



MARCO LEGAL DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN COLOMBIA **(Y la Valoración de los Costos Ambientales)**

*Por Ricardo Botero Villegas
Director de Estudios Sectoriales
Contraloría Delegada para el Medio Ambiente
Contraloría General de la República*

“Actuar localmente, pensar globalmente” (Río de Janeiro 1992)
“Actuar y pensar localmente con visión global” (Estocolmo 2002)

Introducción.-

El ajuste a las premisas del Desarrollo Sostenible, además de interferir directamente en la manera de pensar de los occidentales derivada de un racionalismo filosófico ancestral, apunta a replantear las normas y el Estado de Derecho de las sociedades.

En desarrollo de la soberanía, entendida esta como la facultad que tienen las naciones de otorgarse a sí mismas un ordenamiento legal propio que regule las relaciones de sus conciudadanos entre sí y con el Estado, Colombia asiste a darse un nuevo ordenamiento legal a partir de la Constitución de 1991 y dentro de ese ordenamiento legal, un ordenamiento jurídico ambiental.

La Constitución de 1991 y el Estado que los constituyentes se propusieron en nombre de todos los colombianos implican, entonces, la tarea de generar una legislación que la desarrolle. Es decir que, tanto la Constitución como el estado propuesto, están diariamente en construcción y demandan una estructura jurídica acorde con los principios constitucionales y con las dinámicas internacionales y locales.

Cuando el país aborda la tarea de regularse en materia ambiental, está obedeciendo a las dinámicas internacionales que se venían trazando desde la cumbre de Estocolmo en 1972 y que se cristalizan en la premisa del Desarrollo Sostenible formulada por la comisión Bruntland en 1997, asumida por las naciones Unidas en 1998 y adoptada como política ambiental mundial a partir de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro de 1992.

Desde esa perspectiva y poniendo nuestra normatividad acorde con la dinámica mundial de política ambiental, la Constitución Nacional incluyó 34 artículos ambientales según la Corte Constitucional y 77 o más según fervorosos militantes



de la causa ambiental. El hecho, independiente de lo numérico, significa la adopción de la variable ambiental.

La Constitución, entonces, agrupa varias disposiciones que van dirigidas a sustentar jurídicamente la preocupación de garantizar el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, sin perder de vista la necesidad del desarrollo sostenible y el compromiso con el mismo de parte de todas las entidades del Estado.

La legislación ambiental gira en torno a unos ejes que, articulados, completan la gestión ambiental del Estado y apuntan de manera directa hacia el desarrollo sostenible como premisa a seguir. Esos ejes son los que soportan la legislación en conservación, administración o manejo, vigilancia y control y la parte sancionatoria a quienes incumplen la normatividad ambiental; y el desarrollo sostenible es el sello indeleble que por principio debe acompañar a toda esa legislación ambiental.

Hasta acá la labor a desarrollar por las entidades del poder ejecutivo del sector público más conocidas como “Autoridades Ambientales” y que, tal como las agrupa y estructura la Ley 99 de 1993, conforman el llamado Sistema Nacional Ambiental –SINA-. Lo anterior, sin excluir de las obligaciones ambientales a las demás entidades del Estado.

Sin embargo el constituyente y el legislador, no se conformaron con haber concebido unas autoridades ambientales y unos órganos ejecutores de la política ambiental; concibieron además un control fiscal orientado a evaluar la gestión de las entidades estatales en materia ambiental e incluyeron bajo el manto de dicho control no solo a las autoridades ambientales, sino a todas las entidades del estado sin distinción de su actividad ni de su nivel, sea este nacional, departamental o municipal. Es lo que usualmente se conoce como “Gestión Ambiental Sectorial” en el primer caso y “Gestión Ambiental Territorial” en el segundo.

En primer término señala el artículo 267 de la Constitución Nacional: *“Artículo 267:.... La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales”*.

Pasar de un control fiscal previo a uno posterior implicó, como saben los que llevan largo trecho en las lides del control fiscal, la adopción y el replanteamiento de nuevas estructuras administrativas y jurídicas acordes con la exigencia constitucional. Pero al Control fiscal le queda un horizonte extenso en el desarrollo de lo que la Constitución le ordena:



En el ejercicio del control financiero la armonización de las normas contables no solo frente a las estructuras contables internacionales, sino un mismo lenguaje financiero para la totalidad de las entidades del Estado.

En el tema del control de gestión y resultados, tiene el control fiscal la tarea de trabajar una batería de indicadores de gestión que le permitan evaluar el desempeño de las autoridades auditadas. La discusión está dada entre los que sostienen la tesis de que las Contralorías deben elaborar sus indicadores de gestión y resultados y los que sostienen que son las entidades las que deben construir sus propios indicadores de gestión y las Contralorías evaluarlas con esos indicadores.

Igual ocurre con los temas de eficiencia, economía y equidad a que se refiere el aparte del artículo 267 ya citado: el país no tiene ni ha desarrollado indicadores de eficiencia, economía y equidad y menos a través de normas jurídicamente vinculantes como leyes, decretos o resoluciones.

Todos estos matices constitucionales del control fiscal constituyen la materia prima a desarrollar de manera legislativa en este tema constitucional y, en adelante, nos ocuparemos del último elemento, es decir, de la Valoración de los Costos Ambientales y el papel de las Contralorías frente al tema que enmarca su labor ambiental.

Antecedentes.-

No obstante ser la Constitución de 1991 previa a la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, las tesis del Desarrollo Sostenible y la manera de abordarse por las administraciones ya se conocían desde 1988. Eso explica, en primer lugar, por qué la Constitución colombiana hablaba de desarrollo sostenible antes de ser adoptado por la comunidad internacional en la cumbre de Río de Janeiro.

Pues bien, una de las fórmulas planteadas para hacer realidad el desarrollo sostenible consistió en “internalizar las externalidades ambientales”, concepto económico de gran profundidad al que se vieron abocados los profesionales de esa disciplina. Consideraron los expertos que los costos por los impactos ambientales del desarrollo estaban siendo asumidos por la totalidad del conglomerado social y no toda esa población era receptora de los beneficios de la cadena productiva en que se fundaba ese desarrollo. Así las cosas y bajo la fórmula de que “el que contamina, paga”, había que trasladarle al beneficiario de la cadena productiva los costos ambientales de su actividad. Las autoridades ambientales por su parte se encargarían del cumplimiento de esta internalización de costos y los órganos del control fiscal de velar porque esas autoridades cumplieran el mandato.

Obedeciendo a esta idea, surgieron figuras como las tasas retributivas, las tasas por uso, las transferencias del sector eléctrico, etc., que la legislación a ido desarrollando y reglamentando.

Normatividad Ambiental en el Control Fiscal.-

Siguiendo el norte trazado por la Constitución Nacional, la Contraloría General de la República está llamada a adoptar procedimientos en el ejercicio del control fiscal que ayuden a prevenir el daño ambiental sin obstaculizar el desarrollo socioeconómico del país.

Encontramos en la Carta la adopción expresa de un modelo de desarrollo sostenible que impone en cabeza del Estado y de los particulares, el deber de proteger los recursos naturales con la consiguiente limitación de otros derechos de contenido económico, como el de la libertad de empresa, el de la iniciativa privada y el de la propiedad¹.

Es así como el artículo 8° consagra como uno de los principios fundamentales la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación; el artículo 49 establece el saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del estado; el 58 señala como inherente a la propiedad la función ecológica; el artículo 63 la condición de los bienes de uso público, su inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad; el 67 contiene el papel de la educación en la protección del ambiente. En el artículo 79, norma ambiental por excelencia, la constitución consagra el derecho de todas la personas a gozar de un ambiente sano y garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Además establece como un deber del estado el proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. El artículo 80 establece el deber del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, de imponer las sanciones legales y de exigir la reparación de los daños causados.

Por otro lado, el mismo artículo 80 ordena al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La planificación de sistemas sostenibles de producción, prevista en este artículo, tiene que incluir necesariamente la valoración de los costos ambientales. Lo anterior significa que las entidades estatales, en ejercicio de la función de planificación, deben valorar

¹ Concepto Oficina Jurídica CGR # 80112-092 A de Enero 18 de 2001



los costos ambientales de las actividades de desarrollo económico que realizan o autorizan.

El medio ambiente, como bien jurídico protegido, es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo que son de utilidad pública e interés social. La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social (artículo 1 Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente o Decreto 2811 de 1974).

También señala la Constitución en el artículo 42 que pertenecen a la Nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales que se encuentren dentro del territorio nacional.

Por su parte, la Ley 99 de 1993 atribuye competencias a los Ministerios, a las Corporaciones Autónomas Regionales y a las entidades territoriales para la protección del medio ambiente y el control del aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

El numeral 43 del artículo 5° de la mencionada Ley 99 de 1993, señala que le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente (hoy de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) establecer técnicamente las metodologías de valoración de los costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. En aplicación a este mandato, el Ministerio expidió la Resolución 1478 de Diciembre de 2003 en la que adoptó las metodologías de valoración de costos ambientales aplicables en el país.

El valor de esta Resolución es preponderante y tiene varias características legales y formales:

Como la resolución es expedida diez años después de la Ley 99 de 1993, todos los trabajos de valoración de costos ambientales hechos en el país, sin poner en tela de juicio su calidad, fueron carentes de fuerza legal y obedecieron a investigaciones meramente académicas.

Existen antecedentes en la Contraloría General de la República de numerosos cruces de comunicaciones entre los particulares, el Ministerio del Medio Ambiente y la Contraloría General en los que la responsabilidad de generar las metodologías de valoración de los costos ambientales se trasladaba de una entidad a otra cuando esos particulares requerían información al respecto. Solo hasta que el



Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, en el fallo de una acción de cumplimiento² ordenó al Ministerio del Ambiente generar tales metodologías.

Hasta entonces, la Contraloría General y algunas Contralorías Territoriales como la de Antioquia, habían iniciado tareas conducentes a fincar las metodologías de valoración de costos ambientales. Sin embargo, con la Resolución 1478 de 2003, que por su naturaleza jurídica proviene de la entidad competente según la ley 99 de 1993, las metodologías jurídicamente vinculantes, es decir de obligatoria observancia para el Estado y los particulares, son las contenidas en ese acto administrativo.

Otra cosa muy distinta es la discusión académica sobre las metodologías adoptadas, si son o no suficientes y si se adaptan a la realidad de un país que, como el nuestro, es único en ecosistemas y biodiversidad.

Sin embargo, la adopción de las metodologías de valoración de los costos ambientales por parte del Ministerio de Ambiente no puede interpretarse como la exoneración de la obligación del ejercicio del control fiscal por parte de las contralorías sino, por el contrario, como un avance en la definición de las competencias y del papel de cada entidad en la búsqueda del desarrollo sostenible.

Aquí entra la Contraloría General de la República a ejercer sus potestades de control a la gestión estatal en defensa del medio ambiente y del patrimonio natural de la Nación, para lo cual debe exigir al dueño del proyecto y a la autoridad ambiental encargada de autorizarlo, valorar los costos ambientales que se prevén en el mismo.

Atribuciones legales de la Contraloría General de la República en Relación con la preservación de los Recursos Naturales y la Valoración de los Costos Ambientales.-

Según el artículo 119 de la Constitución Política, la Contraloría tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.

La Carta, además, le señala las funciones a desarrollar por parte del Señor Contralor General de la República y le dice: “Corresponde al Contralor General de la República prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas lo responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación

² Acción de Cumplimiento 2003-02192, Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección 4ª. M.P. Dra. Luz Mary Cárdenas; Ddte: Procuraduría Delegada Agraria y Ambiental.



financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse (artículo 268 Constitución Política).

Por su parte la Ley 42 de 1993 dispone, en su artículo 8°, que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta, entre otras cosas, en la valoración de los costos ambientales que permitan cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales, el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

El artículo 46 de la misma ley, en desarrollo del numeral 7 del artículo 268 de la Constitución, establece que el Contralor General de la República debe presentar al congreso un Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente por lo que deberá reglamentar la obligatoriedad, para las entidades vigiladas, de incluir en todo proyecto de inversión pública, convenio, contrato o autorización de explotación de los recursos naturales, la valoración en términos cuantitativos del costo – beneficio sobre la conservación, restauración, sustitución, manejo en general de los recursos naturales y degradación del medio ambiente, así como su contabilización.

También es claro, según el Decreto - Ley 267 de 2000- , que uno de los objetivos de la Contraloría General de la República es el de evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente.

Entre tanto, el artículo 54 del Decreto Ley 267 de 2000 que reglamenta el Control Fiscal, establece las funciones de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente y dentro de ellas, la de propender porque el cálculo real y efectivo de los costos ambientales y de las cargas fiscales ambientales, sea incluido en las políticas, estrategias y gestión de las entidades y organismos fiscalizados, en todo lo que tiene que ver con la recuperación de los ecosistemas, con la conservación, protección, preservación, uso y explotación de los recursos naturales y del medio ambiente.

Lo anterior nos lleva necesariamente a concluir que una cosa es exigir que se incluya la valoración de los costos ambientales por parte de los dueños de los proyectos económicos sean públicos o privados y por parte de las autoridades ambientales en su régimen de permisos y licencias, y otra cosa muy distinta es hacerlo por quien le corresponde por mandato legal.

De conformidad con las anteriores normas constitucionales y legales, el control de resultados incluye la valoración de los costos ambientales y el Contralor General

de la República debe propender porque las entidades vigiladas incluyan el cálculo real y efectivo de los costos ambientales en sus políticas, estrategias y gestión.

El Control Macro, el Control Micro y el Control de Advertencia.-

En desarrollo de sus funciones, la Contraloría General de la República ha establecido tres tipos de control, a saber:

- a) El Control Macro.- A cargo de las Direcciones de Estudios Sectoriales – DES- y de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas, se encargan, entre otras funciones, del análisis de las políticas públicas, de los pronunciamientos sobre el comportamiento general de los sectores, de realizar estudios sobre temas específicos que afectan a cada sector, seguimiento a proyectos de ley relacionados con sus temas particulares, soporte del control fiscal micro en cuanto a diagnósticos sectoriales, así como las demás funciones que les señala el artículo 53 del decreto Ley 267 de 2000.

En Desarrollo del control macro y desde la perspectiva ambiental, la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente a través de la Dirección de Estudios Sectoriales y con el apoyo de los grupos auditores del control micro, de las Gerencias Departamentales y de las demás Contralorías Delegadas Sectoriales, elabora el Informe del Estado de los recursos Naturales y del Ambiente que le impone al Contralor General el numeral 7 del artículo 268 de la Constitución.

Es importante señalar que el informe nace en los debates de la Asamblea Constituyente de 1991 cuando la institucionalidad ambiental se soportaba exclusivamente en el Instituto de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente –INDERENA- entidad adscrita al Ministerio de Agricultura. Quisieron los constituyentes que la Contraloría General de la República llevara un inventario de los recursos naturales, su aprovechamiento y degradación, como ente máximo de la protección de los recursos públicos.

Posterior a la Constitución y con la promulgación de la Ley 99 de 1993 que crea el Ministerio del Medio Ambiente y estructura el Sistema Nacional Ambiental –SINA- con sus Corporaciones Autónomas Regionales, sus Institutos de Investigación y sus Autoridades Ambientales Urbanas, entre otras, la función de levantar un inventario y estado de los recursos naturales fue asumida por el Instituto de Estudios Ambientales –IDEAM- como el encargado, por la ley 99, del manejo de la información ambiental del país. De tal manera que el diagnóstico físico del estado de los recursos naturales

lo reporta el IDEAM en su “Informe del Estado de los Recursos Naturales Renovables en Colombia”.

El Informe anual de la Contraloría, en cumplimiento del artículo 268 numeral 7 de la Constitución, versa entonces sobre la inversión y el gasto ambiental de las entidades del Estado sean estas misionalmente ambientales o sean sectoriales. También incluye el informe la evaluación de las políticas ambientales y el cumplimiento de las metas ambientales del Plan Nacional de Desarrollo, un reporte que hacen las contralorías territoriales sobre la inversión y gasto ambiental de los municipios y departamentos; y, por último, se escogen anualmente dos temas de relevancia ambiental con el propósito de construir una línea base de información sobre gasto e inversión en esos temas y la gestión desplegada sobre los mismos.

- b) El Control Micro.- A cargo de las Direcciones de Vigilancia Fiscal –DVF-, es el que ejerce la Contraloría general de la República a través de sus grupos de auditoría y de manera particular en cada sujeto de control o entidad vigilada. Este se hace por tres modalidades de auditoría a saber: Ordinaria, Especial y Abreviada y se encuentra regulado por la Guía de Auditoría con Enfoque Integral “Audite 2.2”.

En lo relacionado con las funciones ambientales del control micro, la Contraloría General está llamada a incorporar la variable ambiental en los memorandos de encargo de sus auditorías y en los informes sobre las mismas; labor que empieza por la capacitación ambiental de sus auditores.

- c) El Control de Advertencia.- Es una función de ley establecida en el decreto 267 de 2000 como la posibilidad que tiene la Contraloría de avisar la inminencia de un deterioro patrimonial a los recursos del Estado. Aunque ha sido materia de debate y discusión por la posible contraposición con el concepto del control posterior a que se refiere la Constitución, ha sido legalmente validado en la medida en que el ejercicio del control implica el acompañamiento de los procesos desde sus inicios lo que ha permitido a la Contraloría detener a tiempo deterioros fiscales importantes.

En materia ambiental el Control de Advertencia tiene directa relación con el Principio de Precaución establecido en el artículo 1 numeral 6 de la Ley 99 de 1993.

Con este marco de referencia normativo, la Contraloría General de la República evalúa, en términos generales, la incorporación de la noción de sostenibilidad ambiental en la gestión de las entidades del Estado.

La Valoración de los Costos Ambientales.-

La valoración de los costos ambientales tiene un enfoque jurídico, un enfoque económico y un enfoque técnico.

Desde el punto de vista jurídico se busca el desarrollo de los artículos ambientales de la Constitución para promover, en todos los niveles del Gobierno, la adopción de políticas y programas de carácter público dedicados al mejoramiento de la calidad ambiental. Esas políticas se convierten en normas cuya efectividad debe medirse también a través del Control Fiscal.

Desde el punto de vista económico se efectúan los siguientes análisis:

Análisis costo - efectividad: consiste en observar la manera más económica de lograr un objetivo determinado de calidad ambiental, o lo que es lo mismo, de lograr el máximo mejoramiento de cierto objetivo ambiental, para un gasto determinado de recursos. La acepción clara de la eficiencia en términos ambientales significa producir el resultado esperado con el mínimo de recursos naturales afectados; de la relación costo-efectividad se define la eficiencia.

Análisis costo - beneficio: en este análisis los economistas se interesan solo en los costos para alcanzar determinada meta ambiental y se considera la principal herramienta analítica utilizada para evaluar las decisiones ambientales.

Desde el punto e vista técnico debe tenerse en cuenta que la valoración de los costos ambientales es un principio de control fiscal. La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente en el caso de la Contraloría General de la República y cada contraloría territorial, por lo tanto, están llamadas a establecer mediante acto administrativo, los criterios para abordar desde sus competencias las metodologías oficiales de valoración de los costos ambientales. Esto no solo en los procesos fiscales por detrimento o daño al patrimonio natural, sino también en la vigilancia a las entidades estatales para que incorporen la dimensión ambiental en sus planes, políticas y programas.

Metodologías.-

A partir del objetivo surge de nuevo la inquietud: Deben las contralorías generar las metodologías de valoración de los costos ambientales? Las deben generar las autoridades ambientales? o los particulares y entidades estatales solicitantes de la licencia ambiental y dueños del proyecto deben hacer la valoración de los costos ambientales dentro del estudio de impacto ambiental que acompaña a toda solicitud de licencia o permiso?.



Aún el mundo se encuentra sin definir metodologías de valoración de costos ambientales en razón a las discusiones de orden académico que se han planteado alrededor del tema, lo que limita la adopción legislativa de alguna en particular a riesgo de dejar por fuera aspectos relevantes que impidan el cumplimiento de la obligación de internalizar la totalidad de los costos ambientales.

Fuentes de valoración.-

Al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en desarrollo del mandato que le confiere el artículo 5 numeral 43 de la Ley 99 de 1993, le corresponde establecer técnicamente las metodologías de valoración de los costos ambientales.

Esta actividad se desarrolló por mandato de la sentencia de la Acción de Cumplimiento 02192 de 2003 interpuesta por la Procuraduría Delegada Agraria y Ambiental y que cursara en la sección cuarta del tribunal contencioso administrativo de Cundinamarca. La sentencia de la citada acción dio lugar a la Resolución 1478 de 2003 del Ministerio en el que se establecen oficialmente para Colombia las metodologías de valoración de los costos ambientales.

Como quiera que la competencia para fijar tales metodologías se la entregó la Ley 99 de 1993 al Ministerio y este las señaló en la Resolución 1478 de 2003, dicho acto administrativo es de carácter general y es jurídicamente vinculante, es decir, obliga a particulares y a entidades a su observación e implementación.

Los órganos de control, por lo tanto, están llamados a adoptar lo pertinente de la resolución 1478 en lo que tiene que ver con el control fiscal ambiental y exigir la aplicación de la misma a sus sujetos de control. En el caso de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente su control fiscal ha de enfocarse a exigirle al Ministerio el cumplimiento de su labor de generar las políticas ambientales en torno al tema; esto es, su orientación a las CAR en la aplicación de las metodologías adoptadas y su inclusión en la normatividad que regula el régimen de licencias ambientales y los estudios de impacto ambiental tanto en las CAR como en el mismo Ministerio.

El papel de la Contraloría en la Protección del Medio Ambiente.-

Teniendo claro, como quedó indicado más arriba, que uno de los objetivos de la Contraloría General de la República es el de evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público de los recursos naturales y del medio ambiente, podemos afirmar que para el

cumplimiento de ese objetivo, la Contraloría está llamada a ejercer vigilancia y control fiscal en tres frentes distintos y claramente definidos así:

- Fiscalización de las Autoridades Ambientales del orden nacional, institutos de investigación y demás organismos del Sistema Nacional Ambiental a que se refiere la Ley 99 de 1993 exceptuando las autoridades ambientales urbanas que son de competencia de las contralorías territoriales respectivas.
- Fiscalización de las demás entidades estatales;
- Fiscalización a los Particulares que manejen fondos de la Nación y que utilicen en su actividad económica los recursos naturales

A quién corresponde la valoración de los costos ambientales?

De las diferentes presentaciones que en la Oficina Jurídica de la Contraloría general se realizaron sobre el tema del papel de la entidad como organismo de control frente al medio ambiente, surgió la discusión sobre el planteamiento que se hizo en el sentido de que es la Contraloría General de la República la entidad a la que la Constitución Política le atribuye la función de la valoración de los costos ambientales y que por lo tanto, debe prescribir los métodos para llevarla a cabo, o bien utilizar las metodologías técnicas de valoración de los costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables que corresponde desarrollar al Ministerio del Medio Ambiente conforme al numeral 43 del Artículo 5 de la Ley 99 de 1993.

Para dirimir la dicotomía planteada se tiene en cuenta que dadas las competencias asignadas al Ministerio del Ambiente por la Ley 99 de 1993 y desarrolladas, en principio, por la Resolución 1478 de 2003, el control fiscal, por ser de carácter posterior por mandato constitucional, propósito que eliminaba la coadministración del estado, debe velar por la aplicación de las metodologías y no propiamente debe hacer valoración de costos a los proyectos.

Solo en la cuantificación del daño ambiental dentro del proceso de responsabilidad fiscal y con el instrumento oficial de valoración (Hoy la Resolución 1478 de 2003 del Ministerio de Ambiente) ha de hacer valoración de costos ambientales el órgano de control fiscal.

En caso de juicios de responsabilidad fiscal por daño ambiental, otro factor entra a ser relevante y es la oportunidad de la prueba y la manera como se aduce al proceso. En el respeto al debido proceso, la metodología aplicada en la valoración y el momento de la misma son determinantes en la legalidad de la prueba, pues no se puede omitir el derecho fundamental de los particulares a controvertirla. De ahí que la valoración por sí misma no constituye un elemento de la función del



Control Fiscal en la medida en que no esté enfocada al resarcimiento del perjuicio causado.

La valoración y el Control de Advertencia.-

En ejercicio del control de advertencia puede proceder la valoración específica de los costos ambientales para que estos se mitiguen, corrijan o se asegure un mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Ello implica, por parte del órgano de control, el desarrollo de dicha función de advertencia ajustado específicamente a proyectos aprobados o en curso de aprobación. Sin embargo por tratarse de acciones futuras son altamente vulnerables a inexactitudes toda vez que la valoración será siempre contingente e hipotética.

Conclusiones.-

Todo lo anterior nos lleva a las siguientes conclusiones:

- Son muchas las funciones ambientales del control fiscal, entre ellas velar por la protección y el usos racional de los recursos naturales dentro del marco del desarrollo sostenible porque esa es la política adoptada por la comunidad internacional y por el país en su Constitución Política y en el ordenamiento jurídico.
- El Control Fiscal Ambiental tiene en cuenta la exigencia a las entidades del Estado de la necesidad de incluir en sus políticas, planes y proyectos la variable ambiental con enfoques de sostenibilidad.
- La valoración de los costos ambientales no es un objetivo ambiental del control fiscal en sí mismo, sino un instrumento que le permite al ente de control evaluar la gestión de las entidades y señalar responsabilidades.
- La formulación de las metodologías para valorar los costos ambientales es competencia legal y exclusiva del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial como lo establece el numeral 43 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993. El control fiscal está llamado a velar por que se apliquen, implemente y, eventualmente, señalar las deficiencias que puedan presentar dichas metodologías hasta construir un instrumento idóneo de valoración.
- Es jurídicamente viable adelantar procesos de responsabilidad fiscal por daño a los recursos naturales y para ello el control fiscal está llamado a practicar todos los principios del debido proceso, decretar y hacer la valoración en la oportunidad procesal válida y con las metodologías oficiales.

RICARDO BOTERO VILLEGAS
Director de Estudios Sectoriales



**Contraloría Delegada Para el Medio Ambiente.
Contraloría General de la República**