente la valoración cultural, social, económica y ambiental de cada recursos por regiones.
Las contralorías una vez iniciado el Proceso sancionatorio por causa ambiental en las autoridades ambientales competentes	No hay unidad de criterios para, realizar la auditoria por parte de las contralorías, respecto del destino y uso del recurso generado por las multas, sanciones o comparendos ambientales que reciben las autoridades ambientales en la aplicación de la Ley 1333 de 2009.

Fuente: Elaboración propia de la investigador

### **1.2.3 Deficiencias teórico conceptuales y mitológicas**

La falta de desarrollos legislativos, genera limitantes al control fiscal ambiental, se observa, por ende, que en el ámbito nacional, no existe una unidad de criterio sobre la gestión ambiental, y en algunas entidades auditadas existen deficiencias administrativas respecto de la aplicación de norma, y esto ocasiona falencias en las metodologías de cada entidad, *“el concepto de costos ambientales no ha sido claramente definido en la literatura sobre el tema (Angel, 2001 p. 163)[...],”*

En el marco del control fiscal, no existe claridad sobre los términos de valoración de costos ambientales y sostenibilidad ambiental, la carencia de elementos para diferenciar lo que es ambiental y lo que no lo es, confunde de tal manera, que las entidades auditadas no logran organizar, un inventario ni un diagnóstico ambiental, donde puedan establecer la cuantificación física y económica de los recursos naturales y del medio ambiente, al igual, que la contabilidad no incorpora las pérdidas (costos ambientales), en varias ocasiones incluyen lo ambiental en la salud ocupacional.

### **1.2.4 Deficiencias Institucionales**

En el año 2003 mediante Decreto 216, por el cual se determinaron los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, comienza a considerarse la dimensión ambiental de forma integral, involucrando el desarrollo territorial y el tema de la vivienda, en uno solo, imposibilitando un trabajo interrelacionado, generando que cada una de las partes trabaje de manera individual, esto evidencia un debilitamiento institucional alrededor de la gestión ambiental y por tanto un declive en la política ambiental, primando aquellas políticas tendientes al crecimiento de la economía y sacrificando la protección del medio ambiente.

A pesar de que la constitución de 1991, le dio fuerza a la conservación del medio ambiente, lo que generó un ambiente favorable para la Gestión ambiental institucional, el país flaquea en la toma de decisiones, para emprender procesos de conservación ambiental y obtener resultados concretos en cuanto a la generación de cambios positivos en los ecosistemas, no establece las

condiciones necesarias para que se obtengan resultados concretos en los diferentes niveles geográficos del territorio; tales condiciones deberían estar determinadas por las organizaciones, recursos e instrumentos y la legislación, es decir, la institucionalidad, sin embargo, la gestión ambiental dentro de la gestión de las entidades es marginal, no se han unificado la misión, visión política y objetivos para el control fiscal ambiental, no se aplican tampoco criterios contables ambientales relacionados con la cuantificación del impacto ambiental, lo que conlleva a un desmejoramiento de la calidad del ambiente.

**Tabla 2. Deficiencias legales, teóricas, metodológicas e institucionales**

<b>Tipo de Deficiencia</b>	<b>Relación de deficiencias</b>
<b>Deficiencias legales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de desarrollos legislativos al de costos ambientales consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 42 de 1993, principio de Valoración de Costos Ambientales.</li> <li>- El desarrollo reciente de las metodologías para la valoración ambiental por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 Artículo 5°.</li> </ul>
<b>Deficiencias conceptuales</b> <b>Teórico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el ámbito nacional no hay unidad de criterios de gestión ambiental, en el marco del control fiscal, no existe claridad sobre los términos de valoración del costos ambientales, así como la carencia de elementos para diferenciar lo ambiental de otras áreas.</li> </ul>
<b>Deficiencias Metodológicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de metodologías unificadas para realizar el control fiscal ambiental a nivel nacional. No existe un inventario ni un diagnóstico ambiental en el país, para la cuantificación física y económica de los recursos naturales y del medio ambiente, las investigaciones en medidas de depreciación y degradación ambiental son incipientes.</li> </ul>
<b>Deficiencias Institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La falta de voluntad política, para incorporar la dimensión ambiental en proel desarrollo sostenible.</li> <li>- La gestión ambiental dentro de las entidades estatales es marginal.</li> <li>- Faltas sistemas de información ambiental, para la disponibilidad de las entidades auditadas.</li> <li>- No se aplican los criterios contables ambientales.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia de la investigadora

## **2. Antecedentes del Control Fiscal Ambiental**

El control fiscal en Colombia, nace a la vida jurídica con la expedición de la Constitución política de 1991, luego se desarrolla con la Ley 42 de 1993, en los artículos 267 y 4° respectivamente, cuando establece: *“El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”*, es por esto, que una de las funciones (Contraloría, 1999 p.20), principales ejercido por las Contralorías, se realiza en sujeción a unos sistemas de control, financiero, de gestión y de resultados, soportado en los principios de eficiencia, economía, equidad y la valoración de los costos ambientales, mediante los cuales se obtiene un informe detallado de auditoría donde resaltan las observaciones con incidencia administrativa, disciplinaria o fiscal, los cuales la entidad debe incluir en un Plan de Mejoramiento al que posteriormente se le realiza un seguimiento.

### **2.1. El Control Fiscal Ambiental**

En el transcurso del tiempo, la sociedad siempre ha buscado la preservación de otros tipos de recursos y de capitales, situación que paulatinamente ha ido cambiando, puesto que el estado se percató de que los bienes y servicios ambientales hacen parte, en gran medida de la calidad de vida de los habitantes, por lo que cualquier medida que garantice la protección de los recursos naturales contribuye indiscutiblemente al bienestar general. Con el fin de comprender la importancia del alcance del componente ambiental dentro del control fiscal, se hace necesario recurrir a la Constitución Política de Colombia de 1991 *“que reconoció los recursos naturales constituyentes no sólo como un factor vital de desarrollo, con igual o superior connotación que el capital, el trabajo, la tecnología, sino también como un factor indispensable para la sostenibilidad”* (Moreno, 2001 p.10), o permanencia de los demás factores, este componente ambiental en el

ejercicio del control fiscal, es importante para contribuir al desarrollo nacional, mediante el cual se pretende la preservación de lo público, incluido los bienes y componentes ambientales.

El control fiscal ambiental 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.

La gestión ambiental, es el eje principal para el control fiscal ambiental, el cual evalúa la inversión presupuestal de cada entidad auditada, velando por que se cumplan los principios del control fiscal, (eficiencia, eficacia, equidad y economía), orientados en el principio de valoración de costos ambientales, consagrado en la Ley 42 de 1993, con esto se permite, que al finalizar una evaluación se obtengan resultados (Contraloría, 2001 p.89), cuantitativos como cualitativos, en pro del cumplimiento de las normas, políticas, planes y proyectos o actividades relacionados con el medio ambiente, y así determinar los principales problemas ambientales, con el propósito de lograr determinar hasta qué punto, estas acciones realizadas por las entidades públicas, han sido eficaces y han contribuido a la mejoría del ambiente.

## **2.2 Políticas y Criterios en Materia Ambiental**

(Gilpin, 2003 p.174), El desarrollo sostenible en beneficio del medio ambiente, se ha convertido en unos de los temas más controvertibles para el derecho y la política nacional e internacional, existiendo un sinnúmero de tratados, convenciones y protocolos que regulan temas tan variados como la capa de ozono, el cambio climático global, y el movimiento internacional de residuos peligrosos, sin embargo, debido a su gran número y diversidad, en ocasiones es difícil acceder a ellos u obtener criterios unificados para determinado tema ambiental.

Por eso con el fin de garantizar la protección de los recursos naturales, en Colombia se creó el Decreto 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales Renovables), con el cual se exigió la formulación de declaraciones de efecto ambiental y de estudios ecológicos previos a la ejecución

de proyectos con el fin de mantener control sobre la intervención al medio ambiente, luego se crea la Ley 99 de 1993, fundamental para la gestión ambiental basada en el concepto de sostenibilidad, dictándose otras disposiciones que generan mecanismos de planificación ambiental.

En consecuencia la Constitución Política de Colombia en sus artículos 267 y 268 sienta las bases para el control fiscal, y asignó a las Contralorías el Control Fiscal Ambiental, cumplir con el Principio de Valoración de Costos Ambientales mediante la Ley 42 de 1993.

### **3. Limitantes para Auditar la Cuantificación del Impacto Ambiental**

De acuerdo con el principio de Valoración de Costos Ambientales en el artículo 8° de la Ley 42 de 1993: *“Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el 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”*, se hace una relación de los principales limitantes, que obstaculizan el ejercicio de las contralorías para vigilar los recursos públicos invertidos en la gestión ambiental de las entidades auditadas.

La carencia de una metodología unificada para realizar el Control Fiscal Ambiental a nivel nacional y la marginalidad de la gestión ambiental en las entidades estatales, así como la falta de claridad en los términos del control fiscal ambiental, la ausencia de inventario, de indicadores y de un diagnóstico ambiental, donde se establezca la cuantificación física y económica de los recursos naturales y del medio ambiente, que incorpore las pérdidas a través de una contabilidad orientada a los costos ambientales.

### **3.1 El registro de la contabilidad ambiental por parte de las entidades auditadas**

#### **3.1.1 Contabilidad Ambiental**

Las entidades que registran contabilidad ambiental, son muy pocas, al respecto la Contraloría General de la República dice (Contraloría, 2004 -2005 p.105):

*“[...] 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 “.*

La carencia de criterios claros de contabilidad ambiental y la falta de elementos unificados en todo el territorio nacional sobre lo que constituye componente ambiental y lo que es obra civil, ha conducido al inexacto registro de las inversiones ambientales, lo que hace necesario, mejorar la aplicación de las normas contables y crear la realización de estudios tendientes a valorar el patrimonio ambiental y definir su respectiva depreciación.

#### **3.1.2 Análisis costo-beneficio**

Se establece una obligatoriedad en la Ley 42 de 1993, de realizar por parte de las entidades controladas, la valoración en términos cuantitativos del costo-beneficio sobre conservación, restauración, sustitución, manejo en general de los recursos naturales y degradación del medio ambiente, así como su contabilización y el reporte oportuno a la Contraloría.

Al respecto, en Colombia se han hecho muchos intentos para construir una metodología, sin embargo, no se ha logrado plantear un marco evaluativo aplicable en distintos proyectos de

inversión, por lo que actualmente la Contraloría General de Medellín ante las deficiencias enunciadas, es partidaria de reglamentar el análisis costo-beneficio, cuya finalidad de la opción del costo mínimo, necesario para lograr un objetivo o nivel de desempeño determinado, que puede ser un estándar ambiental.

### **3.1.3 Indicadores Ambientales**

Los indicadores ambientales son herramientas fundamentales para evaluar y conceptuar, sobre la gestión ambiental de las entidades auditadas, y en la actualidad en cada entidad auditada, se necesitan unos indicadores estándar, aplicables al contexto nacional, para poder obtener datos consolidados y confiables, que muestren una visión clara del estado de los recursos naturales y del medio ambiente del país y de esta manera contribuir significativamente a la sostenibilidad ambiental.

## **4. Metodología Para Una Eficiente Disponibilidad De Estudios Por Recurso Y Su Respectiva Utilidad Para El Ejercicio Del Control Fiscal Ambiental**

La metodología planteada para una eficiente disponibilidad de los recursos naturales, se muestra en la tabla 3. Partiendo de la necesidad de implementar el nivel de disponibilidad o de soportes ineludibles para el ejercicio de un adecuado control fiscal ambiental, por parte de las entidades auditadas, y determinar en qué medida ha sido o no útil esta discriminación por recurso.

**Tabla 3. Nivel de Disponibilidad por recurso natural**

Recurso	Modalidad	Dispone	Utilidad	Recurso	Modalidad	Dispone	Utilidad
		%	%			%	%
<b>1</b> <b>.Agua</b>	a.Inventarios			<b>2.Aire</b>	a.Inventarios		
	b.Diagnósticos				b.Diagnósticos		
	c. Cuentas físicas				c. Cuentas físicas		
	d.Cuentas de calidad				d.Cuentas de calidad		
	e.Cuentas económicas				e.Cuentas económicas		
	f. Otros				f. Otros		
	g. Ninguno				g. Ninguno		
	h. No responde(NR)				h. No responde(NR)		
<b>3.Suelo</b>	a.Inventarios			<b>4.Flora</b>	a.Inventarios		
	b.Diagnósticos				b.Diagnósticos		
	c. Cuentas físicas				c. Cuentas físicas		
	d.Cuentas de calidad				d.Cuentas de calidad		
	e.Cuentas económicas				e.Cuentas económicas		
	f. Otros				f. Otros		
	g. Ninguno				g. Ninguno		
	h. No responde(NR)				h. No responde(NR)		
<b>4.Fauna</b>	a.Inventarios			<b>6.Otro(s)</b>	a.Inventarios		
	b.Diagnósticos				b.Diagnósticos		
	c. Cuentas físicas				c. Cuentas físicas		
	d.Cuentas de calidad				d.Cuentas de calidad		
	e.Cuentas económicas				e.Cuentas económicas		
	f. Otros				f. Otros		
	g. Ninguno				g. Ninguno		
	h. No responde(NR)				h. No responde(NR)		

Fuente: Elaboración propia de la investigadora

Con lo anterior se podría determinar que recurso es más utilizado o cual requiere más estudios, el agua podría ser el más representativo, luego seguiría el suelo en casos de obras o proyectos de infraestructura pública, en un segundo orden, la flora, el aire, la fauna y otros recursos en los cuales se resaltaría los relacionados con diagnósticos de mataderos, acueductos en general, acueductos rurales y de explotación minera.

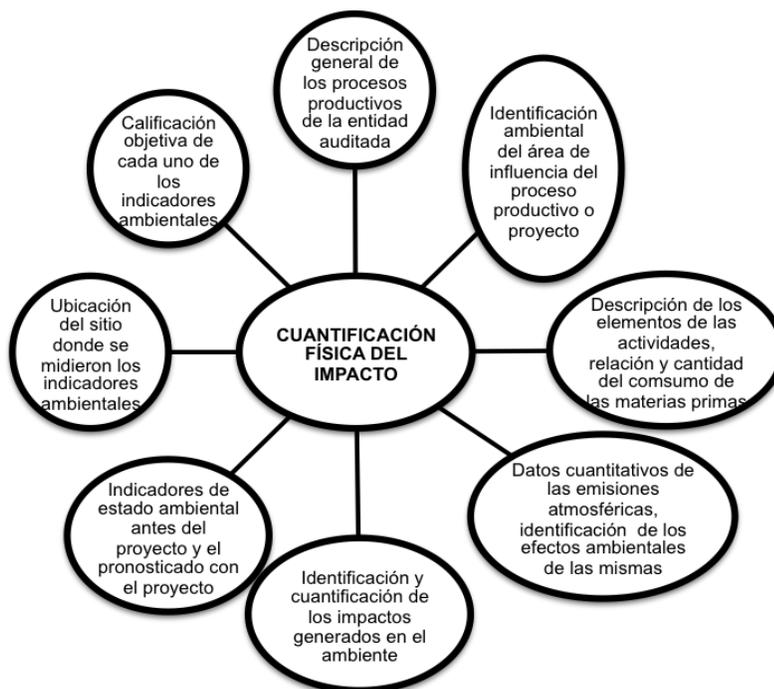
## 5. Evaluación del principio de valoración de costos ambientales por la Contraloría General de Medellín

A continuación se presenta, de manera resumida, la información necesaria para mejorar el proceso técnico de evaluación y el modo de realizarlo.

### 5.1 Información Necesaria

A continuación en la figura 1 se presenta la información requerida para la cuantificación física del impacto:

Figura 1 Cuantificación del impacto



Fuente: Elaboración propia de la investigadora

A continuación en la figura 2 se presenta la información requerida para la cuantificación económica del impacto:

Figura 2. Cuantificación económica del impacto



Fuente: Elaboración propia de la investigadora

En la figura 3 se presenta la información más importante requerida para la evaluación de la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los recursos naturales y del medio ambiente:

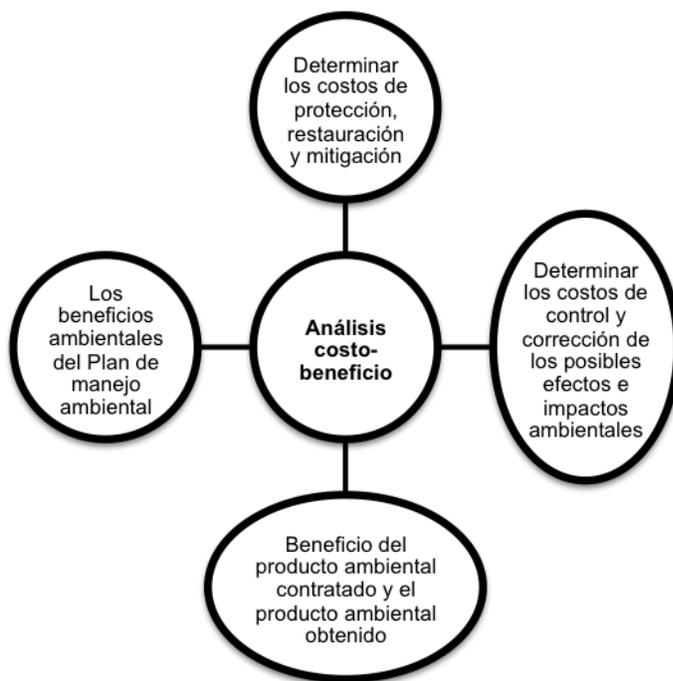
Figura 3. Gestión de protección, conservación, uso y explotación de los recursos naturales y medio ambiente



**Fuente:** Elaboración propia de la investigadora

La figura 4 se analiza la información que se requiere para el costo beneficio de las acciones establecidas para prevenir, mitigar, compensar, controlar y corregir los impactos ambientales (Contraloría, 2002 p. 4).

Figura 4. Análisis costo beneficio



Fuente: Elaboración propia de la investigadora

## 6. Conclusiones

En el contexto mundial Colombia es de los pocos países que ha incluido la dimensión ambiental en la normativa del control fiscal ambiental, lo que proporciona las bases para una fiscalización que aporte al desarrollo sostenible del país. No obstante conforme, con el análisis realizado, donde se hallaron deficiencias en aspectos claves como la comprensión de los soportes conceptuales fundamentales, la falta de claridad sobre lo que ambientalmente le corresponde a las contralorías, la carencia de herramientas evaluativas, en lo posible unificadas, aplicables a cualquier entidad, todas estas deficiencias demuestran los múltiples inconvenientes y obstáculos

que no permiten cumplir efectivamente con esta responsabilidad estipulada en la Constitución política de Colombia.

Las dificultades que se presentaron para la redacción del artículo, fueron solo de forma, por la inclusión de las normas APA que no estaba familiarizada con ellas, el acceso a la información fue fácil, se encontró disponible en la red interna de la Contraloría, en los libros que reposan en la Biblioteca, y en las páginas web de las demás contralorías territoriales y nacionales.

El objetivo general, se alcanzó en su totalidad, lograron identificarse los inconvenientes que dificultan el ejercicio del control fiscal ambiental, se analizó cada una de las debilidades en sus diferentes modalidades, institucional, teórico, conceptual, metodológico y constitucional, logrando de esa manera unificar las metodologías para mejorar la gestión ambiental, y encontrando que en la práctica esto colabora con una adecuada aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales, para las entidades auditadas, lo que conlleva a una armonía en la evaluación del componente ambiental y a su vez fortalece el control fiscal ambiental.

Temas conexos al investigado que sirvan para futuras investigaciones:

-Cuantificación del impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente.

-Participación ciudadana en el control fiscal ambiental

-Vulneración del principio rector del Control Fiscal Ambiental y la consecuente responsabilidad fiscal.

-Gestión ambiental

Este tema tiene mucho futuro, puesto que las auditorias en la gestión ambiental, han tenido una trascendencia importante, se ha logrado que la dimensión ambiental en el ejercicio del control fiscal priorice los asuntos ambientales, hasta tal punto, que no es sólo una corriente de opinión, ni de pensamiento, ya existe como una política que busca armonizar el crecimiento y el desarrollo sobre la base de la protección y conservación ambiental, más que una simple tendencia, esto se fortalecería con el desarrollo de foros, convenios y acuerdos multilaterales, que de una u otra manera pueden adoptar metodologías y unificar criterios para la valoración de los costos

ambientales, una disposición de los poderes públicos por velar por la utilización racional de los recursos naturales.

En Colombia este principio fundamenta el ejercicio del componente ambiental del control fiscal, el cual se denomina “de costos ambientales”, se ha tomado consuetudinariamente como sinónimo de control fiscal ambiental, lo que no es válido en toda su extensión.

En el proceso de implantar los cambios enunciados deben participar activamente las entidades pertenecientes al Sistema de Control Fiscal Nacional, especialmente las que han demostrado tener mayores avances en este campo, como es el caso de la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales de Antioquia y Risaralda, la Distrital de Bogotá y la Municipal de Medellín.

En síntesis, la nueva concepción incluye las bases para adoptar el término “Control Fiscal Ambiental” con su correspondiente definición, como eje vertical que soporte el ordenamiento del Sistema de Control Fiscal Ambiental Nacional.

## **7. Referencias**

Alcaldía De Medellín-Secretaria Del Medio Ambiente-Universidad Nacional De Colombia.

Formulación del Sistema de Gestión Ambiental para Medellín Fases 3 y 4.SIGAM.Volumen 1.2004.p.8

Alcaldía De Medellín-Dirección De Control Interno. Mecanismos de participación ciudadana.

Imprenta Municipal.Medellín.1996 p.9

Amaya, U. A.-O. (2001). *La responsabilidad fiscal* . Colombia: La responsabilidad fiscal por daño al medio ambiente. p. 259.

- Angel. (2001). ANGEL S., Enrique, CARMONA M, Sergio Ivan y VILLEGAS R. Luis Carlos. *Gestión ambiental en proyectos de desarrollo. Publicación del posgrado en Gestión Ambiental de la Escuela de Geociencias y Medio Ambiente adscrita ala Universidad Nacional de Colombia.* . Medellín - Colombia : Universidad Nacional. p. 163.
- Audirotial. (2005). *Auditoria General De la República De Colombia .Circular AG-003-05.Bogotá.Febrero 1° de 2005.p 1.* Bogotá - Colombia: Circular AG-003-05.Bogotá.Febrero 1° de 2005.p 1.
- Auditoría. (2004). *Auditoria General de la República De Colombia. De la teoría a la practica en la vigilancia de la gestión fiscal a la valoración de los costos ambientales. Diciembre de 2004. p 38.* Bogotá - Colombia.
- Azo Giraldo, Hernán Alonso. *Apuntes para un teoría del control fiscal en Colombia.* Contraloría General de Antioquia. Primera Edición. Medellín, 1996. p. 303.
- Ballen, R. M. (1991). *BALLEN M., R. Constituyente y constitución de 1991.* Colombia - Medellín: Primera Edición Jurídica de Colombia.Medellín.1991.p. 409.
- Betancur Aguilar. Jorge Hernán. *El control fiscal en Colombia.*1° Edición. Luz -Editorial. Medellín.1995.p. 506.
- Congreso. (1993). *Congreso de la República de Colombia. Ley 42 del 26 de enero de 1993 Op.Cit.* Colombia.

Constitución. (1991). *MINISTERIO DE GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Constitución Política de Colombia-Comparada (1986-1991)*. Bogota - Colombia: Santafé de Bogotá, D.C, Abril de 1992. p 183.

Constitución, P. (2000). Artículo 274 de la Constitución Política, en el Decreto Ley 272 de 2000 y las sentencias C-110/98 Y C-1339 /2000. *Artículo 274 de la Constitución Político*.

Contraloría. (1999). *CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Sistema Nacional de Control Fiscal*. Bogotá - Colombia: SINACOF N° 3. Bogotá. D.C.,1999.p.20 .

Contraloría. (2001). *Revista Modernización Fiscal*. Medellín - Colombia: Aprendamos con la Contraloría General de Medellín.Op.cit.,p.18.

Contraloría. (2002). Colombia : *CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Guía de Auditoria Gubernamental con enfoque Integral*. CD. Audite 2.0. Un instrumento de calidad. Numeral 4.5. Análisis del componente ambiental.2002.

Contraloría. (2004 -2005). Colombia: *CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Estado de los recursos naturales y del medio ambiente 2004-2005-Colombia*.Op.Cit.,p.83.

Claros polanco. José Ovidio. *Control Fiscal y Medio Ambiente*. Ecoe Ediciones.Bogotá.D.C.2001. p.110.

Dominguez. (2001). *DOMINGUEZ, G. e HIGUITA, l.El nuevo control fiscal*. Medellín - Colombia: Primera Edición. Biblioteca Jurídica DIKE.Medellín,2001.p.38.

- Hidrón Henao, Javier. Panorama del derecho constitucional colombiano. Editorial Temis.13<sup>o</sup> Edición. Bogotá, 2004. P.318.
- Gilpin, A. (2003). *Economía Ambiental-Un análisis crítico*. México: Alfaomega Editores. 2003.P. 174.
- Martínez, A. (1992). *Corte Suprema* . Martínez Caballero, Alejandro. Corte Constitucional, sentencia T-411 del 17 de junio de 1992, exp. T-785.P.2.
- Moreno. (2001). *MORENO C,H y DOMINGUEZ, G. Gestión ambiental y su evaluación*. . Medellín - Colombia: Primera Edición. Biblioteca Jurídica DIKE. Medellín, 2001.p10.
- Rodriguez, M. B. (1993). *Ministerio del Medio Ambiente* . Colombia: Retos y oportunidades, 1993, p. 8. .
- Villate Supelano, Álvaro. Marco legal del control fiscal ambiental en Colombia. Seminario internacional sobre control fiscal ambiental. Ponencias del Seminario Internacional sobre control fiscal y organizado por la Universidad Externado de Colombia y la Contraloría de Bogotá. Bogotá D.C., Septiembre de 2005.