



**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DE LA AUDITORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**

**La importancia del Sistema
nacional Ambiental en la
preservación y Protección del
medio Ambiente Colombiano**



©Auditoría General de la República

Autores: Raúl Saade Gómez & Isaac De León Beltrán

Documento No. 2, diciembre de 2015

Edición: Auditoría General de la República. Dirección de Estudios Especiales y apoyo Técnico

Bogotá. Colombia

email: estudiosespeciales@auditoria.gov.co

Este documento se elaboró para análisis y discusión en el marco del proyecto “Capacitación y fortalecimiento de las competencias de los funcionarios en el control fiscal y de la ciudadanía en control social nacional”, con el objeto de apoyar a la Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico en elaboración de un estudio y análisis sobre las disposiciones constitucionales y de las políticas públicas ambientales territoriales que sirva como insumo para construir lineamientos de control a la vigilancia de gestión fiscal a las políticas y recursos destinados a la protección de recursos naturales y del medio ambiente, en el ámbito territorial, con el propósito de realizar un proceso de gestión del conocimiento y capacitación con los funcionarios del Área Misional de la Entidad. Las opiniones y datos en él consignados, son responsabilidad del autor y no compromete a la Auditoría General de la República.

La importancia del Sistema Nacional Ambiental en la Preservación y Protección del Medio Ambiente Colombiano

Raúl Alfonso Saade Gómez¹ & Isaac De León Beltrán²

Resumen: La Constitución de 1991, desarrolló la protección del medio ambiente, como uno de sus pilares fundamentales, tan es así que muchas veces se señala que esta fue una Carta Política ambiental. Es papel de la Auditoría General de la República vigilar la función y desempeño de la Contraloría General de la Nación y de las contralorías territoriales por mandato constitucional. Estas a su vez ejercen un control fiscal sobre el Ministerio de Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, los Departamentos, Municipios y Distritos, los cuales se encargan de vigilar y salvaguardar el medio ambiente de conformidad con las competencias asignadas. Este documento busca poner de presente la importancia del papel que juega la Auditoría General de la República, como entidad vigilante e influyente en las Contralorías, para que estas a su vez estén al tanto del control fiscal medio ambiental de cada ente supervisor.

¹ Consultor de la Auditoría General de la República, Abogado Asesor de Entidades Estatales

² Consultor de la Auditoría General de la República, Investigador de la Fundación Ideas para la Paz y Director Académico de la Fundación Ingeniería Jurídica.

Introducción

La finalidad de este documento es mostrar como la Auditoría General de la República puede apoyar y colaborar para que desde el Ministerio de Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos, Municipios y Distritos, se promueva por la protección de un medio ambiente sano.

Lo anteriormente descrito es posible debido a que corresponde la Contraloría General de la República y a las Contralorías Territoriales ejercer un control fiscal sobre las entidades encargadas de la salvaguarda del medio ambiente. Y así mismo corresponde a la Auditoría General de la República ejercer la gestión fiscal sobre las Contralorías según mandato Constitucional³, generando puntos de opinión los cuales pueden ser de gran aporte en lo que a la protección de medio ambiente se trata.

De igual forma es primordial la realización de este análisis, dado que se analizó en París, Francia la cumbre climática COP 21, en donde 150 Jefes de Estado mundiales, discutieron sobre el cambio climático y el medio ambiente, allí el Presidente Juan Manuel Santos, indicó que la paz en Colombia traerá beneficios ambientales, debido a que se suspenderán los atentados a los oleoductos y a la infraestructura lo cual crea graves daños ambientales sobre los ríos, mares y sobre el ecosistema en general⁴.

³ Constitución Política Colombiana. artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

⁴ Intervención del Presidente de la República de Colombia Juan Manuel Santos, en la cumbre de COP 21. París, Francia. Noviembre de 2015.

El medio ambiente en la Constitución del 91

El derecho a un ambiente sano es desarrollado en diversos artículos de la Constitución del 91. De esta manera se ve plasmada su protección en distintos preceptos de nuestra carta, a continuación se señalan unos de los más importantes.

El artículo 8 consagra “que es obligación del Estado y de todas las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”. El artículo 79 se señala que “es derecho de todas las personas gozar de un ambiente sano, la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo, y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro efectivo de estos fines”.

De igual manera el artículo 80 define que, “la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, prevenir los factores de deterioro ambiental y cooperar con las naciones vecinas en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas”.

En los artículos 87 y 88 indican la importancia de “la procedencia de las acciones de cumplimiento y populares para proteger el derecho a gozar de un medio ambiente sano”.

El artículo 95 consagra que es deber de toda persona y ciudadano “Número 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y de velar por la conservación de un ambiente sano”, el artículo 150 señala que al congreso le corresponde hacer las leyes, y que tiene las siguientes funciones; “Número 7. Reglamentar, mediante la expedición de leyes, la creación y funcionamiento de corporaciones autónomas regionales”, el artículo 267 señala inciso 3 señala que corresponde a la Contraloría “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. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial” y en la obligación de que el Contralor General presente al Congreso un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente, se ve consagrado en el artículo 268 número 7; el artículo 277 número 4 le asigna al Procurador General de la Nación “la función defender los intereses colectivos, y en especial el ambiente”; el artículo 289 consagra la posibilidad de que “los departamentos y municipios ubicados en zonas limítrofes adelanten, junto con sus entidades homólogas de los países vecinos, programas de cooperación e integración dirigidos, entre otros objetivos, a la preservación del medio ambiente”, el artículo 300 señala las competencias de las asambleas, el número 2 sostiene que “la competencia que tienen las asambleas departamentales para regular, por medio de ordenanzas, temas relacionados con el ambiente”, el artículo 302 contempla que “la ley podrá establecer para uno o varios Departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas”. El

artículo 317 sostiene que “La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.

De tal importancia Constitucional se ha referido la Honorable Corte Constitucional cuando señaló que, *“En la Constitución de 1991 la defensa de los recursos naturales y medio ambiente sano es uno de sus principales objetivos, como quiera que el riesgo al cual nos enfrentamos no es propiamente el de la destrucción del planeta sino el de la vida como la conoce”*⁵.

De esta manera se ve plasmado en casi 43 artículos, la importancia que tiene el medio ambiente en nuestra carta política, la cual consagra unos lineamientos para su protección. En igual sentido, cómo los miembros del Sistema Nacional Ambiental (Ministerio de Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos, Municipios y Distritos), son los encargados de la política, ejecución, ejercicio y administración de los recursos naturales. Y de como las Contralorías deben, salvaguardar y ejercer un efectivo control ambiental.

El Sistema Nacional Ambiental y su influencia en el medio ambiente

La ley 99 de 1993 impartió las disposiciones en donde se crea el Sistema Nacional Ambiental, y define cuales son los organismo que deben ser los encargados de la conservación del medio ambiente Colombiano. Con la creación de este importante organismo se busco tener un capital humano técnico y competente capaz de aportar gran conocimiento en pro del medio ambiente, al respecto se ha señalado: *“Un resultado muy valioso alcanzado por el SINA es la conformación de un grupo humano de especialistas, expertos y funcionarios muy capaces y comprometidos, que constituyen un ingrediente esencial para avanzar en el conocimiento de nuestras características ambientales y desarrollar las acciones propuestas para avanzar en la búsqueda de formas de desarrollo sostenible”*⁶.

El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible es el encargado del coordinación de SINA, y tal y como lo señala el artículo 2 de la Ley 99 de 1993, es el *“organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible”*.

Por su parte las Corporaciones Autónomas Regionales, son entidades que se encargan de la protección y preservación del medio ambiente en las regiones. El artículo 23 de la Ley 99 de 1993, las define como los *“encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción,*

⁵ Sentencia Corte Constitucional. C- 339 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁶ Guhl Nannetti Ernesto - Pablo Leyva. La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?. Bogotá. FESCOL. 2015.

el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”.

A su vez la Corte Constitucional señala que “Las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades descentralizadas que están a cargo de la planeación y promoción de la política ambiental regional, y constituyen no un típico ejemplo de descentralización territorial, sino, mejor, de descentralización por servicios, toda vez que su jurisdicción puede comprender varios municipios y varios departamentos. La gestión encomendada por la Constitución y la ley a las CAR está sujeta a la coordinación de una autoridad central, por lo que se constituyen en organismos de ejecución de políticas públicas nacionales en el orden regional, lo que implica que sus competencias emanan del Estado central”⁷.

Hay que tener sumo cuidado en la elección del Director de las Corporaciones Autónomas Regionales, debido a que su escogencia, depende de una asamblea corporativa y de un consejo directivo, las cuales son complejas y tienen mucha incidencia política. Lo anterior conlleva a que en vez de ser un ente que busca la salvaguarda y protección del medio ambiente, se convierte en una entidad manejada al antojo de los políticos y en donde solo se busca satisfacer los intereses personales de estos.

Los Departamentos, Municipios y Distritos, son los entes territoriales encargados de la protección del medio ambiente y de los recursos renovables, es así, como en los planes de desarrollo de estos entes autónomos debe estar inmersa la protección al medio ambiente. Sus funciones están definidas en los artículos 64 y 65 de la Ley 99. El profesor Manuel Rodríguez Becerra señala que, “A su vez, las principales funciones de las entidades territoriales se concentran en el saneamiento ambiental, como responsables primarios que son de áreas tan críticas como la disposición de basuras y aguas servidas, y la provisión de agua potable. También les compete promover la educación ambiental y la preservación, control y vigilancia de recursos naturales renovables de su jurisdicción, funciones que deben realizar conjuntamente con las corporaciones”⁸.

Es importante señalar de conformidad con todo lo anteriormente expuesto, que se debe promulgar por una efectiva articulación entre las entidades del SINA, para que de esta forma se pueda promover por una efectiva protección del medio ambiente y un gestión eficiente de cada una de las entidades encargadas de la protección.

El papel de la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales

La contraloría General de la República es la encargada de la vigilancia del control fiscal en Colombia, a su vez las contralorías Departamentales y Municipales realizan ese mismo control en el ámbito territorial.

⁷ Sentencia Corte Constitucional. C- 462 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

⁸ Rodríguez Becerra, Manuel. *La política ambiental del fin de siglo: Una agenda para Colombia*. Bogotá. CEREC. 1994.

La Constitución Política de 1991 en su artículo 267 consagra que “El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”; a su vez el artículo 272 señala, “La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva”.

De esta manera corresponde a las contralorías ejercer un control fiscal ambiental sobre el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, los Departamentos, Municipios y Distritos; promulgando a que se inviertan los recursos necesarios para la protección del medio ambiente. En este aspecto hay que diferenciar si los recursos son provenientes de la nación o son recursos propios de los entes territoriales, debido a que respecto a los primeros es la Contraloría General de República la que ejerce fiscalización, salvo en casos excepcionales en donde están facultados por la Constitución y la Ley para realizar control fiscal sobre los recursos propios de cada ente territorial, los cuales en principio son fiscalizados por las Contralorías Departamentales o Municipales según sea el caso en concreto.

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a lo anterior y ha señalado que:

“Por ello, en desarrollo de estos principios, la Corte tiene bien establecido que la facultad de injerencia de la ley en los recursos de las entidades territoriales es distinta, según que se trate de dineros que provienen de los ingresos de la Nación (recursos exógenos), o de recursos que provienen de fuentes propias de las entidades territoriales (recursos endógenos). Así, es obvia que en relación con recursos territoriales provenientes de fuente endógena (recursos propios), la posibilidad de intervención de la ley es restringida, pues de otra forma la autonomía financiera de las entidades territoriales se vería vulnerada. En cambio, la ley puede regular más intensamente la forma de utilización de los recursos territoriales exógenos.

(...)

La Contraloría General de la República tiene facultades amplias para ejercer control sobre los recursos exógenos de las entidades territoriales, mientras que su intervención en relación con los recursos endógenos debe ser excepcional.

(...)

Algo distinto sucede con los recursos propios de las entidades territoriales, respecto de los cuales la intervención de la Contraloría General, en los términos del artículo 267 Superior, deberá ser excepcional; ello, en la medida en que estos recursos son asuntos propios de los entes territoriales, que delimitan su ámbito esencial de autonomía en tanto a manifestaciones del fenómeno de descentralización prescrito por el constituyente”⁹.

Por otro lado las Contralorías son las encargadas de que fiscalmente las entidades sigan lo parámetros constitucionales en lo que a la protección del medio ambiente y lo recursos naturales

⁹ Sentencia Corte Constitucional. C- 364 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett

se trata, tal y como es estipulado por el artículo 267 inciso 3 de nuestra Constitución Política, “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”.

Las Gerencias Departamentales, ejercen control fiscal sobre las Corporaciones Autonomas Regionales, de acuerdo a los postulados de la Ley 1474 de 2011, en este evento la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente da los lineamientos y parámetros que se van a aplicar en las auditorías que se realizan sobre cada una de las Corporaciones.

De esta forma, la vigilancia del control fiscal que se ejerce sobre las Corporaciones Autonomas Regionales es facultad de la Contraloría General de la República y no de las Contralorías territoriales como muchas veces se puede llegar a suponer. La ley 99 de 1993 en su artículo 48 expuso que, *“La Auditoría de las Corporaciones Autónomas Regionales creadas mediante la presente Ley, estará a cargo de la Contraloría General de la República...”*. Esta fiscalización se realiza a través de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente de conformidad con los postulados del Decreto 267 de 2000.

Respecto al Ministerio de Medio Ambiente, es la Contraloría Delegada de Medio Ambiente la que realiza la Auditoría cada año.

Sobre los entes territoriales, ejerce el respectivo control fiscal, las Contralorías Departamental, Municipal o Distrital según sea de su competencia.

La Contraloría Delegada para El Medio Ambiente, tiene 90 profesionales encargados de realizar auditorías sobre los entes que deben salvaguardar los recursos naturales. Es

importante señalar que respecto a las Gerencias Departamentales de la Contraloría, el personal profesional es muy escaso, debido a que no existen más de dos funcionarios por Gerencia dedicados al tema ambiental; e incluso hay gerencias que no tiene personal disponible para ejercer esa labor.

Así las cosas, los Contralores tienen facultades de suma importancia para la protección de los derechos al medio ambiente que deben gozar todos las personas, dado que con su poder fiscalizador puede iniciar investigaciones fiscales de contenido medio ambiental, las cuales pueden tener incidencias económicas, disciplinarias o penales sobre el sujeto que recaigan.

La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, realiza las auditorías sobre temas específicos relacionados sobre el medio ambiente, es decir lo que analizan es el tema medio ambiental y según los intereses del ecosistema. De esta manera no se detiene en factores contractuales, como por ejemplo si la contratación de la papelería se desarrollo bien o si hay problemas en el parque automotor. Así lo que se busca es promulgar por la protección de un ambiente sano para todas las personas. Este control es posterior y selectivo de conformidad con lo dispuesto en la sentencia C-103 de 2015. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que, *“Resultado de estos debates fue la abolición definitiva del sistema de control previo y la adopción del control posterior y selectivo, según se expresa en el artículo 267 de la Constitución de 1991, en el cual se estableció la vigilancia de la gestión fiscal sobre todas las entidades públicas, y los particulares y entidades que manejen bienes o fondos de la Nación y se suprimió el control previo y perceptivo que fue reemplazado por el posterior y selectivo, que comprende: un control financiero, de gestión y de resultados, basado*

en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales¹⁰.

La incidencia de la Auditoría General de la República

En relación con la protección de los recursos del medio ambiente la Auditoría General de la República juega un papel muy importante, debido a que esta entidad es la encargada de vigilar las gestiones que realizan las contralorías, pudiendo de esta forma incidir en la protección del medio ambiente de nuestro país, por intermedio de las decisiones, investigaciones y promulgaciones que realicen las Contralorías. Esta facultad que recae en la Auditoría es de carácter constitucional y esta consagrada en el artículo 274 de la Constitución, y señala, “La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal”.

Esta importancia que la Constitución y las leyes de la República le atribuyen a la Auditoría se puede ver reflejada en la reunión que se desarrolló con la Contralora Delegada para el Medio Ambiente, en donde señaló que, “El papel que debe jugar la Auditoría es sumamente importante, debido a que existen dificultades sobre la valoración de los costos ambientales.

Es importante respecto al tema medio ambiental, que la Auditoría General de la República imparta los lineamientos y oriente a las Contralorías en los temas de colaboración de costos ambientales. Lo anterior debido a que existen vacíos

conceptuales en donde la Auditoría, puede jugar un papel fundamental, debido a que se necesitan bases claras respecto al tema medio ambiental y las metodologías a aplicar, las cuales deben ser impartidas por la Auditoría.

De igual forma, sería muy importante el papel que juega la Auditoría en la protección al medio ambiente, trabajando mancomunadamente con las Contralorías y de esta forma poder controlar que se debe una efectiva protección y garantizar un ambiente sano”.

Tabla . Preceptos Normativos

Entidad	Normatividad
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ley 99 de 1993, Decreto 3570 de 2011
Corporaciones Autónomas Regionales	Ley 99 de 1993, Decreto 1768 de 1994, Decreto 1339 de 1994, Decreto 1200 de 2004, Decreto 2011 de 2006,
Departamentos	Ley 99 de 1993, Ley 1549 de 2012
Municipios y Distritos	Ley 99 de 1993, Ley 1549 de 2012
Contraloría General de la República	Ley 99 de 1993 art 48, Decreto 267 de 2000
Contralorías Territoriales	CP art 272, Ley 1474 de 2011
Auditoría General de la República	Decreto 227 de 2000

10 Sentencia Corte Constitucional, C- 103 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

Referencias bibliográficas

1. Guhl Nannetti Ernesto - Pablo Leyva. La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?. Bogotá. FESCOL. 2015.
2. Rodríguez Becerra, Manuel. La política ambiental del fin de siglo: Una agenda para Colombia. Bogotá. CEREC. 1994
3. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Segunda edición, 2014.
4. Constitución Política de 1991.
5. Ley 99 de 1993.

**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DE LA AUDITORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**



DOC DE TRABAJO

