

## **Reseñas Marco teórico: Legislación internacional del control fiscal, en el marco de las contralorías territoriales**

### **Reseña 1**

**Información bibliográfica:** Cabrera, Garavito D. M. (2014). *Impacto del control fiscal ambiental en la optimización de los recursos naturales y el ambiente*. Bogotá. 404 páginas. Tesis para optar por el grado de Magíster en Derecho Administrativo – Universidad del Rosario.

Reseñado por: Luz Angela Valenzuela Acosta. Economista, Especialista en Finanzas Corporativas, Especialista en Filosofía Contemporánea y Candidata a Magister en Filosofía Contemporánea – 2020.

**Contexto:** La Constitución Política de Colombia (1991), en su artículo 79, reza: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”. Con este artículo, se reconoce un derecho colectivo que obliga a la revisión de los recursos públicos medioambientales. Además, en el artículo 268 de la misma, que corresponde a la lista de atribuciones del Contralor General de la República, se expone en el numeral 7: “Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente”. Esto implica una responsabilidad del control fiscal sobre el patrimonio ambiental colombiano. Bajo este contexto, el objetivo de esta tesis es ofrecer un análisis sobre si el ejercicio del control fiscal (desde las diferentes entidades) ha respetado los postulados constitucionales que conduzcan a la protección de los recursos naturales, lo que implica una observación del problema jurídico. (pág. 7). Para el efecto, Cabrera se propone el logro de objetivos como: Un estudio del marco normativo referido al control fiscal ambiental, para determinar su alcance a nivel constitucional; identificar los mecanismos que tiene el control fiscal, aplicables a la protección del medio ambiente y los recursos naturales; identificar la problemática y falencias del control fiscal para la conservación de los recursos naturales, describiendo algunas alternativas a partir del análisis de doctrinas emitidas al respecto, para finalmente, proponer algunas soluciones que contribuyan a mejorar la gestión del control pertinente (págs. 8-9).

**Síntesis del contenido:** El propósito de este trabajo, es contribuir a la resolución del problema jurídico, a partir de la revisión de doctrinas e informes emanados de los organismos de vigilancia y control (Contraloría General de la República), partiendo de la premisa: “El control fiscal ha alcanzado los fines para los cuales fue instituido constitucionalmente en Colombia”. (pág. 10). De esta forma, esta tesis se divide en dos grandes partes: Una teórica, referida al control fiscal (general y medioambiental) y la participación ciudadana; y una práctica, a partir de algunos análisis de informes provenientes de las autoridades de vigilancia y control pertinentes. Esta investigación es de tipo deductivo, desde la que se realiza un examen cualitativo, que ofrece una observación teórico-práctica de la problemática planteada.

El primer título referido al marco teórico, está dividido en tres capítulos, siendo el primero de ellos el más extenso, denominado: El control fiscal, desde el que se expone el marco normativo concerniente

a la Constitución Política de 1991, la Ley 42 de 1993 (Principios constitucionales), la Ley 1474 de 2011 que corresponde al Estatuto Anticorrupción (prevención, investigación y sanción de actos de corrupción), en el que se circunscribe y contextualizan las atribuciones en materia ambiental, haciendo énfasis en los diferentes mecanismos de control, concernientes a los sistemas de control (financiero, de legalidad, de gestión y de resultados), incluyendo además, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno pertinente. Al respecto, la autora realiza una exposición significativa sobre los antecedentes del control fiscal en Colombia desde la colonia, hasta nuestros días, respecto de la evolución del control fiscal y las finanzas públicas, apoyándose en los aportes de autores como Jairo Gómez, Edwin Espinal y Francisco Silvestre. Considerando posteriormente, de manera significativa, el énfasis de la contribución que tuvo la misión Kemmerer (1923): "... cuyo objeto era el estudio de la contingencia económica de nuestro país en la época" (pág. 18) y con la cual, se dio la creación de la Contraloría General de la República, que como lo expresa Cabrera en la misma página, surgieron las "recomendaciones que cambiaron la historia del órgano principal de control fiscal en Colombia", dado que en 1932 con la organización de la Contraloría se le atribuyeron nuevas funciones a las entidades públicas, relacionadas con la gestión fiscal, así como, "... la responsabilidad del registro de la deuda, las estadísticas públicas y otras funciones que convirtieron el control fiscal en una pieza clave de la operación cotidiana de la administración pública" (pág. 19), tal como se soporta con la referencia de Antonio Hernández, en su publicación de la revista Economía colombiana (BR) denominada: *Estos primeros ochenta años de la Contraloría*, (2003. Edición 298. Pp. 4-5). Finalmente, se exponen otras reformas y leyes entre 1945 y 1975, hasta llegar a la Constitución Política de 1991, con el que se establecen modificaciones significativas al control fiscal respecto del cambio del control previo y perceptivo, a controles posterior y selectivo. Ley 42 de 1993 que hace referencia al control micro y macro, así como los procesos de responsabilidad fiscal.

En este capítulo también se expone la Ley 610 del 2000, que hace referencia a los procesos de responsabilidad de la gestión fiscal y la actuación de la administración, como un conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, realizadas por los servidores públicos y las personas de derecho privado que administran los recursos públicos, haciendo énfasis a Ley 1474 de 2011, que hace referencia al Estatuto Anticorrupción, respecto de la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción (que se retomarán en los capítulos posteriores) mediante la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción; y la efectividad del control de la gestión pública. En términos generales, los entes del control fiscal: Contraloría Gral. de la República, Contralorías territoriales y la Auditoría Gral. de la República, como vigilantes del patrimonio público, tienen la responsabilidad fiscal sobre la gestión de los recursos públicos, incluyendo la compensación de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta fraudulenta, de quienes realizan gestión fiscal. Así lo expresa la autora, cuando se refiere a la naturaleza jurídica de la responsabilidad fiscal:

El artículo 4º de la Ley 610 de 2000 señala que el objeto de la acción de responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, mediante el pago de una

indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. (Cabrera, 2014, pág. 61).

Además de lo anterior, y uno de los aspectos más importantes evidenciados en este documento, es el análisis de la problemática planteada sobre la normatividad vigente (punto 1.8.1. Problemática - pág. 78), respecto de las múltiples modificaciones en materia normativa referida al control posterior. En este orden de ideas, y tal como lo expresa Cabrera, se comprueban fallas en las garantías y oportunidad del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, teniendo en cuenta que el exceso de garantías y lo que implica el control posterior, no permite identificar una alerta temprana para evitar que se diluyan los recursos públicos, antes de que la Contraloría pueda actuar para evitarlo. Otros aspectos como dispersión de metodologías y la falta de unificación en la comprensión de los conceptos, a todo nivel (central, nacional y territorial) son condiciones que permiten el manejo irregular de los recursos públicos. Esto, aunado a la politización de los organismos responsables del control fiscal, en los que se evidencia claramente la incapacidad de autonomía e independencia de la lucha contra la corrupción, como resultado de un sistema de control fiscal impreciso y susceptible de equivocaciones. No obstante, también se ofrecen posibles soluciones, que a pesar de que han sido enmarcadas en la Ley 1474 de 2011, no se han puesto en práctica, o simplemente se han aplicado parcialmente, tanto desde las contralorías territoriales, como desde la Contraloría General de la República, enmarcadas hacia el logro de mayor transparencia sobre la gestión de los recursos públicos. Entre estas se cuentan: la colaboración técnica, medición de los resultados, control excepcional, oportunidad en la intervención, independencia presupuestal, y garantía de la idoneidad de los funcionarios públicos (con remuneraciones justas) adscritos a las contralorías; además de la capacitación pertinente que atienda los principios generales del presupuesto público, con el fin de lograr el fortalecimiento de los sistemas de control. Al respecto, la siguiente frase expuesta por la autora, consolida lo expresado en los párrafos precedentes: “Sería procedente la expedición de un código unificado que agrupe toda la legislación en materia fiscal y que regule integralmente todos sus aspectos, con el fin de que no queden vacíos legislativos y que la aplicación de la ley sea fácil y sencilla”. (pág. 93). Finalmente, se hace énfasis en la importancia de incluir todos los sectores sociales, entre los que destaca la veeduría ciudadana como examinadora de los recursos públicos, y como garante de la gestión eficiente de las entidades públicas que administran y redistribuyen los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, pues sólo de esta manera puede lograrse el desarrollo económico y el logro del bienestar sociopolítico y económico en el país. (págs. 80 - 95).

El segundo capítulo, denominado: Control fiscal ambiental, se ocupa concretamente del control fiscal medioambiental, a partir de lo expuesto en el contexto del capítulo I, desarrollando el concepto de control fiscal ambiental, el marco normativo correspondiente, las funciones de los órganos ejecutores del control fiscal y por supuesto, la gestión y responsabilidad fiscal ambiental. Todo esto, teniendo en cuenta que la protección del medioambiente es una tendencia mundial, y se ha evidenciado que comunidades enteras a nivel mundial, han abusado de la disponibilidad de los recursos naturales, sobre ecosistemas y hábitat, propios y ajenos, tal como lo expresa la autora: “...en procura de bienes

para su supervivencia, han avanzado sobre bosques y selvas degradando y afectando importantes ecosistemas, considerados hoy patrimonio mundial”. (pág. 96), situación que ha desencadenado a nivel global, una manifestación expresa de la responsabilidad que tenemos los ciudadanos del mundo, sobre la protección del medio ambiente.

A partir de definiciones emanadas por la Auditoría General de la República, la Contraloría Distrital de Bogotá, y lo expuesto por Luis Francisco Peña, sobre control fiscal ambiental, la autora presenta la siguiente: “...el control fiscal ambiental se constituye como una de las herramientas para la protección de los recursos naturales y del ambiente, que pretende concretar y efectivizar lo instituido constitucionalmente, con el fin de lograr el desarrollo sostenible”. (pág. 106). En términos generales, vale la pena enfatizar, que, con el concurso de todos los sectores sociales a nivel global, puede lograrse la recuperación y sostenimiento medioambiental. Es decir, que la responsabilidad recae sobre todos los agentes económicos (empresas, familias, gobierno y sector externo). Respecto del objeto del control fiscal ambiental, el capítulo refiere lo expuesto por la Auditoría General de la República, como: “...velar porque los recursos naturales y del ambiente se utilicen bajo parámetros de eficiencia, eficacia, equidad y economía”. (pág.108). Así las cosas, el control fiscal medioambiental debe reflejarse en la materialización de los fines esenciales del Estado, dirigidos a la preservación, establecimiento e importancia del ambiente, desde la supervisión de la gestión fiscal referida a la materia, a partir de la normatividad legal vigente. Al respecto, Cabrera refiere: “La Constitución Política en principio dota a los entes de control fiscal de diferentes atribuciones para lograr la preservación del ambiente, pretendiendo blindar a la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales de los instrumentos suficientes para el desarrollo de su labor”.(Cabrera, 2014, pág. 110), que incluye el derecho de todos los ciudadanos, al goce de un medioambiente sano, para lo cual no solamente deben reclamarse los derechos, sino cumplirse las obligaciones pertinentes (pudiendo ser coercitivas), sobre la cual no pueden abstraerse las entidades de vigilancia y control.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia (CPC), faculta a la Contraloría General de la República y a los entes de control fiscal territorial, a incluir la valoración de los costos ambientales dentro de su vigilancia de la gestión fiscal del Estado, respecto de la protección y conservación del Patrimonio Nacional. De igual forma, el artículo 268, expresa que la Contraloría General de la República, deberá responder sobre este control al Congreso, lo que refiere la práctica del control político, sobre los recursos naturales. Además, la CPC involucra también a la ciudadanía desde el artículo 270, cuando refiere la participación ciudadana, como una herramienta significativa y eficiente. Además, la Ley 42 de 1993, que hace referencia a la organización del control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, faculta “... ampliamente a los entes de control fiscal de las atribuciones necesarias para lograr resultados evidentes en materia de protección y preservación del patrimonio ambiental” (pág. 112). La Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones, constituye la política ambiental del país, atendiendo los principios de prevención

y precaución para evitar el daño ambiental, tema refrendado también por la Corte Constitucional desde la Sentencia C-293 del 23 de abril de 2002, que como lo expresa la autora:

La Corte Constitucional también diferencia estos dos principios de prevención y precaución señalando que la prevención se basa en dos ideas-fuerza: el riesgo de daño ambiental podemos conocerlo anticipadamente y podemos adoptar medidas para neutralizarlo. Por el contrario, la precaución, en su formulación más radical, se basa en las siguientes ideas: el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente porque no podemos materialmente conocer los efectos a medio y largo plazo de una acción. La posibilidad de anticipación es limitada e imperfecta al estar basada en nuestro grado o estadio de conocimientos científicos, los cuales son limitados e imperfectos. En consecuencia, no es posible adoptar anticipadamente medidas para neutralizar los riesgos de daños, porque éstos no pueden ser conocidos en su exactitud. (Cabrera, 2014, pág. 118).

El capítulo también presenta la evolución histórica del marco normativo del control fiscal ambiental, desde principios del siglo XX (1923) y hasta nuestros días, a partir de los aportes referenciados de Gloria Amparo Rodríguez, en su publicación desde la U. del Rosario (2006) denominada: *En Perspectivas del derecho ambiental en Colombia* (Pp. 154-169), la publicación de la Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente - COMTEMA, creada por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS, donde se evidencia la progresión normativa y jurídica sobre la materia. (págs.119-123), Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, base fundamental para lograr el desarrollo sostenible, Ley 42 del 26 de enero de 1993 (control fiscal ambiental y valoración de los costos ambientales), la Ley 136 del 2 de junio de 1994 (asignación de 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), Ley 1551 de 2012 (modernización, organización y funcionamiento de los municipios), Ley 1447 de 2011 (artículo 290 de la Constitución Política de Colombia), la Ley 1368 de 2009 y la Ley 1148 de 2007, y otras. (págs. 125-129). Además, la Constitución Política de Colombia de manera integral, ha referido los temas ambientales, dando alcance a las problemáticas y los instrumentos de control fiscal medioambiental.

De esta forma, el capítulo resume que la normatividad vigente, hace evidente la proliferación de disponibilidad reglamentaria para lograr los objetivos pertinentes al cuidado del medio ambiente, delimitando el alcance y participación para la preservación de los recursos naturales, respecto de la prevención, seguimiento y control de la materia, teniendo en cuenta que los recursos naturales, hacen parte integral del Patrimonio nacional. No obstante, la multiplicidad de normas, no se han logrado los objetivos de protección y conservación de los recursos naturales. (pág.131), tal como se referencia con el aporte de Gloria Amparo Rodríguez:

La excesiva reglamentación que se presenta en Colombia en la materia ha terminado por generar conflictos. Si bien podemos señalar que contamos con suficientes normas para la protección del ambiente, las cuales han sido establecidas por la intención del legislador de

proteger los recursos naturales y el entorno, estas presentan dificultades en su aplicación. Podríamos incluso decir que algunas de estas disposiciones no pasan de tener un carácter meramente formal.

Se presentan problemas en cuanto a las competencias, que no son claras en algunos casos, y con el hecho de tener normas que no son coherentes y no se sabe con exactitud cuáles están vigentes o no; además de faltar claridad en cuanto al régimen de transición de las normas. (...) Esta problemática se aumenta con el hecho de encontrar normas que son el resultado de procesos concertados con el sector productivo, y que han terminado por flexibilizarse y ajustarse a intereses diferentes a los ambientales, como las referentes a las licencias ambientales (Decreto 1220 de 2005). (Cabrera, 2014, pág. 132).

De otra parte y muy importante dentro del desarrollo de este capítulo, se enuncian y explican los principios medioambientales: **a) Rigor Subsidiario**, que hace referencia a normas y medidas de policía ambiental, en el que se evidencian los derechos resultantes de la protección a la naturaleza y al ambiente, en el que se limitan las facultades y atribuciones de los entes públicos y privados. **b) Armonía Regional**, a través del cual, Departamentos, Distritos, Municipios, Territorios Indígenas, y las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, deben garantizar el manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales. **c) Gradación Normativa**, que refiere el ejercicio del control con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, y **d) Progresividad y no regresión**, que corresponde a la correcta aplicación de la normatividad vigente, con el fin de no retroceder sobre los avances obtenidos, teniendo en cuenta que no se debe modificar normativa, dado que podría provocarse el menoscabo de la protección conseguida. (págs.133-138). Posteriormente, el capítulo enuncia las funciones de los órganos ejecutores del control fiscal medioambiental (Contraloría Gral. de la República, las Contralorías territoriales y la Auditoría Gral. de la República), como responsables del control fiscal, debiendo verificar la gestión de las entidades y lograr el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, a través de mecanismos concretos y fácilmente aplicables de protección (desde la perspectiva del control fiscal), para cumplir el fin constitucional. Esto refiere la adopción de políticas de ejecución y seguimiento, así como y el establecimiento de medidas coercitivas en caso de que se requiera. (págs.139-142). Además, de los sujetos destinatarios del control fiscal, tal como se referencia con el aporte de Oscar González Arana, en su publicación denominada *Desarrollo del control fiscal ambiental en 15 años de la Constitución ecológica de Colombia*. (Universidad Externado de Colombia. 2006. Pp. 598):

El control fiscal ambiental es aplicable a todas aquellas entidades públicas, a través de las auditorías realizadas por el organismo de control competente, y su dominio está dirigido al personal que labora en estos organismos de control para que ejerzan una labor de control eficaz e integral. (Cabrera, 2014, pág. 132).

Además, como lo expresa Cabrera:

Los sujetos de control de la Contraloría General de la República son numerosos ya que la función misional de esta entidad instituye la vigilancia y el control de la gestión fiscal de las entidades públicas, además de la de aquellos particulares que manejen fondos o bienes públicos, lo que se traduce en una gran cantidad de entes públicos y privados auditados e inspeccionados. (Cabrera, 2014, pág. 144).

De esta forma, la interacción efectiva tanto de los órganos fiscalizadores, como de los sujetos vigilados debería ofrecer resultados positivos y significativos. Sin embargo, no hay coordinación entre ellos, por lo que es necesaria la concertación dialógica que permita el logro del fin constitucional.

Finalmente, se hace referencia a la significación de la gestión fiscal, a partir de la CPC, en su artículo 80, "... el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, de "prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados". (pág. 147). La valoración de los costos ambientales (artículo 8° de la Ley 42 de 1993), refiere "la cuantificación del impacto por el uso y el deterioro de los recursos naturales y del ambiente, y la evaluación de la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos" (pág. 159), sobre el impacto medioambiental, ocasionado por las diferentes actividades que generan costos ambientales, respecto de la relación costo-beneficio, con relación a los ingresos provenientes de las diferentes actividades económicas, Vs. los egresos requeridos para subsanar los daños medioambientales ocasionados durante el proceso. Al respecto, la autora expresa:

Este principio se constituye en el más importante medio de prevención del daño ambiental ya que al aplicarlo ninguna obra, proyecto o actividad causaría deterioro a los recursos naturales. En tal sentido, el factor preventivo, que ocupa un lugar preponderante en la protección de los recursos naturales y del ambiente, sería real, dando como resultado que el daño ambiental ni siquiera se produjera, y con ello se le diera prioridad a la protección del ambiente sobre todos los demás intereses públicos o particulares. (Cabrera, 2014, pág. 160).

La anterior afirmación no es muy acertada, teniendo en cuenta las externalidades (que sin excepción) generan los diferentes proyectos de inversión. Por esta razón, se exige una retribución medioambiental. No obstante (aún, cuando pareciera contradecirse) el párrafo siguiente, rectifica el desacierto, cuando la aclaración la hace con la referencia de Diego Younes Moreno, desde su publicación Régimen del control fiscal y del control interno. (Ed. Legis. 4ª ed. Bogotá. 2000. P. 185), así:

Por esta razón, este principio ha sido establecido constitucionalmente como criterio indispensable en el ejercicio del control fiscal ambiental, puesto que al valorar los costos ambientales se cuantifica el impacto que causan los distintos agentes económicos por el uso y deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, lo que sirve también para evaluar

la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos. (Cabrera, 2014, pág. 161).

Al respecto, el capítulo hace alusión a un tema importantísimo referido a las diferentes metodologías aplicables al control fiscal para la medición del costo ambiental, expuestas por Juan Carlos Monroy, que, a pesar de estar explícitas en la norma, desafortunadamente no son siempre aplicadas durante el proceso de verificación, por omisión o desconocimiento de los agentes fiscalizadores. Las metodologías directas, entre las que se cuenta la valoración contingente (entrevistas, encuestas o cuestionarios aplicados a la comunidad), “sobre la disposición a pagar por el disfrute de un activo natural o de aceptar un pago como compensación por un fenómeno contaminante o algún grado de afectación a la riqueza natural”, y las indirectas, relacionadas con la salud pública y sus índices de morbilidad y mortalidad, así como los precios hedónicos referidos a la calidad del ambiente para la medición de los costos ambientales, función del daño y costos de reposición, entre otros. (pág. 166). Estas metodologías miden el beneficio que genera la disponibilidad de bienes y servicios, a partir de la intervención productiva, relacionándolo con la generación de los costos ambientales correspondientes.

De otra parte, el concepto de responsabilidad fiscal ambiental producto del deterioro del medio ambiente, refiere sanciones pecuniarias desde mecanismos preventivos y/o correctivos, en las que, “la persona objeto de proceso de responsabilidad fiscal debe ser un gestor fiscal, bien sea un ente público o un particular que maneje o administre recursos públicos cualquiera que sea la ocasión para ello” (pág. 178). Los tipos de responsabilidad fiscal están enmarcados en la Ley 610 de 2000 (artículo 5) como daño al patrimonio público, que refiere culpa grave o dolo del gestor fiscal, y la relación de causalidad entre estos dos. No obstante, como ya fue mencionado, existen vacíos en la norma, que son más profundos en materia ambiental, dado que algunas veces se presenta contradicción entre las diferentes normas y leyes propuestas, generando así, confusión en el operador. Por esta razón, se dejan a la libre interpretación del operador. Como es evidente, esto puede generar desaciertos en el proceso.

Respecto de la normatividad internacional sobre el control fiscal ambiental, la autora expone, que también se presentan vacíos, específicamente en lo que hace referencia a la unificación de la interpretación sobre lo que se denomina *daño ambiental* (sobre el que tampoco hay consenso), por lo que no ha sido definido concretamente. Sin embargo, se presentan algunos conceptos referidos al tema, entre los que se cuentan los expresados por el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente – PNUMA -, que ha declarado que este concepto hace referencia a “... la alteración del medio ambiente que tiene un impacto adverso apreciable sobre la calidad de un entorno en particular o de alguno de sus componentes, incluyendo sus valores de uso y no uso, y su habilidad de soportar y mantener una calidad aceptable de vida y un balance ecológico”. No obstante, conceptos como el de Boyle (considerado como contemporáneo) sugieren que el significado, “no sólo se refiere a la lesión a personas y propiedades, sino que también contiene el valor intrínseco del ambiente, incluyendo sus componentes individuales y el ecosistema en su integridad”. (pág. 183). Al respecto, la doctrina se ha

pronunciado así: “se debe enfocar el 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”.(pág. 184).

Como se ha visto en el desarrollo del capítulo, desde la disponibilidad de la normatividad vigente, la gestión fiscal medioambiental corresponde a todos los entes y agentes económicos, tanto públicos como privados, y la sociedad civil en general. Esta gestión, inicia desde la planeación de la apropiación de recursos requeridos, hasta ejecución transparente, coherente y pertinente de los mismos, para lograr la preservación, protección y conservación de los recursos naturales, con el fin de alcanzar el bienestar integral para toda la sociedad, desde las políticas públicas pertinentes. No obstante, las diferencias teóricas, legales e institucionales afectan significativamente el ejercicio del control fiscal en materia ambiental, así como la falta de valoración de los costos ambientales, que no cuentan con un marco evaluativo, situación que no garantiza la planeación, ejecución y control del patrimonio ambiental de manera eficiente y eficaz.

Además de lo anterior, teniendo en cuenta que el problema del detrimento ambiental se presenta a nivel global, a partir de la interdependencia desde los procesos de internacionalización comercial e industrialización entre las diferentes naciones del mundo a partir de la explotación de recursos naturales, evidentemente ocasiona impactos negativos reflejados del deterioro medioambiental. Por estas razones, la comunidad internacional desde los diferentes organismos, y a partir de diversos tratados multilaterales, ha generado normatividad local y común, que debe incorporarse desde las políticas públicas, proponiendo mecanismos aplicables a los países miembros para que propendan por la protección y conservación del medio ambiente. No obstante, como lo afirma Cabrera, la falta de divulgación de las conclusiones del ejercicio fiscal medioambiental derivadas de las auditorías transnacionales, no han sido socializadas y esto hace que tanto los resultados obtenidos, como el impacto pertinente no sea significativo, ni para la comunidad, ni para las autoridades encargadas, por lo que se consideran simplemente hipotéticas (pág. 189). Esta situación que exige la socialización correspondiente, tanto de su aplicación, como de los mecanismos utilizados.

Así las cosas, las problemáticas identificadas respecto de la evaluación, seguimiento y control fiscal medioambiental, tienen diversas limitaciones tanto desde el punto de vista normativo, como el procedimiento institucional de los actores que intervienen en el proceso de fiscalización correspondiente.

Respecto de las perspectivas y resultados del control fiscal medioambiental en Colombia, han sido identificadas algunas problemáticas que tienen que ver (entre otros aspectos) con sistemas de información precarios e insuficientes, por lo que no son un insumo significativo hacia el proceso de fiscalización correspondiente para la evaluación de la gestión ambiental. (pág. 191). Tal como lo expresa la autora, esta condición tecnológica es determinante, para que las contralorías dispongan de los insumos pertinentes, con el fin de realizar la evaluación correspondiente. De otra parte, la limitación de la disponibilidad presupuestal transferida hacia la conservación del medio ambiente, en el caso de

Colombia no es suficiente. Tal como se ha expresado, la cuantificación real de los recursos requeridos para atender las necesidades y lograr los objetivos propuestos respecto de la conservación del medioambiente, podrían identificar los impactos negativos referidos a la contaminación y establecer los alcances necesarios para atender la gestión fiscal en esta materia. Finalmente, la valoración de los costos ambientales tampoco es eficiente, dado que se requieren metodologías claras (que las diferencias normativas enunciadas anteriormente no permiten) que incluyan la determinación real de los costos y gastos para la recuperación ambiental, incluidos los de nueva tecnología, para hacer más eficientes los procesos.

El tercer capítulo, hace referencia a la incidencia de la participación ciudadana como garante del control fiscal en materia ambiental. En este capítulo se expone la aplicación de la democracia participativa, como derecho y deber de todo ciudadano, que otorga la Constitución política en lo que refiere al control fiscal, desde la vigilancia sobre la gestión de los funcionarios públicos, consolidando la construcción de una cultura social y política. (págs.202-204). El derecho de “vigilar, revisar y controlar la gestión pública y los resultados de la misma”, (pág. 205), posibilita a los ciudadanos para practicar jurídicamente el ejercicio de los intereses sociales, que priman sobre el interés particular. Tal como lo expone Cabrera (citando a Gloria Amparo Rodríguez), todo ciudadano tiene derecho a conocer la información pública que considere de interés, respecto de la gestión de los recursos públicos, desde un proceso participativo para evitar el “abuso del poder político y económico”. (pág.206).

El capítulo refiere la participación ciudadana, dentro de la Contraloría General de la República, a partir del Decreto 217 de 2000 -, “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”; mediante el cual se crea la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana que desarrolla las acciones pertinentes a través de dos direcciones operativas: **a)** La Dirección de Atención Ciudadana, que desarrolla funciones concretas como: La recepción, evaluación, trámite, seguimiento y respuesta a las denuncias ciudadanas y la articulación de organizaciones de la sociedad civil al proceso auditor que adelanta la Contraloría en las distintas entidades y organismos que manejan recursos de la Nación; y **b)** La Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano, que se encarga de generar y fortalecer la cultura política democrática que contribuye al ejercicio de la vigilancia fiscal realizada por las organizaciones sociales, comunitarias y la ciudadanía en general, a partir del desarrollo de tareas como: Procesos de formación, sensibilización e información dirigidos a ciudadanos y organizaciones sociales, Actividades de deliberación pública que posibilitan el análisis y la discusión temática de las políticas públicas y la organización de la ciudadanía en veedurías o comités de vigilancia ciudadana.(págs.208-210).

En términos generales, y tal como lo relaciona Cabrera, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana debe desarrollar las siguientes funciones: Presentación de iniciativas de la comunidad frente a los procesos de participación ciudadana en el control fiscal; la Organización y dirección de la recepción, sistematización y evaluación de las denuncias ciudadanas sobre presuntos malos manejos

de los recursos del Estado; el Seguimiento de quejas y denuncias derivadas de las acciones ciudadana; Crear estrategias de promoción de participación ciudadana que cooperen y sean garantes de la eficaz vigilancia de la gestión fiscal, identificando los mecanismos institucionales, metodológicos y técnicos que la garanticen; el apoyo al desarrollo de las veedurías (que constituya la sociedad civil) para que contribuyan al eficaz ejercicio de la vigilancia fiscal participativa; Organizar, administrar y difundir la red nacional de información ciudadana para el control fiscal participativo; Promover los mecanismos de control ciudadano en los proyectos de alto impacto social, económico y ambiental, y Seguimiento (con el apoyo de las demás contralorías delegadas), a los recursos estatales destinados a la participación ciudadana a emergencias y desastres. (pág.207).

Respecto de la participación ciudadana en materia ambiental, a partir de la Constitución de 1991, mediante la cual se implementa el Estado social de Derecho, se garantiza la participación ciudadana como uno de los baluartes democráticos. Al respecto, la autora refiere (referenciando a Carmen Ruth Fajardo Morales y a Diego Younes) que la ciudadanía en general, ostenta mecanismos que le otorgan derecho (con lo que se le permite ser sujeto activo respecto de los intereses sociales desde el punto de vista administrativo), para intervenir en los procedimientos administrativos ambientales a través de participación en audiencias públicas ante la autoridad competente, interponer derechos de petición relacionados con hechos de contaminación, y, derecho de grupos considerados como minorías (comunidades negras e indígenas) sobre la consulta de la explotación de los recursos naturales en su medio, sin detrimento de su integridad social, cultural y económica, entre otros. Acerca de los derechos de participación, desde el punto de vista judicial, se cuentan: Acción de tutela, acción de cumplimiento, acción popular, acción de grupo, acción de nulidad, y la acción de inconstitucionalidad. Finalmente, con relación a los mecanismos de participación política, la iniciativa popular legislativa o normativa ante las corporaciones públicas, referendo, revocatoria del mandato, plebiscito, consulta popular, entre otros. (pág. 214).

No obstante lo anterior, Cabrera advierte lo siguiente:

A pesar de que existen multiplicidad de mecanismos para la participación de la ciudadanía en tema ambientales, ésta todavía es muy incipiente y por eso se deben fortalecer los sistemas de participación para que cese la indiferencia y sea la misma comunidad la que haga parte activa en los procesos de solución de los problemas ambientales que la aquejan y ponga en conocimiento de los órganos pertinentes, entre ellos los de control fiscal, los aspectos específicos que se presentan e incluso proponer vías de solución. (Cabrera, 2014, pág. 214).

Esto indica que todavía aún cuando se ha avanzado en los procesos normativos respecto de la participación ciudadana referida al control fiscal, es necesario mejorar los procesos de intervención ciudadana, desde la disponibilidad de canales de información clara, veraz y oportuna; lo que representa mayor comunicación entre la ciudadanía y la administración pública. Para ello, y tal como lo expone el Decreto 217 de 2000 en su Artículo 57 - Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano – es necesario: “Proponer las estrategias, metodologías y demás instrumentos para la promoción y desarrollo del control ciudadano a la gestión fiscal, y evaluar y difundir sus resultados;

Definir los lineamientos para el desarrollo e implementación de tecnologías de la información y las comunicaciones que permitan un adecuado y eficaz control ciudadano a la gestión fiscal; Impartir directrices a las dependencias de la Contraloría General de la República sobre la vinculación de la ciudadanía y de las organizaciones de ciudadanos en la identificación de problemáticas y riesgos al patrimonio público, en el marco de la ejecución de los programas institucionales de participación ciudadana y control fiscal participativo, y, Promover y dirigir espacios de deliberación pública, denuncia ciudadana y capacitación para el desarrollo del control fiscal participativo, y coordinar la difusión de sus logros”, entre otros.( Decreto 217 de 2000, Artículo 57).

El documento relaciona y define los mecanismos de participación ciudadana que según la autora, pueden generar mayor impacto y que están sustentados en la normatividad correspondiente en casi todos los casos: Veedurías ciudadanas (Ley Estatutaria 850 de 2003), Audiencias públicas (Constitución Política - Artículo 273; Ley 42 de 1993), Acciones populares y otros medios de participación ciudadana (Constitución Política - Artículo 88), y la Consulta previa como derecho fundamental de los indígenas y demás grupos étnicos, “cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, buscando de esta manera proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación”. (págs. 222-226). Finalmente, se relacionan algunos inconvenientes identificados, y que justifican el precario alcance de la participación ciudadana en el control fiscal medioambiental, entre los que se cuentan: Brecha en las condiciones sociales y económicas de los ciudadanos; desinterés de los ciudadanos, para vincularse a este tipo de procesos; desarticulación entre la ciudadanía, las veedurías y las instituciones; escasa capacitación por parte de los órganos de control fiscal, y desorganización de grupos y/o comunidades para ejercer vigilancia mancomunada sobre la gestión fiscal .(págs.227-228). Sin embargo, como lo expresa Cabrera, la doctrina ha planteado soluciones para afianzar la participación ciudadana respecto del control fiscal, para lograr mayor eficiencia en el proceso. Entre éstas, tenemos: ONGs; organizaciones comunitarias, juveniles, sindicales, profesionales, benéficas o de utilidad común; organizaciones sin ánimo de lucro, círculos de amigos, fundaciones y asociaciones en general. Además, capacitar a los veedores ciudadanos y ampliar la base de participación ciudadana a través de la formación de líderes y la cualificación correspondiente. (págs. 228-229).

El segundo título, denominado: De la aplicación concreta del control fiscal ambiental, está conformado por tres capítulos: El primero, hace referencia a los recursos naturales, desde la significación del concepto, antecedentes, fuentes y objetivos; para finalmente cerrar con la presentación de datos generales sobre los informes del estado de los recursos naturales y del ambiente, durante períodos anuales, entre 2001 y 2012. Estos muestran las diversas formas de control fiscal ambiental realizadas por la Contraloría General de la Nación, a través, de la que se ejerce el control fiscal medioambiental, de acuerdo con la atribución constitucionalmente otorgada. (págs. 246-290). Los informes incluyen una estructura en tres capítulos así: El primer capítulo, hace referencia a la política nacional y el gasto ambiental, considerando las metas del Plan Nacional de Desarrollo de cada administración y los compromisos internacionales consagrados en los tratados internacionales. Es de tipo cualitativo, e incluye un análisis financiero de la canalización del gasto público, hacia la gestión ambiental, a partir

de la disponibilidad presupuestal periódica. El segundo capítulo, hace referencia a la gestión ambiental sectorial (gestión ambiental de los sujetos de control de la CGR que hacen parte de los usuarios de bienes y servicios ambientales), y las acciones de control fiscal territorial ambiental, sobre la canalización de los recursos desde las entidades del Estado que deben hacer gestión ambiental. El tercer capítulo, describe los procesos de inversión, gasto y gestión ambiental, realizada por las entidades territoriales, con la contribución de las contralorías departamentales y municipales, que como lo expresa la autora: "... aunque no son subordinadas de la Contraloría General de la República, pertenecen al Sistema de Control Fiscal, SINACOF, y reportan la gestión de los departamentos y municipios de sus respectivas jurisdicciones". (pág. 242).

El segundo capítulo de este título, presenta los informes de auditoría y funciones de advertencia en materia ambiental realizadas por la Contraloría General de la República, incluyendo temas como: **a)** Informe de Auditoría al Programa de Inversión para el Desarrollo Sostenible – IDS, financiado con el crédito otorgado por el Banco Mundial BIRF 7335-CO y ejecutado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; **b)** Informe De Auditoría Al Instituto De Hidrología, Meteorología Y Estudios Ambientales -IDEAM; **c)** Informe de Auditoría al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Informe de Auditoría a la Corporación para el Desarrollo Sostenible en La Mojana y el San Jorge – CORPOMOJANA, **d)** Informe de Auditoría parques nacionales naturales de Colombia; y, **e)** Informe de Auditoría a la gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Unidad Administrativa Especial del Orden Nacional, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA. (págs.297-320). Posteriormente, incluye funciones de advertencia sobre proyectos como: Cerro Matoso, Aguas Residuales Mitú, Degradación de Ecosistemas de Paramos. (págs.320-326). Finalmente, cierra con informes que en temas específicos ha proferido la Contraloría General de la República, como: Informe Especial Seguimiento Resguardos Indígenas y Plan Nacional de Desarrollo 2012-2014; Especial seguimiento en tiempo real a los recursos destinados a la Emergencia ocasionada por la Ola Invernal 2010-2011; Informe Especial. Minería Ilegal. La Explotación Ilícita de Recursos Minerales en Colombia. Casos Valle del Cauca (Rio Dagua) - Chocó (Rio San Juan) Efectos sociales y ambientales. (págs.326-332).

Tal como lo expresa la autora, en la mayoría de los primeros informes, es evidente la insuficiencia de trabajo de campo por parte de las entidades fiscalizadoras. Esta situación se refleja también, en la valoración de los costos ambientales (como ya ha sido mencionado), porque no existen mecanismos claros para evaluar la prevención del daño ambiental. Además, porque no se están realizando los procesos establecidos en la norma. Por estas razones, el control posterior hace clara la ineficiencia en la gestión por parte de las entidades de control, hacia las entidades vigiladas. No obstante, en la medida que se avanza temporalmente sobre los informes relacionados, se aprecia mayor eficiencia en la gestión, aún, cuando todavía falta mayor comprensión por parte de funcionarios encargados de vigilar los recursos públicos. Esto teniendo en cuenta que puede generarse una alerta temprana del detrimento ambiental durante el desarrollo de los proyectos, que en efecto no se está dando oportunamente, lo que ha generado detrimento significativo en el patrimonio ambiental, tanto por falta de gestión de los actores (tanto públicos como privados) involucrados. Además, no hay seguimiento a

los procesos por parte de los entes de control, ni a los planes de cumplimiento desde las entidades auditadas. Asimismo, la falta de disponibilidad de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación. Pero lo más grave, es que no se está cumpliendo (en muchos casos) con el principio de destinación específica promulgado en los principios presupuestales, lo que contribuye a que sea más propicia la desviación de recursos públicos. (págs.336-335).

El tercer capítulo, denominado: Manejo y regulación de las aguas, refiere gran importancia para cerrar el tema medioambiental, teniendo en cuenta que es un bien, cada vez más escaso a nivel mundial, por lo que se sugiere en el texto, la pertinencia de la Contraloría General de la Nación para su conservación. Al respecto, inicialmente se hace referencia a la disponibilidad y potencialidad que tiene nuestro país, sobre este recurso, dada su posición geográfica. No obstante, como lo refiere Cabrera, citando a Juan Carlos Monrroy, la distribución no es equitativa entre las regiones. Así lo expresa la autora:

Como en esta tesis se ha argumentado que el problema jurídico planteado es si el control fiscal, con sus funciones constitucional y legalmente otorgadas, está contribuyendo a la optimización del ambiente, es necesario analizar un tema específico para con él verificar el avance en la gestión del recurso y su protección y conservación a través de las auditorías e informes sobre el estado de los recursos naturales (Cabrera, 2014, pág. 337).

El punto 3.1 del capítulo, denominado: Principios, políticas y directrices instauradas para la efectiva gestión de los recursos hídricos. El desarrollo de esta temática está enmarcado en la Ley 99 de 1993. Además, se apoya en publicaciones como:

**1. Política para el manejo integral del agua (1996)**, con la cual se establecen los objetivos, estrategias, metas, indicadores y líneas de acción para su manejo, con un horizonte de 12 años, y pretende “orientar la planificación, administración, seguimiento y monitoreo del recurso hídrico bajo un criterio de gestión integral del mismo, reconociendo el carácter estratégico del agua para todos los sectores sociales, económicos y culturales del país”. Esta política, ha sido adoptada por el Ministerio de Ambiente, considerando aspectos importantes como: Visión y manejo integral, Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial, Articulación y Participación, Conservación y Uso Sostenible y Responsabilidad Global Compartida: que tienen el objetivo de “propender por la conservación y el uso sostenible de los humedales” “... el fin de mantener y obtener beneficios ecológicos, económicos y socioculturales, como parte integral del desarrollo del País”. Todo esto, considerando que los humedales deben conservarse, preservarse y protegerse. (págs.340-345); **2. Protección jurídica del agua en Colombia** (Rodríguez, Lozano y Gómez- 2011), **3. Informe de auditoría en cooperación entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales a la gestión integral del recurso hídrico en Colombia**; y, Control fiscal ambiental (Contraloría Distrital de Bogotá), entre otros.

El capítulo presenta significativamente el informe realizado por la CGR, teniendo en cuenta que consigna los principios para la gestión del agua así: Concepción del agua como un “bien público”, Priorización en la importancia de sus usos, Regionalización de la gestión a nivel de cuenca,

Participación de los usuarios en la planificación y administración del recurso, Calidad del acuerdo con los usos del recurso y las condiciones del entorno, Aplicación del principio del “contaminador pagador”, Uso racional del recurso, Reuso y desarrollo de nuevas fuentes de agua, y, Recuperación total de los costos (pág. 340). Además de esto, con el soporte de Rodríguez, Lozano y Gómez, se enfatiza en el concepto del agua como un bien de uso prioritario, factor de desarrollo que debe ahorrarse y usarse de manera eficiente. Debe considerar participación y equidad, reconociendo la integralidad desde la armonización de procesos locales, regionales y nacionales, así como la diversidad territorial, (ecosistémica, étnica y cultural del país), aunada a la importancia de la investigación en aspectos fundamentales del bien, y como prioridad para todos los grupos sociales (públicos y privados). (pág.341).

Se describe también la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia, considerando que debe garantizarse la sostenibilidad de los recursos hídricos, con el concurso de todos los sectores (gobierno, comunidades y sectores público y privados) teniendo en cuenta que soportan actividades ambientales, culturales y económicas. En esta política se incluyen principios rectores como: Visión y manejo integral, dado que son ecosistemas estratégicos para garantizar la sostenibilidad integral del ecosistema; Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial, a partir de la aproximación multisectorial para diseñar e implementar estrategias sistémicas; Articulación y Participación que integren los intereses sociales, como una tarea conjunta entre el Estado, las comunidades, organizaciones sociales y el sector privado; Conservación y Uso Sostenible; Responsabilidad Global Compartida. Además, la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia, considerando el área costera nacional como un sistema único de recursos, sobre el que debe conservarse la biodiversidad para que pueda generar bienes y servicios que por supuesto generan costos ambientales, por lo que requiere enfoques especiales de manejo y planificación con enfoque prospectivo, reconociendo las interconexiones de los ecosistemas marinos y costeros.(pág. 346-349).

Así las cosas, con la revisión de estas políticas se pretende garantizar la sostenibilidad pertinente, para el disfrute de las generaciones presentes y futuras, a través del manejo responsable de los humedales, de tal forma que pueda conservarse y mitigar los daños, desde el acatamiento y cumplimiento de los principios rectores.

Finalmente, se detallan acciones concretas de la Contraloría General de la República, respecto de la protección de las aguas como miembro de Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS - sobre proyectos realizados sobre las cuencas hídricas. Para el efecto, se presentan informes de auditorías así: **a)** Auditoría ambiental cooperación Perú-Colombia. Plan colombo-peruano para el desarrollo integral de la cuenca del río Putumayo, PPCP. 1998-2008. En este se expone la precariedad de las comunidades asentadas, debido al uso irracional de los recursos. Por esta razón, se hace necesaria la cooperación binacional y el cumplimiento de los compromisos pactados. **b)** Auditoría a la Gestión Ambiental Adelantada sobre la Subcuenca Binacional del Río Táchira, en la que se evidencia vertimiento de las aguas residuales, tomas

incontroladas de agua para riego, la extracción material de arrastre, situaciones de riesgo a partir del abastecimiento de acueductos de los municipios y centros poblados que hacen parte de la cuenca. (pág.352). **c)** Sistema acuífero Guaraní. Región de la Amazonia (SAG). Esta evaluación como lo expresa la autora, utiliza indicadores ambientales, económicos y sociales, a partir de los que podrían realizarse la evaluación de desempeño, desde la comunidad y las EFS, con el fin de lograr la protección de los recursos, acompañada del control fiscal. Este informe expone que es uno de los reservorios de agua más importantes del mundo, con jurisdicción de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. **e)** Informe de auditoría en cooperación entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales a la gestión integral del recurso hídrico en Colombia. Este informe se evaluaron temas como: Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Abastecedoras POMCA, Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV, Uso de agua, y, Contaminación hídrica. De acuerdo con los hallazgos, se identifican inconsistencias en la información, deficiencias en la consolidación de los datos, falta de controles y heterogeneidad de formatos. Así las cosas, se expone la falta de planeación y control en el proceso, lo que evidencia situaciones de riesgo en la gestión de los recursos hídricos. (pág.353-355).

De otra parte, se exponen los problemas relacionados con la disposición de agua en algunos territorios colombianos, sobre lo que el informe de la Contraloría General de la Nación y las Contralorías Territoriales exponen los siguientes hallazgos: Los planes de desarrollo municipal y los planes de acción de los municipios no están articulados con los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas, POMCA, en el que la AGR, evidencia ausencia de principios de armonía regional, gradación normativa, rigor subsidiario, concordancia y articulación de los diferentes instrumentos de planeación, dado que no se presenta articulación entre los POT y municipal, situación que evidencia ausencia de aplicación de la normatividad. El 76% de los usuarios presuntamente son ilegales, teniendo en cuenta que muchos de los usuarios no cuentan con concesión para el uso del agua otorgada por la autoridad ambiental. Sólo un poco más del 50% de las autoridades ambientales tiene información parcial para determinar la disponibilidad de agua. Sobreexplotación de fuentes hídricas, muchas concesiones expedidas por las autoridades ambientales se encuentran vencidas sin que hayan iniciado las acciones pertinentes, Las corporaciones no realizan el cobro a todas las concesiones otorgadas, y, Las autoridades ambientales no hacen estimaciones reales para conocer, a nivel de cuenca, y por supuesto, los índices de escasez. Las autoridades ambientales no están evaluando los parámetros que afectan la calidad del agua conforme con las metas de reducción y los objetivos de calidad establecidos.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que: “Los procesos de priorización para efectos de ordenación de las cuencas hidrográficas en Colombia no han cumplido con los principios de eficiencia y celeridad, con base en los términos señalados en el artículo 7° del Decreto 1729 de 2002”. (págs.356-360). Y así los resume Cabrera:

De toda la problemática planteada la Contraloría General de la República deduce que los planes, programas y proyectos formulados e implementados por los organismos responsables

de la gestión integral del agua, no han sido eficientes ni eficaces, debido a fallas en la gobernabilidad y a la falta de control por parte de las autoridades ambientales, por cuanto no se observa un mejoramiento en la cantidad y calidad del agua en Colombia. (Cabrera, 2014, pág. 360).

**Comentario:** Este trabajo de investigación, ofrece un contexto completo sobre el control fiscal general, adaptado a la importancia de la conservación del medio ambiente, con el cual se identifican los mecanismos aplicables desde puntos de vista tanto jurídicos, como sociopolíticos. Las fuentes documentales utilizadas, ofrecen un lenguaje claro y técnico en su mayoría (puede ser denso para quienes no están familiarizados con la disciplina jurídica), exponiendo las ideas concretas que la autora pretende desarrollar sobre la temática propuesta. Esto implica que la calidad y cantidad de fuentes primarias y secundarias utilizadas es adecuada para el abordaje correspondiente. Además, las conclusiones capitulares ofrecidas, muestran relación coherente con la temática tratada en cada uno de los acápite. Es decir, que su contenido es de interés general, y a que a pesar de que existen varias publicaciones sobre la problemática contemporánea expuesta, invita a las instituciones, a los funcionarios públicos y los ciudadanos, a concientizarse de la responsabilidad fiscal sobre el patrimonio ambiental y la importancia de cuantificar los riesgos y recursos, no sólo desde el punto de vista financiero, sino social.

El documento reseñado, presenta un desarrollo ordenado, a través del cual, se comprende que todos los ciudadanos del mundo por norma constitucional, tenemos derecho a gozar de un medioambiente sano. No obstante, no sólo debemos reclamar los derechos fundamentales. También debemos ejercer las obligaciones que afectan el nivel de vida, por lo que, desde nuestro propio espacio y pertinencia, nos corresponde proteger, conservar y controlar el patrimonio nacional. Este contexto no sólo involucra las entidades responsables del control fiscal. Como agentes sociales, cualquiera que sea nuestro rol, debemos concientizarnos de que la problemática tratada concierne a la sociedad en general a nivel global. Como lo expresa la síntesis del contenido, busca contribuir a la resolución del problema jurídico, dada la proliferación normativa al respecto, lo que implica conocer, comprender, analizar e identificar la problemática y falencias del control fiscal sobre los recursos públicos (físicos, humanos y financieros) para que seamos agentes activos y partícipes del control y gestión transparente de los recursos públicos, comprendiendo además, los retos que tienen los organismos de vigilancia y control. No obstante lo anterior, es significativo el hecho de que lo tratado en el capítulo III (título I), invita a desarrollar otras temáticas de investigación sobre lo que significa la participación ciudadana, desde el Decreto 267 de 2000: *“Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.”*, en su artículo 57 que refiere: *“La dirección de promoción y desarrollo del control fiscal participativo”*. Aún, cuando este capítulo es corto (respecto de los dos primeros) y su desarrollo es más esquemático que argumentativo, la temática tratada es trascendental dentro del proceso de control fiscal, porque a partir del ordenamiento jurídico (partiendo de la Constitución Política de Colombia), pueden ejercerse los derechos y libertades de los ciudadanos

sobre el control fiscal de los recursos públicos, como una forma de contribuir al desarrollo de las capacidades humanas.

Así las cosas, se logra el desarrollo de la hipótesis planteada: *“El control fiscal no ha alcanzado los fines para los cuales fue instituido constitucionalmente, por lo que es necesario que se realicen cambios no sólo legales sino en su aplicabilidad, toda vez que el marco normativo existe, pero su aplicación dista de lo pretendido por este y por la misma Constitución Política”*. (Cabrera, 2014, pág. 90)

**Conclusión:** Entre los aportes más significativos de este trabajo de investigación, se cuenta observación teórico-práctica de la problemática planteada y claramente expuesta desde la norma, teniendo en cuenta que como veedores y protectores del erario público, las instituciones, los entes fiscalizadores y los ciudadanos en general, debemos conocer la normatividad legal vigente referida al control fiscal, para lograr la atención de los intereses generales que priman sobre los particulares; dado que no sólo es acertado develar la importancia de una gestión eficiente y eficaz de los recursos financieros provenientes del presupuesto general de la nación. Además, debe atender los principios de eficiencia, eficacia, economía y equidad, en los que se incluye el derecho y la responsabilidad que nos asiste a todos los ciudadanos para ejercer las capacidades que permitan el logro de una vida sana y digna.

**«Fin de la reseña»**