

**PLAN ANUAL DE ESTUDIOS - PAE 2006  
DIRECCION SECTOR RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE  
SUBDIRECCION DE ANALISIS SECTORIAL  
LOS QUINCE AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA DE COLOMBIA  
DESARROLLO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL**

TIPO DE PRODUCTO:           SECTORIAL

RESPONSABLE:                JUBER MARTINEZ HERNANDEZ.

**ELABORADO POR:**

<u>NOMBRE</u>	<u>CARGO</u>	<u>FIRMA</u>
JUBER MARTINEZ HERNANDEZ.	SUBDIRECTOR	

**REVISADO Y APROBADO POR:**

<u>JOSE CORREDOR SANCHEZ</u>	<u>DIRECTOR TECNICO</u>	<u>FIRMA</u>
<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	

**FECHA DE ELABORACION:** DIA: 31           MES: 8   AÑO: 06  
**FECHA DE APROBACION:**   DIA: 31           MES: 8   AÑO: 06

FOLIOS:

**LOS QUINCE AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA DE COLOMBIA  
DESARROLLO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL**

**Contralor de Bogotá**

**Óscar González Arana**

**Contralor Auxiliar**

**Oscar Molina García**

**Director Sector  
Recursos Naturales y  
Medio Ambiente**

**José Corredor Sánchez**

**Subdirector Análisis  
Sectorial**

**Juber Martínez Hernández**

## DESARROLLO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL

### Contenido

		Pág.
	Introducción	4
1.	<b>Antecedentes</b>	5
1.1.	El control fiscal	5
1.2.	Marco constitucional del control fiscal	6
1.3.	Marco legal del control fiscal	7
1.4.	El control externo	9
1.5.	El sistema de control interno	9
2.	<b>El control fiscal ambiental</b>	10
3.	<b>Elementos conceptuales para realizar el control fiscal ambiental</b>	12
3.1.	Normas técnicas	12
3.2.	Políticas y directrices en materia ambiental	15
3.3.	Estrategias para el sistema de áreas naturales protegidas	30
3.4.	Plan de Gestión Ambiental	32
3.5.	Plan de Ordenamiento Territorial	32
3.6.	Declaraciones y convenios internacionales	33
3.7.	Normas que regulan la gestión ambiental	41
3.8.	Auditoría ambiental	45
3.9.	Valoración de costos ambientales	53
3.10.	Indicadores ambientales	56
3.11.	Pasivos ambientales	57
3.12.	Veeduría ambiental ciudadana	59
4.	<b>Retos y perspectivas del control fiscal ambiental</b>	59
4.1.	El patrimonio ambiental como patrimonio colectivo	60
4.2.	La responsabilidad fiscal por daños al medio ambiente	61
4.3.	La gestión ambiental como administración del patrimonio natural	63
4.4.	La responsabilidad fiscal en el ámbito ambiental	65
4.5.	La responsabilidad fiscal de los particulares	66
4.6.	La responsabilidad fiscal sobre el patrimonio ambiental por parte del particular en la propiedad privada	69
4.7.	El concepto de daño ambiental para efectos de la responsabilidad fiscal	72
4.8.	Cuantificación del impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente	75
4.9.	Las cuentas ambientales	78
	Bibliografía	81

## INTRODUCCIÓN

Una de las grandes fortalezas de la Constitución Política de 1991 es la de haber establecido como una de sus prioridades el tema ambiental, a tal punto que ha sido considerada como la Constitución Ecológica<sup>1</sup> o Constitución Verde<sup>2</sup>, por cuanto estableció como derecho fundamental, que todos los ciudadanos tenemos derecho a gozar de un ambiente sano<sup>3</sup>. La Constitución lo estableció como derecho colectivo y generó con ello una conexidad entre un derecho fundamental y el medio ambiente. Es por eso que una persona puede considerar que la perturbación del ambiente afecta o amenaza de modo directo su vida o la de su familia y, en este sentido, las personas tienen derecho a participar en las decisiones que lo afecten (derecho de tercera generación<sup>4</sup>).

Lo anterior permitió que la Carta Magna estableciera la necesidad de realizar una evaluación del estado de los recursos naturales y del ambiente<sup>5</sup>, con el propósito de incorporar al control fiscal la responsabilidad de vigilar el patrimonio natural, frente a la evaluación de la gestión fiscal de las entidades públicas.

Es por tal razón que una de los grandes retos es hacer efectivo el poder fiscalizador del ciudadano como mecanismo de participación activa. Esta tarea obliga a las contralorías a construir herramientas que habiliten al ciudadano para el ejercicio del gobierno y el control a sus gobernantes. Este reto es una de las tareas asignadas a las entidades de control por nuestra Constitución Política, lo cual implica convertir a las contralorías en portavoces técnicos del ciudadano, para avanzar en la formación de un ciudadano informado, cumplidor de sus deberes, agente activo en el ejercicio de sus derechos y en el cuidado de lo público y habilitado para la participación en el control fiscal como parte integral del control social, contribuyendo al uso transparente de los recursos públicos.

Para cumplir lo anteriormente expuesto se debe proponer como estrategia la formación en la ética de lo público, en la cultura de la participación y en el respeto a lo legal, a los sectores públicos y privados. Es por ello que este documento pretende aportar información para realizar el control fiscal ambiental a las entidades públicas y a los particulares que ejercen funciones sobre el patrimonio natural; pero igualmente definir qué es el control fiscal ambiental y aportar argumentos que permitan comprender los retos y perspectivas de las contralorías

---

<sup>1</sup> Martínez Caballero, Alejandro. Corte Constitucional, sentencia T-411 del 17 de junio de 1992, exp. T-785.

<sup>2</sup> Rodríguez Becerra, Manuel. Ministerio del Medio Ambiente: retos y oportunidades, 1993, p. 8.

<sup>3</sup> Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 79.

<sup>4</sup> Amaya Olaya, Uriel Alberto. La responsabilidad fiscal por daño al medio ambiente. 2001, p. 259.

<sup>5</sup> Numeral séptimo del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia.

y los ciudadanos para garantizar el cuidado y protección del patrimonio natural de nuestro país.

Una parte importante del contenido de este documento es el texto denominado “Bases conceptuales de control fiscal ambiental”<sup>6</sup>, el cual fue elaborado para la capacitación de auditores en la Contraloría de Bogotá, realizada en enero y febrero de 2005.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. EL CONTROL FISCAL

El control fiscal, como función del Estado, está distribuido entre diversas entidades de derecho público que realizan actividades de la más variada índole, de acuerdo con la estructura y naturaleza que les es propia.

Toda actividad de las entidades encargadas de ejercer el control fiscal debe tener competencia constitucional o legal y estar enmarcada estrictamente dentro de las facultades que la norma les otorga. Como se sabe, las instituciones de derecho público solo pueden hacer aquello que les permite la ley, mientras que las personas y entes privados pueden hacer todo lo que la ley no prohíbe. Por ende, la actuación de las entidades de control debe estar enmarcada dentro de las normas constitucionales y dentro de la legalidad (leyes, reglamentos, decretos, etc.)

Es innegable que el control fiscal tiene un fundamento eminentemente jurídico, tutela intereses públicos y su objeto fundamental es el fisco, denominación aceptada para designar el patrimonio del Estado. Su ejercicio está encomendado a entidades del Estado y nunca a particulares.

Los principios del control fiscal son:

- *La eficiencia:* Para que la asignación de los recursos sea la más conveniente y maximice sus resultados.
- *La economía:* Para que en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios se obtengan al menor costo.
- *La eficacia:* Para que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.
- *La equidad:* Para permitir la identificación de los receptores de la acción económica y analizar la distribución equitativa de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales.

---

<sup>6</sup> Recopilación de información elaborada por diferentes instituciones y autores sobre temas ambientales y su relación con el control fiscal ambiental.

El principio de la eficiencia parte del marco teórico de la administración de empresas aplicada a las administraciones públicas, desarrollando para el efecto unos indicadores que la miden. En este sentido, se verifican los recursos, el proceso al cual se aplican y los resultados obtenidos. Los resultados confrontados con los recursos aplicados, nos arroja el coeficiente de productividad.

En cuanto a la economía, se busca determinar si con los recursos disponibles, se obtiene el máximo desempeño de la entidad y, adicionalmente, se verifica el parámetro de los costos mínimos.

La equidad se refiere a la proporcionalidad de la gestión, al concepto de justicia, de igualdad, a la caracterización socioeconómica de los ingresos y las inversiones aplicadas y destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad.

## **1.2. MARCO CONSTITUCIONAL DEL CONTROL FISCAL<sup>7</sup>**

En la Constitución Política de 1991 se reconoce expresamente la función de control fiscal como una actividad independiente y autónoma y diferenciada de la que corresponde a las clásicas funciones estatales, lo cual obedece no solo 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 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.

El control fiscal constituye una actividad de exclusiva vocación pública que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera tal que se aseguren los fines esenciales del Estado de servir a aquella y de promover la prosperidad general, cuya responsabilidad se confía a órganos específicos del Estado como son las contralorías (nacional, departamentales, municipales), aunque con la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública. Pero si bien el ejercicio del control fiscal es responsabilidad de las contralorías, ello no excluye la posibilidad de que excepcionalmente la vigilancia se realice por los particulares.

Otra de las grandes fortalezas de la Constitución Política de 1991 es la de haber establecido la necesidad de realizar una evaluación del estado de los recursos naturales y del ambiente<sup>8</sup>, con el propósito de incorporar al control fiscal la responsabilidad de vigilar el patrimonio natural. Pero igualmente en la Constitución se estableció la necesidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

---

<sup>7</sup> Tomado de la Sentencia C-374/95 de la Corte Constitucional, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>8</sup> Numeral séptimo del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia.

### 1.3. MARCO LEGAL DEL CONTROL FISCAL

Para que las entidades fiscalizadoras puedan ejercer su labor de control en las distintas entidades públicas deben estar auspiciadas por un marco legal que rija el control fiscal, este marco legal se describe brevemente a continuación:

*Ley 42 de 1993:* “Sobre la organización del sistema de control fiscal, financiero y los organismos que lo ejercen”, la cual estipula en su artículo 4º que “el control fiscal es una función pública, que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles”. Son la Constitución Política de Colombia y esta norma, las que posibilitan el control fiscal en materia ambiental.

El artículo 8º, ibídem, establece que “la vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad de los bienes y servicios se obtenga el menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas [...]” El mismo artículo determina el deber de “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”.

De igual manera, el artículo 46 de esta ley estipula “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”, lo que se constituye en otra obligación legal de las contralorías.

*Ley 610 de 2000:* Esta norma, básica en el desarrollo del control fiscal “establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”. Su principal objeto es precisamente el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal; es decir, utilizan en su labor bienes del Estado. Este resarcimiento, estipula la mencionada ley, se debe hacer mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para que esto suceda deben existir:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a quien realiza la gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Es importante, y esto debe ser tenido en cuenta, que cuando en el avance evaluativo de la gestión ambiental se presume que ha existido o se ha dado por acción u omisión un daño patrimonial al Estado –representado en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos (se incluyen desde luego los ambientales) o de los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna– se debe establecer su valor y tomar las medidas de orden fiscal que las leyes determinan.

Cuando se asume un cargo se tienen funciones y, como tal, responsabilidades. En el caso de la gestión ambiental, esta se desarrolla debidamente cuando se manejan los recursos destinados al sector ambiental de manera eficiente, eficaz, oportuna, económica y transparente; cuando se cuidan los bienes ambientales del área; cuando se cumplen y hacen cumplir las normas y se atienden las políticas y metas establecidas por la entidad. En caso contrario, la ley determina herramientas para actuar y el administrador puede saber a que se hace “acreedor”.

Cuando el dolo hallado se presente por el uso indebido de recursos destinados a la gestión ambiental, debe establecerse la cuantía y, bajo las diferentes normas y resoluciones reglamentarias que las contralorías fijen, imponer las responsabilidades y sanciones fiscales del caso.

*Decreto 1421 de 1993:* El Estatuto Orgánico de Bogotá D. C. reitera que, para en el caso de la capital colombiana, la vigilancia de la gestión fiscal del Distrito y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo corresponde a la Contraloría de Bogotá y que dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva e incluirá 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 en los términos que señala la ley.

*Acuerdo 24 de 2001:* Con esta norma, el Concejo de Bogotá organiza la Contraloría de Bogotá D.C., determina las funciones por dependencias, fija los principios generales inherentes a su organización, funcionamiento y se dictan otras disposiciones. Es importante anotar, que dentro de la nueva estructura organizacional se autorizó la conformación –numeral 11 del artículo 10– de la Dirección Sector Recursos Naturales y Medio Ambiente, precisando sus funciones en el artículo 56.



#### **1.4. EL CONTROL EXTERNO<sup>9</sup>**

No se concibe un Estado moderno y democrático si este adolece de órganos de control fiscal externo, no solo autónomos, orgánica y funcionalmente, sino deslastrados de las influencias político-partidistas que han mancillado en casi todos los países del mundo, la limpieza de sus actuaciones. La existencia de sólidos y eficaces órganos de control fiscal externo, es una de las características del Estado moderno y, en buena medida, la magnitud de su trabajo refleja la salud de su régimen constitucional.

Los órganos de control fiscal externo son aquellos que no forman parte de la administración activa, ubicándose por fuera de ella y sin que exista ninguna especie de subordinación o dependencia.

El control externo comprende la vigilancia, inspección y fiscalización ejercida por los órganos competentes del control fiscal externo sobre las operaciones de las entidades sometidas a su control.

De igual forma deben los órganos de control fiscal externo evaluar la eficiencia, eficacia, economía y calidad de las operaciones, con fundamento en índices de gestión, de rendimientos y demás técnicas aplicables, evaluando, además, el sistema de control interno y formulando las recomendaciones necesarias para mejorarlo.

#### **1.5. EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO**

La administración pública ha sido criticada por su capacidad y honestidad en el manejo y utilización de los recursos públicos. Para contrarrestar esta situación se ha concedido un papel importante y fundamental al régimen de control fiscal y a la implementación del control interno.

Las entidades están obligadas a organizar su sistema de control interno<sup>10</sup> con el fin de garantizar que sus procedimientos y operaciones se realicen dentro de la legalidad, ya que se trata de actos administrativos debidamente reglados y no discrecionales.

Por otra parte, en cuanto al desarrollo de la gestión de las entidades públicas, el artículo 12 del decreto 2145 de 1999 asigna a la Oficina de Control Interno la función de evaluar el proceso de planeación, tomando como base los resultados obtenidos en la aplicación de los indicadores definidos, lo cual implica un análisis

---

<sup>9</sup> Tomado del documento sobre control externo escrito por César Augusto Otero Duno, Contraloría General de Venezuela.

<sup>10</sup> Según lo establecido en la ley 87 de 1993.

objetivo de aquellas variables o factores que se consideren influyentes en los resultados logrados o en el desvío de las metas propuestas.

En este mismo orden, el decreto 1537 de 2001 menciona los elementos técnicos y administrativos que fortalecen el sistema de control interno en las entidades y organismos del Estado para el desarrollo racional de su gestión.

## **2. EL CONTROL FISCAL AMBIENTAL**

El control fiscal ambiental (CFA) 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.

El tema ambiental, como objeto de control dentro de las distintas entidades públicas, viene siendo evaluado en términos de inversión presupuestal año tras año, dejando a un lado la evaluación de la gestión ambiental, la cual no está limitada a meros aspectos económicos, sino que permite otro tipo de evaluación enmarcada en todos los principios del control fiscal, (eficiencia, eficacia, equidad y economía), siendo éste el marco de referencia para la realización de auditorías integrales llevadas a cabo por las entidades fiscalizadoras en sus diferentes niveles.

El CFA busca unificar los criterios de evaluación de la gestión ambiental con el fin de permitir la confrontación de cada evaluación con otras y así establecer diagnósticos históricos sobre la gestión ambiental de las entidades públicas. Con este sistema de control fiscal ambiental se abre el campo de aplicación del control fiscal y se permite que al finalizar una evaluación se obtengan resultados tanto cuantitativos como cualitativos en el cumplimiento de las normas, políticas, planes y proyectos o actividades relacionados con el medio ambiente, así como su contribución al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El CFA es aplicable a todas aquellas entidades públicas, mediante las auditorías realizadas por el organismo de control competente, y su conocimiento y dominio está dirigido al personal que labora en estos organismos de control para que ejerzan una labor de control eficaz e integral.

Mediante la aplicación del CFA se logran evidenciar cuáles son los principales problemas ambientales, las acciones o actividades que han realizado las entidades públicas y en qué medida estas acciones han sido eficaces, eficientes, económicas y equitativas para el medio ambiente, que son los principios fundamentales del control fiscal.

Se pueden establecer como objetivos del control fiscal ambiental los siguientes:

- Evaluar la gestión ambiental de las entidades del Estado, fundamentados en el marco legal ambiental existente en Colombia y de acuerdo con las políticas internas de cada entidad.
- Implementar metodologías precisas de evaluación ambiental, tales como indicadores y valoración de los costos ambientales.
- Verificar el cumplimiento de normas y políticas en el desarrollo de los planes, programas, proyectos, obras y actividades relacionadas o no con el medio ambiente.
- Conocer el sistema de control interno de cada entidad, con el fin de establecer cómo es la gestión ambiental interna.
- Determinar los costos y beneficios sociales de los proyectos ambientales o no, ejecutados por las entidades del Estado, con el fin de determinar la efectividad de la inversión en protección, prevención, conservación, uso, manejo, mitigación, investigación, seguimiento, regulación, evaluación, contingencia, monitoreo, restauración del deterioro y protección de los recursos naturales y del ambiente.
- Evaluar si el gasto público ambiental se ejecutó de conformidad con los planes, programas y proyectos, en concordancia con las políticas ambientales de Colombia.
- Corroborar que los proyectos, obras o programas adelantados por la entidad pública no creen pasivos ambientales, ni deterioren los recursos naturales existentes.
- Determinar y evaluar si las entidades del Estado tienen en cuenta la participación de la comunidad en el proceso de gestión ambiental, cuando la población resulte afectada por las actividades que la entidad realiza, así como su incidencia en el proceso de toma de decisiones que puedan afectar su entorno físico.

### **3. ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA REALIZAR EL CONTROL FISCAL AMBIENTAL**

Para que las entidades fiscalizadoras puedan ejercer su función en control fiscal es necesario que conozcan las herramientas existentes en todo el mundo para la evaluación ambiental; de igual manera es necesario que dichas entidades sepan cómo aplicarlas, según los casos específicos de cada empresa o entidad pública del Estado.

Así mismo, es primordial fundamentar el control fiscal ambiental en el marco legal sobre el cual se rija el sujeto de control y según las políticas adoptadas por Colombia en materia ambiental. También es importante referirse a metodologías

tales como indicadores ambientales y de valoración de costos ambientales, para fundamentar los criterios de evaluación de los proyectos, programas y demás actividades que realicen las entidades del Estado y que afectan positiva o negativamente el medio ambiente.

A continuación se describen las principales herramientas de evaluación ambiental utilizadas en el mundo, como es el caso de las normas técnicas y los tratados internacionales ratificados por Colombia, y las aplicables en el ámbito nacional, como son la legislación ambiental y la valoración de costos e indicadores ambientales, que no se han adoptado de manera eficaz en Colombia, dado que su formulación se ha realizado solo para casos muy específicos, reduciendo su campo de acción.

### 3.1. NORMAS TÉCNICAS<sup>11</sup>

Para la realización de las auditorías, además de verificar el cumplimiento de la normatividad vigente, existen las normas ISO, que fueron adoptadas por el Icontec, y que son de gran importancia, ya que orientan al auditor para la evaluación y realización de la auditoría.

Adicionalmente, las autoridades ambientales o sanitarias, dependiendo de su competencia, exigen el cumplimiento de la legislación vigente y se convierten en un factor coercitivo, adicional a las presiones que de por sí el mercado ha comenzado a ejercer sobre los productos que en él se comercializan. Es por esto que el hecho de implementar las normas técnicas hace que sea más confiable el producto o actividad que se encuentra certificado en una de estas normas.

Existen varias normas técnicas sobre las cuales se puede guiar el sistema de control fiscal ambiental. Estas son:

- *NTC - ISO 9000*

Su objetivo es la aptitud de la organización para colocar a disposición productos de calidad que satisfagan al cliente. La norma se concentra en la satisfacción del cliente.

*Las partes interesadas son propietarios, empleados, proveedores y la sociedad.*



<sup>11</sup> Bureau Veritas. *Memorias curso auditor interno de calidad*. Bogotá, octubre de 2002.

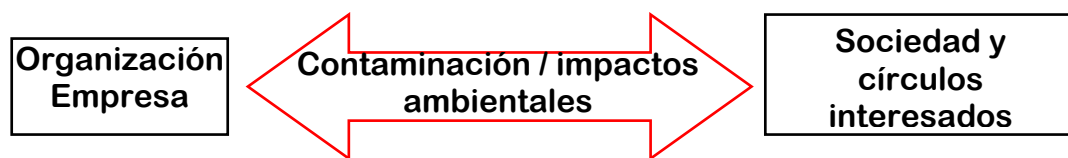
Se especifican los requisitos para un sistema de gestión de la calidad cuando una organización:

- a. Necesita demostrar su capacidad para proporcionar en forma coherente productos que satisfagan los requisitos del cliente y los reglamentarios aplicables.
- b. Aspira a aumentar la satisfacción del cliente.

▪ *NTC - ISO 14000*

Norma internacional sobre administración ambiental, prevista para proporcionar a las organizaciones los elementos de un sistema efectivo de administración ambiental, que se pueda integrar con otros requisitos administrativos, para ayudarles a lograr sus metas económicas y ambientales. Esta norma no debe usarse para crear barreras arancelarias, ni para aumentar o cambiar las obligaciones legales de una organización. Su objetivo es mantener la protección ambiental y la prevención de la contaminación en equilibrio con las necesidades socioeconómicas.

*La evolución de las inquietudes de la sociedad por la protección del medio ambiente.*

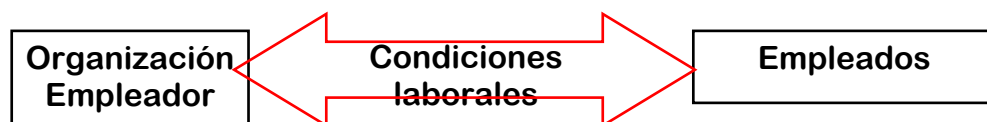


Se especifican los requisitos para el sistema de gestión ambiental. Aplica solo para aquellos aspectos relacionados con el medio ambiente que la organización puede controlar y en los que parece posible influir.

▪ *OSHAS 18000*

Su objetivo es el aumento de la seguridad ocupacional y la protección de la salud de los empleados, así como la protección ambiental en la empresa vinculada con la protección ocupacional, a cargo de los empleadores. Los aspectos ambientales solo se tienen en cuenta cuando repercuten en la salud y seguridad ocupacional.

*Los empleados de la organización sometidos a los riesgos en el puesto de trabajo.*



Son medidas para la prevención de accidentes de trabajo y de los riesgos para la salud derivados del trabajo, incluyendo las medidas para un diseño del trabajo apropiado para los seres humanos. El empleador tiene que tomar decisiones

dirigidas a la protección laboral, tomando en cuenta las condiciones que pueden afectar la seguridad y la salud de los empleados.

▪ *NTC - ISO 19000*

Proceso sistemático, independiente y documentado para obtener evidencia de auditoría y evaluarla objetivamente para determinar la medida con la cual se cumplen los criterios de auditoría.

Se orienta sobre:

- Principios de auditoría.
- Gestión de programas de auditoría.
- Realización de auditorías de sistemas de gestión de calidad y gestión ambiental.
- Competencia de auditores de sistemas de gestión de calidad y ambiental.
- Es aplicable a toda organización que necesite realizar y gestionar auditorías de sistemas de calidad o ambiental, internas o externas.

A continuación se presentan algunos conceptos que están incluidos dentro de la norma y que son de interés tanto para las entidades fiscalizadoras, como para el público en general.

**Criterios de la auditoría:** Conjunto de políticas, procedimientos o requisitos usados como referencia.

**Evidencia de la auditoría:** Registros, declaraciones de hecho u otra información que sea pertinente para los criterios de auditoría y que son verificables. La evidencia puede ser cualitativa a cuantitativa.

**Hallazgo de la auditoría:** Como resultados de la auditoría se pueden determinar hechos o situaciones de importancia. Indican conformidad o no conformidad con los criterios u oportunidades de mejora.

**Conclusiones de la auditoría:** Resultado de una auditoría que proporciona el equipo auditor tras considerar los objetivos de la auditoría y todos sus hallazgos.

**Cliente de la auditoría:** Organización o persona que solicita una auditoría. El cliente puede ser el auditado o cualquier otra organización que tenga derecho reglamentario o contractual para solicitar una auditoría.

**Auditado:** Organización que es auditada.

**Auditor:** Persona con la competencia para llevar a cabo una auditoría.

Equipo auditor: Uno o más auditores que desarrollan una auditoría, con el apoyo de expertos técnicos, si se requiere. Se nombra un líder del equipo auditor. Este puede incluir auditores en formación.

Experto técnico: Persona que suministra un conocimiento específico o experiencia al equipo auditor. No actúa como auditor, el conocimiento y la experiencia se relacionan con la organización, proceso o actividad.

Programa de la auditoría: Conjunto de una o más auditorías planificadas para un período determinado y dirigidas hacia un propósito específico.

Plan de la auditoría: Descripción de las actividades en el sitio y arreglos para una auditoría.

Alcance de la auditoría: Extensión y límites de una auditoría. Incluye descripción de las instalaciones físicas, unidades organizacionales, actividades, procesos y períodos que cubra.

### **3.2. POLÍTICAS Y DIRECTRICES EN MATERIA AMBIENTAL <sup>12</sup>**

El área del medio ambiente y el desarrollo sostenible se han convertido en unas de las más dinámicas del derecho y la política nacional e internacional. Colombia no ha sido ajena a esta tendencia y hoy en día es parte de un importante número de tratados, convenciones y protocolos que regulan temas tan variados como la capa de ozono, el cambio climático global, y el movimiento internacional de desechos peligrosos.

Estos acuerdos tienen importantes implicaciones para el país, en términos de obligaciones y compromisos, los cuales forman parte integral de nuestro ordenamiento jurídico ambiental, en virtud de las leyes de la República que los aprueban. Sin embargo, debido a su gran número y diversidad, en ocasiones es difícil acceder a ellos u obtener los textos actualizados de los mismos.

Para las entidades fiscalizadoras encargadas de velar por el cumplimiento de las funciones de todas las entidades públicas a su cargo, es muy importante conocer el marco normativo sobre el cual se rigen ambientalmente estas entidades, lo cual permite realizar de manera acertada las evaluaciones tanto para su gestión como para el control de las inversiones que se realicen en materia ambiental.

Es importante para el ejercicio de un CFA (el cual se ejecuta a través de auditorías) que el ente que realice la evaluación contextualice la labor de su objeto de control en materia de políticas, normas y legislación que rigen la actividad del

---

<sup>12</sup> Elaborado con base en las políticas emitidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y distintos documentos de ese Ministerio.

auditado y que permitan demostrar si su labor es eficaz, eficiente, equitativa y económica.

La mayoría de las entidades públicas ejecutan proyectos de inversión en esta materia. Unos son de carácter puramente ambiental, ya que su propósito fundamental es el mejoramiento, conservación o recuperación de recursos naturales; y otros tienen capacidad de producir impactos ambientales, pues para desarrollar su actividad se apropian de elementos del entorno, ya sea como insumos o para depositar los residuos que su actividad genera.

Es por esto que Colombia, desde 1974 y mediante el Código de Recursos Naturales Renovables, exigió la formulación de declaraciones de efecto ambiental y de estudios ecológicos previos a la ejecución de proyectos. La intención de la norma era en primer lugar forzar al dueño del proyecto a planificar ambientalmente su actividad y, en segundo término, permitir la actuación del administrador de los recursos naturales renovables con el fin de mantener control sobre la intervención.

Con la Constitución Política de Colombia de 1991, el país se vio abocado a unos cambios radicales en muchos frentes, entre ellos el ambiental. La Constitución se desarrolla mediante una serie de normas conexas o directas, siendo la más importante para el sector la ley 99 de 1993, piso fundamental de una nueva gestión ambiental basada en el concepto de sostenibilidad.

Mediante la ley 99 de 1993, que creó el Ministerio del Medio Ambiente y organizó el Sistema Nacional Ambiental, se generaron los mecanismos de planificación ambiental, se fortaleció el área ambiental y la reglamentó.

A continuación se presenta la síntesis de políticas que actualmente forman parte importante de la reglamentación ambiental en Colombia (documentos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) y que son de aplicación directa al ejercer el control fiscal ambiental, ya que proveen elementos claves de gestión en diversos niveles, los cuales están determinados por las funciones de cada entidad.

### **3.2.1. POLÍTICA DE POBLACIÓN Y MEDIO AMBIENTE**

El Estado colombiano tiene como principal responsabilidad la orientación de los procesos sociales y económicos hacia el logro del desarrollo humano sostenible. Los dos elementos que permiten concretar este propósito nacional son la población y el medio natural, los cuales constituyen los dos principales soportes de la nación y, por supuesto, de su desarrollo.

La política nacional de población y medio ambiente está orientada al cumplimiento de dos objetivos generales:



- Orientar los procesos poblacionales para que los esfuerzos dirigidos a promover el desarrollo económico y mejorar las condiciones de vida de la población garanticen la oferta sostenible de los bienes y servicios ambientales que ésta utiliza para tal fin.
- Propiciar el mejoramiento y sostenibilidad de las condiciones ambientales en las que se fundamentan la calidad de vida y el desarrollo de la población colombiana.

En cumplimiento de estos objetivos se plantean varios ejes orientadores de la política. El desarrollo precisa de un crecimiento económico con tasas superiores al crecimiento de la población<sup>13</sup>. Pero este crecimiento, como condición del bienestar de la población, debe darse dentro de parámetros de equidad y sostenibilidad ambiental. La inversión real, la generación de empleo, la mayor retribución del trabajo y el crecimiento del ahorro público y privado, son factores decisivos y orientadores de la política económica. De igual manera, el desarrollo no debe obtenerse en desmedro del patrimonio natural de la Nación, ni de las condiciones que garantizan el derecho que tiene la población a un ambiente sano y productivo.

Una población sana y productiva, en un ambiente sano, es uno de los fines de una política de población y medio ambiente. Bajo estas consideraciones, esta política debe contribuir al conjunto de factores que inciden en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Desde el punto de vista de las directrices de la política ambiental –y en particular de la relación población-medio ambiente– interesa también la prevención y mitigación de los impactos negativos sobre el entorno y sobre la población, ocasionados por el desarrollo y la ampliación de la infraestructura física-productiva (energética, portuaria, vial y de telecomunicaciones).

Interesa de igual manera la distribución equitativa de los beneficios de la apertura, su retribución ambiental, la protección del sistema alimentario nacional que soporta las economías campesinas, la protección de los derechos territoriales de los grupos étnicos y, en general, la conservación y regulación de los usos del patrimonio ambiental de la Nación para garantizar su sostenibilidad.

La política parte de una consideración básica: el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en especial de los sectores más vulnerables, tiene una relación significativa con el logro del desarrollo sostenible y con sus dinámicas demográficas. Por esta razón, llama la atención sobre la necesidad de incorporar en las políticas sectoriales la dimensión ambiental. Señala, igualmente, la necesidad de atender los procesos de población que inciden sobre los

---

<sup>13</sup> Se estima que la economía colombiana debe mantener un ritmo de crecimiento promedio del producto interno bruto cercano al 6% anual.

ecosistemas estratégicos, en especial, de aquellos que son relevantes por el papel que juegan en los servicios ambientales o por la riqueza y complejidad de su biodiversidad.

Reconoce también la continuidad y la relación de interdependencia existente entre la población dispersa en los campos colombianos y los núcleos aglutinantes de población alrededor de los cuales se estructura la ruralidad. Esta consideración de política implica que deban ser simultáneamente consideradas las acciones en el ámbito rural y en los núcleos urbanos de influencia.

Finalmente, con base en un análisis integrado de los procesos ambientales y poblacionales, nacionales y regionales, plantea la necesidad de crear las condiciones para que los procesos de ordenamiento territorial y ambiental del territorio nacional sean definidos a partir de tres ejes básicos: las necesidades y potencialidades de la población, las potencialidades de los suelos y ecosistemas en un contexto de avance tecnológico y la obligación que tiene el conjunto de la población de preservar y proteger su medio ambiente.

### **3.2.2. POLÍTICA PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL**

Es posible que debido a las características cambiantes del medio ambiente y a la turbulencia de la sociedad colombiana, y por el hecho mismo de que el desarrollo sostenible no es un producto estático sino un proceso dinámico, nunca llegue a existir una “versión final” de la política para la participación ciudadana en la gestión ambiental.

Por el contrario, la política se concibe más como un proceso en construcción permanente, que depende del contenido “vital” que logren otorgarle en la práctica los distintos actores sociales, tanto pertenecientes al Estado como a la sociedad civil en su heterogeneidad.

De lo que sí estamos seguros es de que sin una verdadera y eficaz participación ciudadana en la gestión ambiental no puede existir desarrollo sostenible y de que en Colombia no podrá existir paz mientras no exista sostenibilidad, al igual que no podrá existir desarrollo sostenible si no hay paz.

Los objetivos planteados por la política para la participación ciudadana en la gestión ambiental son los siguientes:

- Garantizar una participación amplia, deliberada, consciente y responsable de la ciudadanía en la preservación de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes ambientales y, en general, en la gestión ambiental, que cumpla una función eficaz en la construcción del desarrollo sostenible y que contribuya a

generar las condiciones para que la sociedad civil adquiera cada vez más capacidad de incidencia en el acto de gobernar.

- Establecer directrices conceptuales y operativas para la interpretación y aplicación del concepto de participación ciudadana por parte de las instituciones públicas que forman parte del Sina (Sistema Nacional Ambiental), y generar condiciones objetivas y subjetivas que permitan la aplicación en la práctica de esas directrices.

Los principios básicos de la política para la participación ciudadana en la gestión ambiental se podrían resumir en los siguientes puntos:

- La gestión ambiental debe tener carácter transversal, trans-sectorial, interdisciplinario y multidimensional. La participación en la gestión ambiental, en consecuencia, debe ejercerse con una visión global y holística del medio ambiente y de la sociedad.
- La sostenibilidad constituye el orientador final y la medida de eficacia de la gestión y en consecuencia de la participación. La participación debe medirse en función de si contribuye o no a la sostenibilidad.
- La participación constituye un requisito sin el cual no es posible alcanzar la sostenibilidad y es un proceso continuo, colectivo y de largo plazo, que debe permitirles a los actores acopiar y procesar la información necesaria y convertirla en decisiones concretas dentro de procesos determinados. Sin información de calidad no puede haber participación eficaz.
- La participación en la gestión ambiental debe contribuir a la construcción de una cultura participativa por parte de un número cada vez más amplio de actores sociales y a generar las condiciones que posibiliten la paz en Colombia.
- La acción del Estado, a través del Sina, irá encaminada a posibilitar la participación, en términos de equidad, de los distintos actores que concurren a los espacios de diálogo y de concertación y que ejercen o pretenden ejercer ciudadanía, en cualquiera de los escenarios en los cuales se debe materializar el concepto de desarrollo sostenible.
- El reconocimiento de la biodiversidad del ambiente y del carácter multiétnico y pluricultural de la nación colombiana y el reconocimiento de la confluencia en el espacio y en el tiempo de múltiples y diversos actores, conflictos y realidades sociales.
- El reconocimiento y respeto al peso que tienen y deben tener las instancias y actores regionales y locales en la gestión ambiental.
- La participación ciudadana deberá formar parte de los planes de gestión ambiental de regiones y ecosistemas transfronterizos.
- Las políticas estatales sobre participación ciudadana, sobre educación ambiental y sobre población, deberán desarrollarse de manera trenzada y coherente, en función del objetivo último de hacer de Colombia una sociedad sostenible en donde la vida con calidad sea posible para todos los habitantes.

- La necesidad de garantizar la participación de la naturaleza en las decisiones que la afectan.

### **3.2.3. POLÍTICA NACIONAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL**

Se entiende que la política ambiental en su conjunto es educativa; que el cambio cultural debe ser un compromiso colectivo en donde cada ciudadano asuma su papel social con una mentalidad solidaria y cooperativa. En este sentido, la educación ambiental se orienta hacia la producción de cambios sustanciales en las maneras de pensar y actuar, no solo en relación con el medio sino también, y principalmente, en nuestras relaciones con el otro.

La educación ambiental debe facilitar la comprensión de los grandes problemas del deterioro socioambiental, que sensibilice y comprometa a los colombianos en la urgencia de participar activamente en la formación del país que deseamos. La educación ambiental debe estar orientada hacia la creación de espacios de intercambio y comunicación en los cuales el ciudadano tendría la oportunidad de aportar a la construcción de un proyecto colectivo de sociedad. En este sentido, animar procesos de participación que conduzcan a la concertación de la voluntad general, sería una de las metas de la educación ambiental. Es por ello que se han propuesto los siguientes objetivos para la política nacional de educación ambiental:

- Proporcionar un marco conceptual y metodológico básico que oriente las acciones que en materia educativo-ambiental se adelanten en el país, tanto en educación formal, como no formal e informal, buscando el fortalecimiento de los procesos participativos, la instalación de capacidades técnicas y la consolidación de la institucionalización y de la proyección de la educación ambiental, hacia horizontes de construcción de región y de una cultura ética y responsable en el manejo sostenible del ambiente. En este contexto, aportar instrumentos que permitan abrir espacios para la reflexión crítica, a propósito de la necesidad de avanzar hacia modelos de desarrollo que incorporen un concepto de sostenibilidad, no solamente natural sino también social y que, por supuesto, ubiquen como fortaleza nuestra diversidad cultural para avanzar hacia la cualificación de las interacciones sociedad-naturaleza-cultura y la transformación adecuada de nuestras realidades ambientales.
- Formular estrategias que permitan incorporar la educación ambiental como eje transversal en los planes, programas, proyectos y otros, que se generen en el sector ambiental y en el sector educativo y, en general, en la dinámica del Sina, desde el punto de vista no solo conceptual (visión sistémica del ambiente y formación integral de los ciudadanos y ciudadanas del país) sino también desde las acciones de intervención de los diversos actores sociales, con competencias y responsabilidades en la problemática particular. Esto por

supuesto en el marco de su pertinencia contextual y del mejoramiento de la calidad de la educación.

- Promover la concertación, la planeación, la ejecución y la evaluación conjunta (intersectorial e interinstitucional) de las acciones de educación ambiental, que se generen desde el Sina para los niveles formal, no formal e informal, reconociendo las particularidades de los diversos contextos ambientales y adecuándolas a la dinámica del desarrollo local, desde los propósitos de descentralización y autonomía regional. En este sentido es fundamental entonces, coordinar acciones con los demás sistemas que propendan por el mejoramiento de la calidad del ambiente y por ende de la calidad de vida en el país, bien sea desde intencionalidades de intervención o de investigación, o bien desde factores naturales o factores antrópicos. Esto particularmente con el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), ya que es fundamental incorporar procesos educativos para la “gestión del riesgo” en la cultura ambiental del país.

### **3.2.4. POLÍTICA DE BIODIVERSIDAD**

La biodiversidad es patrimonio de la nación y tiene un valor estratégico para el desarrollo presente y futuro de Colombia. La diversidad biológica tiene componentes tangibles a nivel de moléculas, genes y poblaciones, especies y comunidades, ecosistemas y paisajes. Entre los componentes intangibles están los conocimientos, innovaciones y prácticas culturales asociadas. La biodiversidad tiene un carácter dinámico en el tiempo y el espacio y se deben preservar sus componentes y procesos evolutivos. Los beneficios derivados del uso de los componentes de la biodiversidad deben ser utilizados de manera justa y equitativa en forma concertada con la comunidad. Teniendo en cuenta el hecho de que la biodiversidad es vital para nuestra existencia por los servicios ambientales que se derivan de ella y por sus múltiples usos, entre los que están la alimentación, los combustibles fósiles, que son subproductos de ella, y las fibras naturales.

La política nacional de biodiversidad debe desarrollarse en un plan de acción nacional en el cual se definan los responsables de las diferentes acciones y los recursos humanos, institucionales, de infraestructura y financieros para la implementación de las estrategias e instrumentos. A su vez, el plan de acción nacional debe ir acompañado de planes de acción regionales liderados por las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, en los que se definan las acciones prioritarias para las regiones y sus mecanismos específicos de implementación.

El objetivo de la política de biodiversidad es promover la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos,

innovaciones y prácticas asociados a ella por parte de la comunidad científica nacional, la industria y las comunidades locales.

Para el cumplimiento de este objetivo se propone la siguiente estrategia de conservación, la cual incluye las medidas de conservación *in situ* a través del sistema de áreas protegidas, la reducción de los procesos y actividades que causan pérdida o deterioro de biodiversidad y la recuperación de ecosistemas degradados y especies amenazadas. La estrategia de conocimiento abarca la caracterización de componentes de la biodiversidad en los niveles ecosistémico, de poblaciones, especies y el nivel genético y la recuperación del conocimiento y las prácticas tradicionales. La estrategia de utilización busca promover el uso de sistemas sostenibles de manejo, apoyar y promover el establecimiento de bancos de germoplasma y programas de biotecnología, diseñar e implementar sistemas de valoración multicriterio de la biodiversidad y mecanismos para la distribución equitativa de beneficios derivados de su uso. También, incluye medidas para procurar el desarrollo sostenible del potencial económico de la biodiversidad.

### **3.2.5. POLÍTICA PARA LA GESTIÓN DE LA FAUNA SILVESTRE**

El uso sostenible, la recuperación y manejo de poblaciones silvestres, el fortalecimiento de los instrumentos de apoyo y la modernización de las gestiones pública y privada, fueron los temas fundamentales a partir de los cuales se desarrollaran unas líneas de acción que orientaron la formulación, priorización, promoción, evaluación y fortalecimiento de los planes, programas, proyectos y acciones en materia de fauna silvestre.

Los lineamientos de política definidos deben de ser acogidos nacionalmente como un esquema que permita posicionar a la fauna silvestre en un lugar prioritario dentro de la agenda política, institucional, económica y social del país, con el fin de que las acciones, formuladas a corto y mediano plazos, estén apropiadamente coordinadas y orientadas al cumplimiento de metas a largo plazo.

El objetivo propuesto para la política es el de generar las condiciones necesarias para el uso y aprovechamiento sostenible de la fauna silvestre como estrategia de conservación de la biodiversidad y alternativa socioeconómica para el desarrollo del país, garantizando la permanencia y funcionalidad de las poblaciones naturales y de los ecosistemas de los cuales hacen parte.

La gestión de la fauna silvestre en el país se orientará hacia un desarrollo paralelo y complementario de las siguientes cuatro estrategias:

- Uso sostenible del recurso
- Recuperación y manejo de poblaciones silvestres
- Fortalecimiento de los instrumentos de apoyo

- Modernización de la gestión

Dichas estrategias deberán mantenerse a largo plazo buscando propender por la conservación del recurso, a través de la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos y del fortalecimiento de los entes directa o indirectamente relacionados con la administración, para el desarrollo de las funciones que les competen en este tema. En este marco, los recursos captados y asignados para la gestión en fauna silvestre serán destinados, de manera prioritaria, al desarrollo de las líneas de acción definidas.

### **3.2.6. POLÍTICA PARA EL MANEJO INTEGRAL DEL AGUA**

El agua constituye un elemento vital y articulador de la naturaleza y por tanto su manejo es tema central para la gestión ambiental, ya que permea e interrelaciona los recursos naturales, el medio ambiente y la actividad humana.

Estos son los lineamientos de una política que contiene conceptos e información para estimular la coordinación intersectorial que el manejo del agua requiere desde las perspectivas de la oferta-demanda del recurso, su calidad y los aspectos institucionales pertinentes. Estos lineamientos de política adoptan estrategias y acciones programáticas e instrumentales y presenta los avances más significativos de sus programas relativos al agua. Si bien la mayor parte del documento se refiere al agua continental, también cubre los espacios marino y atmosférico.

La formulación de estos lineamientos de política pretende también coordinar la acción de las distintas entidades estatales que de una u otra manera están vinculadas con el manejo del agua y a través de la participación de estas en su definición y consecución.

Para ello se planteó como objetivo general, el de manejar la oferta nacional del agua sosteniblemente, para atender los requerimientos sociales y económicos del desarrollo, en términos de cantidad, calidad y distribución espacial y temporal.

Los lineamientos de política para el manejo del agua ofrecen un punto de partida a los diferentes actores que en él intervienen, para la concertación y participación pública y privada en torno al tema del agua, buscando consolidar la gestión ambiental en este tema.

### **3.2.7. POLÍTICA DE ORDENAMIENTO INTEGRAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE ZONAS COSTERAS**

Colombia a lo largo de sus 3.000 kms. de litorales en los dos océanos y en sus sistemas insulares, presenta todos los ricos, diversos y productivos tipos de

ecosistemas marino-costeros del trópico. Ellos están dotados de una gran capacidad para proveer bienes y servicios que sostienen las crecientes actividades económicas, así como los diversos usos tradicionales de las comunidades locales.

Sin embargo, la tendencia pasada y actual en el uso de los ecosistemas costeros de la Nación es desarrollar actividades que se justifican más por su rentabilidad a corto plazo y por los beneficios que producen para sectores particulares, que por los beneficios que aportan en el largo plazo para la calidad de vida de la sociedad colombiana en su conjunto. Como resultado tenemos un crecimiento desordenado del turismo, planificación pobre de la línea de costa, contaminación a lo largo de los tramos más densamente poblados y fuertemente explotados, erosión de la faja costera, degradación y pérdida de hábitats y disminución progresiva de la pesca. Este cúmulo de problemas se debe también a una mala planificación del uso del suelo en los litorales y a procedimientos igualmente equivocados para el control del desarrollo, uso excesivo o nocivo de los recursos costeros, sobrecarga de la capacidad de sustentación y a un manejo, monitoreo y vigilancia deficientes por parte del sector público.

Frente a este reto, el Ministerio del Medio Ambiente, partiendo de unos elementos y objetivos generales establecidos en la Constitución Política y en las funciones asignadas en la ley 99 de 1993 relacionadas con la formulación, concertación y adopción de las políticas orientadas al ordenamiento ambiental del territorio costero y de los mares adyacentes, planteó como objetivo general el siguiente: Generar las directrices para el manejo integrado y desarrollo sostenible de las zonas costeras colombianas, que permitan mediante el ordenamiento ambiental territorial, un desarrollo armónico de las actividades socioeconómicas productivas y el mejoramiento de la calidad de vida para los habitantes costeros.

La presente política se fundamenta en la promoción de la utilización de las herramientas que brinda el ordenamiento territorial para asignar usos sostenibles al territorio marítimo y costero nacional, a propiciar formas mejoradas de gobierno que armonicen y articulen la planificación del desarrollo costero sectorial, a la conservación y restauración de los bienes y servicios que proveen sus ecosistemas, a la generación de conocimiento que permita la obtención de información estratégica para la toma de decisiones de manejo integrado de estas áreas y a impulsar procesos de autogestión comunitaria y de aprendizaje que permitan integrar a los múltiples usuarios de la zona costera en la gestión de su manejo sostenible.

Se busca entonces que los lineamientos de esta política sean acogidos a escala nacional, regional y local, desarrollándose en el marco del correspondiente plan de acción nacional que define los responsables, acciones, recursos institucionales de



infraestructura y financieros, para hacer posible, mediante su implementación, el uso sustentable de los recursos y del ambiente costero de la Nación.

### **3.2.8. POLÍTICA DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO**

Con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución y la ley en torno al ordenamiento ambiental del territorio, el Ministerio del Medio Ambiente formuló los “lineamientos para la formulación de la política nacional de ordenamiento ambiental del territorio”.

Este instrumento se constituye en la base para abordar un proceso de discusión y concertación con los diferentes actores nacionales, regionales y territoriales con responsabilidad en el tema, como premisa fundamental para garantizar su legitimidad y viabilidad con miras a su posterior implementación. Por esto se plantearon los siguientes objetivos para orientar la implementación de esta política:

- Disminuir los procesos de migración y ocupación insostenible hacia áreas de alto valor ecosistémico y cultural.
- Identificar, promover y establecer usos sostenibles del territorio y los recursos naturales, en áreas rurales transformadas.
- Promover procesos de crecimiento y desarrollo sostenible en el sistema de asentamientos humanos del país, para mejorar la calidad de vida de la población, disminuyendo los impactos negativos generados a escala nacional, regional y local en el territorio.
- Promover la recuperación, mantenimiento y uso sostenible de la oferta hídrica, como factor fundamental en la orientación del proceso de ocupación y uso del territorio.

En los lineamientos para la formulación de la política nacional de ordenamiento ambiental del territorio se presenta el marco conceptual sobre el ordenamiento ambiental y su relación con el ordenamiento territorial, el marco de política ambiental nacional e internacional, un diagnóstico de los principales problemas que se pretenden atacar con la aplicación de esta política, el marco de competencias de las diferentes instancias y niveles territoriales sobre ordenamiento territorial, para con base en ello, proponer un cuerpo de principios, objetivos específicos, estrategias, acciones e instrumentos para orientar el desarrollo nacional, regional y territorial con criterios de sostenibilidad.

Con los presentes lineamientos de política se pretende sentar las bases para adelantar un proceso de desarrollo y regionalización de los mismos, a partir de la creación de escenarios de discusión y concertación en los diferentes niveles

territoriales con la participación de los diversos actores de la vida nacional y regional con incidencia en la configuración del territorio.

### **3.2.9. POLÍTICA NACIONAL DE PRODUCCIÓN MÁS LIMPIA**

La política nacional de producción más limpia fue formulada como una respuesta a la solución de la problemática ambiental de los sectores productivos, que busca fundamentalmente prevenir la contaminación en su origen, en lugar de tratarla una vez generada, con resultados significativos para la construcción de las posibilidades reales de sostenibilidad y competitividad sectorial. Es por ello, que se propuso como objetivo general el siguiente:

Prevenir y minimizar eficientemente los impactos y riesgos a los seres humanos y al medio ambiente, garantizando la protección ambiental, el crecimiento económico, el bienestar social y la competitividad empresarial, a partir de introducir la dimensión ambiental en los sectores productivos, como un desafío de largo plazo.

La implementación de esta política requiere del compromiso tanto del gobierno como de los sectores productivos, fundamentalmente porque los problemas ambientales se han vuelto muy complejos para su control, solo a través de regulación directa, y porque alcanzar el desarrollo sostenible de las actividades productivas implica enfrentar los nuevos retos de la competitividad nacional e internacional, considerando que la gestión ambiental es una fuente de oportunidades y no un obstáculo.

En el documento que contiene las políticas se presentan las generalidades de la problemática ambiental asociada a los sectores productivos a nivel nacional, enmarcada en el contexto internacional; se consideran los aspectos conceptuales referidos al tema; se hacen algunas reflexiones sobre la situación actual de los principales tópicos de la política ambiental; se desarrolla la propuesta de política nacional de producción más limpia, basada en las iniciativas nacionales existentes; recoge algunas de las recomendaciones fundamentales de las experiencias internacionales en el tema y, por último, avanza en el desarrollo de la fase inicial de las estrategias sectoriales, dejando en los actores involucrados la responsabilidad de avanzar hacia las etapas posteriores del desarrollo de la política.

### **3.2.10. POLÍTICA PARA USO Y MANEJO DE PLAGUICIDAS**

Los lineamientos de política definidos en ese documento recogen las diferentes acciones y estrategias de otras políticas nacionales e internacionales en aspectos

relacionados con la protección del medio ambiente y la salud, por el uso y manejo de plaguicidas.

Igualmente pretende incluir la dimensión ambiental en forma coherente y armónica con las políticas de desarrollo agropecuario y sanitario, de tal forma que se prevenga y se minimice la contaminación ambiental, y reducir los riesgos sobre la salud humana por el inadecuado uso de plaguicidas. El objetivo general establecido para esta política es prevenir y minimizar los impactos y riesgos a los seres humanos y al medio ambiente ocasionados durante las diferentes etapas del ciclo de vida de los plaguicidas, garantizando el crecimiento económico, la competitividad, el bienestar social y la protección de los recursos naturales, mediante la promoción de prácticas ambientalmente sanas y seguras y la racionalización y optimización del uso de los plaguicidas.

Los principales aspectos que abordan los lineamientos de política ambiental para el subsector de los plaguicidas los constituye el fortalecimiento institucional, la inclusión de la dimensión ambiental dentro de las diferentes políticas, la evaluación *ex ante* del impacto de la política ambiental dentro de la economía nacional, la generación de una cultura de racionalidad y la generación de tecnologías limpias o ambientalmente sanas para la protección de cultivos y la seguridad alimentaria.

En el marco de estos documentos los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y del Medio Ambiente presentan a la sociedad en general una solución a la problemática actual relacionada con el uso y manejo de sustancias químicas, iniciando un trabajo coordinado en la gestión ambiental con el subsector de plaguicidas.

En el documento se presenta una reseña general de los plaguicidas en el país, con algunos datos sobre la producción de los mismos; se aborda la problemática asociada al uso y manejo de los plaguicidas; para luego relacionar los principales impactos que presentan estos productos en el agua, el aire, el suelo, los alimentos y la salud de las personas; se describe la regulación en Colombia, la cual se ha enfatizado en el esquema de comando y control, con una serie de normas directas y complementarias y se señalan algunas implicaciones de tipo arancelario que influyeron en el fácil acceso a los plaguicidas de los agricultores, como parte de una medida económica para afrontar la crisis agropecuaria. Igualmente se definen los lineamientos de política sectorial, las condiciones para establecerlos, sus principios, objetivos específicos, estrategias, líneas de acción y mecanismos de evaluación.

### **3.2.11. POLÍTICA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS**

Dentro del amplio espectro de temas que guardan relación con una problemática de tanta actualidad como la protección del medio ambiente, la gestión de los residuos sólidos ocupa un lugar principal dentro de la gestión ambiental. Esta gestión integrada es el término aplicado a todas las actividades asociadas con el manejo de los diversos flujos de residuos dentro de la sociedad y su meta básica es administrar los residuos de una forma que sea compatible con el medio ambiente y la salud pública. La política de residuos tiene como objetivo fundamental el de minimizar de la manera más eficiente los riesgos para los seres humanos y el medio ambiente que ocasionan los residuos sólidos y peligrosos y, en especial, minimizar la cantidad o la peligrosidad de los que llegan a los sitios de disposición final, contribuyendo a la protección ambiental eficaz y al crecimiento económico.

El documento de política presenta un resumen de los principales problemas de la situación actual del manejo de los residuos sólidos en el país; destacando los aspectos ambientales más críticos que fueron detectados en el análisis sectorial de residuos sólidos en Colombia, documento liderado por el Ministerio del Medio Ambiente y que contó con el apoyo de la OPS/OMS y el Banco Mundial, en el cual se encuentra de manera detallada una presentación de la problemática y manejo de los residuos sólidos por municipios y regiones, pero, igualmente, contiene las bases de la formulación de política, los objetivos necesarios para consolidación de la misma, con sus estrategias específicas, acciones y metas para desarrollarlos.

### **3.2.12. POLÍTICA DE BOSQUES**

El Ministerio del Medio Ambiente en un intenso proceso de discusión y concertación con entidades y actores públicos y privados en los niveles nacional y regional, formuló la política de bosques. Este documento presenta los aspectos relacionados con el desarrollo forestal productivo, transformación y comercialización, los cuales se enmarcarán bajo los parámetros ambientales sostenibles.

La política de bosques tiene como objetivo general el de lograr el uso sostenible de los bosques, con el fin de conservarlos, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Para alcanzar estos propósitos se formulan cuatro estrategias fundamentales: modernizar el sistema de administración de bosques; conservar recuperar y usar los bosques naturales; fortalecer los instrumentos de apoyo y consolidar la posición internacional.

Las estrategias referidas brindan al tema un novedoso marco nacional que conlleva un giro radical en las tendencias de manejo forestal existentes, el cual

debe ser desarrollado regionalmente por las corporaciones, de acuerdo con las condiciones particulares de cada región.

La política de bosques es el primer paso para brindar respuestas efectivas e integrales que contribuyan a proteger y conservar nuestros bosques, a detener y revertir sus procesos de deterioro, a prevenir los impactos negativos generados por las políticas públicas de otros sectores y a asegurar el compromiso de la sociedad civil y del sector privado en la conservación, utilización y aprovechamiento sostenible de los bosques.

### **3.2.13. POLÍTICA AMBIENTAL URBANA**

Los lineamientos de política ambiental urbana propenden por alcanzar centros urbanos que brinden a sus habitantes la posibilidad de satisfacer sus necesidades de vivienda y entorno cultural y social, sin imponer demandas excesivas sobre los recursos naturales y los ecosistemas que los sustentan.

Por lo anterior los lineamientos de política ambiental urbana debe ser el punto de partida para iniciar el proceso tendiente a construir la Política ambiental Urbana, instrumento indispensable para la construcción de ciudades sostenibles, pero igualmente debe ser el marco de referencia del proceso de Gestión ambiental Urbana.

A continuación se presenta el objetivo general de la política ambiental urbana: Orientar, promover y fortalecer la incorporación de la dimensión ambiental en los centros urbanos, estableciendo lineamientos de gestión que posibiliten la integralidad y sostenibilidad ambiental en Colombia.

Con el fin de dar viabilidad al objetivo propuesto, el documento “lineamientos de política ambiental urbana” propone una serie de estrategias y líneas de acción para cada uno de ellos, las cuales deberán ser discutidas y concertadas con los diferentes actores institucionales y sociales, involucrados en la gestión ambiental urbana.

### **3.3. ESTRATEGIAS PARA EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS<sup>14</sup>**

Si bien es cierto que Colombia es un país rico en diversidad natural y cultural, ha basado en buena medida su desarrollo económico en la explotación inadecuada de sus recursos, suponiendo una existencia ilimitada y un libre acceso a los mismos, que han conducido a un creciente deterioro expresado en la reducción de la biodiversidad (más del 30% de la cobertura forestal silvestre ha sido destruida); la deforestación (a una tasa entre 150.000 a 300.000 hectáreas al año); la

---

<sup>14</sup> Tomado del documento “Estrategias para un sistema nacional de áreas protegidas” del Ideam.

degradación del suelo (aproximadamente el 45% de los suelos del territorio nacional se usa para fines diferentes a los de su vocación y el 8,5% presenta erosión muy severa); el desecamiento de las fuentes de agua (a pesar de ser un país rico en agua, en el 14% del territorio nacional hay déficit y se secan en promedio dos pequeños cauces por día) y la pérdida de la calidad del aire. Por lo anterior, Colombia es reconocido internacionalmente como un “Hot Spots”; es decir, un país de doble condición: altísima oferta biodiversa y altísimas tasas de destrucción de la misma.

Una de las estrategias seguidas mundialmente para la conservación de la biodiversidad es la declaración de áreas naturales protegidas, entendidas como superficies de tierra o mar especialmente consagradas a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica a perpetuidad, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados, las cuales son manejadas a través de medios jurídicos u otros medios eficaces. Este tipo de estrategia se reconoce como conservación *in situ*, es decir en medios silvestres y naturales, garantizando los procesos de desarrollo evolutivo, genético y regulatorio.

Colombia, en los últimos cinco años, ha producido profundos cambios conceptuales y normativos que reorientan no solo la gestión ambiental general del país, sino también la administración y el manejo de las áreas naturales protegidas en el territorio nacional, que han permitido intensificar las estrategias para la conservación de la biodiversidad y el patrimonio natural y cultural que posee el país, en conjunción y armonía con otras políticas como la de bosques, biodiversidad, participación ciudadana, fauna silvestre, educación ambiental, entre otras.

En 1993 se establece y crea el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (Sina), con lo cual se dota al Estado de los instrumentos necesarios de control y regulación ambiental, dentro del respeto de los principios de la concertación y la participación. El Plan Nacional de Desarrollo (1994 -1998) contempla, por primera vez, la variable ambiental como un factor básico para el desarrollo social y económico del país y establece como objetivo nacional el avance gradual hacia el desarrollo humano sostenible, dando énfasis, entre otros, a la conservación de ecosistemas estratégicos.

En Colombia se establece en materia de áreas naturales protegidas, que estas deben basar su misión en dos aspectos primordiales: la conservación del patrimonio natural y cultural y la racionalización del aprovechamiento de recursos naturales en el marco de un desarrollo humano sostenible. Desde esta perspectiva, las áreas protegidas se constituyen en áreas fundamentales para el desarrollo nacional por los bienes y servicios ambientales que estas unidades de conservación prestan en forma directa e indirecta a las poblaciones locales y a los asentamientos regionales.

Igualmente resulta indispensable reconocer los requerimientos políticos y normativos para ampliar las posibilidades de protección, preservación y uso sostenible de la biodiversidad colombiana a través de nuevas fórmulas de gestión, administración y responsabilidad local y regional para asegurar la conservación del patrimonio natural nacional.

### **3.4. PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL –PGA–<sup>15</sup>**

En la presentación del Plan de Gestión Ambiental 2001-2009, para Bogotá, se lee que “en el desarrollo histórico de la planificación urbana y regional, lo ambiental es a veces visto como invitado de última hora, por no decir que advenedizo. Y algo de justicia hay en ello. ¿Qué es este discurso que llega terminando siglo, se apropia de conceptos y métodos de los venerables anfitriones y comienza a decir lo que se puede y lo que no?

[...]

La gestión ambiental, con su perspectiva holística, con su método de sistemas y su organización jerarquizada de factores físicos, bióticos y socioculturales, es una forma de planificar y manejar que se complementa bien con los demás enfoques del urbanismo y la planeación; se justifica internamente por su coherencia explicativa y su poder de análisis y predicción en los procesos urbanos y regionales y se convalida al exterior, en el paradigma del desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible; ese huidizo modelo fundado en la posibilidad teórica de resolver nuestros apremiantes problemas, sin vaciar las esperanzas de nuestros hijos y nietos. Que nuestro ambiente satisfaga las necesidades y aspiraciones de las generaciones actuales y futuras, hace ineludible la cuestión de cuáles son esas necesidades y aspiraciones, cuál es una interpretación confiable y legítima de las mismas y qué clase de ciudad quiere quién”.

El PGA para la ciudad capital establece un marco conceptual; hace un análisis de los procesos y factores que inciden en el medio ambiente de la ciudad, en los aspectos físico, económico y sociocultural; fija la política ambiental en la ciudad; define las estrategias generales de la gestión ambiental y determina los programas y subprogramas en materia de ecosistemas estratégicos y biodiversidad, manejo agropecuario sostenible, ecourbanismo, transporte, ciclo del agua y de los materiales, industria y minería. También establece una agenda ambiental regional.

### **3.5. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL –POT–<sup>16</sup>**

El punto de partida estructural del POT es una política de sostenibilidad, que garantice en el largo plazo un equilibrio entre la estructura ecológica y la estructura

---

<sup>15</sup> Tomado del Plan de Gestión Ambiental, Dama, 2002.

<sup>16</sup> POT. Documento técnico de soporte. Bogotá, 2000.

urbana condicionada por las exigencias del desarrollo futuro y por la visión compartida que se tenga de él.

Las políticas adoptadas para la sostenibilidad del desarrollo ambiental y económico establecen que para incrementar la posibilidad de acceder al disfrute de la estructura ecológica es necesario “reducir la contaminación desde las fuentes”. En relación con las determinantes ambientales para el desarrollo urbanístico de la ciudad, el mismo documento orienta las acciones a “controlar la degradación ambiental, minimizar la contaminación atmosférica, sonora, visual, hídrica y mejorar las condiciones para el manejo de basuras y disposición de desechos en el territorio, definiendo soluciones concretas e integrales”.

Se plantea entonces la aplicación de una doble estrategia para el desarrollo sostenible de la ciudad y el territorio.

De compartimiento: asignando espacios a funciones ambientales específicas, en términos de preservación o restauración de elementos y procesos naturales.

De compromiso: involucrando criterios ambientales en el diseño y manejo de apropiación del territorio, así como en la combinación local de actividades.

### **3.6 DECLARACIONES Y CONVENIOS INTERNACIONALES<sup>17</sup>**

#### **3.6.1. DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO**

Se adoptó en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro, en junio de 1992. Como un conjunto de principios sin fuerza jurídicamente vinculante, la declaración busca reafirmar y desarrollar la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972), con el principal objetivo de alcanzar el desarrollo sostenible, reconociendo el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza (principio 1), así como el derecho soberano de los Estados para aprovechar sus recursos naturales y haciendo explícita la responsabilidad de los mismos de velar por la conservación del medio ambiente, en el sentido de evitar que las actividades que se realizan bajo su jurisdicción o control causen daño al medio ambiente de otros Estados o en áreas fuera de cualquier jurisdicción nacional (principio 2).

En el marco de este objetivo, la declaración contempla acciones que se deberían adoptar en el ámbito social, económico, cultural, científico, institucional, legal y político. La declaración señala la necesidad de erradicar la pobreza (principio 5) y de modificar los patrones de consumo y producción que resultan ambientalmente

---

<sup>17</sup> Tomado de diferentes declaraciones y convenios suscritos por Colombia, en notas editoriales de Minambiente.



insostenibles (principio 8). Reconoce la especial situación en que se encuentran los países en desarrollo (principio 6) y hace explícito el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, frente a la salud y la integridad de ecosistemas y se fundamenta en las distintas contribuciones a la degradación ambiental global (principio 7).

Teniendo en cuenta que el logro del desarrollo sostenible involucra directamente a los ciudadanos, la declaración contempla una serie de mecanismos que buscan que los interesados tengan acceso a la información, a los procesos de toma de decisiones y a los procedimientos judiciales y administrativos pertinentes (principio 10). La declaración reconoce la necesidad de formulación de instrumentos legales tanto a nivel nacional como internacional que regulen de manera adecuada la protección del medio ambiente (principios 11 y 13).

Reconociendo los impactos que sobre el medio ambiente tiene el desarrollo económico, se señala la necesidad de un sistema económico internacional que permita el “crecimiento económico y desarrollo sostenible de todos los países” y donde las disposiciones comerciales con fines ambientales no constituyan un medio de discriminación ni una barrera para el comercio internacional (principio 12). En este mismo sentido, se exhorta a los países a internalizar los costos ambientales y crear instrumentos económicos partiendo del principio de el que contamina paga (principio 16).

La declaración establece como medidas de cautela para la protección ambiental, la aplicación del principio de precaución (principio 15) y la evaluación de impactos ambientales (principio 17), cuando haya riesgo de daños considerables al medio ambiente.

Se reconoce el papel que juegan en la conservación del medio ambiente los principales grupos dentro de la sociedad. En este sentido, se señala la necesidad de fomentar el reconocimiento y la participación de las mujeres (principio 20), los jóvenes (principio 21), y las comunidades indígenas y tradicionales (principio 22), para alcanzar el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

### **3.6.2. DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO HUMANO**

Adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que se llevó a cabo en Estocolmo en junio de 1972. Reconoce la importancia del medio humano natural y artificial para el ejercicio de los derechos humanos fundamentales, así como la necesidad de proteger y mejorar el medio humano como un deseo de los pueblos y un deber de los gobiernos.

Reconociendo el derecho soberano de los Estados para explotar sus propios recursos de acuerdo con su propia política ambiental y señalando el deber que tienen los Estados de garantizar que las actividades que se realicen dentro de su jurisdicción o control no causen daño al medio de otros estados o zonas fuera de toda jurisdicción (principio 21), la declaración señala la importancia de velar por la conservación, en beneficio de generaciones presentes y futuras, de los recursos renovables y no renovables de la tierra (principios 3 - 5).

Se debe detener la descarga al medio y de manera particular al mar, de sustancias contaminantes que pongan en peligro la salud humana y los ecosistemas (principios 6 y 7). Los Estados deben cooperar en el desarrollo del derecho internacional en relación con la responsabilidad y la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales (principio 22).

La declaración reconoce las especiales necesidades de los países en desarrollo en materia de conservación del medio y desarrollo económico y social, en este sentido establece que se debe promover la asistencia financiera y tecnológica como complemento de los esfuerzos internos de los países en desarrollo principio 9), así como procurar que las políticas ambientales estén encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual y futuro de los países en desarrollo (principio 11); en este mismo sentido, se señala la importancia de destinar recursos a la conservación del medio con especial consideración de las necesidades de los países en desarrollo (principio 12). Adicionalmente, se deben fomentar, en especial en los países en desarrollo, la investigación y desarrollo científico en el sector ambiental (principio 20).

La declaración señala la importancia de la ordenación y planificación en el uso y manejo de los recursos (principios 13 y 14), así como en materia de asentamientos humanos (principios 15 y 16). Así mismo, hace explícita la necesidad esencial de desarrollar una labor de educación e información en cuestiones ambientales dirigida a los distintos sectores de la población (principio 19).

### **3.6.3. CONVENCIÓN RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL ESPECIALMENTE COMO HÁBITAT DE AVES ACUÁTICAS (RAMSAR)**

Adoptada en Ramsar, Irán el 2 de febrero de 1971, modificada según el Protocolo de París de 1982 y las Enmiendas de Regina de 1987, es el primero de los tratados globales para la conservación y uso racional de los recursos naturales. Establece el marco para la cooperación internacional hacia la conservación y uso racional de los humedales. Reconoce la importancia de los humedales en la regulación de los ciclos hidrológicos y como hábitat de flora y fauna y considera

que las aves acuáticas migratorias deben considerarse como recurso internacional.

La convención tiene como objetivo principal garantizar la conservación y manejo racional de los humedales reconociendo la importancia de las funciones que cumple, su riqueza en flora y fauna y su valor económico, como ecosistemas que generalmente ocupan zonas de transición entre áreas húmedas permanentes y áreas generalmente secas.

Establece que las partes deben fomentar la conservación de los humedales incluidos en la lista de humedales de importancia internacional y el manejo racional de los humedales en su territorio (artículo 3), así como apoyar las políticas y regulaciones actuales y futuras para la conservación de estos ecosistemas (artículo 5). Para la protección de los humedales y las aves acuáticas se deben crear reservas naturales en estos que garanticen su cuidado y vigilancia (artículo 4-1).

Cada parte para depositar el instrumento de ratificación o adhesión debe designar al menos un humedal para ser incluido en la lista de humedales de importancia internacional<sup>18</sup>, sin perjuicio de los derechos soberanos de la parte sobre su territorio. La elección de un humedal para ser incluido en esta lista debe fundamentarse en su importancia ecológica, botánica, zoológica, limnológica e hidrológica (artículo 2).

En relación con los humedales que se encuentren en su territorio, toda parte tiene el derecho a adicionar o retirar humedales a la lista, ampliar o reducir el área de los ya incluidos. El retiro o reducción del área de los humedales de lista se debe justificar por razones urgentes de interés nacional (artículo 2-5). En tal caso la parte debe compensar la pérdida recursos de humedales, estableciendo nuevas reservas naturales para las aves acuáticas y protección de una porción adecuada del hábitat (artículo 4-2).

En términos de cooperación internacional la convención dispone que las partes deben realizar consultas entre si sobre la implementación de las obligaciones que resultan de la convención, en especial en el caso de humedales ubicados en territorio de más de un país (artículo 5).

#### **3.6.4. DECLARACIÓN SIN FUERZA JURÍDICA OBLIGATORIA, DE PRINCIPIOS PARA UN CONSENSO MUNDIAL RESPECTO DE LA ORDENACIÓN LA CONSERVACIÓN Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES DE TODO TIPO**

---

<sup>18</sup> El gobierno colombiano mediante decreto N° 224 de 1998 designó al Sistema Delta Estuarino del río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta, como humedal de importancia internacional.

Adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992. Este conjunto de principios es el primer consenso global sobre los bosques, que hace un llamado a “reverdecer” el planeta (principio 8-a) con el principal objetivo de contribuir a la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo y teniendo en cuenta sus usos y funciones, en el contexto del medio ambiente y el desarrollo socioeconómico de manera sostenible.

Los principios reconocen el derecho soberano e inalienable de los Estados de explotar sus propios recursos naturales incluyendo sus bosques de acuerdo con una política compatible con el desarrollo sostenible y señala la responsabilidad que los mismos tienen de evitar actividades que perjudiquen el medio ambiente de otros Estados.

Se reconoce la importancia de los bosques por su potencial para suplir las necesidades de la población, en términos sociales, económicos, ecológicos y culturales (principio 2-b), así como el papel que juegan en los procesos ecológicos, en la protección de ecosistemas frágiles y del recurso del agua y actuando como depósitos de diversidad biológica (principio 4). Se señalan las funciones de los bosques como fuente de energía, de materia prima para la industria y de bienes y servicios (principio 4-a,d,e).

Dada la importancia explícita de los bosques para la vida del hombre, los principios recomiendan tomar medidas para la protección de los bosques, tales como protección contra los efectos nocivos de la contaminación, los incendios, las plagas, las enfermedades (principio 2-b). Así como el diseño y ejecución de políticas, leyes y estrategias para la conservación, ordenación y desarrollo sostenible de los bosques (principios 3-a y 8-f), y la promoción de evaluaciones de impacto ambiental de medidas con potenciales efectos negativos sobre los recursos forestales (principio 8-h).

Se hace un llamado a mejorar y aumentar la cooperación internacional encaminada a alcanzar la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques (principio 1-b). Dicha cooperación deberá ser a nivel técnico y financiero (principios 8-c, 10), así como tecnológico (principio 11), científico (principio 12-a) y a nivel de investigación (principio 12-c), en especial hacia los países en desarrollo (principios 7-b y 10).

Se reconoce la necesidad de mecanismos adecuados que permitan la participación de la comunidad en general en las políticas de desarrollo y conservación forestal (principio 2-d). De manera especial se señala la importancia de la participación activa de la mujer en este campo (principio 5-b), así como el reconocimiento en la política forestal, de los derechos de las comunidades indígenas y tradicionales y los habitantes de las zonas boscosas (principio 5-a).

Los principios señalan la importancia de armonizar las políticas forestales con las políticas de desarrollo económico y comercial (principio 13-d). En este sentido se destaca la necesidad de un comercio internacional abierto de productos forestales (principio 13-a), donde se busque la reducción de las barreras arancelarias al comercio de estos productos (principio 13-b), así como las medidas unilaterales que restrinjan el mismo (principio 14).

### **3.6.5. CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO**

Reconoce la preocupación global por las actividades humanas que han modificado las concentraciones naturales de gases de efecto invernadero en la atmósfera, intensificando a su vez el efecto invernadero natural, lo cual implicará un aumento en la temperatura de la superficie y la atmósfera de la Tierra, que puede tener efectos negativos sobre los ecosistemas y la humanidad.

El objetivo principal de la convención es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero<sup>19</sup> en la atmósfera a un nivel que impida interferencias peligrosas de las actividades humanas en el sistema climático. Tal nivel de estabilización se debe lograr dentro de un plazo que permita la adaptación de los ecosistemas al cambio climático, asegure que la producción de alimentos no se vea amenazada y permita el desarrollo sostenible (artículo 2).

La convención reconoce que para el logro de su objetivo se deben tener en cuenta: el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el principio de precaución, las necesidades especiales de los países en desarrollo y el derecho al desarrollo sostenible que tienen los Estados (artículo 3).

Todos los países parte de la convención deben elaborar, actualizar y presentar a la Conferencia de las Partes, su comunicación nacional que incluya su inventario nacional de las emisiones y absorción de gases de efecto invernadero en su territorio y la información adicional contenida en el artículo 12.5. Las partes deben promover la formulación y ejecución de programas orientados a la mitigación del cambio climático (artículo 4.1).

La convención establece de manera particular compromisos para los países desarrollados parte y aquellos con economías en transición, enumerados en el anexo I, quienes deben limitar sus emisiones de gases de efecto invernadero con el fin de regresar a sus niveles de emisiones de 1990 para el año 2000 y proteger y mejorar sus depósitos y sumideros de gases de efecto invernadero. Estas políticas y medidas pueden ser aplicadas conjuntamente entre las partes (artículo

---

<sup>19</sup> La convención tiene como ámbito de aplicación los gases de efecto invernadero que no están controlados por el Protocolo de Montreal.

4.2). Los países desarrollados parte, excluyendo los países con economías en transición, deben brindar asistencia a los países en desarrollo parte, en términos de recursos financieros nuevos y adicionales para que puedan cumplir con los compromisos que surgen de esta convención (artículo 4.3) y hacer frente a los costos que les representen adaptarse a los efectos del cambio climático (artículo 4.4), así como promover la transferencia de tecnología ambientalmente racional (artículo 4.5).

Se establece la Conferencia de las Partes como órgano supremo de la convención, la cual es responsable de examinar periódicamente el estado de aplicación en que se encuentra la convención (artículo 7). El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico es el responsable de proporcionar información sobre los aspectos científicos y tecnológicos relacionados con la convención (artículo 9). El Órgano Subsidiario de Ejecución es el encargado de ayudar a la Conferencia de las Partes en la evaluación del cumplimiento de la convención (artículo 10).

### **3.6.6. CONVENIO DE BASILEA SOBRE EL CONTROL DE LOS MOVIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS DE LOS DESECHOS PELIGROSOS Y SU ELIMINACIÓN**

Parte del principio de que los países generadores de desechos deben ser responsables del manejo y transporte de Estos. Se basa en la premisa de proteger a países que no cuentan con la capacidad técnica para el manejo de desechos peligrosos. El convenio tiene como objetivo principal controlar el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos para proteger la salud humana y el medio ambiente y, en especial, proteger a los países que no cuentan con la capacidad técnica para el manejo de desechos peligrosos.

El convenio consagra el derecho de los Estados de prohibir la importación o eliminación de desechos peligrosos (artículo 4.1) y permite que los Estados parte impongan medidas internas nacionales más estrictas que las dispuestas en el convenio, en aras de la protección de la salud humana y el medio ambiente y que estén de acuerdo con el convenio y las normas de derecho internacional (artículo 4.11). Se prohíbe la importación de desechos a países que no cuentan con la capacidad para manejarlos de manera adecuada y se permite la exportación de los mismos hacia países que sí la tengan (artículo 4.2).

Los países parte del convenio deben tomar medidas tendientes a minimizar la generación de desechos peligrosos (artículo 4.2). Deben prohibir la exportación o importación de desechos hacia países que no son parte de la convención, salvo que se autorice por un acuerdo internacional que no vaya en detrimento de lo dispuesto por este convenio en términos del manejo ambientalmente racional de desechos peligrosos (artículo 4.5). Adicionalmente, deben prohibir la exportación y

eliminación de desechos peligrosos en la zona situada al sur de los 60° de latitud Sur, sean o no esos desechos objeto de un movimiento transfronterizo (artículo 4.6). Para el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, las partes deben cumplir con requisitos de notificación, autorización, empaque y documentación establecidos por el convenio (artículo 6).

Cualquier movimiento transfronterizo de desechos peligrosos que se realice en condiciones que contradigan lo dispuesto por este convenio, debe considerarse como tráfico ilícito y ser castigado por la legislación nacional (artículo 4.3 y 4.4).

Se encuentran excluidos del ámbito de aplicación del convenio, los desechos que, por ser radioactivos, estén sometidos a otros sistemas de control internacional, incluidos instrumentos internacionales que se apliquen específicamente a materiales radioactivos y los desechos derivados de las operaciones normales de los buques, cuya descarga este regulada por otro instrumento internacional (Marpol) (artículo 1).

La Conferencia de las Partes es el órgano encargado de revisar la aplicación del convenio y de promover la armonización de las medidas y políticas para el manejo de desechos peligrosos (artículo 15). La Secretaría cumple las funciones de administración, coordinación y divulgación de información (artículo 16).

### **3.6.7. TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA**

Representa la voluntad de los ocho países que comparten la Cuenca Amazónica para adoptar el compromiso de actuar conjuntamente para promover el desarrollo, la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, así como su uso racional, todo esto en el marco de la equidad y mutuo beneficio (artículo I).

El convenio reafirma el derecho soberano de los estados para utilizar y aprovechar los recursos naturales que se encuentran en su territorio (artículo IV) y se aplica en los territorios de las partes contratantes en la Cuenca Amazónica y territorios de las partes contratantes que posean características que los vinculen con esta (artículo II).

El convenio reconoce la importancia de los ríos para el desarrollo social y económico y en este sentido establece que las partes contratantes deben garantizar la libertad de navegación comercial en los ríos amazónicos (artículo III), así como habilitar y mejorar las vías navegables (artículo VI) y promover el uso racional de los recursos hídricos (artículo V).

Las partes contratantes deben adoptar medidas tendientes a promover la investigación científica e intercambio de información con el fin de conservar y aprovechar de manera racional los recursos naturales de la Amazonia (artículo VII)

En reconocimiento del valor que representa la población que habita los territorios amazónicos, el convenio dispone que las partes contratantes deben tomar acciones para mejorar las condiciones sanitarias de la región (artículo IX), así como adoptar medidas conjuntas que promuevan el desarrollo económico y social, con el fin de incrementar el empleo racional de los recursos humanos (artículo XII).

En términos de cooperación entre las partes contratantes, el convenio establece que estas deben cooperar en la investigación científica y en el establecimiento de un sistema de intercambio de información que permitan acelerar el desarrollo económico y social de la región. En este marco se debe crear una infraestructura de transporte y comunicación que permita la integración de la región amazónica al desarrollo de cada país. Adicionalmente las partes deben cooperar para aumentar el turismo en la región en el marco de la protección a las comunidades indígenas y los recursos naturales (artículo XIII) y para conservar la riqueza etnológica y arqueológica (artículo XIV).

### **3.7. NORMAS QUE REGULAN LA GESTIÓN AMBIENTAL<sup>20</sup>**

El marco legal colombiano señala que la gestión ambiental debe realizarse con pleno respeto por la autonomía, la cultura e identidad de comunidades y territorios y en forma transversal, integrada y participativa, a fin de lograr coherencia y armonía entre las acciones locales y las escalas y niveles de la administración local, regional, departamental y nacional, acompañada de la participación real y efectiva de cada una de las comunidades municipales. Dicha gestión debe basarse en:

- Los tratados y convenios internacionales multilaterales y bilaterales aprobados y ratificados por Colombia

Son realizados con el objeto de establecer alianzas mundiales de cooperación entre todos los sectores claves de la sociedad, en los que se respeten los intereses comunes, se proteja la integridad de los componentes que integran el medio ambiente y se guarde el equilibrio con el desarrollo.

- Normas ambientales de la Constitución Política de Colombia

En la estructura de la Constitución colombiana, los artículos alusivos al medio ambiente se agrupan en seis campos de acción diferente: El medio ambiente como derecho colectivo, fundamental y principio rector del Estado (artículos 7, 8, 49, 67, 79, 80, 81, 82, 95 y 215). El medio ambiente como derecho colectivo social o fundamental (artículos 79, 88 y 330). El medio ambiente como paradigma de un nuevo modelo de desarrollo. Este grupo establece el vínculo entre el medio ambiente y desarrollo (artículos 333, 334, 339, 340 y 361). El medio ambiente

---

<sup>20</sup> Contiene apartes de la propuesta organizacional del Sigam –Sistema de Gestión Ambiental Municipal– (Minambiente).



como condicionante de la propiedad privada, la economía y las empresas (artículos 58, 63 y 66). El medio ambiente como componente de la política internacional (artículo 226). Y el medio ambiente en relación con la estructura organizativa y funcional del Estado (artículos 267, 268, 277, 282, 289, 310, 313, 317, 330 y 331).

- La ley 99 de 1993

Esta ley es la base fundamental para lograr el desarrollo sostenible (concepción básica de la Cumbre para la Tierra de Río de Janeiro-1992) y en ella queda estipulada gran cantidad de los mandatos escritos en la Constitución Política. Dentro de la estructura de esta ley se distinguen los siguientes grupos de normas:

- Principios ambientales

- Sistema Nacional Ambiental –Sina–

- Planificación y gestión (instrumentos económicos –tasas– e instrumentos de gestión –licencias–)

- Licencias ambientales (estudios de impacto ambiental - planes de manejo ambiental)

- Participación ciudadana (derecho de intervención, audiencias públicas, consultas obligatorias).

- Control y vigilancia.

- El Código de los Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente

Contiene las normas técnicas de manejo (uso, aprovechamiento, explotación, conservación, preservación, protección y restauración) de los recursos naturales renovables, no solo considerando las generaciones presentes sino las futuras y acorde con el desarrollo sostenible. Además armoniza toda la normatividad en materia de aguas, suelos, bosques y fauna; de esta manera busca el manejo integral de los recursos naturales.

- Normas de carácter legal aplicables a nivel municipal

En desarrollo de las disposiciones de carácter constitucional, las leyes 99 de 1993 y 136 de 1994 asignaron funciones en materia ambiental a las corporaciones autónomas regionales, a los departamentos, a los municipios, a los grandes centros urbanos y a los territorios indígenas, las cuales han sido revisadas y analizadas. De dicho análisis resultan fundamentales para el diseño del modelo asociado al planteamiento de tipologías para la gestión ambiental municipal, los siguientes temas:

- Funciones de las corporaciones autónomas regionales. Disposiciones de la ley 99/93, artículo 31.

- Funciones de los departamentos en materia ambiental. Según lo que establece el artículo 64 de la ley 99/93.

- Funciones de los municipios y distritos en materia ambiental. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la ley 99/93.

- Funciones de los grandes centros urbanos. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas con población urbana igual o superior a un millón de habitantes ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 66 de la ley 99/93.
- Funciones de los territorios indígenas. Los territorios indígenas tienen las mismas funciones y deberes definidos para los municipios en materia ambiental, por disposición del artículo 67 de la ley 99/93.

Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponde otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tienen la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

De otra parte, conforme lo dispone la Constitución Nacional, los concejos municipales adoptan la estructura administrativa del municipio, en la cual asignan funciones a las diferentes dependencias, tales como secretarías, departamentos administrativos, oficinas asesoras y establecimientos públicos.

Igualmente, los concejos municipales tienen la capacidad de establecer, dentro de los límites que fije la ley, los impuestos, tasas y contribuciones necesarias para el cumplimiento de las funciones municipales y de crear exenciones tributarias. En este sentido, los municipios pueden, mediante tarifas diferenciadas o exenciones tributarias, estimular a sus habitantes para el desarrollo de la gestión ambiental.

Por disposición de la ley 388 de 1997, los municipios en la actualidad cuentan con una carta de navegación de largo plazo en lo que se refiere al ordenamiento físico del territorio, pues deben tener sus planes de ordenamiento territorial. Al haberse concertado estos planes de ordenamiento entre los municipios y las corporaciones autónomas regionales según lo dispone la ley 507 de 1999, se garantiza que la variable ambiental haya sido incluida en el proceso de ordenamiento.

De otra parte los alcaldes municipales cuentan con una función reglamentaria, prevista en la ley 136 de 1994, que los faculta para dictar las disposiciones necesarias para hacer cumplir los acuerdos dictados por los concejos municipales. Este instrumento les permite a los alcaldes adoptar las medidas del caso para poner en marcha las disposiciones que en materia ambiental haya adoptado el concejo del respectivo municipio.

La expedición de esta normatividad debe tener en cuenta los principios de gradación normativa, armonía regional y rigor subsidiario contenidos en el artículo 63 de la ley 99 de 1993, cuando se refieran a normas técnicas tales como estándares de calidad ambiental y medidas de policía.

Al asignar las funciones que deben cumplir, se crea un compromiso, tanto para los funcionarios públicos como para los particulares, en relación con la gestión ambiental, pues los primeros tienen el deber de hacer cumplir la ley y los segundos, ante la falta de cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios, tienen la posibilidad de emplear mecanismos jurídicos tales como las acciones de cumplimiento y las acciones populares para que se cumpla con las normas adoptadas por el municipio.

- Normas reglamentarias para planificación ambiental a nivel municipal. Para garantizar la planificación integral por parte del Estado del manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales a fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución Nacional, los planes ambientales de las entidades territoriales están sujetos a la armonización.

Para este efecto, los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial deben elaborar sus planes, programas y proyectos de desarrollo en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, con la asesoría y bajo la coordinación de las corporaciones autónomas regionales a cuya jurisdicción pertenezcan, las cuales deben encargarse de armonizarlos.

Conforme a lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 313 de la Constitución Política, los concejos municipales pueden dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, para lo cual pueden dictar normas y estatutos de planificación ambiental, que atiendan las disposiciones legales de carácter superior.

Con el fin lograr coherencia en los procesos de planeación de los diferentes niveles nacional, regional y local, el municipio deberá apelar al acompañamiento y trabajo interinstitucional entre entidades del Estado y sociedad civil, evitando conflictos de competencias o jurisdicción, duplicidad de funciones o decisiones contradictorias y basadas en los siguientes principios:

- Armonía regional. Los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior

y a las directrices de la política nacional ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la Nación.

- Gradación normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por las autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias.

Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del gobierno nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales.

- Rigor subsidiario. Las normas y medidas de la Policía Ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la ley 99 de 1993.

### 3.8. AUDITORÍA AMBIENTAL

La auditoría ambiental es una herramienta de gestión ambiental que involucra una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva de la forma como la organización, los procesos y los equipos se están desempeñando con el propósito de proteger el medio ambiente. Esta herramienta se ocupa de examinar cómo se está facilitando el manejo y el control de las prácticas ambientales y de evaluar el cumplimiento de las políticas, lo cual incluye el cumplimiento de las normas legales<sup>21</sup>.

EVALUACIÓN DE TIPO	QUÉ EVALÚA
--------------------	------------

<sup>21</sup> Cámara Internacional de Comercio.

Sistemática Documentada Periódica Objetiva	Funcionamiento de la organización Sistema de gestión ambiental –SGA– Procedimientos de protección del medio ambiente.
---	---

El proceso de auditoría debe cumplir las siguientes características:

1. *Objetividad*: el auditor debe contar con suficiente independencia mental y funcional de las actividades realizadas por la entidad para analizar, interpretar y evaluar el desarrollo y registro de las operaciones adelantadas por esta.
2. *Sistemático*: porque a través de una metodología permite que el auditor exprese y sustente una opinión sobre la gestión desarrollada por la entidad.
3. *Documentada o altamente profesional*: exigiendo conocimientos sólidos de auditoría, medio ambiente y recursos naturales y disciplinas afines, respaldados por una amplia experiencia en preparación de programas, conducción del trabajo y elaboración de informe.
4. *Periódica*: Debe ser oportuno tanto en su ejecución como en el informe, lo cual está determinado por la legislación de cada país; el informe debe reflejar los resultados del examen con base en criterios, condiciones, causas y efectos sobre hallazgos y recomendaciones.

La auditoría ambiental es una parte novedosa de la administración ambiental, que nace por iniciativa privada, como respuesta a una serie de eventos desafortunados sucedidos en algunas industrias químicas y a la creciente aparición de normas que propendían por la protección de los recursos naturales y la salud de la comunidad.

La auditoría ambiental surge en los Estados Unidos a finales de la década de los 70, por parte de empresas como General Motors, Olin y Allied Signal, entre otras. Se denominó auditoría de cumplimiento medioambiental y posteriormente las empresas por su propia iniciativa pusieron en marcha la auditoría, para presentar informes en las visitas de inspección periódica de los funcionarios de la Environment Protection Agency (EPA).

En la Unión Europea surgen a mediados de 1984, siendo Holanda el primer país que la incorporó como herramienta de gestión ambiental y, en 1988, la Cámara Internacional de Comercio (CIC) recomienda su inclusión, aclarando que esta debe ser voluntaria y los datos obtenidos son de uso exclusivo de las empresas.

Actualmente la auditoría ambiental se encuentra en vías de alcanzar su madurez, enfocándose hacia los sistemas de gestión y la identificación de riesgos.

La auditoría ambiental se puede aplicar en empresas y obras particulares y en empresas y obras del Estado, teniendo como base los mismos principios pero dando una replicabilidad específica al contexto donde sea utilizada.

### 3.8.1. TIPOS DE AUDITORÍA

Según los objetivos para los cuales se va a desarrollar una auditoría ambiental, esta se puede clasificar en tres tipos:



#### *Auditoría de sistema:*

Permite realizar una evaluación amplia de la efectividad y de la documentación de todo el sistema de gestión. A través de un examen sistemático e independiente, primero se realiza una “verificación previa” de la descripción del sistema de gestión, incluyendo todas las instrucciones, para ver si hay una concordancia adecuada con la normatividad base. A continuación se evalúan en el lugar todas las actividades relevantes, verificando si lo planeado es igual a lo ejecutado y si el sistema es capaz de responder a las necesidades u objetivos planteados por la organización.

#### *Auditoría de desempeño o “performance”:*

Se evalúa el desempeño en el área de protección ambiental con relación a las diferentes acciones o actividades que se desarrollan en la institución. El fin de esta evaluación es verificar que las acciones realizadas tengan en cuenta el mejoramiento ambiental, es decir la optimización de procesos con miras al desarrollo sostenible.

#### *Auditoría de cumplimiento:*

Proceso de verificación para identificar y evaluar objetivamente las evidencias, con el propósito de comprobar la conformidad de una institución con los criterios de examen.

Los criterios de examen son:

Los requisitos ambientales (Plan o evaluación ambiental).

Disposiciones legales.

Políticas, objetivos y programas (internas).

### 3.8.2. AUDITORÍA FISCAL AMBIENTAL

Proceso metodológico, objetivo, imparcial y técnico que ejercen las entidades fiscalizadoras para evaluar el uso, administración, protección, preservación del medio ambiente y los recursos naturales, en cuanto se refiere al cumplimiento normativo, conforme a los principios que rigen el control fiscal, por parte de las instituciones gubernamentales –ejecutoras, normativas y reguladoras de políticas, programas, proyectos y actividades– así como de los particulares que manejen o exploten los mismos.

#### PRINCIPIOS

Este proceso deberá realizarse en forma tal que permita verificar el cumplimiento de los principios establecidos para el ejercicio de la auditoría ambiental ejercida por el ente fiscalizador, entre ellos (ver numeral 1.1 de este documento):

- Eficacia
- Eficiencia
- Economía
- Equidad
- Transparencia: está referida a la difusión de la auditoría, con el fin de sensibilizar y concientizar a los funcionarios y pobladores, sobre la necesidad de conservar el ambiente y propender por el desarrollo sostenible.
- Sostenibilidad ambiental: este principio se refiere a que la gestión, los programas, proyectos y actividades que desarrolle la entidad a auditar, deben conducir al crecimiento económico, la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de los 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
- Congruencia: consiste en verificar la conveniencia y oportunidad de una situación o acción. Es todo lo conveniente, conducente, oportuno y por ende eficaz.

De otra parte, las entidades fiscalizadoras deben mantener los principios o normas generales de auditoría fiscal los cuales se resumen a continuación:

- Los planes y procedimientos formales existentes deben ser regulados mediante normas básicas y complementados con manuales o guías destinados a orientar de manera uniforme, tanto la práctica de la auditoría ambiental como la programación anual del control gubernamental en materia de medio ambiente o de sus recursos naturales.
- Los objetivos y alcances específicos de la auditoría fiscal ambiental deben ser definidos durante la planificación del examen, de manera clara y precisa; los alcances específicos podrán ser modificados en función de los resultados

obtenidos al aplicar las metodologías, criterios y técnicas de evaluación ambiental seleccionados.

- Los procedimientos relacionados con el seguimiento de las medidas adoptadas por parte de los entes para concretar las recomendaciones resultantes del control posterior y para evaluar los resultados correspondientes, deben estar fundamentados en disposiciones legales y normativas en vigencia.
- Mientras no exista un organismo competente que certifique auditores ambientales gubernamentales, el órgano rector del sistema de control gubernamental (Contraloría General de la República) debe definir requisitos básicos y establecer un procedimiento que permita seleccionar profesionales aptos para el ejercicio del control posterior en materia de medio ambiente y de sus recursos naturales.

#### OBJETIVOS DE UNA AUDITORÍA FISCAL AMBIENTAL

Como los tipos de auditoría ambiental se encuentran divididos por objetivos, es importante tener claro cuáles son los objetivos básicos de una auditoría fiscal ambiental:

- Informar acerca de los logros y las falencias de la gestión ambiental de las entidades distritales (para el caso de Bogotá) y formular las correspondientes observaciones o recomendaciones, encaminadas a lograr el mejoramiento institucional y propiciar un desarrollo sostenible.
- Verificar el cumplimiento de las normas, políticas, planes y proyectos o actividades en relación con el medio ambiente.
- Que los resultados de la auditoría fiscal de gestión al medio ambiente se constituyan en instrumentos para promover, si es el caso, las sanciones económicas, administrativas, civiles y penales a los entes públicos o privados responsables de la contaminación y el deterioro del medio ambiente y los recursos naturales.

Si se comparan cada uno de estos objetivos para clasificar a qué tipo de auditoría pertenece una auditoría fiscal ambiental, se deduce rápidamente que es una auditoría integral, la cual combina los elementos de los tres tipos descritos anteriormente.

#### ALCANCE DE UNA AUDITORÍA FISCAL AMBIENTAL

El equipo evaluador debe establecer claramente la profundidad, temporalidad y complejidad de la auditoría fiscal ambiental, considerando para el efecto, según sea el caso:

- La gestión del período que se revisa (trimestral, semestral, anual).
- La cobertura geográfica (distrital, local, etc.)
- La dependencia, área, unidad normativa, reguladora o ejecutora encargada de la protección y preservación del medio ambiente que se audita.



- Características del proceso de auditoría.

## PROCESO DE AUDITORÍA AMBIENTAL

Dentro del proceso de auditoría se deben desarrollar cuatro fases:

### 1. Fase de planeación

Tiene el propósito de identificar qué se va a examinar, cómo, cuándo y los recursos para hacerlo. Igualmente, se determina el alcance, tiempo, objetivos, criterios y enfoques requeridos para llevar a cabo una labor eficiente y efectiva.

La fase de planeación se da en dos pasos básicamente: el análisis general y la investigación preliminar y como resultado se elabora el memorando de planeación.

El análisis general es el conocimiento de la entidad o proyecto, la preparación y presentación del plan de análisis preliminar.

Dentro de la información a analizar deben estar incluidas: la información organizacional general y específica de la parte ambiental, legal y normativa; antecedentes (informes de auditorías anteriores y de control interno); políticas, planes y programas y el entorno social. La determinación del área ambiental de influencia consiste en conocer con quién o con quiénes interactúa la entidad o proyecto evaluado, tanto desde lo interno como lo externo. En el entorno ambiental se debe conocer la opinión de la comunidad en relación con la influencia ambiental, establecer la importancia que en el desarrollo regional mantiene la entidad o proyecto, conociendo sus relaciones interinstitucionales y tener en cuenta los antecedentes ambientales de su realidad.

Plan de investigación preliminar: el objetivo es comunicar el conocimiento y entendimiento inicial de la entidad a los niveles de decisión de la entidad fiscalizadora, los cuales evalúan las líneas de investigación y constituyen la base para la aprobación de los recursos que se utilizarán en la auditoría.

La investigación preliminar tiene como objetivo explorar en forma eficiente las líneas generales de investigación y profundizar el conocimiento y comprensión de la entidad. Es importante contar con un entendimiento completo de la estructura de los programas de la entidad y su lógica para lograr una adecuada evaluación.

Dentro de este paso es importante que el equipo auditor establezca claramente los criterios de auditoría, definidos como los principios, normas y patrones que permiten la apreciación, formación o conformación de juicios respecto de la gestión ambiental. Pueden ser establecidos para la entidad como un todo o de manera individual para sus componentes.

Como resultado de esta etapa de investigación preliminar se presenta el memorando de planeación, que consiste en un informe que argumenta para su aprobación aquellos aspectos seleccionados como asuntos de potencial importancia; también incluye el objetivo y alcance de la auditoría, los recursos necesarios y el cronograma.

En esta etapa se requiere definir los programas de auditoría que han de ser aplicados. Un programa de auditoría fiscal ambiental describe los pasos y labores que han de seguirse en el desarrollo de la misma y comprende la determinación de los objetivos específicos y la preparación de procedimientos aplicables para verificar el cumplimiento de los criterios ambientales.

Dentro de los aspectos que se deben conocer para realizar programas de auditoría, se encuentran la entidad y sus líneas de investigación, los bienes que produce, efectos que se ocasionan por la producción del bien (contaminación, degradación), elementos para contrarrestar efectos y conocer las áreas críticas.

## 2. Fase de ejecución

La fase de ejecución enfatiza en la recopilación de pruebas y análisis de evidencias adecuadas, en cuanto a calidad y cantidad, basándose en los objetivos de la auditoría, los criterios y la metodología desarrollada en la fase de planeación.

La fase de ejecución involucra el examen de los aspectos relativos a la entidad o empresa auditada en materia ambiental, el cumplimiento de los objetivos, metas y programas ambientales de la política, organización o proyecto auditado, el cumplimiento de las normas y estándares establecidos y la determinación del impacto ambiental por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente.

En esta fase el auditor debe tener en cuenta el desarrollo de las siguientes actividades básicas:

- Revisión, ajuste y aplicación de programas de auditoría de gestión ambiental
- Aplicación de procedimientos
- Determinación de los hallazgos o del resultado
- Preparación de las conclusiones
- Revisión, ajuste y aplicación de los programas de auditoría

En esta fase el equipo deberá revisar y hacer los ajustes necesarios a los programas definidos en la etapa de planeación, evaluando especialmente las posibilidades de lograr el objetivo y la adecuación de los procedimientos establecidos para verificar el cumplimiento de los criterios.

Las pruebas se refieren a la aplicación de uno o varios procedimientos de auditoría ambiental, su objetivo es recopilar evidencias adecuadas sobre el funcionamiento eficaz o ineficaz de las actividades, sistemas y controles identificados durante la etapa de investigación preliminar.

El hallazgo ambiental encontrado en la auditoría puede ser de cumplimiento o de gestión; el primero considerado como la desviación o incumplimiento de normas o procedimientos y el segundo definido como aquellos hechos cuyos aspectos sustantivos son ambientales, causados por acción antrópica que originan un detrimento del patrimonio natural, una afectación al equilibrio ecológico o disminución de la calidad de vida.

El hallazgo ambiental obtenido en este proceso debe estar basado en hechos y evidencias precisas y debidamente soportadas. En cuanto a las evidencias pueden ser físicas (cuando se obtienen mediante inspección u observación directa o bien de procedimientos realizados por terceros); documentadas (proviene de la información proporcionada por la entidad auditada o de terceros, si es confiable); testimoniales (constituidas por las declaraciones recibidas en respuesta a un cuestionario) o analíticas (cuando se determinan mediante cálculos, comparaciones, razonamientos y estudios de índices).

### 3. Fase de informe

La elaboración del informe o comunicación de resultados incluye la comunicación de los resultados de la auditoría a las diferentes instancias, internas y externas del ente auditor, no solo como informe final, sino con la posibilidad de presentar informes parciales, que en el área ambiental resultan ser muy útiles.

La comunicación de resultados, mediante el informe, tendrá en cuenta los objetivos de la auditoría, donde se debe expresar de manera clara, concisa y precisa la finalidad de la auditoría fiscal ambiental y delimitar el asunto materia de examen. También debe indicar la profundidad y cobertura del trabajo que se haya realizado para cumplir con los objetivos; debe expresar si se realizó con base en normas de auditoría gubernamental y demás normatividad aplicable, con el fin de que se constituya en una base razonable para emitir la opinión, concepto o pronunciamiento. Además, se señalarán aquí las limitaciones presentadas en el transcurso de la auditoría, tales como insuficiente suministro de información, de recursos, de cobertura, técnicas, etc.

El equipo de auditoría fiscal ambiental debe incluir en sus informes los hallazgos (teniendo en cuenta condición, criterio, efectos y causas) y observaciones, determinados al comparar los hechos con los criterios de auditoría preestablecidos y las causas de las discrepancias constatados entre ambos. De igual manera se incluirán en el informe las conclusiones y recomendaciones, a partir del juicio u opinión anterior del equipo, acerca de los resultados obtenidos y, a partir de ellas,

formulará las recomendaciones y medidas que considere necesarias implementar para corregir las irregularidades (teniendo en cuenta el sentido independiente y no coadministrador de los órganos de control fiscal).

Así mismo, se expresarán las actividades de control que la entidad fiscalizadora realizará para verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos (plan de mejoramiento).

#### 4. Seguimiento

La última actividad, de seguimiento, sirve para cerrar el ciclo del proceso y es muy importante no solo para retroalimentar el proceso de la auditoría sino para realizar control al plan de mejoramiento presentado por la entidad al organismo de control.

### 3.9. VALORACIÓN DE COSTOS AMBIENTALES

Cuando se evalúa la gestión ambiental es importante indicar que tanto la Constitución Política Nacional de 1991 como la ley 42 de 1993, involucran el principio de “valoración de los costos ambientales”. Este principio tiene una amplia connotación, la cual resulta de utilidad tanto para la Contraloría (en este caso de Bogotá) como para los entes sujetos de control, por cuanto su aplicación, en atención a la ley, permite:

- Aproximar el valor económico de muchos bienes ambientales.
- Cuantificar en términos monetarios el impacto causado por el deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y con ello evaluar la gestión pública de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.
- Establecer en investigaciones de responsabilidad fiscal el valor por el daño, deterioro, alteración o disminución de los bienes ambientales en el Distrito.
- Estimar económicamente los daños ocasionados por la falta de ejecución de proyectos que minimicen los impactos negativos en el medio ambiente capitalino, no solo a los recursos naturales y a la salud de los habitantes sino a la productividad de la actividad antrópica.
- Valorar en términos monetarios la pérdida de diferentes bienes ambientales en detrimento a la calidad de vida de los habitantes.
- En el cálculo de la relación beneficio-costos de los proyectos, internalizar los costos ambientales con el fin de cuantificar monetariamente el valor de las externalidades o beneficios prestados por los bienes ambientales a los cuales no se les da un valor económico y que, en el caso de la mayoría de los proyectos, no se incorpora en sus costos.

#### CRITERIOS PARA LA VALORACIÓN DE LOS COSTOS AMBIENTALES

Para aplicar la valoración de costos ambientales como herramienta para control fiscal ambiental, se debe indicar la manera como se han valorado los impactos ocasionados a los recursos naturales y el medio ambiente, la estimación

económica de activos ambientales o dentro de la internalización de los costos ambientales como parte de los proyectos, donde sea indispensable establecer la relación costo-beneficio.

#### RESPONSABILIDAD DE LA VALORACIÓN DE LOS COSTOS AMBIENTALES

Las entidades sujetos de control que desarrollen gestión ambiental deben realizar la valoración de costos ambientales y presentar la información correspondiente a su ente de control, en los siguientes casos:

- Por el impacto causado a los recursos naturales y el medio ambiente como consecuencia de la ejecución de las obras desarrolladas en los proyectos. En este caso se debe cuantificar, en términos monetarios, el impacto causado por el deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, lo cual permite a la Contraloría Distrital evaluar la gestión pública de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.
- En los diferentes proyectos de inversión pública, convenios, contratos o autorizaciones de explotación de recursos, cuando se haga la valoración cuantitativa del costo-beneficio sobre conservación, restauración, sustitución y manejo en general de los recursos naturales y degradación del medio ambiente, tal como lo indica el artículo 46 de la ley 42 de 1993. Cuando sea indispensable establecer el valor de algunos bienes ambientales.

De acuerdo con lo anterior, cada entidad establecerá y aplicará las metodologías que considere pertinentes de acuerdo con la naturaleza del proyecto o actividad. Los resultados de la aplicación de estas metodologías serán analizados y evaluados por el organismo de control, para lo cual la información debe inspeccionarse detalladamente, una vez recibida.

#### EL PRINCIPIO DE VALORACIÓN DE LOS COSTOS AMBIENTALES

Como se anotó, uno de los principios del control fiscal contenidos en el artículo 267 de la Carta, como competencia atribuida tanto a la Contraloría General de la República, como a las contralorías territoriales, es justamente el de la valoración de los costos ambientales, fundamento que se reitera en el artículo 8º de la ley 42 de 1993.

El artículo 46, de la ley 42 de 1993 facultó al Contralor para reglamentar como obligación de las entidades, la de incluir en todo proyecto de inversión pública convenio, contrato o autorización de explotación de recursos, tanto la valoración en términos cuantitativos del costo-beneficio sobre conservación, restauración, sustitución, manejo en general de los recursos naturales y degradación del ambiente, como su contabilización y reporte oportuno a la Contraloría. En términos generales, el análisis del beneficio-costos se puede aplicar sobre el manejo,

protección, conservación, restauración, desagregarse y sustitución de los diferentes recursos naturales.

El artículo 65 de la ley 80 de 1993, Estatuto de la Contratación Estatal, señala que la intervención de las contralorías en el control fiscal a la contratación, se surtirá una vez agotados los trámites de legalización de los contratos. Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, dicha vigilancia incluirá los sistemas de control, para determinar, entre otros principios, la valoración de los costos ambientales.

La valoración de los costos ambientales corresponde a uno de los principios que conlleva la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, cuya aplicación permite cuantificar en términos monetarios el impacto causado por el deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y con ello evaluar la gestión pública de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

En ese orden de ideas la valoración surge de las afectaciones causadas a la sociedad por el daño a los recursos naturales, a la pérdida de la productividad, a la afectación de las actividades económicas, desencadenados del desarrollo o ejecución de proyectos de desarrollo, labores industriales, actividades agropecuarias, etc.; de la implementación de medidas de prevención o reparación por los estragos ocasionados a los ecosistemas en desarrollo de las diferentes actividades humanas y de los gastos defensivos en los que se incurre como producto de la afectación de la salud, entre otros.

La valoración de los costos ambientales involucra la aplicación de conceptos de bienestar económico, con el fin de determinar las pérdidas causadas o su impacto por el uso de los recursos presentes en el medio ambiente.

La evaluación de los proyectos se enfoca en los costos y beneficios que normalmente se miden en toda obra o proyecto de desarrollo, pero ignoran o subestiman las externalidades económicas, las cuales se podrían medir usando las metodologías que más se ajusten.

Los estudios convencionales que buscan establecer la factibilidad de un proyecto toman la relación beneficio/costo, pero solo incorporan los valores monetarios, desconociendo aquellos que no tienen precio (externalidades). Por lo tanto, un análisis de beneficio/costo más preciso debe incluir factores tales como la redistribución del ingreso, los precios sombra, el valor de uso consumo, el valor de uso productivo, la incertidumbre y participación social, el valor de existencia y el valor de cuasi-opción.

La naturaleza proporciona recursos, aire, agua, suelo, flora, fauna; asimila los desechos o desperdicios; proporciona servicios ambientales de dos tipos: los

derivados de su existencia (valor estético, paisajístico, recreativo) y los que reporta por su explotación, uso, disfrute, los cuales son medidos mediante el cálculo del valor de su explotación o usufructo o de los costos en los que se incurre para la disminución y mitigación de los impactos, consecuencia de su alteración y pérdida.

Las entidades públicas darán aplicación a este principio de acuerdo a su función y la actividad que ejecute. Para ello podrán tener en cuenta las metodologías presentadas por el Ministerio de Ambiente o las que considere pertinentes, de acuerdo con la situación que genera este ejercicio.

### **3.10. INDICADORES AMBIENTALES**

El uso de indicadores en el sector público está aplicado generalmente a las auditorías realizadas por las entidades fiscalizadoras quienes según su competencia tienen la responsabilidad de evaluar la eficacia y la eficiencia de la administración distrital.

Un indicador puede ser definido como una variable o un valor derivado de un conjunto de variables que proveen información sobre un fenómeno no medible directamente o como la expresión numérica que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad en un momento determinado.

Un indicador cuantifica y simplifica el fenómeno, ayuda a entender realidades complejas e indica de manera aproximada algo acerca de los cambios en un sistema. La utilidad de un indicador depende del sistema específico para el cual fue diseñado con el fin de suministrar información abreviada para un propósito determinado.

En Colombia, según el marco del sistema de indicadores de seguimiento de la política nacional de biodiversidad, se ha definido un indicador como una variable producto de una relación matemática entre variables, las cuales describen información acerca de los factores que serán relacionados para darle una significancia numérica dentro del contexto del cual se utiliza. Las variables tienen la propiedad de ser observadas y medibles, describen una característica cualitativa de la realidad que será transformada, según los criterios del indicador, en una característica cuantitativa.

### **3.11. PASIVOS AMBIENTALES<sup>22</sup>**

El concepto de pasivo siempre hace referencia a la obligación de incurrir en un gasto como consecuencia de una responsabilidad cuantificable económicamente,

---

<sup>22</sup> Tomado de Econometría S.A., “Valoración de pasivos ambientales en Colombia, énfasis sector eléctrico”. Minminas, 2001.

obligación que puede ser contractual, impuesta por una autoridad administrativa, derivada de una decisión judicial o incluso asumida voluntaria y unilateralmente.

Si se desea llevar este concepto a términos jurídicos, se podría decir que un pasivo es una obligación legal de pagar una suma de dinero o incurrir en un gasto, en virtud de una decisión judicial u orden de autoridad ambiental competente. Surge, como consecuencia de este análisis, la idea subyacente de que un pasivo necesariamente supone la existencia de un responsable del mismo.

Si se recurre al inglés, el término “liability” significa responsabilidad, pero también es tomado como pasivo. En ese orden de ideas, el mismo concepto encierra dos significaciones que están íntimamente relacionadas: la obligación de pagar una suma de dinero o incurrir en un gasto y la existencia de una responsabilidad, que no es otra que la de pagar esa suma.

Este concepto puede ser más o menos elaborado desde la perspectiva jurídica, dependiendo de cómo se tome su razón de ser y contenido real. En efecto, un pasivo ambiental (PA) puede confundirse con un impacto ambiental o con un daño ambiental, cuando en realidad el pasivo es constituido por la obligación de un gasto de acuerdo con la valoración del daño (eliminar, reparar, restaurar, compensar, etc.) que causa el impacto ambiental. Sin embargo, estas concepciones no tienen en cuenta la precisión jurídica que en ocasiones se requiere.

Por tal razón, se tiende a obtener una definición legal del concepto, lo cual no es del todo fácil, por cuanto el mundo jurídico remite en esos casos al tema de la responsabilidad y de las obligaciones, tal como lo reconoce la Environmental Protection Agency de los Estados Unidos –EPA–: “The term ‘environmental liabilities’ crops up in many discussions of environmental issues. Yet there is much confusion about the term”.

Desde el punto de vista formal, no se encontraron referencias concretas a la adopción de la definición respectiva en algún tipo de norma de determinado país o convenio internacional. En la mayoría de los casos, lo que se encuentra es la referencia legal a la responsabilidad legal (liability) sobre daños ambientales (environmental) y, como tal, se constituyen en obligaciones que se materializan por exigencias normativas o decisiones judiciales de cumplir con determinados parámetros de desempeño ambiental que originan costos a los responsables.

En este sentido, pareciera que en el ámbito legal, una definición de PA no constituyera una necesidad jurídica y que, más bien, ella se encuentra implícita en las categorías de responsabilidad por los daños al medio ambiente, según las normas que regulan la utilización de los recursos naturales.



## DEFINICIONES INTERNACIONALES SOBRE PASIVO AMBIENTAL (PA)

Para buscar una definición legal de PA en el ámbito internacional, se procedió a efectuar una consulta a diferentes fuentes de información y posteriormente, a elaborar un análisis estructurado de los principales componentes y alcances de las definiciones encontradas. Más que definiciones, en el ámbito internacional, lo que se da son referencias a concepciones sobre pasivos ambientales o su equivalente.

## DEFINICIONES NACIONALES SOBRE PA

En Colombia se ha iniciado un proceso de conceptualización sobre el tema, lo cual ha originado la reflexión y análisis sobre una definición de pasivos ambientales que facilite el tratamiento técnico, económico, político y legal, con unidad de criterio, sobre un problema de dimensiones cada vez más globales. En este proceso se encuentran diferentes tipos de planteamientos, incluyendo los que se han venido obteniendo en los talleres que al respecto ha impulsado el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia.

A modo de síntesis de este análisis, se puede concluir que existe coincidencia en que un pasivo es una obligación, una deuda derivada de la restauración, mitigación o compensación por un daño ambiental o impacto no mitigado. Este pasivo es considerado cuando afecta de manera perceptible y cuantificable elementos ambientales naturales (físicos y bióticos) y humanos, es decir la salud, la calidad de vida e incluso bienes públicos (infraestructura) como parques y sitios arqueológicos.

### **3.12. PRINCIPIOS DE LA VEEDURÍA AMBIENTAL CIUDADANA<sup>23</sup>**

Como producto de la Constitución Política de 1991, los recursos naturales se miran ahora de una manera más integral, como parte de un sistema natural global, el cual comprende los puntos de vista de la economía, la ecología y la sociología, previendo la participación efectiva de la comunidad en el diseño, formulación, ejecución y seguimiento de los planes y programas de desarrollo.

De acuerdo con lo anterior, se consagran derechos y deberes de los ciudadanos en la preservación y protección de los recursos naturales y el ambiente de su territorio y la vigilancia a través de las veedurías ciudadanas para la conservación de un ambiente sano.

Las veedurías ambientales deben procurar el logro del bienestar colectivo, que es un objetivo de primer orden, y por lo tanto, toda la ciudadanía debe participar en esta búsqueda, a través de las siguientes estrategias de acción:

- Liderar el cuidado y disfrute de la biodiversidad colombiana.

---

<sup>23</sup> Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. "Control interno y medio ambiente". Presentación en el VIII Seminario Internacional de Control Fiscal Ambiental, Armenia, 2003.

- Impulsar programas educativos para la formación de líderes y la consolidación de organismos y grupos ecológicos.
- Propiciar el surgimiento de una gran conciencia ecológica que defienda el uso y conservación racional de los recursos naturales, dentro de un efectivo modelo de desarrollo sostenible.

Las veedurías ambientales deben evidenciar que el gasto e inversión pública en protección ambiental de las entidades responsables del manejo de los recursos naturales y del ambiente, debe ser presentado a las comunidades de acuerdo con la reglamentación que para tal fin se expida.

#### **4. RETOS Y PERSPECTIVAS DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL**

La Constitución establece unas competencias a las contralorías, en relación con el tema ambiental. Quizás la más relevante es la de constituir la responsabilidad fiscal por daños producidos al patrimonio natural.

Es por ello que una de las tareas que tienen las contralorías es la de establecer conceptualmente, qué se entiende por gestión fiscal ambiental, patrimonio público ambiental, daño patrimonial ambiental, sujetos activos (bien sea servidores públicos o particulares), todo con el propósito de tipificar como delito fiscal el daño al patrimonio natural y, así, buscar la reparación o el resarcimiento del daño causado.

De allí que es importante reglamentar por parte de las contralorías la obligatoriedad 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<sup>24</sup>.

##### **4.1. EL PATRIMONIO NATURAL COMO PATRIMONIO COLECTIVO<sup>25</sup>**

El concepto de patrimonio ambiental como un patrimonio común o colectivo supone un cambio de las funciones que el ordenamiento jurídico, sobre todo por la visión civilista, le otorga a esa categoría patrimonial en términos de sus componentes y de su titularidad.

---

<sup>24</sup> Artículo 46 de la ley 42 de 1993.

<sup>25</sup> Amaya, Uriel Alberto. Tomado del capítulo “La responsabilidad fiscal por daños al medio ambiente” del *Teoría de la responsabilidad fiscal*. Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 274.

En primera instancia, el concepto encierra todos los elementos que componen el concepto ambiental, desde el punto de vista patrimonial, el cual incluye los recursos naturales renovables y no renovables (minerales, tierras, bosques, aguas, etc.) En segundo lugar, la titularidad de dicho patrimonio expresa no ya una propiedad (en el sentido civilista) sobre él, sino una pertenencia<sup>26</sup> de carácter plural de la nación o la sociedad (patrimonio público). Este enfoque le ha dado la siguiente caracterización:

*1. Que el medio ambiente es, desde el punto de vista jurídico, un bien, aunque compuesto por una universalidad de cosas (universitas juris). En consecuencia es susceptible de pertenencia y de protección jurídica; 2. Que este bien, independientemente de la propiedad singular que pueda constituirse sobre algunas de las cosas que lo componen, es un bien colectivo (no res nullius, sino res comunes omniun), que pertenece a todos [...]; 3. Se trata de un bien que está fuera del comercio humano y que debe conservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras<sup>27</sup>.*

Esta socialización del medio ambiente, sobre todo en tratándose de las denominadas externalidades ambientales, en relación con los recursos comunes y los bienes públicos<sup>28</sup>, produce, además de los efectos socioeconómicos, una nueva perspectiva cultural y ética que trasciende las tradicionales visiones civilistas de dicho patrimonio, en términos de lo público, y de los roles sociales que producen papeles garantísticos frente a él, cuyas connotaciones en el ordenamiento jurídico precisamente constituyen un nuevo orden de responsabilidad en términos de gestión fiscal.

#### **4.2. LA RESPONSABILIDAD FISCAL POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE<sup>29</sup>**

La responsabilidad ambiental implica un nuevo régimen, soportado en unos principios recalcados por la doctrina especializada<sup>30</sup>, de los cuales se destacan el principio de la precaución (derecho de riesgos) ya enunciado; el principio de la reparación plena del daño y la protección de las víctimas; el principio de la seguridad jurídica, o las amplias herramientas procesales para que el juez determine la responsabilidad<sup>31</sup>, el principio de la inversión de la carga de la prueba, es decir que no sean las partes o el mismo Estado los obligados a

---

<sup>26</sup> Raúl Brañes. "El acceso a la justicia ambiental en América Latina y la legitimación procesal en los litigios civiles de naturaleza ambiental en los países de la región", en *Justicia ambiental*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001, p. 350.

<sup>27</sup> *Ibídem*.

<sup>28</sup> *Ibídem*.

<sup>29</sup> Amaya, Uriel Alberto, Op. Cit., p. 272.

<sup>30</sup> Londoño Toro, Beatriz. La responsabilidad ambiental: nuevo paradigma del derecho para el siglo XXI, en *Estudios Sociojurídicos* N° 1. Universidad El Rosario, 1999, pp. 149 y ss.

<sup>31</sup> El artículo 14 de la ley de acciones populares señala que "en caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos".

demostrar probatoriamente la responsabilidad, sino que sean los mismos demandados quienes tengan la obligación de probar su diligencia; el y principio de la responsabilidad objetiva y de las personas jurídicas, el cual rompe el tradicional concepto del daño, y no de la conducta.

Este tema, como es obvio, obligará a una amplia decantación doctrinaria y jurisprudencial, que permita admitir estos nuevos enfoques que afectarían de manera integral la concepción jurídica que hoy se tiene en diversos campos del derecho (v.gr., la responsabilidad penal objetiva, y de las personas jurídicas en esas materias), partiendo del supuesto que incluso se necesitaría una reforma constitucional que aceptara en nuestro Estado de Derecho dichas posibilidades reguladoras.

Ya el sistema jurídico avanzó al incluir, en la ley que establece el seguro ecológico (ley 491 de 1999)<sup>32</sup>, la responsabilidad penal de las personas jurídicas<sup>33</sup>, circunstancia que fue declarada exequible por la Corte Constitucional.

*La determinación de situaciones en las que la imputación penal se proyecte sobre la persona jurídica no encuentra en la Constitución Política barrera infranqueable; máxime si de lo que se trata es de avanzar en términos de justicia y de mejorar los instrumentos de defensa colectiva. Es un asunto, por tanto, que se libra, dentro del marco de la Carta, a la libertad de configuración normativa del legislador y concretamente, a su política sancionatoria, la cual puede estimar necesario por lo menos en ciertos supuestos trascender el ámbito sancionatorio donde reina exclusivamente la persona natural –muchas veces ejecutora ciega de designios corporativos provenientes de sus centros hegemónicos–, para ocuparse directamente de los focos del poder que se refugian en la autonomía reconocida por la ley y en los medios que ésta pone a su disposición para atender de manera grave contra los más altos valores y bienes sociales<sup>34</sup>.*

Pues bien, para efectos de la responsabilidad fiscal por daños al medio ambiente, el primer problema radica en la determinación de dicha responsabilidad reside en la determinación de los parámetros para fijar el ámbito jurídico de la gestión fiscal,

---

<sup>32</sup> El seguro es un instrumento que protege o ampara a las personas –en forma por demás limitada desde el punto de vista de la cobertura– por eventuales daños producidos a su propiedad o lesiones o muertes derivadas de la contaminaciones accidentales producidas en el ejercicio de actividades industriales, por quienes tienen la obligación de tomar el seguro (seguro ecológico obligatorio, Art. 3º, ley 491). Zornosa Prieto, Hilda Esperanza. “El seguro ecológico y las licencias ambientales”, en revista Derecho Privado Nº 5, enero-junio de 2000.

<sup>33</sup> El artículo 247B indica: “Personas jurídicas. Para los delitos previstos en los artículos 189, 190, 191 y 197, en los eventos en que el hecho punible sea imputable a la actividad de una persona jurídica o una sociedad de hecho, el juez competente, además de las sanciones de multa, cancelación de registro mercantil, suspensión temporal o definitiva de la obra o actividad o cierre temporal o definitivo de establecimiento [...]”

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-320 del 30 de junio de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

como presupuesto de la acción, sobre todo en tratándose de particulares; y el segundo reside fundamentalmente en la valoración o cuantificación económica del daño ambiental puro producido (daño fiscal)<sup>35</sup>.

En este último aspecto, las dificultades para que opere tal cuantificación se deben a varias causas, unas más profundas que otras: ausencia de articulación interinstitucional para diseñar y adoptar metodologías valorativas; carencia de acompañamiento y capacidad técnica de los funcionarios de las contralorías que adelantan los procesos de responsabilidad fiscal en estos temas; falta de aplicación de metodologías por parte de las contralorías; pero, sobre todo, ausencia de interés y empeño directivo y funcional por parte de tales órganos de control: solo así se explica que no existan a la fecha procesos significativos adelantados para determinar responsabilidades fiscales por daños al patrimonio ambiental, lo que se traduce en y indiferencia y desinterés institucional por tan importante materia (además del incumplimiento de las funciones).

Las aproximaciones, aisladas por demás<sup>36</sup>, no han evitado formular la pregunta de si realmente estos entes están o no en capacidad para adelantar esas funciones ambientales, o si las mismas se deben reducir exclusivamente al ámbito procesal de la responsabilidad fiscal frente al daño ambiental en el marco de la gestión fiscal<sup>37</sup>.

#### **4.3. LA GESTIÓN AMBIENTAL COMO ADMINISTRACIÓN DEL PATRIMONIO AMBIENTAL<sup>38</sup>**

La gestión ambiental aparece tipificada en el artículo 8º Constitucional, el cual declara que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además de ello, el Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Por sumarte, el artículo 399, al señalar el contenido del Plan Nacional de Desarrollo, precisa que en la parte general del mismo, entre otros temas, se indicará las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.

Se entiende por gestión ambiental el “proceso técnico, administrativo, financiero y político, por medio del cual las autoridades encargadas organizan un conjunto de

---

<sup>35</sup> Los demás elementos constitutivos corresponden a la conducta, en grado de imputación subjetiva hasta por culpa leve, y la imputación del daño.

<sup>36</sup> Cfr. Contraloría de Cundinamarca. Informe sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente en el departamento, 1999 y 2000.

<sup>37</sup> El proyecto de ley presentado por el Contralor General de la República, al definir el daño patrimonial, contenía una disposición expresa que incluía el “daño causado a los recursos naturales y del medio ambiente”.

<sup>38</sup> Amaya, Uriel Alberto. Op. Cit, p. 275.

recursos de diversa índole (humanos financieros, técnicos, de información, etc.) que tienen como finalidad la protección, manejo y preservación del medio ambiente y de los recursos renovables en un territorio específico”; y la gestión ambiental, “como parte sustancial de la gestión pública, debe entenderse como un proceso social y político continuo en el que intervienen distintos actores (políticos, económicos, sociales) y en el que se definen, formulan y ejecutan un conjunto de acciones que tienen como finalidad el desarrollo sostenible de un territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”<sup>39</sup>.

Para el efecto, la adopción de modelos e instrumentos estatales coherentes, sobre la base de una adecuada definición de estrategias, objetivos y políticas, a través de la planeación, ejecución y evaluación, predispone la solidez de la gestión ambiental, en términos de eficiencia, eficacia y efectividad global.

El concepto de gestión ambiental, entonces, aparece en el contexto regulador de la ley 99 de 1993, convirtiéndose en el eje del Sistema Nacional Ambiental (Sina), entendido como “el conjunto de todos los elementos que deben interactuar para el cumplimiento de las metas ambientales que se definieron en la Constitución Política de 1991”<sup>40</sup>, y cuyo nivel orgánico y descentralizado se encuentra soportado, a partir del esquema legal, en el Ministerio del Medio Ambiente<sup>41</sup>, las corporaciones autónomas regionales<sup>42</sup> y las entidades territoriales<sup>43</sup>.

Desde el punto de vista de la competencia, el control fiscal (enfazando el sistema de control de gestión<sup>44</sup>) lo efectúa la Contraloría General de la República sobre el Ministerio del Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales, y las correspondientes contralorías departamentales, distritales o municipales sobre el respectivo ente territorial.

Entonces, el concepto de gestión ambiental adquiere notable relevancia para los efectos de la materia en estudio, dado que a través de esa gestión se produce la administración del patrimonio ambiental, en términos de capacidad jurídica (gestión fiscal), como criterio condicionante para la determinación de una responsabilidad fiscal, según se ha visto.

---

<sup>39</sup> González R., Esperanza. “Gestión ambiental en pequeños municipios, ausencia de una propuesta estratégica”, en Foro N° 42. Bogotá, octubre de 2001, p. 57.

<sup>40</sup> Sabogal H., Ana Rocío. “Política, legislación y gestión ambiental en Colombia”, en Lecturas sobre Derecho Ambiental, T. 1. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000, p. 17.

<sup>41</sup> Con varios institutos de apoyo científico y técnico.

<sup>42</sup> Actualmente son 33 corporaciones.

<sup>43</sup> Las ciudades con población mayor a un millón de habitantes cuentan con Unidades Ambientales Urbanas.

<sup>44</sup> La ley 42 de 1993, en su artículo 12, define el control de gestión como “el examen de eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos”.

Lo anterior significa que, para que sea procedente una responsabilidad fiscal respecto del componente ambiental patrimonial, en primer lugar se requiere de la existencia funcional o contractual de actos propios de gestión fiscal (ambiental) por parte del agente-gestor, en relación con ese patrimonio, es decir, como se ha insistido hasta la saciedad, de aquella capacidad jurídica para administrar o manejar dicho patrimonio ambiental.

Ahora bien, tal y como ha sido puesto de presente por la doctrina<sup>45</sup>, el componente de las acciones desplegadas por el Estado para adelantar esa gestión ambiental se ha circunscrito a la expedición de normas y al control y vigilancia sobre su cumplimiento, gestión que ha sido denominada de comando y control. Entonces la normatividad ambiental se ha convertido en el instrumento primordial de la gestión ambiental, cuya formulación no siempre ha estado acorde con la realidad y las necesidades del país<sup>46</sup>. Y en el ámbito del control por parte de tales autoridades pesan limitaciones serias por incapacidad para mantener una cobertura integral.

En todo caso, cuando un gestor público ambiental, en ejercicio de sus funciones, que le otorgan un papel de relevancia y capacidad jurídica para administrar el patrimonio ambiental, por negligencia u otra circunstancia da origen a un daño económico sobre tal componente es sujeto de una responsabilidad fiscal. Si el daño se produce en las mismas condiciones descritas, pero el servidor estatal no tiene esa capacidad jurídica (gestión fiscal) para administrar tal patrimonio, no estaría sujeto a una responsabilidad fiscal por daños al patrimonio ambiental (patrimonio público), sino a otra diversa de carácter patrimonial, como observaremos en detalle enseguida.

#### **4.4. LA RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL ÁMBITO AMBIENTAL<sup>47</sup>**

Ya se observó cómo el componente de gestión ambiental traduce el conjunto de acciones de ordenamiento, regulación planificación, control entre otras, que surten a través de las autoridades ambientales, tonel propósito de garantizar las obligaciones estatales de rango constitucional a nivel ambiental de protección y conservación (arts. 8º y 79) para garantizar el desarrollo sostenible.

También se dijo que los instrumentos para aplicar una política de gestión ambiental del Estado se encuentran limitados -por razones de capacidad institucional, básicamente- al ámbito normativo y de control a esas regulaciones<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Sabogal H., Ana Rocío. Op. Cit., p.171.

<sup>46</sup> *Ibídem*.

<sup>47</sup> Amaya, Uriel Alberto. Op. Cit., p 277.

<sup>48</sup> Legislación de orden y control denominada “command and control”.

En efecto, en primer lugar se requiere que la conducta dañina desplegada por el agente (público o privado) se encuentre enmarcada dentro del concepto de gestión fiscal. Es decir, que dicho agente despliegue actos funcionales (o contractuales) como gestor fiscal sobre el patrimonio ambiental sobre el cual ejerce esa actividad (o capacidad jurídica) de administración o manejo, en términos de disponibilidad jurídica (no meramente material) sobre él, asumiendo simultáneamente una posición de garante frente a él, tal y como se ha podido estudiar.

En el caso de agente público dicha gestión fiscal se deriva de las funciones que le han sido asignadas por vía normativa o reglamentaria frente al patrimonio ambiental, en términos de administración o manejo<sup>49</sup>. En el caso del agente particular, cuando esa gestión se deriva directamente del objeto contractual (el particular que administra un parque natural, v. gr.)

Cuando el daño prevenga de actividades indirectas de protección del patrimonio ambiental, por ejemplo por la ejecución contractual de una obra pública, el contratista tiene una posición de garante (gestión fiscal) frente a ese patrimonio, derivada de la exigencias de manejo y protección impuestas por el ordenamiento jurídico, y por tanto por esa posición de garante también puede ser sujeto de responsabilidad fiscal por el menoscabo producido, en la medida que se adecuen los demás componentes (conducta antijurídica e imputación del daño). Así mismo deberán responder fiscalmente los agentes públicos que de modo omisivo no hayan evitado la ocurrencia del daño, teniendo el deber jurídico de hacerlo (gestor fiscal), como en el caso de los interventores<sup>50</sup> o supervisores del contrato.

Si la afectación se produce por el agente público o privado, por fuera de ese ámbito de gestión, a nivel contractual, no cabría una responsabilidad fiscal, aunque sí una de carácter civil o patrimonial.

#### **4.5. LA RESPONSABILIDAD FISCAL DE LOS PARTICULARES<sup>51</sup>**

Las directrices de desarrollo, dentro de un marco de desarrollo sostenible, han promovido nuevas perspectivas para ver el problema de la gestión ambiental, en el sentido que esa tarea no puede ser una responsabilidad exclusiva del propio Estado; sobre la base de los valores y principios constitucionales temáticos (solidaridad, función social y ecológica de la propiedad, etc.), adicionado a que el sector privado es uno de los niveles en donde deben existir mayores obligaciones

---

<sup>49</sup> Concepto amplio, que de acuerdo con el artículo 3º de la ley 610 de 2000 incluye la protección, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gastos de inversión y disposición de dicho patrimonio.

<sup>50</sup> En el evento del interventor contratista, este también responde fiscalmente por tener la obligación de garantizar el correcto manejo del patrimonio ambiental.

<sup>51</sup> Amaya, Uriel Alberto. Op. Cit., p. 277.



en la reconducción de la problemática. Este enfoque requiere necesariamente el planteamiento de estrategias integrales y conjuntas, bajo un principio de corresponsabilidad.

Por esa óptica integradora de la cuestión ambiental, en términos de gestión, el ámbito de la responsabilidad fiscal alcanza a su vez una mayor amplitud, derivada justamente de los roles garantísticos que asumen no solo los agentes estatales responsables de esa misión (o agentes privados), sino sobre todo los particulares, quienes al tener que moldear y orientar sus proyectos de desarrollo económico dentro de las vertientes estrictas de la normatividad ambiental, para asegurar la evasión, disminución, compensación o retribución de los eventuales daños al medio ambiente, deben a su vez repararlos por ese papel de garante que el ordenamiento les ha asignado, como condición jurídica para el adelantamiento de sus acciones de producción y desarrollo. Se entiende entonces al agente contaminador como la persona natural o jurídica, de derecho público o privado, que de manera directa o indirecta deteriora el medio ambiente.

La doctrina especializada ha destacado como técnicas útiles para la efectiva aplicación de dicho principio, “bien el pago de cánones, bien la exigencia al contaminador de determinados estándares, debiendo él mismo soportar, además de las indemnizaciones por daños al medio ambiente cuando proceda, los costos necesarios para alcanzar los estándares, incluidos los costos administrativos directamente relacionados con la efectiva aplicación de las medidas anticontaminantes”<sup>52</sup>.

Para la compensación económica por los efectos nocivos que de ese uso y explotación se puedan generar, la ley ha previsto el régimen de tasas<sup>53</sup> (que es una proyección del concepto constitucional del desarrollo sostenible del art. 8º Constitucional), “con el fin de transmitir un costo a quienes se benefician de una u otra manera con la utilización de los recursos naturales, con lo cual se está financiando las medidas correctivas necesarias para sanear los efectos nocivos de los ecosistemas, y a través de la misma la ley ha adoptado un sistema económico de ingresos con destino a las corporaciones autónomas regionales, encargadas de ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables”<sup>54</sup>.

Tal regulación aparece, como primer referente, en el artículo 18 del decreto 2811 de 1974 “por el cual se dicta el Código de Recursos Naturales Renovables y de

---

<sup>52</sup> Alonso García, Enrique. El derecho ambiental de la comunidad Europea. Vol. 1, Madrid, Civitas, Fundación Universidad Empresas y Civitas, 1993, pp. 81 y 82.

<sup>53</sup> Las tasas son un gravamen que deben pagar los particulares al Estado por los servicios que este les presta.

<sup>54</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-495 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz.

Protección del Medio Ambiente”<sup>55</sup>, norma subrogada expresamente por el artículo 42 de la ley 99 de 1993, y finalmente, en este último artículo y el 43 de la citada ley<sup>56</sup>.

El supuesto fáctico que correlaciona la hipótesis jurídica de la tasa, es el hecho de las consecuencias nocivas que la actividad económica produce al medio ambiente (el efecto nocivo de la actividad económica determina la causación de la tasa), cuya graduación se encuentra regulada, como límites de afectación, en la ley<sup>57</sup>.

Adicionalmente, como lo observó la Corte Constitucional, las descargas de desechos pueden ser de cuatro tipos o categorías. “Las que no tienen carácter nocivo, porque la contaminación producida es asimilada por el ambiente; las que presentan y producen efectos nocivos, pero con daños menores a los costos de recaudar un tributo; las que expresan efectivo carácter nocivo, pero dentro de los “límites permitidos” por la ley, y susceptibles de ser cobradas por los daños que generan, y las que definitivamente arrojan efectos nocivos, por fuera de los mencionados límites, y que según la ley resultan, acreedoras de sanciones<sup>58</sup>.

En el primero y segundo caso no se cobran tasas, mientras que en el cuarto se deben imponer las sanciones legales, y en el tercero se habilita el cobro de tasas.

Estas tasas (que técnicamente son nacionales con destinación específica) tienen la siguiente categorización, de acuerdo con los preceptos legales citados.

- Tasas retributivas (remoción de las consecuencias nocivas de las actividades que las generan), referidas a la eliminación de la contaminación que no exceda los límites legales, producida por la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, por parte de personas jurídicas o naturales, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicios, sean o no lucrativas.
- Tasas compensatorias (compensación de los gastos de mantenimiento de la renovabilidad del recurso), en relación con el mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables, y tasas por utilización de aguas respecto de la protección y renovación de los recursos hídricos.

---

<sup>55</sup> Artículo 18: “La utilización directa o indirecta de la atmósfera, los ríos, los arroyos, los lagos y las aguas subterráneas, y de la tierra y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades lucrativas, podrá sujetarse al pago de tasas retributivas del servicio de eliminación y control de las consecuencias de las actividades nocivas expresadas.

<sup>56</sup> Artículo 42, tasas retributivas y compensatorias.

<sup>57</sup> Decreto 901 de 1997, para el caso de vertimientos.

<sup>58</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-495 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz.

Entonces los particulares, al utilizar los recursos naturales dentro del ámbito de su actividad económica, deben ceñirse a los parámetros reglamentarios ambientales que definen los límites permisibles para su utilización compensada o retribuida mediante las tasas, adquiriendo dichos particulares una posición de garantes (gestor fiscal-deber de protección y administración), frente al patrimonio ambiental utilizado de manera reglada (tercer tipo de daño señalado arriba).

Si ese particular se encuentra dentro de los límites reguladores permitidos de la afectación ambiental, el componente económico de la tasa retribuye o compensa el daño ambiental producido. Pero si el particular desborda esos límites reguladores establecidos por la ley, esa conducta que produce la contaminación (daño) no admitida activará en su contra un régimen contravencional de sanciones, adicionalmente estaría sujeto a un estatuto de responsabilidad patrimonial indemnizatorio establecido judicialmente en proporción al daño causado.

En este último evento surge el interrogante: si ya dijimos que ese particular tiene un deber de garante frente a los recursos ambientales que utiliza, dentro del marco regulador límite que señala el ordenamiento jurídico, el cual lo coloca en un rol de gestor fiscal por el deber (derivado de la ley en el caso concreto) de protección especial sobre ese patrimonio ambiental (patrimonio público), con independencia de las responsabilidades patrimoniales deducidas por vía judicial (pues son autónomas y de distinta naturaleza jurídica), ¿podría ser sujeto de una responsabilidad fiscal por el daño producido al medio ambiente (patrimonio público-bien cuya conservación está a cargo del Estado-ambiente sano), en ejercicio de una actividad connotada de gestión fiscal?

En tales eventos, los particulares, en la órbita propia de las actividades productivas y de desarrollo sometidas a regulación normativa por vía de la legislación ambiental, y en la medida que dañen el patrimonio ambiental, sí pueden estar sujetos a responsabilidad de tipo fiscal<sup>59</sup>, por las razones generales esbozadas.

#### **4.6. LA RESPONSABILIDAD FISCAL SOBRE EL PATRIMONIO AMBIENTAL POR PARTE DEL PARTICULAR EN LA PROPIEDAD PRIVADA<sup>60</sup>**

La carta política, en su artículo 58, reconoce el derecho a la propiedad privada derecho que ha sido considerado por la Corte Constitucional como fundamental, pero no en sentido abstracto, sino cuando se reúnan ciertas condiciones en cada caso concreto<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Claro está, adicionalmente se deben adecuar de manera jurídica los demás competentes y los elementos estructurales de dicho estatuto que se han estudiado.

<sup>60</sup> Amaya, Uriel Alberto. Op. Cit., p. 283.

<sup>61</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-506 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

Sin embargo, el concepto civilista unitario de la propiedad perdió eficacia en tanto derecho absoluto y subjetivo, dado que el mismo precepto constitucional señaló perentoriamente que la propiedad es una función social que implica obligaciones, y que como tal le es inherente una función ecológica<sup>62</sup>. Como resultado, la ley<sup>63</sup> ha diseñado una gama amplia de regímenes especiales que han producido limitaciones a esa propiedad y obligaciones correlativas a su ejercicio.

La Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos ha destacado tal carácter, precisando, v.gr. que la propiedad “no será reconocida sino en la medida en que sirva a los intereses comunes”<sup>64</sup>, o que dicho derecho “no es arbitrario y está condicionado en su ejercicio a la realización de los objetivos sociales y subordinados a ellos”<sup>65</sup>; o que “el contenido social de las obligaciones limita internamente el contenido individual de facultades o poderes del propietario”<sup>66</sup>, y que “el derecho de dominio no puede desconocer las cargas sociales que pesan sobre él”<sup>67</sup>, y que, en consecuencia, “resulta ilegítimos el uso que de él haga con olvido del interés común o, peor todavía, contrariándolo”<sup>68</sup>.

Esta concepción es sistemática con los enunciados constitucionales de los deberes y obligaciones de la persona y del ciudadano, contenidos en el artículo 95, según los cuales se debe “obrar conforme al principio de solidaridad social (num. 2), y se debe proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano (num. 8)”.

La función social se traduce para el propietario en la coacción de realizar u omitir conductas impuestas por la ley, con miras a tutelar el interés social, y su inobservancia se considera incumplimiento, lo que genera para el propietario la imposición de sanciones que pueden llevar incluso a la pérdida o extinción de su titularidad<sup>69</sup>.

En el plano ambiental las coordenadas normativas de la legislación ambiental, producen una seria limitación al ejercicio de la propiedad sobre los recursos naturales renovables, y en general a la propiedad en la esfera ambiental. Estas

---

<sup>62</sup> Muñoz Cabrera, Reinaldo. “La función social y ecológica de la propiedad”, en *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

<sup>63</sup> Ley 99 de 1993, ley 160 de 1994 y ley 388 de 1997.

<sup>64</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-066 de 1993, M.P., José Gregorio Hernández.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 1993, M.P., José Gregorio Hernández.

<sup>67</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-431 de 1994, M.P., José Gregorio Hernández.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Ponce de León, Eugenia. “Régimen constitucional de la propiedad”, en *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 508.

normas, que son de orden público<sup>70</sup>, prescriben que tales recursos, por regla general, pertenecen a la Nación, y de manera exceptiva a los particulares<sup>71</sup>.

En el caso excepcional de que exista propiedad privada sobre una parte de algún recurso natural renovable, el derecho de propiedad deberá ejercerse como función social, en los términos de la Constitución y sujeto a las limitaciones establecidas en el código<sup>72</sup> y demás leyes pertinentes<sup>73</sup>.

La Corte Constitucional también lo ha precisado:

*Aunque es verdad, como lo afirman los impugnantes, que el Estado no es propietario del suelo, salvo el caso de los bienes fiscales, no es acertado a la luz de la Constitución afirmar que estén excluidos del dominio estatal todos los recursos naturales que se encuentren en el suelo por esa sola circunstancia, pues ya se ha dicho que los no renovables son de propiedad pública, según el citado artículo 332 de la Constitución. Lo propio ocurre con los materiales que componen el suelo o los elementos que de ellos se extraen, y con los que se encuentran en terrenos de propiedad privada. En este último caso, la Constitución garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra (art.58), pero ello no implica que el Estado renuncie a favor del propietario el derecho público que se tiene, según el mencionado mandato constitucional, sobre los recursos naturales no renovables<sup>74</sup>.*

Ejemplos de la anterior situación son los siguientes: 1. De conformidad con el Decreto 877 de 1976, en las áreas de reserva forestal no se pueden realizar actividades pecuarias, obras de infraestructura ni construcciones, y en general ninguna actividad que no garantice la permanencia del recurso; 2. El establecimiento de vedas es un mecanismo que limita el uso de los bosques y, por tanto, de la propiedad (art.196 C. de Recursos Naturales Renovables); y 3 El establecimiento de reservas de recursos (art. 45 lit. b).

En fin, estos límites intrínsecos<sup>75</sup> al uso de los recursos naturales renovables así lo prescribe: El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo que son de utilidad pública e interés social. Y el artículo 18 del mismo estatuto agrega” Es deber de todos los habitantes de la República colaborar con las autoridades en la conservación y en el manejo adecuado de los suelos. Las personas que realicen actividades agrícolas, pecuarias, forestales o de infraestructura que afecten o puedan afectar los suelos,

---

<sup>70</sup> Artículo 107 de la ley 99 de 1993.

<sup>71</sup> Además de la legislación especial sobre baldíos.

<sup>72</sup> Código de Recursos Naturales Renovables.

<sup>73</sup> Ponce de León, Eugenia. Op. Cit., p. 474.

<sup>74</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 1993, M.P., José Gregorio Hernández.

<sup>75</sup> Ponce de León, Eugenia. Op. Cit., p. 537.

están obligadas a llevar a cabo las prácticas de conservación y recuperación que se determinen de acuerdo con las características regionales.

Y en el caso de las especies o individuos de la flora, que por razones de orden biológico, genético, estético, socioeconómico o cultural deban perdurar (art. 196 *Ibíd.*), los propietarios de individuos protegidos serán responsables por el manejo y conservación de esos individuos (art. 197 *Ibíd.*)

En los ejemplos anteriores, si un propietario particular de una zona boscosa o de un área de reserva forestal produce una afectación sobre dichos recursos, sobre los cuales tiene un ejercicio de dominio y disposición limitado por las normas ambientales, y adicionalmente con una posición de garante y gestor, estará incurso en una responsabilidad fiscal por el detrimento producido al patrimonio público ambiental.

En este caso la gestión (de protección y custodia) es una función implícita al ejercicio condicionado de la propiedad sobre los recursos (públicos-ambientales), circunstancia que lo hace titular de aquel papel de garante y, por lo tanto, sujeto de la responsabilidad fiscal.

Finalmente, en cada caso particular habría que verificar los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal, con el fin de determinar: el daño (cierto y actual) producido sobre el patrimonio ambiental (si el daño ha sido reparado, compensado o retribuido no existirá daño para efectos de la responsabilidad fiscal); la imputación subjetiva de la conducta desplegada por el agente (imputación a título de culpa leve<sup>76</sup>); y la imputación del daño.

#### **4.7. EL CONCEPTO DE DAÑO AMBIENTAL PARA EFECTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL<sup>77</sup>**

En el contexto de la valoración de los costos ambientales, como competencia funcional de las contralorías, la noción de daño ambiental adquiere una importancia mayor, sobre todo visto como el denominado daño ecológico puro, aspecto que difiere del tradicional concepto de daño en el campo de la responsabilidad civil o patrimonial.

En efecto, la tendencia jurídica es la de consolidar un sistema cuantitativo diverso, pues los mecanismos existentes hoy día son insuficientes para amparar el bien jurídico ambiental, cuya connotación universal trasciende la esfera simple del concepto de lo público o privado. Las acciones populares previstas en el Código Civil sobre los bienes de uso público (*res nullius*) hacen exigua la noción ambiental en ese concepto; si se trata de un entorno ambiental de dominio privado, entonces

<sup>76</sup> De conformidad con el párrafo 2º del artículo 4º de la ley 610 de 2000.

<sup>77</sup> Amaya, Uriel Alberto. Op. Cit., p. 286.

aplicaría el esquema del derecho civil para efecto de las reparaciones patrimoniales, caso en el cual –a pesar del ámbito privado–, el interés puede trascender a la esfera social.

El nuevo régimen de las acciones de grupo o de clase precisamente permite obtener reparaciones patrimoniales cuando la alteración ambiental ha producido un daño subjetivo, pero plural<sup>78</sup>.

El daño al medio ambiente es más un daño a las relaciones del ecosistema que a las cosas, debido a que provoca la ruptura de ciertos equilibrios ambientales con profundas consecuencias a mediano y largo plazo<sup>79</sup>.

El daño ambiental, a su vez, incluye el concepto de riesgo o peligro, caso en el cual el mecanismo de la responsabilidad debe fundarse en medidas preventivas que cesen sus efectos potencialmente nocivos, permitiendo incluso la indemnización de los costos de reparación del daño probable, situación que cae en el ámbito del derecho administrativo<sup>80</sup>; y de la misma manera debe tenerse en cuenta que el daño presupone el principio de la reparación plena del mismo, es decir que la cuantificación debe tener en cuenta los denominados impactos sociales, económicos y culturales producidos.

Ahora bien, en la consideración del daño al patrimonio ambiental, en el sentido patrimonial público que soporta la responsabilidad fiscal debemos centrarnos en los denominados daños ambientales puros: “daño ambiental puro es la aminoración de los bienes colectivos que forman el medio ambiente, y daño ambiental consecutivo es la repercusión del daño ambiental puro sobre el patrimonio exclusivamente individual del ser humano”<sup>81</sup>.

En efecto, el interés central de la responsabilidad fiscal es la de resarcir los daños producidos al patrimonio público (en este caso ambiental), circunstancia que delimita el campo de acción a ese exclusivo patrimonio, sin que sean relevantes los daños colaterales al patrimonio privado de las personas (de manera individual o colectiva), pues ellas cuentan con diversos mecanismos jurídicos para a su vez pretender su reparación.

La reparación de este daño, a través del proceso de responsabilidad fiscal, supone en términos de la ley 610 de 2000: “la estimación de la cuantía<sup>82</sup>; demostración

---

<sup>78</sup> Artículo 3º de la ley 472 de 1998.

<sup>79</sup> Arévalo Roncancio, Hernán. “Responsabilidad medioambiental, el daño al medio ambiente”, en Universitas N° 97, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, diciembre de 1999, p. 311.

<sup>80</sup> Ibídem, p. 313.

<sup>81</sup> Henao, Juan Carlos. “Responsabilidad del Estado colombiano por daño ambiental”, p. 147.

<sup>82</sup> Ley 610 de 2000, Art.41.5.

objetiva del daño<sup>83</sup>, determinación de la cuantía del daño<sup>84</sup>; y prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño<sup>85</sup>.

Ahora bien, la especial naturaleza del bien jurídico protegido (patrimonio ambiental) enlaza una situación bien diferente del resarcimiento por el daño causado a los bienes o fondos públicos corrientes, pues mientras en estos la reparación es equivalente a la cifra monetaria disminuida o al coste del bien dañado (cuya identidad referencial del que se reponga debe ser idéntica al dañado), o incluso equivalente físicamente al bien que se compensa, en aquel evento no es posible obtener la simetría física del bien ambiental afectado con la reparación, y ésta tampoco puede producir su restablecimiento material.

Por eso, en esta materia se debe enfocar el concepto del resarcimiento patrimonial del daño ambiental en la denominada reparación in natura, la cual pretende restaurar el bien dañado para que vuelva a cumplir sus funciones o para que las cumpla de la manera más semejante posible. “Que toda indemnización, sea ordenando hacer determinadas actividades o pagando para que se hagan, solo tendrá como finalidad la recuperación del bien ambiental aminorado para dejarlo al menos en la situación más parecida a la que tenía antes del daño, cuando esto es posible, o invirtiendo en otros bienes ambientales cuando es imposible recuperar aquel daño”<sup>86</sup>.

Si estos actos no son posibles de realizar por parte del responsable fiscal, o por interpuesta persona por él encargada, el monto indemnizatorio debe ser encomendado por la Contraloría a la autoridad ambiental competente para ejercer labores de administración e inversión sobre el recurso afectado, con el fin de que produzca las acciones pertinentes para la obtención de aquellos propósitos con dichos recursos<sup>87</sup>.

En lo tocante a la determinación del daño (no a su valoración), que corresponde a los factores de certeza y actualidad ya vistos, la Contraloría debe apoyarse en el concepto técnico que para esos efectos produzcan los profesionales de las respectivas contralorías especializadas en esa temática, o de lo contrario las autoridades ambientales que ejerzan jurisdicción en el ámbito territorial en el cual se produjo la afectación ambiental<sup>88</sup>.

En lo que corresponde a la estimación o determinación de la cuantía del daño al patrimonio ambiental, plantearemos lo siguiente:

---

<sup>83</sup> Ibídem, Art. 48.

<sup>84</sup> Ibídem, Art. 48.3.

<sup>85</sup> Ibídem, Art. 53.

<sup>86</sup> Henao, Juan Carlos. Op.Cit., p. 150.

<sup>87</sup> De manera igual lo prevé el artículo 7º de la ley 491 de 1999.

<sup>88</sup> Similar procedimiento se encuentra en la citada ley 491 de 1999, en su artículo 6º.



#### **4.8. CUANTIFICACIÓN DEL IMPACTO POR EL USO O DETERIORO DE LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE <sup>89</sup>**

Tal como se dijo, uno de los principios del control fiscal contenidos en el artículo 267 de la Carta, como competencia atribuida tanto a la Contraloría General de la República como a las contraloría territoriales, es justamente la valoración de los costos ambientales, fundamento que se reitera en el artículo 8º de la ley 42 de 1993.

Esta ley define la valoración de los costos ambientales<sup>90</sup> como la “cuantificación del impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y la evaluación de la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos”.

Para efectos de la presentación del informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente ante el Congreso de la República, de conformidad con la atribución prevista en el numeral 7º del artículo 268 constitucional, el artículo 46 de la ley 42 de 1993 facultó al contralor para reglamentar como obligación de las entidades públicas la de incluir en todo proyecto de inversión pública<sup>91</sup>, 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 ambiente, así como su contabilización y el reporte oportuno a la Contraloría.

Es decir que también las entidades sobre las cuales ejerce control fiscal la Contraloría están en la obligación de valorar los costos ambientales, según lo determine el contralor mediante la correspondiente reglamentación.

No se olvide que “la Administración Pública es el principal actor del gasto ambiental, primero porque la mayor parte de los flujos monetarios vinculados a lo ambiental se relacionan en el presupuesto público, y segundo porque el Estado o sus dependencias son las entidades que financian las acciones directa o indirectamente, o porque son los recaudadores de fondos privados destinados a

---

<sup>89</sup> Amaya, Uriel Alberto. Op. Cit., p. 289.

<sup>90</sup> Algunos investigadores señalan como componentes de la dimensión ambiental del control fiscal los siguientes: “Valoración de costos ambientales, revisión de cuentas del gasto ambiental, valoración de los beneficios de programa de control ambiental y auditoría ambiental” (Díaz Florián, David. “El control fiscal del medio ambiente”, mimeo).

<sup>91</sup> Cfr. Uribe Botero, Eduardo. “Incorporación de la lógica de mercado en la gestión ambiental”, en Planeación & Desarrollo, p.210.

acciones en este campo, o en último caso porque no existen acciones vinculadas al medio ambiente que no estén controladas por la Administración Pública”<sup>92</sup> .

El artículo 65 de la ley 80 de 1993, Estatuto de la Contratación Estatal, señala que la intervención de las contralorías en el control fiscal a la contratación, se surtirá una vez agostados los trámites de legalización de los contratos. Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, dicha vigilancia incluirá los sistemas de control para determinar, entre otros principios, la valoración de los costos ambientales.

La ley 99 de 1993 en su artículo 5º, numeral 43, estableció entre las funciones del Ministerio del Medio Ambiente la de “establecer técnicamente las metodologías de valoración de los costos ambientales del deterioro y de la conservación del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables”<sup>93</sup>. El artículo 13 de dicha ley señala, por su parte, que el Contralor General de la República hace parte del Consejo Nacional Ambiental.

Hasta aquí podemos observar que la Contraloría tiene facultad tanto para valorar los costos ambientales en la esfera misma del control fiscal como para la determinación del daño ambiental en los procesos de responsabilidad fiscal.

El Ministerio del Medio Ambiente, por su parte, posee la atribución originaria para establecer las metodologías de valoración; es decir que el órgano de control, para efectos de valorar los costos ambientales, debe aplicar las metodologías diseñadas por la máxima autoridad ambiental.

El artículo 57 de la ley 99 de 1993<sup>94</sup> precisa:

“...se entiende por estudio de impacto ambiental, el conjunto de la información que deberá presentar ante la autoridad ambiental competente el peticionario de una licencia ambiental.

El estudio de impacto ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto, y los elementos abióticos y bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además incluirá el diseño de los planes de prevención de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.

---

<sup>92</sup> Intervención de Eduardo Alfonso Campo Cabal, de la Contraloría General de la República, en el taller sobre “Auditoría ambiental para contralores”, realizado en Armenia del 2 al 5 de junio de 1993, documento inédito.

<sup>93</sup> Una de las regulaciones de la ley 99 es precisamente la incorporación de los costos ambientales como principio.

<sup>94</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-474 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y sentencia C-526 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

La autoridad ambiental competente para otorgar la licencia ambiental fijará los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental en un término que no podrá exceder de sesenta días hábiles contados a partir de la solicitud por parte del interesado”.

Debe tenerse en cuenta, entonces, que el estudio de impacto ambiental no solo supone un requisito para la realización del proyecto, sino que esencialmente pretende incorporarlo al presupuesto de desembolso del proyecto mismo, “con miras a la ejecución de programas de mitigación de riesgos ambientales e implementación de tecnologías limpias”<sup>95</sup>. Además, el estudio de impacto ambiental es un instrumento para la toma de decisiones y para la planificación ambiental (art. 22, Dcto. 1753 de 1994), estudio que se exige en todos los casos que requieran licencia ambiental (art. 23 *Ibíd.*)

La licencia ambiental es definida<sup>96</sup> por el decreto 1753 de 1994 en los siguientes términos: “Es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo, a una persona para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que conforme a la ley o los reglamentos, puede producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje y en la que se establecen los requisitos, obligaciones y condiciones que el beneficiario de la licencia ambiental debe cumplir para prevenir, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada”<sup>97</sup>.

En otras palabras, la licencia ambiental es “una decisión legítima tomada por una autoridad ambiental del Estado, que crea para una persona una situación jurídica especial y determinada, como resultado de un proceso promovido por esa persona natural o jurídica interesada. Por lo tanto es un típico acto administrativo”<sup>98</sup>.

#### **4.9. LAS CUENTAS AMBIENTALES<sup>99</sup>**

Este mecanismo es un referente fundamental para la medición de la actividad económica y su interrelación ambiental.

En efecto, una de la recomendaciones de la Conferencia de Río fue justamente la de promover en los países miembros de la ONU el desarrollo de las cuentas ambientales. En Colombia, sus antecedentes aparecen en el Decreto 2811 de

---

<sup>95</sup> Sánchez Torres, Carlos Ariel. “Controles administrativos y valoración de costos ambientales”, en Nuevo Régimen Jurídico del Medio Ambiente, p. 63.

<sup>96</sup> La definición básica la señala el artículo 50 de la ley 99 de 1993.

<sup>97</sup> V.gr., el artículo 25 de la ley 142 de 1994.

<sup>98</sup> Ávila de Tissot, Esperanza. “Licencias ambientales, aproximación práctica”, Bogotá, Fescol, 1996, p. 32.

<sup>99</sup> Amaya, Uriel Alberto. Op. Cit., p. 292.

1974 (Código de Recursos Naturales) y el documento Conpes DNP-Depac 2544 de agosto de 1991. Precisamente a partir de 1992 se estableció el Comité Interinstitucional de Cuentas Ambientales (Cica)<sup>100</sup>, el cual se encuentra conformado por el Ministerio del Medio Ambiente, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Nacional de Estadística, la Contraloría General de la República y la Universidad Nacional<sup>101</sup>. La misión básica del Cica es la creación de las cuentas ambientales en Colombia, y la definición y validación de las metodologías para la elaboración de dichas cuentas. Esto implica la generación de un Sistema de Cuentas Ambientales (SCA) que permita expresar la información ambiental (IA) en términos contables a nivel nacional y territorial, la integración múltiple del Sistema de Cuentas Ambientales, el Sistema de Información Nacional y Territorial (Sint), el Sistema Estadístico Nacional y Territorial (Sent), el Sistema de Información Ambiental (SIA) y el SCA. Y ahora, con la creación del Ministerio del Medio Ambiente, el Sistema Nacional Ambiental (Sina). Además, se deben desarrollar los indicadores de seguimiento sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente<sup>102</sup>.

Hoy en día se desarrolla un Proyecto Piloto de Contabilidad Económico Ambiental Integrado para Colombia (Colscea), uno de cuyos componentes es el Sistema de Cuentas Nacionales, proyecto que cuenta entre sus objetivos específicos el de realizar valoraciones económicas de las cuentas del patrimonio ambiental.

Esta tarea es compleja y su consolidación enfrenta problemas, principalmente derivados de las deficiencias de los sistemas existentes de inventario físico de los recursos naturales y medio ambiente, y de la dificultad de consolidar esa información ambiental en términos de indicadores económicos, e incluso por falta de conciencia nacional sobre la importancia vital del tema ambiental en el cuadro socio-institucional, y por el descuido para determinar políticas serias y consistentes con las necesidades del desarrollo económico y la protección de nuestros recursos.

Es clara, pues la necesidad de incorporar al análisis económico y social las variables que tengan relación con el uso, disponibilidad y explotación de los recursos naturales, proponiéndose para el efecto la utilización de dos indicadores, para cada clase de recursos, relativos al stock o acervo del mismo, y su nivel de explotación, enfatizando el efecto que sobre el recurso tiene la explotación, otros recursos, y en general el que se deriva de la actividad económica<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> Convenio especial de cooperación suscrito entre el Dane, la CGR, el DNP e Inderena.

<sup>101</sup> Además participa la Pontificia Universidad Javeriana, en representación de otras universidades del país y la Confederación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales.

<sup>102</sup> Rudas Lleras, Guillermo. "La contabilidad económica-ambiental integrada en Colombia", ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Avances en Economía Ambiental y Cuentas Ambientales, Bogotá, 1995.

<sup>103</sup> Coyuntura social N° 2. Fedesarrollo, mayo de 1990, p. 70.

Con esta óptica y según la siguiente clasificación, elaborada por el investigador Guillermo Rudas Lleras, el sistema de contabilidad ambiental<sup>104</sup> queda restringido a la información expresable a través del sistema de cuenta, pues, como se puede apreciar, existe un subconjunto de información ambiental que no es susceptible de expresarse en esos términos<sup>105</sup> en cuyo caso se requiere establecer un procedimiento diverso al del sistema de cuentas ambientales<sup>106</sup>.

Los indicadores ambientales relacionados con la actividad económica son aquellos recursos naturales que reincorporan directamente a la actividad de producción, incluyendo los efectos ambientales sufridos como consecuencia de esa incorporación. Los indicadores que no se relacionan con el entorno económico deben verificarse con la perspectiva científica que permita su ponderación conceptual<sup>107</sup>.

Dentro de los asuntos ambientales que tienen relación directa con la actividad económica encontramos aquellos componentes del medio natural que permiten una asignación directa de un valor económico, por oposición a aquellas variable respecto de las cuales, a pesar de ser estas afectadas directamente por la actividad productiva y ser posible su cuantificación contable, no es posible expresar su estimación monetaria, caso en el cual el sistema de cuentas ambientales deberá mantener estos indicadores expresados en términos físicos<sup>108</sup>.

El registro de las cuentas ambientales, ex post, tiene dos limitantes notorias: la primera alude a la no incorporación de los fenómenos que explican los cambios en un período determinado (v.gr., procesos de degradación y restauración que afectan los recursos naturales); la segunda, a la contabilización de la disponibilidad real del inventario de capital originado en el proceso productivo adelantado por el hombre mismo<sup>109</sup>.

Sobre este último aspecto se propone la metodología de consenso desarrollada por la ONU: “cada bien económico debe funcionar como una reserva de valor, el cual depende de las cantidades de beneficios económicos que su propietario puede derivar de dicho bien por poseerlo y hacer uso de él, y este valor usualmente no permanece constante puesto que los beneficios restantes frecuentemente disminuyen con el paso del tiempo”<sup>110</sup>.

---

<sup>104</sup> El cual incluye la cuantificación de los bienes físicos y la expresión cualitativa de los mismos, en términos de calidad ambiental –niveles de contaminación del agua– Rudas Lleras. Op. Cit.

<sup>105</sup> V.gr., información científica que explica el comportamiento biofísico de los ecosistemas, Ibídem.

<sup>106</sup> Ibídem.

<sup>107</sup> V.gr., evolución de las especies bióticas en zonas no intervenidas por el hombre. Ibídem.

<sup>108</sup> V.gr., la pérdida de la diversidad biológica por efecto de la tala de un bosque con fines comerciales. Ibídem.

<sup>109</sup> Ibídem.

<sup>110</sup> Ibídem.

Este enfoque, pues, permite no solo definir el alcance de la evaluación de la gestión ambiental del Estado, bajo el parámetro de la valoración de los costos ambientales, como principio del control fiscal, sino también la orientación que debe tener el informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente, presentado ante el Congreso de la República. En ejercicio de esta función la Contraloría General de la República<sup>111</sup>, así como las contralorías departamentales, distritales y municipales, han presentado los respectivos informes.

Adicionalmente, y como un importante complemento al desarrollo del Sistema de Cuentas Ambientales en nuestro país, el Contralor General de la Nación expidió la Res. 4444 del 21 de noviembre de 1995, mediante la cual adoptó el Plan General de Contabilidad Pública, en el cual incluyó una norma técnica relativa al reconocimiento de los recursos naturales y del ambiente. Con este enfoque, el mismo funcionario profirió la circular externa No. 023 del mismo año, mediante la cual impartió la referida norma técnica en la cual diseña la clasificación y registro contable de las erogaciones aplicadas a las actividades relacionadas con tales recursos, con el fin de reflejarlos en forma independiente, clara, uniforme y razonable.

---

<sup>111</sup> Contraloría General de la República, Informe sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente, octubre de 1993 - agosto de 1994.

## Bibliografía

1. ADL, Inc. *Environmental Auditing. Fundamentals and Techniques*. 2th Ed., 1987.
2. ADL, Inc. *The environmental, Health and Safety Auditor's Handbook*. Cambridge, MA, 1989.
3. Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Documento técnico de soporte*. Bogotá, 2000.
4. ABAD, Darío. *Control de gestión*. Bogotá, 1996.
5. ALFONSO, Nury Hazmine. *Principios básicos para la gestión ambiental*.
6. AMAYA, Uriel. *Fundamentos constitucionales del control fiscal*. Bogotá, 1996.
7. AMAYA, Uriel. *Teoría de la responsabilidad fiscal*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2003.
8. ÁNGEL, Enrique. *Gestión ambiental en proyectos de desarrollo*. Bogotá, 1997.
9. Asociación Española de Valoración Agraria. Madrid, 1995.
10. Asociación Española de Parques y Jardines Públicos. Madrid, 1999.
11. AZQUETA, Diego. *Valoración económica de la calidad ambiental*. Madrid, 1996.
12. Banco Mundial-Fonade-DNP. Bogotá, 2001.
13. BELLVER, Vicent. *Ecología: de las razones a los derechos*. Granada, 1994.
14. BIOMA. *Medio ambiente y agricultura ecológica*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Bogotá, 1995.
15. BUREAU VERITAS. *Memorias curso auditor interno OSHAS 18001*. Bogotá, octubre de 2002
16. CÁRDENAS, Martha. *Planificación ambiental*.
17. CHESNEY, Luis. *Lecciones sobre el desarrollo sustentable*. Caracas, 1993.
18. CLAROS, José; SIERRA, Antonio y SOLANO, Jorge. *Propuesta para la vigilancia del control fiscal dentro del marco del derecho ambiental*. Bogotá, 1999.
19. Código Civil Colombiano.
20. Código Nacional de los Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente. Decreto 2811 de 1974.
21. Contraloría de Bogotá. *Informe sobre el estado de los recursos naturales*. Bogotá, 1998. Documentos varios.
22. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. "Control interno y medio ambiente". Presentación en el VIII Seminario Internacional de Control Fiscal Ambiental, Armenia, 2003.
23. CORTÉS, Magdalena. *Las cuentas nacionales y el sistema de información sobre medio ambiente*. Dane, Boletín de Estadística 477, Bogotá, 1993.

24. DAUBENMIRE, R.F. *Ecología. Tratado de autoecología vegetal*. México, 1990.
25. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane. El patrimonio natural para las cuentas ambientales. Boletín de Estadística 486, Bogotá, 1993.
26. DNV. *Memorias curso de auditor interno ISO 14000*. Bogotá, 1996
27. Diccionario Larousse. 1998.
28. DORRIT, José. dorrit@yahoo.com
29. Econometría S.A., “Valoración de pasivos ambientales en Colombia, énfasis sector eléctrico”. Minminas, 2001.
30. EQM Ltda. *Metodología básica para la realización de diagnósticos ambientales en instalaciones de la Vicepresidencia de Exploración y Producción de Ecopetrol*. Bogotá, julio de 2002.
31. ENKERLIN, Ernesto. *Ciencia ambiental y desarrollo sostenible*. México, 1997.
32. FIELD, Barry. *Economía ambiental*. Madrid, 1995.
33. Foster Wheeler Environmental Co. *Memorias curso ISO 14000 - Sistemas de gerencia ambiental*. Bogotá, 1996.
34. GARCÍA, B. *Programa de auditoría ambiental para campos de producción de la Vicepresidencia de Exploración y Producción de Ecopetrol*. Bogotá, 1994.
35. GUHL, Ernesto. *Medio ambiente y desarrollo*. Bogotá, 1994.
36. HUNT, David. *Sistemas de gestión medio ambiental*. Madrid, 1997.
37. JACOBS, Michael. *Economía verde*. Bogotá, 1995.
38. Ley 42 de 1993.
39. Ley 87 de 1993.
40. LONDOÑO, Jorge. Compañía Partners, citado en Clase Empresarial N° 22, abril de 1995.
41. LUDEVID, Carl. *El cambio global en el medio ambiente*. Madrid, 1998.
42. MACÍAS, Luis Fernando. *Introducción al derecho ambiental*. Bogotá, 1998.
43. MARGALEF, Ramón. *Ecología*. Barcelona, 1991.
44. MÁRQUEZ, Hernando. “Base conceptual y metodológica para la articulación de dos postgrados: Gestión ambiental y Derecho Ambiental”. Monografía para optar el título de especialista en Derecho Ambiental. Bogotá, 1997.
45. MEADOWS, Donella. *Los límites del crecimiento*.
46. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Documentos varios.
47. Ministerio del Medio Ambiente de Francia, citado por Dane. Bogotá, 1993.
48. MORENO, Augusto y DOMÍNGUEZ, Gerardo. *Gestión ambiental y su evaluación*. Bogotá, 2001.
49. MOSO, Teobaldo. *Ecología y conservación del recurso natural*. Bogotá, 1999.



50. NTC 3737 (ISO/CD 14010) - Directrices para las auditorías ambientales. Principios generales de auditorías ambientales.
51. NTC 3738 (ISO/CD 14011/1) - Directrices para las auditorías ambientales. Procedimiento de auditoría. Auditorías de sistemas de gestión ambiental.
52. ODUM, Eugene. *Ecología: El vínculo entre las ciencias naturales y las sociales*. México, 1992.
53. Olacefs/Contraloría General de la República de Colombia. *Guía metodológica para las auditorías ambientales realizadas por las entidades fiscalizadoras superiores*. Bogotá, agosto de 2002.
54. ONDARZA, Raúl. *El hombre y su ambiente*. México, 1993.
55. ONU. Declaración de Estocolmo. Principios 02 y 03. Estocolmo, 1972.
56. ORTEGA, Jorge. Código Nacional de los Recursos Naturales. Temis, Bogotá, 1989.
57. ORTEGA, Ramón y DOMÍNGUEZ, Ignacio. *Manual de gestión del medio ambiente*. Madrid, 1994.
58. PATIÑO, Miguel. *Derecho ambiental colombiano*. Bogotá, 1999.
59. PERRY JOHNSON, Inc. *Memorias curso ISO 14000. Environmental Auditor Training*. Bogotá, 1995
60. QUIROS, César. Manual de Referencia sobre Conceptos ambientales. SECAB. Bogotá, 1992.
61. RAMÍREZ, Eduardo. *El Derecho Ambiental*.
62. REPETTO, Robert. La erosión en el balance general. Cómo contabilizar la pérdida de recursos naturales, en Cien Plan. Chile, 1991.
63. RUSELL, D. *Managing your Environmental Audit*. Chemical Engineering, 1985.
64. RUDAS, Guillermo. *Economía y ambiente*. Bogotá, 1998.
65. Secretaría Distrital de Salud.
66. SEOANEZ, Mariano. *Gran diccionario del medio ambiente*. Madrid, 1996.
67. SEOANEZ, Mariano. *Ingeniería del medio ambiente*. Madrid, 1996.
68. Sistema revisado de cuentas nacionales. La cuenta capital. Balance. Citado por Dane. Bogotá, 1993.
69. SCHERING. *Auditorías de seguridad y protección ambiental*. Documento be2166/sys/common/checkl. Octubre de 1998.
70. SOLANO, Jorge. *La gestión ambiental y su proceso evaluativo en el marco del control fiscal*.
71. STARL, Edmund. *Ordenación y gestión del medio ambiente*. Madrid, 1975.
72. Unesco. Guía didáctica educación y medio ambiente. Madrid, 1999.
73. Universidad Javeriana. Indicadores ecológicos. Instituto de Estudios Ambientales, Ideade. Bogotá, 1988.
74. VALLEJO, María del Carmen. *Toxicología ambiental*. Bogotá, 1998.
75. VARAS, Juan. *Economía del medio ambiente*. México, 1999.
76. VEGA, Leonel. *Un enfoque sistémico para la protección global e integral del medio ambiente*. Bogotá, 1998.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

77. WOODSIDE, G./AURRICHIO, P. *Auditoría de sistemas de gestión medioambiental. Introducción a la norma ISO 14001*. Ed. Mc Graw Hill. Madrid, 2001.
78. ZAPATA, José. *Desarrollo sostenible*. Bogotá, 1977.