

**MARCELA JUDITH MARTÍNEZ PACHECO**

**REPARACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL EN EL PROCESO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y DESARROLLO DE ENTIDADES  
TERRITORIALES**

**BOGOTÁ D.C., COLOMBIA**

**2021**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y DESARROLLO DE ENTIDADES  
TERRITORIALES**

<b>Rector:</b>	<b>Dr. Hernando Parra Nieto</b>
<b>Decana Facultad de Derecho:</b>	<b>Dra. Adriana Zapata Giraldo</b>
<b>Secretario General:</b>	<b>Dr. José Fernando Rubio</b>
<b>Director del Departamento de Derecho Administrativo:</b>	<b>Dr. Jorge Iván Rincón</b>
<b>Director de Tesis:</b>	<b>Dr. Jorge Iván Rincón</b>
<b>Presidente:</b>	<b>Dr. Alexander Sánchez Pérez</b>
<b>Examinadores:</b>	<b>Dr. Camilo Perdomo Villamil Dr. Héctor Santaella Quintero</b>

## Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN .....	7
CAPÍTULO PRIMERO. LA DIFICULTAD DE PRECISAR LA NOCIÓN DE DAÑO AMBIENTAL EN COLOMBIA.....	10
I.    Análisis de los Diferentes Conceptos de Daño en Materia Ambiental	12
II.   El Resarcimiento por Daños Ambientales en Colombia .....	17
III.  Estrategias Utilizadas por los Órganos Competentes para la Mitigación del Daño Ambiental.....	23
CAPÍTULO SEGUNDO. LA GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO PRESUPUESTO DE RESPONSABILIDAD FISCAL.....	28
I.    Gestión Ambiental y Responsabilidad Fiscal, Conceptos y Fundamentos .....	29
II.   Elaboración, Aplicación, Seguimiento y Efectividad de los Planes de Gestión Ambiental en los Entes Territoriales (ET) .....	35
III.  Presupuestos de Hechos y de Derechos que Generan Responsabilidad Fiscal en Materia Ambiental.....	39
CAPÍTULO TERCERO. ELEMENTOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL A EFECTOS DE LOGRAR JUICIOS EFECTIVOS EN MATERIA AMBIENTAL POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.....	42
I.    Los Presupuestos de la Responsabilidad Fiscal en Colombia por Daños Ambientales.....	44
II.   La Prueba como Elemento Fundamental para la Efectividad del Proceso de Responsabilidad Fiscal frente a Daños Ambientales .....	46
III.  Quiénes son los Sujetos en los Juicios que adelanta la Contraloría General de la República en Materia Ambiental.....	52

IV. Limitantes de las Autoridades para Ejercer control que permitan la Mitigación del Daño Ambiental.....	56
CAPÍTULO CUARTO. FORMAS DE REPARACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL DESDE EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL .....	62
I. Clasificación y Valoración de los Recursos Naturales .....	62
II. Métodos para Cuantificar los Daños Ambientales según el Impacto Causado.....	66
III. Acciones Positivas Adelantadas por el Estado para Mitigar los Daños Causados al Ambiente .....	74
CONCLUSIONES.....	83
BIBLIOGRAFÍA .....	91

## Lista de Gráficas

<i>Gráfica 1.</i> Principios en Materia Ambiental .....	21
<i>Gráfica 2.</i> Temas para Evaluación de Impactos Ambientales .....	28
<i>Gráfica 3.</i> Modelo de Gestión Ambiental .....	30
<i>Gráfica 4.</i> Diagrama del Proceso de Responsabilidad Fiscal .....	34
<i>Gráfica 5.</i> Pacto por la Sostenibilidad: Producir Conservando y Conservar Produciendo .....	36
<i>Gráfica 6.</i> Presupuesto de Hecho y Derecho que Genera la responsabilidad Fiscal en Materia Ambiental .....	41
<i>Gráfica 7.</i> Tipología del valor Económico Total .....	64
<i>Gráfica 8.</i> Tipología del valor Económico Total .....	65
<i>Gráfica 9.</i> Características de los Impactos Ambientales.....	68

## Lista de Tablas

Tabla 1. <i>Autoridades Ambientales Nacionales y Territoriales</i> .....	25
Tabla 2. <i>Clasificación de Impactos Ambientales</i> .....	69
Tabla 3. <i>Principales metodologías para la identificación y valoración de impactos ambientales</i> .....	71
Tabla 4. <i>Normatividad en Materia Ambiental Promovida por el Estado para Mitigar los Daños Causados en el Ambiente</i> .....	76

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación respecto a la reparación del daño ambiental en el proceso de responsabilidad fiscal resulta bastante interesante dadas las diferentes problemáticas que se han promovido a nivel nacional en relación a los daños ocasionados en el medio ambiente y la falta de compromiso por parte de los entes reguladores, integrando la acción de alguno de los actores involucrados en el problema o por la omisión de las personas encargadas de aplicar las normas que se han creado con el objetivo de cuidar y conservar el medio ambiente.

Partiendo de lo anterior, esta investigación ha sido el resultado de una inquietud en la que predomina la necesidad de conocer los parámetros gubernamentales que se están aplicando en la actualidad, con el objetivo de reparar los daños ambientales y como se manejan los procesos de responsabilidad fiscal en Colombia, los cuales, son un conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado, expuestas por la Ley 610 de 2000.

El centro de esta investigación es mostrar al público en general como ha sido tratada hasta el momento la reparación del daño ambiental en los procesos de responsabilidad fiscal en Colombia, logrando así desarrollar una revisión bibliográfica pertinente al respecto del tema que hasta el momento ha sido poco tratado y tenido en cuenta en el marco nacional, departamental y municipal, evidenciando una secuencia de problemáticas en las cuales los

principales afectados son el medio ambiente y en consecuencia las personas que en el conviven o interactúan.

Este tipo de daños en materia ambiental requieren atención especial en materia de investigación, desarrollo de estrategias y políticas públicas que permitan identificar los tópicos que se manejan en la actualidad para tratar esta temática, por lo cual, es indispensable tratar diversas características que permitan abordar el problema desde diferentes aristas de la investigación, por tanto, el trabajo se ha dividido en 4 temas principales.

Primeramente, se aborda el problema que se ha evidenciado a nivel nacional de precisar el daño en materia ambiental de forma adecuada, indagando la temática desde tres puntos de vista como lo es el análisis de las diferentes conceptualizaciones de daño ambiental, así mismo, lo que se entiende por daño ambiental en Colombia, finalmente, las diferentes estrategias que se han utilizado por los organismos competentes para la mitigación del daño ambiental.

Por otro lado, propone el establecimiento de un análisis acerca de la gestión del medio ambiente como presupuesto de responsabilidad fiscal, en este caso específico, se tienen en cuenta los conceptos de gestión ambiental y responsabilidad fiscal, así mismo, como ha sido la elaboración, aplicación, seguimiento y efectividad de los planes de gestión ambiental en los entes territoriales, para finalmente, determinar los presupuestos de hecho y de derecho que genera la responsabilidad fiscal en materia ambiental.

En este orden de ideas, es necesario proponer el reconocimiento de los principales elementos de la responsabilidad fiscal a efectos de lograr juicios efectivos en materia ambiental por parte de la Contraloría General de la



Nación, para lo que se logró el establecimiento de los presupuestos de responsabilidad fiscal, el análisis de la importancia de la prueba en este tipo de procesos, los principales sujetos en los juicios que se adelantan en materia ambiental y los principales limitantes encontrados en las autoridades para ejercer un control efectivo en la materia.

Finalmente, se versa sobre las principales formas de reparación del daño ambiental desde los procesos de responsabilidad fiscal, lo que permite reconocer en primera instancia la clasificación y valoración de los recursos naturales, los métodos para cuantificar los daños ambientales según el impacto causado, y las acciones positivas adelantadas por el Estado colombiano para mitigar los daños causados al ambiente.

De todo lo anterior se estableció que la principal problemática se evidencia en la desarticulación de los diferentes niveles del Estado colombiano, lo cual parte del desarrollo de proceso estratégico complejo, quienes impiden promover un engranaje eficiente para lograr que se genere una reparación del daño ambiental efectiva en materia de responsabilidad fiscal.

## **CAPÍTULO PRIMERO. LA DIFICULTAD DE PRECISAR LA NOCIÓN DE DAÑO AMBIENTAL EN COLOMBIA**

En la actualidad colombiana, uno de los temas que no han sido tratados a profundidad es la noción de daño. En este orden de ideas, el daño en materia ambiental ejerce presiones ante la sociedad presente y futura, impidiendo su desarrollo y dificultando la sostenibilidad de las nuevas generaciones. Por lo cual, se requiere indagar una conceptualización acorde de este tipo de daño que permita ir construyendo una noción adecuada de daño ambiental para el entorno colombiano<sup>1</sup>.

Es importante comprender como primera medida, que el daño en materia ambiental puede producirse por acción o por omisión. Cuando se habla de la acción, se hace referencia al involucramiento de terceros en las causas de ese daño, el cual genera un deterioro del medio ambiente, y de todos aquellas personas o comunidades que la rodean; por otro lado, cuando se habla de omisión, los efectos del medio ambiente no se dan de forma directa, si no por el incumplimiento o falta de aplicación de las normas que promueven el cuidado del medio ambiente y que igualmente produce efectos sobre las comunidades que lo rodean y efectos en el largo plazo sobre las personas<sup>2</sup>.

Teniendo en cuenta los efectos que se pueden causar por el deterioro en materia ambiental, resulta indispensable que la realización de las diferentes acciones se ejecuten dentro de la aplicación de un marco jurídico que se rija por normas constitucionales y legales. De este modo, se requiere como primera medida adelantar una noción adecuada de daño ambiental para

---

<sup>1</sup> González, L. d., & Valencia, C. J. (2013). Conceptos básicos para repensar la problemática ambiental. *Gestión y Ambiente*, vol. 16, núm. 2, 121-128.

<sup>2</sup> Vázquez, G. A. (2004). La responsabilidad por daños al ambiente. *Gaceta Ecológica*, núm. 73, 45-62.

Colombia, amparados en los postulados que han surgido tanto a nivel internacional como nacional, para lo cual se requiere partir de diferentes conceptos de daño ambiental, para lograr mostrar las necesidades de resarcimiento por daño ambiental y finalmente evidenciar las estrategias que se están utilizando por parte de las autoridades para la mitigación del daño ambiental<sup>3</sup>.

En Colombia se han venido generando diversas teorías, formas, conceptos y requisitos para configurar la noción de daño ambiental, generando conceptos que permiten mostrar de forma clara los avances en materia de protección del medio ambiente. Sin embargo, hasta el momento no se ha logrado establecer con precisión la noción de daño ambiental e integrar a la vez aspectos como son: los avances sociales, tecnológicos y económicos que se evidencia en el mundo actual y que no han sido ajenos a Colombia, lo anterior significa que hasta el momento el daño en materia ambiental no se ha adecuado plenamente a un tipo de responsabilidad especial como es la responsabilidad en materia ambiental aplicable a los procesos de responsabilidad fiscal<sup>4</sup>.

A nivel general, los daños ambientales en Colombia constituyen una materia que sobrepasa los criterios creados para medir la responsabilidad fiscal, lo cual sugiere que se consideren diferentes connotaciones propias, especiales y auténticas, que obedecen a unos rasgos característicos de la materia, para lo cual el Estado tiene el deber de resarcir integralmente el perjuicio ambiental que se genera por su acción u omisión. Lo anterior, ha planteado crecientes tendencia en materia de derecho ambiental, y la necesidad de constituir una

---

<sup>3</sup> Bohórquez, B. C. (2008). Medio ambiente, ecología y desarrollo en Colombia. *Equidad y desarrollo*, No. 009, 87-99.

<sup>4</sup> Güiza, S. L. (2011). Perspectiva jurídica de los impactos ambientales sobre los recursos hídricos provocados por la minería en Colombia. *Opinión Jurídica*, vol. 10, 123-139.

temática propicia para reconsiderar los postulados actuales, teniendo en consideración los elementos característicos del tema ambiental y apoyándose en un sistema de fuentes de carácter constitucional y legal propio que permite la aplicación de un subsistema de responsabilidad autónomo e independiente.

## **I. Análisis de los Diferentes Conceptos de Daño en Materia Ambiental**

El daño en materia ambiental posee diversas conceptualizaciones desde el ámbito jurídico que se han presentado a nivel internacional y nacional, las cuales han tenido por objetivo clarificar el daño ambiental como una problemática que hasta el momento no posee elementos característicos que permitan su adecuada interpretación para la reparación en los procesos de responsabilidad fiscal. A nivel de desarrollo de conceptos se han promovido diferentes investigaciones que han generado los que se denomina daño ambiental, entre las principales de ellas se contemplan las siguientes:

El concepto de daño en materia ambiental requiere del reconocimiento de sus alcances y la imposibilidad que implica su reparación, para lo cual se requiere delimitar sus principales características como la irreversibilidad, acumulatividad, la relación de exteriorización y causa efecto, la pluralidad de autores, víctimas o ambos, la participación de procesos tecnológicos, los efectos sobre los derechos de los sujetos y los intereses de la sociedad en general. Por lo cual, en muchos países como México se utiliza el término desequilibrio ambiental, que se conceptualiza como:

*“La alteración de las relaciones de interdependencia de los elementos naturales que conforman el ambiente, afectando negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos,*

*al lograr un desequilibrio del medio ambiente que impide el desarrollo sostenible de la sociedad” (pág. 48)<sup>5</sup>.*

Adicionalmente se ha logrado exponer que el daño es un elemento esencial de la responsabilidad civil tradicional, permitiendo una distinción de los otros grandes grupos de responsabilidades, entendiéndose administrativa y penal. Por lo cual la valoración del daño en materia ambiental rompe los esquemas tradicionales del daño en la esfera del patrimonio. Es así como el daño en materia ambiental presenta una conceptualización característica así:

El daño en materia ambiental es irreversible, vinculado en mayor medida a los procesos de evolución tecnológica y que se acumulan a lo largo del tiempo y entregan efectos nocivos contaminantes, generando daños al entorno y mucho más allá, afectando a todo lo que los rodea (aire, tierra, agua, entre otras), y que finalmente repercuten inicialmente en la naturaleza y rebotan hacia los individuos, para los cuales se presenta una transformación del entorno negativa que afecta el futuro de la sociedad” (pág. 36)<sup>6</sup>.

Por su parte, la República de Argentina en su Ley de Política Ambiental Nacional de Argentina, define en su Art. 27 define el daño ambiental como:

*“Toda alteración relevante que modifique negativamente al ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”<sup>7</sup>.*

---

<sup>5</sup> Vázquez, G. A. (2004). La responsabilidad por daños al ambiente. *Gaceta Ecológica*, núm. 73, 45-62.

<sup>6</sup> Pérez, F. G. (2009). La responsabilidad civil por daños al medio ambiente en el derecho comparado. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, vol. XII, núm. 23, 35-42.

<sup>7</sup> República de Argentina. (27 de noviembre de 2002). *Ley No. 25.675 de 2002*. Obtenido de Ley General del Ambiente:

A su vez, la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, define el concepto de daño en materia ambiental como:

*“El cambio adverso mensurable de un recurso natural o el perjuicio mensurable a un servicio de recursos naturales, tanto si se producen directa como indirectamente” (pág. 1)<sup>8</sup>.*

Así mismo, el deterioro ambiental se puede producir de forma inmediata o por la acumulación de las acciones realizadas nocivas en contra de él, independientemente del lugar de producción, ya que este puede desplazarse y afectar otras comunidades, lo que permite exponer que el daño en materia ambiental escapa de la esfera de la propiedad individual, ya que puede afectar bienes colectivos en el entorno propio o mucho más allá<sup>9</sup>.

Todas las definiciones expuestas con anterioridad hacen parte del ámbito internacional, donde se logra mostrar una correlación existente entre el daño en materia ambiental, la sociedad y el Estado, además de entregar un listado de los diferentes efectos que este tipo de daño trae a una comunidad determinada. Pero, además, se puede evidenciar que en la actualidad existe cierto grado de imposibilidad para calcular los efectos del daño y un cálculo acertado para lograr una reparación adecuada de ese daño. Lo anterior hace necesario entregar conceptos del ámbito nacional de la conceptualización

---

[http://euroclimaplus.org/intranet/\\_documentos/repositorio/Ley%2025.675%20%E2%80%933%20Ley%20General%20del%20Ambiente\\_2002.pdf](http://euroclimaplus.org/intranet/_documentos/repositorio/Ley%2025.675%20%E2%80%933%20Ley%20General%20del%20Ambiente_2002.pdf)

<sup>8</sup> Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea. (21 de abril de 2004). *Directiva 2004/35/CE*. Obtenido de Sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0035&from=en>

<sup>9</sup> Jaria, M. J. (2019). Los principios del derecho ambiental: Concreciones, insuficiencias y reconstrucción. *Revista Ius et Praxis*, Año 25, No. 2, 403-432.

referente al daño en materia ambiental desde la concepción jurídica colombiana.

En este orden de ideas, se ha logrado exponer que, en la actualidad colombiana, la legislación, la doctrina y la jurisprudencia han enmarcado sus esfuerzos en intentar delimitar, determinar, y entregar una aproximación al concepto de daño ambiental y lograr diferenciarlo del denominado daño ecológico, además de crear parámetros que permitan entregar un adecuado tratamiento legal a este tipo de daños en materia ambiental<sup>10</sup>.

Lo anterior, permite tener en cuenta la necesidad de gestionar un pensamiento vanguardista de lo que se considera daño ambiental, logrando integrar los grandes cambios y transformaciones que ha sufrido el derecho en los últimos años, pero sin perder la seguridad y las garantías que brindan las leyes y las normas desde el campo jurídico, para lo cual se requiere de la aplicación e interpretación de las leyes ambientales, tomando una perspectiva desde la ciencia como eje transversal y articulado en el derecho ambiental.

Del mismo modo, se presenta un conglomerado de obras ampliamente conocidas y citadas en México, Argentina, España, Colombia, Venezuela y toda el continente centroamericano, con las cuales se presenta un referente importante en la esfera epistemológica ambiental, para lo cual se presentó un análisis de dos conceptos predominantes (daño y ambiente), resultando para el caso del derecho colombiano el concepto de daño en materia ambiental como aquel que comprende diferentes eventos en los cuales se afecta el correcto funcionamiento del medio ambiente y todo aquello que lo compone,

---

<sup>10</sup> Rivera, O. F. (2017). Breve estudio descriptivo del fenómeno ambiental en sus dos dimensiones: daño ambiental y daño ecológico. *Derecho y políticas públicas*, 83-103.

provocando efectos en él y en el entorno, siendo indispensable y susceptible de la reparación del mismo<sup>11</sup>.

Finalmente, se propuso una interpretación jurídica de los daños en materia ambiental y ecológica en este sentido se establecieron una serie de criterios (el establecimiento de una definición a partir de problemas ambientales generales o problemas ambientales específicos; el daño ocasionado desde diferentes aspectos como el personal, patrimonial o económico; definiciones que tienen en cuenta a los afectados, los hechos, el sector afectado ya sean públicos o privados, individuales o colectivos, entre otros). Es decir, para entregar un concepto de daño en materia ambiental se requiere tener en cuenta diferentes aspectos, lo que permitirá entregar un concepto lo más adecuado posible para acercarse a entregar una reparación de ese tipo de daño<sup>12</sup>.

En vista de todo lo anterior, el daño en materia ambiental se puede conceptualizar basados en las referencias expuestas de la siguiente manera:

*“Son todas aquellas acciones que se realizan en contra del medio ambiente ya sea por la acción o la omisión de forma individual o colectiva y que afecta su correcto funcionamiento, generando efectos negativos en una sociedad para las generaciones presente y futuras y todos los entornos que las rodea, ya que este daño sobrepasa los ideales de tiempo y espacio. Este tipo de daño ambiental requiere de una*

---

<sup>11</sup> Peña, C. M. (30 de agosto de 2005). *Daño responsabilidad y reparación ambiental*. Obtenido de Concepto de daño en materia ambiental: [https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/cel10\\_penachacon03.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/cel10_penachacon03.pdf)

<sup>12</sup> Jácome, L. B. (10 de noviembre de 2003). *Responsabilidad Extracontractual del Estado por Daños Ambientales*. Obtenido de Repositorio Pontificia Universidad Javeriana: <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS38.pdf>



*reparación adecuada que permita su reestructuración a las condiciones que existían antes de ocasionar el daño, o por lo menos lo más cerca posible*<sup>13</sup>.

Al momento de lograr una conceptualización del daño en materia ambiental, es necesario proceder con el tema de resarcimiento por daños ambientales en Colombia, para lo cual es necesario realizar una revisión bibliográfica acerca del resarcimiento y cuál ha sido su tratamiento jurídico y como se ha logrado su acercamiento al daño ambiental.

## **II. El Resarcimiento por Daños Ambientales en Colombia**

El daño en materia ambiental es un tema que se le debe dedicar más investigación, esto se debe a que a la fecha no ha tenido un amplio grado de profundización en el ámbito jurídico colombiano, para lo cual es necesario presentar un análisis detallado que permita construir acciones que aseguren la reparación de los daños cometidos en contra del medio ambiente<sup>14</sup>, lo que sugiere tener en cuenta dos elementos fundamentales:

- El primero hace referencia a los sistemas de reparación que se han establecido en favor de las personas que han sido afectadas en sus patrimonios y sus derechos.
- El segundo tiene que ver más con los mecanismos de reparación que han de implementarse para resolver el daño material concreto del medio ambiente.

---

<sup>13</sup> Jácome, L. B. (10 de noviembre de 2003). *Responsabilidad Extracontractual del Estado por Daños Ambientales*. Obtenido de Repositorio Pontificia Universidad Javeriana: <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS38.pdf>

<sup>14</sup> Rodríguez, G. A., & Vargas, C. I. (2015). *Perspectivas de responsabilidad por daños ambientales en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Cuando se habla de daño en materia ambiental, indiscutiblemente es necesario referenciar a los afectados que se causan hacia el medio ambiente y el entorno que lo compone, además de la sociedad que en él está establecida o que tiene algún tipo de relación con él, por lo tanto, la Constitución Política de Colombia (CPC) al entregar los mecanismos de garantía de los derechos, establece la reparación en cumplimiento de los derechos humanos afectados y la restauración en cumplimiento de los derechos del medio ambiente. De estos postulados se parte para construir un enfoque diferenciado que involucra el concepto de reparación por daños causados en materia ambiental<sup>15</sup>.

Luego de aclarar el concepto de daño en materia ambiental, se procede al dialogo acerca del resarcimiento o reparación del daño ambiental en el entorno colombiano, en este sentido es indispensable conocer las diferentes acciones en materia jurídica que se han desarrollado desde este espectro. El sistema de normas colombiano expone que aquel que cause daños a las personas o a las propiedades está en la obligación de repararlo. Por otro lado, cuando el daño está relacionado con el entorno y con la naturaleza se procede a un daño en materia ambiental, el cual se aplica en la Ley 99 de 1993 o Ley del Medio Ambiente.

En este orden de ideas, el resarcimiento es considerado un acto jurídico que después de establecida la responsabilidad, ya sea por criterios objetivos o

---

<sup>15</sup> Blanco, C. M. (10 de noviembre de 2015). *El Derecho al Medio Ambiente en el Ordenamiento Jurídico Colombiano: Evolución y Comparación en el Reconocimiento de su Categoría de Derecho Fundamental*. Obtenido de Repositorio Universidad Católica de Colombia:

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2656/1/articulo%20%20MPB%20%281%29.pdf>

subjetivos, se ha de fijar el valor correspondiente al valor del bien dañado, pero para llegar a este valor, es necesario realizar una valoración de los daños ocasionados para lograr fijar el monto de las indemnizaciones, que para el caso del medio ambiente surge una problemática en la manera de lograr la cuantificación económica de los daños ocasionados sobre él, a lo que se generan interrogantes como:

- ¿Cuál es la forma de establecer el valor para este bien? Es decir, cómo se puede cuantificar su valor, cuáles son esos aspectos fundamentales del daño y los problemas ejercidos en el presente y hacia el futuro.
- ¿Qué se debe tener en cuenta? Cuales aspectos se deben tener en cuenta para cuantificar (cantidad, tiempo, corto, mediano o largo plazo, tipos de efectos y espacio geográfico que puede ocupar).
- ¿Cómo se puede fijar un valor frente a un bien invaluable? Finalmente, como se puede fijar ese valor, que valor se le puede dar a un daño ocasionado en materia ambiental.

Como se puede notar, cada una de estas interrogantes muestra la complejidad de establecer una reparación adecuada en el daño en materia ambiental, por lo que el resarcimiento de los daños resulta ser sumamente complejo y requiere de un análisis profundo. En este sentido, el resarcimiento por daño ambiental en materia jurídica promueve que el agente que ocasiona el daño tiene la obligación de indemnizar efectivamente al o a los afectados, y en materia ambiental de debe realizar la restitución de los ambientes ecológicamente dañados o deteriorados, para lo que se debe establecer el estado que poseía el medio ambiente inmediatamente anterior al daño ocasionado.

El resarcimiento se puede conceptualizar como el conjunto de medidas que están orientadas a la restitución de los derechos de las personas o de la naturaleza, los cuales en un determinado momento han sido afectados por distinto tipo de eventos destructivos. El resarcimiento busca el mejoramiento de la situación de los afectados, así como orientar reformas políticas que impidan la repetición de los hechos<sup>16</sup>.

El resarcimiento del daño ambiental requiere de una serie de criterios jurídicos que permitan la reparación de los daños, partiendo de la particularidad que en la actualidad no se han logrado exponer criterios suficientemente claros y desarrollados, motivo por el cual resulta indispensable pensando en la manera de lograr su desarrollo jurídico. El resarcimiento del daño en materia ambiental, parte del hecho que nunca se lograra una reparación total, por tal motivo, se busca que en el accionar reparatorio garantice obtener por lo menos un estado similar del medio ambiente antes de la ocasión de daño. Para lo cual, es necesario como primera medida tener una noción precisa de daño en materia ambiental de forma general para lograr identificar las acciones necesarias para su mitigación y la promoción del desarrollo sostenible<sup>17</sup>.

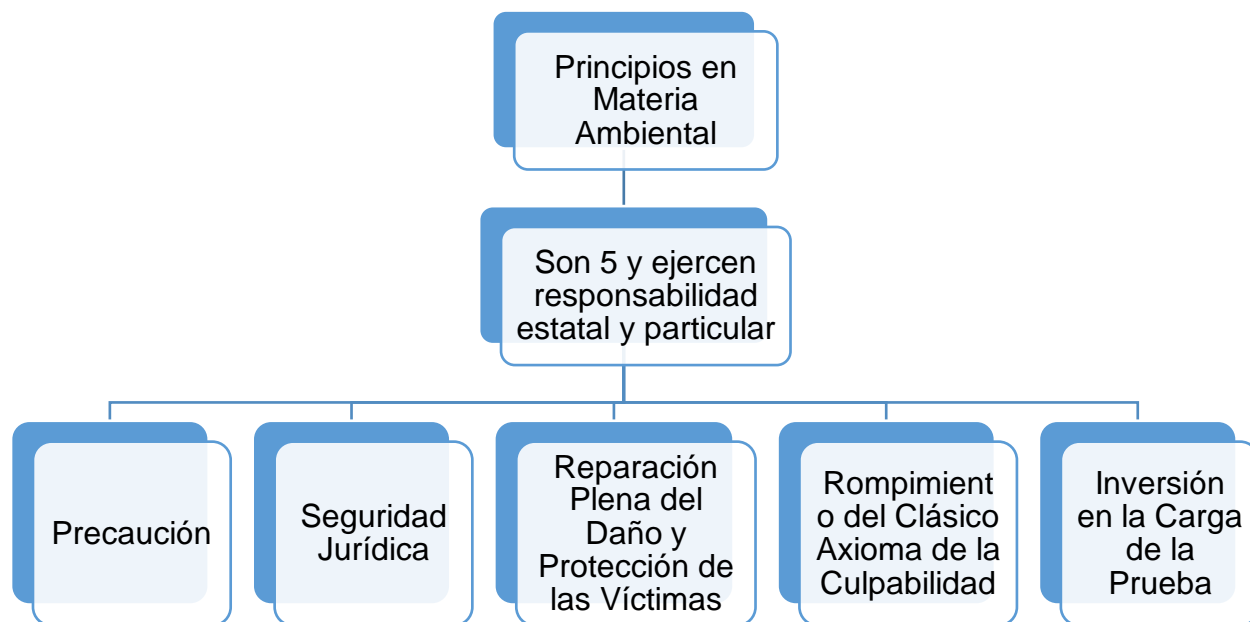
Para el año de 1999, se propone como parte del nuevo régimen de responsabilidad ambiental cinco (5) principios de enorme transcendencia, que son válidos en materia de responsabilidad del Estado o de los

---

<sup>16</sup> Nanclares, M. J., & Gómez, G. A. (2017). La reparación: una aproximación a su historia, presente y prospectivas. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 17, núm. 33, 59-79.

<sup>17</sup> Henao, J. C. (20 de septiembre de 2003). *Responsabilidad del Estado colombiano por daño ambiental*. Obtenido de Universidad Externado de Colombia: [http://www.mamacoca.org/FSMT\\_sept\\_2003/es/doc/henao\\_responsabilidad\\_ambiental\\_es.htm](http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/doc/henao_responsabilidad_ambiental_es.htm)

particulares. Los principios en materia ambiental se exponen en la siguiente gráfica:



**Gráfica 1. Principios en Materia Ambiental**

**Fuente. Elaboración propia<sup>18</sup>**

- Principio de precaución: se establece desde la Declaración de Río de 1992 y es adoptado por la Ley 99 de 1993, en el cual se exige un replanteamiento de la posición del Estado y de la sociedad frente a las diversas problemáticas que se presentan en el medio ambiente. En lo que se propone lo siguiente:
  - ❖ Ya no se espera que los daños ocurran.
  - ❖ Tampoco que las autoridades se sienten a esperar las pruebas científicas o técnicas de un daño para tomar una medida precautelativa o iniciar una acción preventiva.

<sup>18</sup> Londoño, T. B. (1999). Responsabilidad Ambiental: Nuevo Paradigma del Derecho para el Siglo XXI. *Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 1, No. 1, 134-161.

- ❖ Este principio exige la actuación antes de que el daño ocurra, mediante la toma de las medidas posibles, al notar una mínima evidencia de un daño a la salud, al ambiente, o a la vida de las personas o la comunidad, para los cuales se posee la misión institucional y ética de brindar una protección.
  - ❖ En materia civil se pasa de la categoría de derecho a la reparación del daño.
  - ❖ En materia penal se busca anticiparse al momento consumativo del crimen y no es necesario que se produzca un resultado concreto.
  - ❖ En materia de responsabilidad del Estado se exige una mayor acción de su parte en cuanto a la prevención y la derivación de las responsabilidades por omisión.
- Principio de la seguridad jurídica: parte de la obligación por parte del Estado para crear las figuras jurídicas necesarias que permitan brindar la seguridad ante las decisiones tomadas de su parte, como es el caso de otorgamiento de las licencias ambientales. Para lo cual la Ley colombiana tiene la potestad de establecer los responsables de los daños y las medidas de protección al medio ambiente.
  - Principio de la reparación plena del daño y de la protección de las víctimas: además de considerar la reparación por los daños causado en la ejecución de un acto, se tiene en consideración la reparación de los actos lícitos, a lo cual se estima que existe daños injustamente causados e injustamente sufridos. Este principio no exige la ilicitud del acto que causa el daño, por el contrario, tienen en cuenta es el daño que se cause sobre el medio ambiente y los efectos que este trae sobre los particulares o las comunidades en general. Lo anterior, permite tener en cuenta los impactos sociales, económicos y culturales de los

proyectos que se generan, y las implicaciones para la comunidad o para una región determinada.

- Rompimiento del clásico axioma de responsabilidad: este principio propone un axioma que expone que no hay responsabilidad sin culpa. Lo anterior propone que el derecho de la reparación del daño se convierte en un derecho de indemnización más que en un derecho de sanción de culpa. Todo esto propone una nueva teoría que extiende la responsabilidad penal a las autoridades del Estado, debido a su intervención en la toma de decisiones ambientales y que por omisión o corrupción propician o permiten la ejecución de acciones con impactos graves para el medio ambiente y para las comunidades.
- Intervención en la carga de la prueba: este principio hace referencia a las cargas probatorias dinámicas y según las apreciaciones jurídicas es juez quien, en cada caso concreto, debe determinar cuál es la parte que correr con las consecuencias de la falta de pruebas para el hecho desarrollado, en virtud de que este le resulta más fácil suministrarlas. Lo anterior hace referencia a la necesidad probar la diligencia.

### **III. Estrategias Utilizadas por los Órganos Competentes para la Mitigación del Daño Ambiental**

En cuanto a las estrategias que utilizan los órganos competentes para la mitigación del daño ambiental, se han logrado promover estrategias de participación ciudadana ambiental, lo cual se ha consolidado como una tendencia en la mayoría de los países a nivel mundial. Para el caso colombiano, la participación es un principio del Estado, para lo cual se consagra el Art. 1 de la Constitución Política de Colombia (CPC), el cual expone:

“Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”<sup>19</sup>.

Por otro lado, en un aparte del Art. 2 de la CPC expone lo siguiente:

*“Uno de los fines del Estado es el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”<sup>20</sup>.*

Desde este punto parten las estrategias para la mitigación de los daños ambientales, al tener en cuenta a la ciudadanía y la participación de la misma en las actuaciones que puede ejecutar el propio Estado colombiano. Lo anterior, propone que la participación de la ciudadanía es un acto que promueve la recuperación de la legitimidad en las instituciones. Por su parte, al hablar de derechos expuesto en la CPC, el Art. 79 expone:

*“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. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines que se proponen”<sup>21</sup>.*

---

<sup>19</sup> Asamblea Nacional Constituyente. (04 de 07 de 1991). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-1/capitulo-1/articulo-1>

<sup>20</sup> Asamblea Nacional Constituyente. (04 de 07 de 1991). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-1/capitulo-1/articulo-2>

<sup>21</sup> Asamblea Nacional Constituyente. (04 de 07 de 1991). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-3/articulo-79>



Luego de ver como el Estado colombiano mediante la CPC establece estrategias que promueven la participación ciudadana, hacia el relacionamiento activo con las decisiones propias del Estado, y como al mismo tiempo promueve la protección del medio ambiente para el correcto goce y disfrute de sus habitantes. Partiendo de estos, el Observatorio Colombiano de Gobernanza del Agua – OCGA y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MinAmbiente<sup>22</sup>, exponen una serie de órganos que hacen parte del Estado y que han logrado hacerse partícipes de las diferentes estrategias encaminadas hacia la gestión del daño ambiental, en este orden de ideas, se han logrado crear una serie de autoridades ambientales del nivel nacional y territorial como se exponen en la siguiente tabla:

Tabla 1.

*Autoridades Ambientales Nacionales y Territoriales*

Nacionales	Territoriales
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Corporaciones Regionales y de Desarrollo Sostenible
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	Autoridades Ambientales Urbanas
Parque Nacionales Naturales de Colombia	

Fuente. Elaboración propia<sup>23</sup>

<sup>22</sup> OCGA, & MinAmbiente. (20 de agosto de 2020). *Autoridades Ambientales en Colombia*. Obtenido de <http://www.ideam.gov.co/web/ocga/autoridades>

<sup>23</sup> OCGA, & MinAmbiente. (20 de agosto de 2020). *Autoridades Ambientales en Colombia*. Obtenido de <http://www.ideam.gov.co/web/ocga/autoridades>

Cada una de estas autoridades ha promovido a lo largo de su historia una serie de estrategias que permiten mitigar los daños ambientales, las cuales son diseñadas en conjunto con el ente central (gobierno nacional), el cual brinda su apoyo total para su puesta en marcha desde sus dependencias y hacia los diferentes Entes Territoriales – ET descentralizados, lo cual hace más efectiva la acción del gobierno para lograr su propósito en materia ambiental.

Según MinAmbiente<sup>24</sup>, los diferentes órganos o autoridades competentes para promover la mitigación del daño ambiental en Colombia han logrado tener en cuenta el amplio espectro que compone la protección del medio ambiente, para lo cual se han creado diversas estrategias que buscan mitigar ese daño, entre las que se encuentran:

- Estrategias en materia de prevención y control del deterioro ambiental.
- Estrategias para promover el fortalecimiento de la gestión ambiental de los sectores productivos y de las áreas urbanas del país y garantizar la inserción de las variables ambientales en los procesos de toma de decisiones de las esferas del ejercicio público y privado.
- Estrategias para la gestión del riesgo en las zonas marino-costeras y la prevención de la contaminación de dichas zonas.
- Estrategias de administración de los servicios ecosistémicos que brindan las zonas marino – costeras de Colombia y la respectiva protección de la biodiversidad marina asociada.
- Estrategias para la planificación, ejecución y monitoreo de las acciones para la conservación (preservación, uso y restauración) de la

---

<sup>24</sup> MinAmbiente. (20 de agosto de 2020). *Estrategias para mitigar el daño ambiental*. Obtenido de Temáticas del MinAmbiente: <https://www.minambiente.gov.co/>

biodiversidad y de los servicios ecosistémicos, en un escenario social y territorial definido con el fin de maximizar el bienestar social.

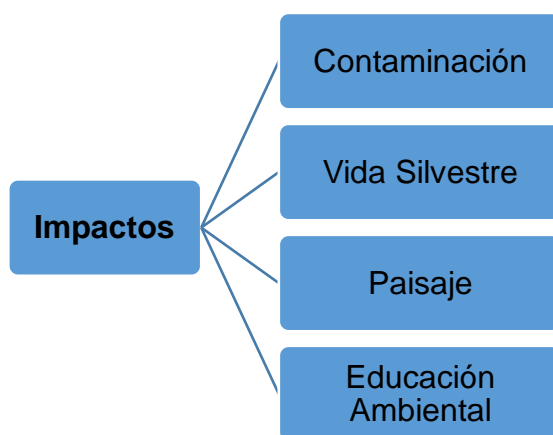
- Estrategias para la mitigación del cambio climático.
- Estrategias de orientación para el desarrollo de políticas públicas en materia de recurso hídrico, a través de una combinación de desarrollo económico, social y la protección de los ecosistemas.
- Estrategias para orientar la creación de espacios y mecanismos para fomentar la coordinación, fortalecimiento, articulación y mutua cooperación de las entidades que Integran el Sistema Nacional Ambiental (SINA).
- Estrategias para la creación de instrumentos económicos y financieros que propicien cambios de comportamiento de los actores que hacen uso de los recursos naturales y que sirvan para financiar la gestión ambiental.
- Estrategias para el desarrollo de lineamientos de política e instrumentos para dinamizar la generación de una oferta de bienes y servicios a partir del uso sostenible de los recursos naturales que sean funcionales a la generación de oportunidades económicas del país.

Todas estas estrategias surgen de las necesidades que vislumbra el Estado colombiano en materia de protección del medio ambiente como ejes que promueven la mitigación de los daños causados, cada una de ellas se promueven con su impulso y en cabeza del MinAmbiente, el cual a su vez busca apoyo en las diferentes autoridades ambientales territoriales para tratar los daños ambientales de una manera más específica y colocar en marcha cada una de las estrategias dependiendo del contexto y las necesidades ambientales que se hallan identificado con anterioridad.

## CAPÍTULO SEGUNDO. LA GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO PRESUPUESTO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

La gestión a nivel medioambiental en materia legal se encuentra dividida en tres áreas, las cuales resultan importantes a la hora de construir un sistema de gestión ambiental eficiente y que resulte exitoso para los diferentes actores involucrados en su cuidado. Las tres áreas predominantes de la política ambiental son:

- En primer lugar, la política ambiental que propone acciones que buscan la conservación del medio ambiente, la vida y el desarrollo sostenible.
- En segundo lugar, se encuentra el ordenamiento territorial, que se debe encargar de la distribución de las actividades y uso del suelo.
- En tercer lugar, se tiene la evaluación de los impactos ambientales, en los cuales se desarrollan las acciones, planes y programas que permiten corregir los problemas ocasionados, entre los que se tienen:



**Gráfica 2. Temas para Evaluación de Impactos Ambientales**

**Fuente. Elaboración propia<sup>25</sup>**

<sup>25</sup> Soriano, P. L., Ruiz, R. M., & Ruiz, L. E. (2015). Criterios de evaluación de impacto ambiental en el sector minero. *Industrial Data*, vol. 18, núm. 2, 18(2), 99-112.

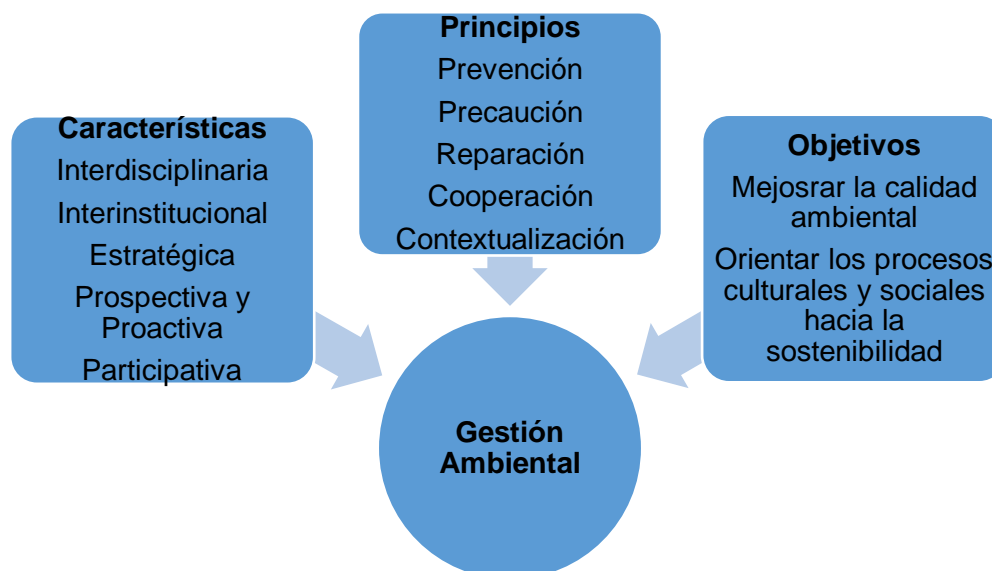
Teniendo en cuenta todas las posiciones teóricas y técnicas que se exponen en el aspecto de la gestión ambiental, es necesario mencionar que actualmente la contaminación es el problema más grave que las diferentes naciones a nivel mundial enfrentan sin excepción alguna, por esto mismo es necesaria la construcción en materia de políticas públicas concretas que promuevan su mitigación y la toma de acciones en contra de las personas o empresas que no toman sus propias medidas para disminuir sus efectos.

En este sentido, en materia de conservación ambiental y mitigación de la contaminación, las grandes ciudades teniendo en cuenta su Plan de Ordenamiento Territorial (POT), deben garantizar la conservación de los ambientes naturales que en ellas se encuentran establecidos, además de esto deben propender por construir más y generar políticas de protección a los mismos.

## **I. Gestión Ambiental y Responsabilidad Fiscal, Conceptos y Fundamentos**

El primer concepto que se debe tratar en este apartado de la investigación es la gestión ambiental, la cual cuenta con elementos funcionales como la política ambiental, además de una serie de herramientas que tienen como eje el desarrollo sostenible de las actuaciones realizadas por los diferentes actores involucrados en ella, para lo cual se tienen en cuenta objetivos, estrategias, responsabilidades, programas de seguimiento, evaluaciones y retroalimentación de las políticas ambientales.

La siguiente gráfica ejemplifica un modelo de gestión ambiental aplicable:



Gráfica 3. Modelo de Gestión Ambiental

Fuente. Elaboración propia<sup>26</sup>

A nivel nacional, el Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC), ha propuesto una definición muy importante de lo que es la gestión ambiental, la cual es:

*“El conjunto de acciones que lleva a cabo un Estado, por medio de las instituciones especializadas, como parte de la articulación de un proceso de decisión política, en determinadas condiciones políticas, de eficacia y legitimidad, con el fin de lograr los objetivos ambientales incorporados en el proyecto o propósitos políticos propuestos, en un momento determinado”<sup>27</sup>.*

<sup>26</sup> Oré, C. L. (30 de noviembre de 2016). *Gestión y manejo de residuos sólidos domiciliarios para las Comunidades Nativas en la Cuenca del Río Tambo, Distrito de Río Tambo - Satipo*. Recuperado el 10 de 09 de 2020, de Repositorio Universidad Nacional del Centro del Perú: <http://repositorio.uncp.edu.pe/bitstream/handle/UNCP/4579/Ore%20C.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>27</sup> MinAmbiente. (10 de 03 de 2020). *Gestión Ambiental*. Recuperado el 10 de 09 de 2020, de Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC): <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/136-plantilla-areas-tecnologias-de-la-informacion-y-la-comunicacion->



*“El conjunto de acciones encaminadas a lograr la máxima racionalidad en el proceso de decisión relativo a la conservación, defensa, protección y mejora del medio ambiente, basándose en la coordinada información multidisciplinaria” (pág. 3)<sup>29</sup>.*

Partiendo de lo anterior, la conservación del medio ambiente y el establecimiento de determinadas actividades que promueven el logro de los objetivos en materia ambiental, permiten disponer de los materiales necesarios, disponiendo de los medios adecuados o recursos, con lo cual se establece un programa integral en gestión ambiental, lo cual permite definir políticas en materia ambiental para ser desarrolladas por las organizaciones<sup>30</sup>. Por otro lado, hablar de la responsabilidad fiscal promueve la intermediación de un marco normativo colombiano que parte de la Ley 610 de 2000, Art. 1 y 4:

*“Art. 1: el proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado”<sup>31</sup>.*

---

<sup>29</sup> Anampi, A. C., Aguilar, C. E., Costilla, C. P., & Bohórquez, F. M. (2018). Gestión ambiental en las organizaciones: análisis desde los costos ambientales. *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 23, núm. 84, 23(84), 1-14.

<sup>30</sup> Acuña, N., Figueroa, L., & Wilches, M. J. (2017). Influencia de los Sistemas de Gestión Ambiental ISO 14001 en las organizaciones: caso estudio empresas manufactureras de Barranquilla. *Ingeniare. Revista Chilena de Ingeniería*, vol. 25, núm. 1, 25(1), 143-153.

<sup>31</sup> Congreso de Colombia. (15 de 08 de 2000). *Ley 610 de 2000*. (Función Pública) Recuperado el 12 de 09 de 2020, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5725#:~:text=El%20proceso%20de%20responsabilidad%20fiscal%20es%20el%20conjunto%20de%20actuaciones,por%20acci%C3%B3n%20u%20omisi%C3%B3n%20y>



*“Art. 4: La responsabilidad fiscal tiene por objeto 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. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal”<sup>32</sup>.*

En cuanto a los fundamentos de la responsabilidad fiscal parten de la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares cuando causen daño al patrimonio nacional, para lo cual, a través de una Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, y después de una denuncia formal o cuando las entidades vigiladas así lo soliciten.

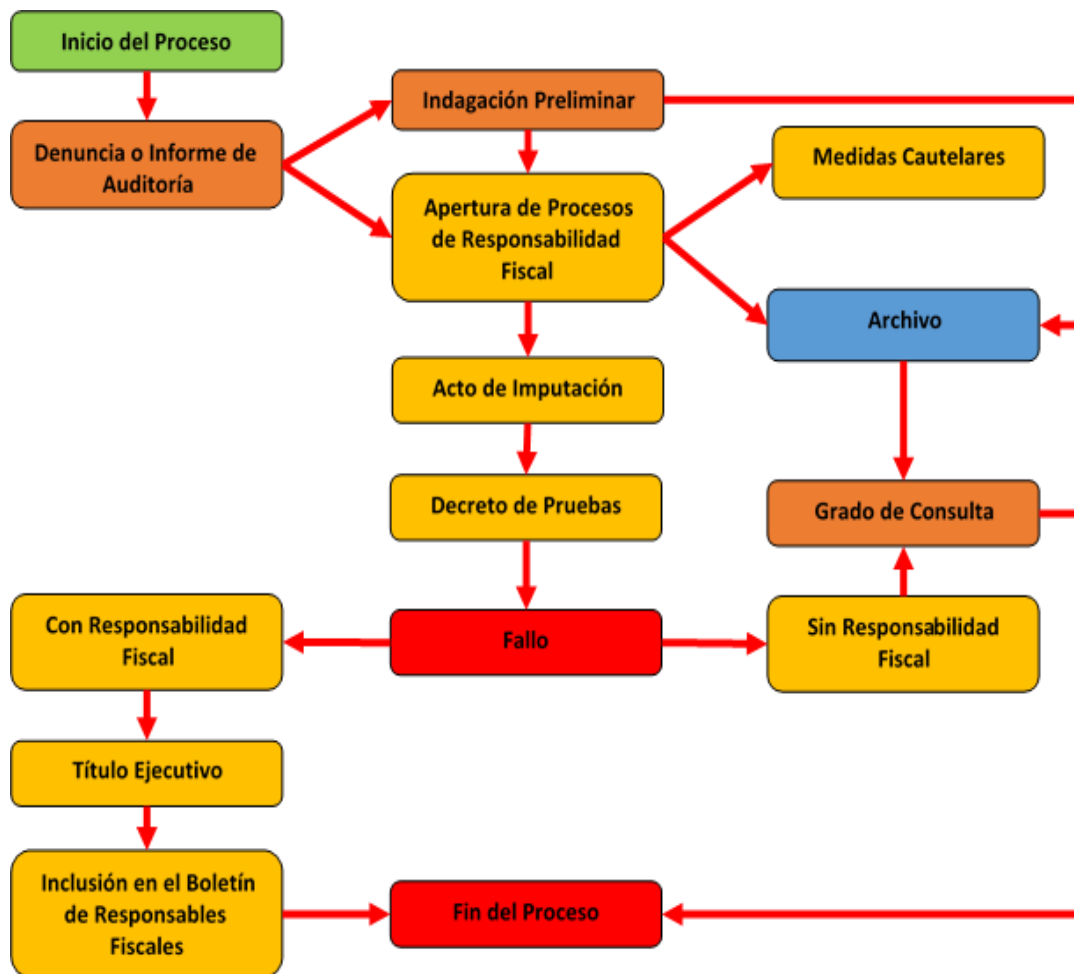
Posteriormente, se inicia un proceso de responsabilidad fiscal, en donde se integran dos aspectos fundamentales como la conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza la gestión, el daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos nexos anteriores<sup>33</sup>.

En Colombia, el proceso de responsabilidad fiscal posee el siguiente diagrama general:

---

<sup>32</sup> Congreso de Colombia. (15 de 08 de 2000). *Ley 610 de 2000*. (Función Pública). Art. 4

<sup>33</sup> Contraloría General de la República. (30 de 06 de 2019). *Contraloría General de la República*. (Contraloría General de la República) Recuperado el 11 de 09 de 2020, de El Proceso de Responsabilidad Fiscal: <https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal>



Gráfica 4. Diagrama del Proceso de Responsabilidad Fiscal

Fuente. Contraloría General de la República<sup>34</sup>

Uno de los principales conceptos a tener en cuenta en cuanto a la responsabilidad fiscal es el de daño patrimonial, que se puede considerar como una lesión al Estado mediante el tratamiento irregular al patrimonio público representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida

<sup>34</sup> Contraloría General de la República. (30 de 06 de 2019). *Contraloría General de la República*. (Contraloría General de la República) Recuperado el 11 de 09 de 2020, de El Proceso de Responsabilidad Fiscal: <https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal>

por una gestión antieconómica e ineficaz que en términos generales no se aplique al cumplimiento de los fines del Estado<sup>35</sup>.

Finalmente, cuando se habla de gestión ambiental son esas acciones que se colocan en práctica por parte de las personas u organizaciones para mantener la armonía del medio ambiente, generando estrategias que permitan su conservación en igualdad de condiciones tal y como siempre ha estado, en este orden de ideas la responsabilidad fiscal procede ante la falta de actuaciones ya sean por acción o por omisión por parte de las entidades que tienen la potestad de promover y cuidar del medio ambiente, para este fin se involucra a servidores públicos o particulares, causen un daño doloso o culposo al patrimonio medioambiental del Estado.

## **II. Elaboración, Aplicación, Seguimiento y Efectividad de los Planes de Gestión Ambiental en los Entes Territoriales (ET)**

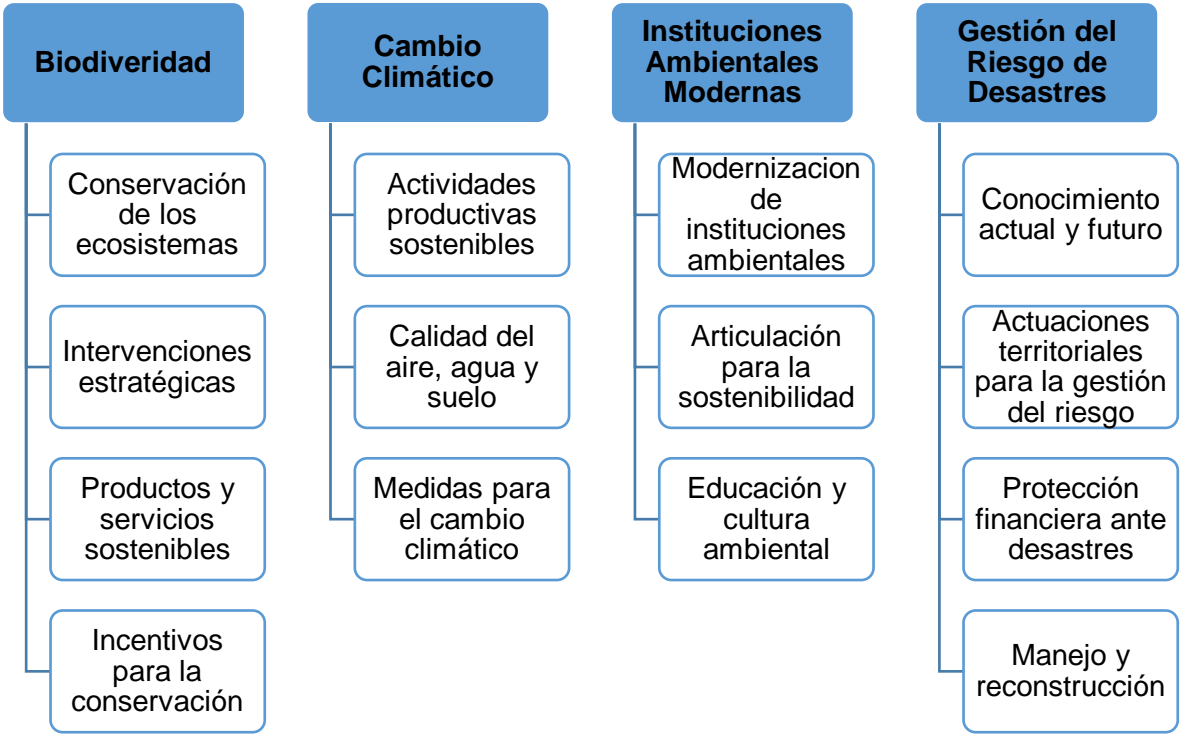
Los planes de gestión ambiental en las Entidades Territoriales (ET), poseen un ámbito de aplicación y directrices que parten directamente del documento denominado “Orientaciones para la Incorporación de la Dimensión Ambiental en los Planes de Desarrollo Territoriales 2020 – 2023” emanado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Soto, D. P. (2016). Responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia (Corte Suprema). *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. XXIX, núm. 1, 331-335.

<sup>36</sup> MinAmbiente. (19 de diciembre de 2019). *Orientaciones para la Incorporación de la Dimensión Ambiental en los Planes de Desarrollo Territoriales 2020 – 2023*. Obtenido de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: [https://corantioquia.gov.co/SiteAssets/PDF/Planeaci%C3%B3n/CARTILLA%20ORIENTACIONES%20MADS%20PARA%20PDT\\_.pdf](https://corantioquia.gov.co/SiteAssets/PDF/Planeaci%C3%B3n/CARTILLA%20ORIENTACIONES%20MADS%20PARA%20PDT_.pdf)

Para la elaboración de los planes de gestión ambiental en las ET se siguen las directrices directas del Plan de desarrollo Nacional en cada uno de sus componentes ambientales, donde se resalta el Pacto por la Sostenibilidad que apunta a producir conservando y conservar produciendo, enmarcado en la gestión ambiental para el país. El pacto contiene cuatro líneas estratégicas desarrolladas como ejes principales de acción, apoyadas en actividades innovadoras para orientar la toma de decisiones en la planeación del desarrollo bajo un enfoque de sostenibilidad, en el cual se incluye lo siguiente tal y como se muestra en la siguiente gráfica:



**Gráfica 5. Pacto por la Sostenibilidad: Producir Conservando y Conservar Produciendo**

Fuente. MinAmbiente<sup>37</sup>

<sup>37</sup> MinAmbiente. (19 de diciembre de 2019). *Orientaciones para la Incorporación de la Dimensión Ambiental en los Planes de Desarrollo Territoriales 2020 – 2023*”. Pacto por la Sostenibilidad: producir Conservando y conservar produciendo

Teniendo en cuenta la gráfica anterior, el gobierno central le entrega a las ET todas las pautas para la elaboración de sus planes de gestión ambiental, de ahí en adelante a cada Gobernación o Alcaldía le corresponde adoptar los componentes necesarios que se adapten a las realidades del territorio, que a su vez hace parte de la descentralización de las políticas públicas sin desconocer el orden jerárquico estatal, lo que se busca con esto es que cada ET tenga la capacidad de determinar cómo desarrollará sus políticas de gestión ambiental y cuáles de ellas son prioritarias en su contexto.

Desde las directrices del órgano central, la gestión ambiental posee un ámbito de aplicación según las necesidades de cada ET partiendo de las diferentes prioridades identificadas por parte de la política ambiental que se ha venido colocando en marcha y que ha entregado información pertinente que permite exponer un campo de actuación fundamentado en:

- Bosque y Biodiversidad: busca la restauración de los ecosistemas degradados y el uso sostenible de los bosques.
- Recurso hídrico: busca la implementación y gestión de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCA) y los Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos (PMAA), además de la adquisición de predios para la conservación del recurso hídrico y la contribución a la mejora de la calidad de los cuerpos de agua.
- Asuntos ambientales urbanos: impulso a la economía circular.
- Pago por servicios ambientales.
- Negocios verdes.
- Ordenamiento ambiental territorial.

- Cambio climático y gestión del riesgo: incorporación del cambio climático y la gestión del riesgo en los POT, PBOT y EOT, ciencia tecnología e innovación y educación ambiental.
- Mares, costas y recursos hídricos: conocer los alcances del Plan de Ordenación y Manejo Integral de Unidades Ambientales Costeras (POMIUAC), establecimiento alianzas para controlar el comercio y aprovechamiento de los recursos marinos, implementación del Plan Maestro de Erosión Costera (PMEC) a través de medidas de adaptación al ascenso del nivel del mar.
- Educación, participación y cultura ambiental: tiene la educación ambiental, la participación para la gestión ambiental y la cultura ambiental<sup>38</sup>.

Como se puede notar, el campo de acción entregado por el Estado colombiano es amplio, a este respecto la aplicación por parte del ET recae sobre sus actores involucrados del sector público y partiendo de las necesidades ambientales que posea el territorio; además se requiere del apoyo del sector privado y de cada uno de los particulares, los cuales aportaran ideas de mitigación y su participación en la construcción de las políticas públicas adecuadas.

Finalmente, el monitoreo y evaluación de los planes de gestión ambiental en los ET se encarga de la verificación de los impactos de la planeación de los diferentes programas y proyectos o en cuanto a la solución de los problemas

---

<sup>38</sup> MinAmbiente. (19 de diciembre de 2019). *Orientaciones para la Incorporación de la Dimensión Ambiental en los Planes de Desarrollo Territoriales 2020 – 2023*. Campo de actuación de la gestión ambiental a nivel nacional

identificados en la fase de diagnóstico ejecutada por el ET para la elaboración del plan de desarrollo territorial<sup>39</sup>.

En este orden de ideas, el plan de desarrollo territorial debe apuntar a la sostenibilidad y colocando la bandera la dimensión ambiental en el cual se ejecuta inicialmente un ciclo de planeación, donde se tiene en cuenta las directrices de la nación y promueve la revisión de las características del territorio, para lograr la adecuada evolución de un sistema de gestión, que debe estar articulado a la capacidad técnica y el talento humano del ET, además de los recursos financieros, tecnológicos y la infraestructura, que va en dirección a la conservación del medio ambiente y al mejoramiento continuo de la gestión institucional.

En este sentido, a través del monitoreo y la evaluación se pretende contar con información que permita determinar el avance e impacto del plan de desarrollo hacia la sostenibilidad desde la dimensión ambiental, para este fin se propone un modelo de acuerdo con lo planteado en el paso a paso expuesto en el numeral anterior, que deberá ser adaptado a las circunstancias de cada entidad territorial y la forma de incorporar la gestión ambiental en la formulación del plan de desarrollo.

### **III. Presupuestos de Hechos y de Derechos que Generan Responsabilidad Fiscal en Materia Ambiental**

En materia de responsabilidad fiscal, el principal hecho es el daño al patrimonio nacional para lo cual se tienen dos componentes principales, el

---

<sup>39</sup> González, T. I. (2011). El monitoreo y la evaluación de las estrategias de desarrollo local: sus requerimientos metodológicos e informativos. *Economía y Desarrollo*, vol. 146, núm. 1-2, 78-96.

primero es el presupuesto de hecho (hecho generador del proceso de responsabilidad fiscal), y el presupuesto de derechos (los derechos que genera el proceso de responsabilidad fiscal); el presupuesto de hecho en materia de responsabilidad fiscal es la acción u omisión en forma dolosa o culposa que causa un daño al patrimonio nacional que para este caso es el medio ambiente; por otro lado, el presupuesto de derecho 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<sup>40</sup>.

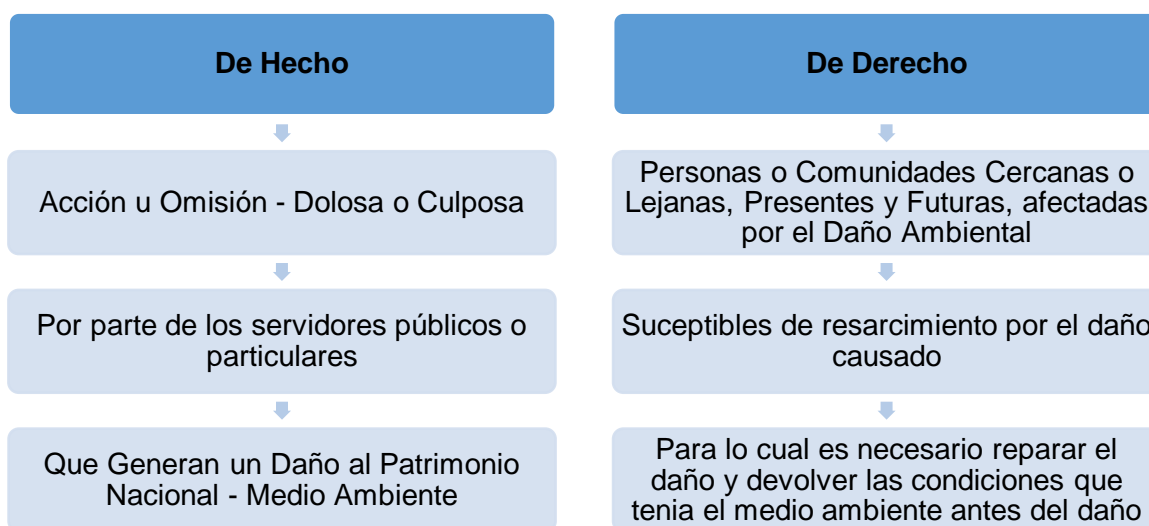
En este orden de ideas, cuando se habla de responsabilidad fiscal en materia ambiental, el presupuesto de hecho parte de la falta de implementación de las políticas públicas adecuadas para impedir el daño ambiental o la falta de acciones en materia de mitigación de los daños por parte de las organizaciones públicas o privadas que ejercen actividades que generan residuos de cualquier tipo, contaminación o un daño nocivo al medio ambiente en el entorno y más allá en el cual se encuentran en el momento del daño. En este orden de ideas, la responsabilidad fiscal en materia ambiental se puede dar por acción (generación de procesos que transgrede la normalidad del medio ambiente al impedir su correcto funcionamiento y posibilitando su deterioro) o por omisión que es el acto en donde se dejan de aplicar las estrategias o políticas públicas necesarias para impedir dicho daño y que se encuentran establecidas, pero por una determinada decisión antiética no se colocan en práctica.

---

<sup>40</sup> Congreso de Colombia. (15 de 08 de 2000). *Ley 610 de 2000*. (Función Pública) Recuperado el 12 de 09 de 2020, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5725#:~:text=El%20proceso%20de%20responsabilidad%20fiscal%20es%20el%20conjunto%20de%20actuaciones,por%20acci%C3%B3n%20u%20omisi%C3%B3n%20y>



Por su parte, los presupuesto de derecho son recibidos por las personas que resulta perjudicadas por el daño ambiental, siendo el presupuesto de derecho el acto de resarcimiento que se debe hacer por parte de la entidad pública o privado o por el particular que ha ocasionado el daño en materia ambiental, y tiene la obligación legal de resarcir dicho daño, logrando entregar a la comunidad la reparación del medio ambiente en las condiciones lo más parecida posible a como se encontraba antes del daño causado. Es necesario tener en cuenta que el presupuesto de derecho puede recaer sobre las personas del entorno o más allá, y sobre las personas actuales y futuras ya que el daño puede afectar comunidades lejanas y futuras, ya que con él se dejan de recibir beneficios en el momento y durante todo el tiempo que se logra la mitigación del daño. La siguiente gráfica expone los presupuestos de hecho y derecho que genera la responsabilidad fiscal en materia ambiental:



*Gráfica 6.* Presupuesto de Hecho y Derecho que Genera la responsabilidad Fiscal en Materia Ambiental

Fuente. Elaboración propia<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Congreso de Colombia. (15 de 08 de 2000). *Ley 610 de 2000.* (Función Pública) Recuperado el 12 de 09 de 2020, de

## **CAPÍTULO TERCERO. ELEMENTOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL A EFECTOS DE LOGRAR JUICIOS EFECTIVOS EN MATERIA AMBIENTAL POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA**

Para iniciar el dialogo de los elementos de la responsabilidad fiscal y posteriormente desarrollar un recorrido hacia los juicios efectivos en materia ambiental por parte de la Contraloría General de la República, es necesario tomar como base la Ley 610 del 2000, en la que establecen como elementos de la responsabilidad fiscal, los siguientes:

- En primer lugar, lo que se considera como una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, así también como un daño en el patrimonio del Estado.
- Finalmente, la integración de un nexo causal entre los dos elementos anteriores que configuran la responsabilidad en cuestión<sup>42</sup>.

Sin embargo, el Decreto 403 de 2020 reestructuro los elementos de la responsabilidad fiscal estableciéndolos desde tres actos bien estructurados que enmarcan los siguientes: en primer lugar una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado, así como también un daño patrimonial al Estado, y la configuración de un nexo causal entre los dos elementos anteriores<sup>43</sup>.

---

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5725#:~:text=El%20proceso%20de%20responsabilidad%20fiscal%20es%20el%20conjunto%20de%20actuaciones,por%20acci%C3%B3n%20u%20omisi%C3%B3n%20y>

<sup>42</sup> Congreso de Colombia. (15 de 08 de 2000). *Ley 610 de 2000*. (Función Pública). Art. 5

<sup>43</sup> Duque, M. I. (16 de marzo de 2020). *Decreto 403 de 2020*. Obtenido de Art. 125: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110374#125>

El principal objetivo de la determinación de la responsabilidad fiscal, es el de recuperar los dineros sustraídos del erario público y buscar la manera de alcanzar el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público por un determinado actor. Para lograr lo anteriormente descrito, se cuenta con una herramienta legalmente constituida que se enmarca en el proceso de responsabilidad fiscal con el cual se busca de una manera adecuada recuperar los dineros públicos malversados o extraviados y resarcir el daño patrimonial ocasionado como consecuencia de una inadecuada gestión fiscal<sup>44</sup>.

Esta es una labor que le corresponde a la Contraloría delegada para investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva, que tiene la obligación de dirigir los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva resultantes de la vigilancia fiscal o de las denuncias presentadas, así como de los informes de otras entidades de control y vigilancia. Posteriormente y partiendo del desarrollo de las investigaciones pertinentes y de confirmar la responsabilidad del actor en contra del erario público y del Estado, la Contraloría delegada tienen la obligación de preparar y publicar cada trimestre el boletín de responsables fiscales. Este boletín permite entregar toda la información que facilita la identificación de las personas naturales o jurídicas que se les haya comprobado su responsabilidad fiscal por parte de la Contraloría General de la República y las Contralorías departamentales, municipales y distritales y que poseen procesos activos en la materia.

---

<sup>44</sup> Contraloría General de la República. (30 de 06 de 2019). *Contraloría General de la República*. (Contraloría General de la República) Recuperado el 11 de 09 de 2020, de El Proceso de Responsabilidad Fiscal: <https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal>

## I. Los Presupuestos de la Responsabilidad Fiscal en Colombia por Daños Ambientales

La responsabilidad del Estado colombiano en cuanto a la protección del patrimonio medio ambiental se puede abordar desde diferentes puntos de vista, en primer lugar desde lo referido a la obligación prevista constitucionalmente para la Contraloría General de la República, demarcada en el control fiscal en materia ambiental, con el cual se explora la capacidad de la entidad en la mitigación de los daños medio ambientales y la conformación de un Estado ambiental de derecho que beneficie a todos los componentes de la comunidad<sup>45</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, en la actualidad se ejercen dos tipos de control fiscal en Colombia, los cuales son los siguientes:

- El control fiscal micro: que se compone del ejercicio auditor realizado a las instituciones del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y a todas las entidades que reciben o administren recursos públicos para la gestión ambiental, y en las que se puede determinar que ha existido algún tipo de daño patrimonial, el cual deberá ser cuantificado para efectos del proceso de responsabilidad fiscal.
- El control fiscal macro: que tiene que ver con los estudios sectoriales que evalúan políticas públicas ambientales en los ámbitos sectorial y macroeconómico, para determinar la gestión y resultados alcanzados, con el propósito de apoyar técnicamente a las dependencias que efectúan control y vigilancia fiscal.

---

<sup>45</sup> Molina, R. J. (30 de noviembre de 2017). *Control fiscal ambiental: Elementos para una valoración de la justicia ambiental*. Obtenido de Repositorio Universidad Nacional de Colombia: <http://bdigital.unal.edu.co/61949/1/52848442.2017.pdf>

En este orden de ideas, los macroprocesos misionales se fundamentan en la relación con la valoración de los costos ambientales que implica la ejecución de los hechos u operaciones financieras, administrativas, económicas y de diferente índole, que se refieren al cumplimiento de su objeto social o razón de ser, durante un período determinado y que en el desarrollo de su ejecución permitieron evidenciar que se han ocasionado diferentes tipos de daños en materia ambiental, para lo cual es necesario proponer estrategias promuevan el apoyo técnico para garantizar el correcto funcionamiento de la Ley .

Así mismo, los macroprocesos de apoyo, se enfatizan en la valoración de los costos medio ambientales que implican la ejecución de los hechos u operaciones financieras, administrativas, económicas y de diferente índole, referidas a la provisión de los recursos necesarios para el cumplimiento de su objeto social o razón de ser, durante un período determinado, cuando las entidades no hayan tomado medidas para mitigar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y no demuestren gestión en la protección, conservación, uso y aprovechamiento responsable de los mismos.

En este orden de ideas, el control fiscal, y más específicamente el control fiscal en materia ambiental implica de parte de las entidades de control como la Contraloría General de la República lo siguiente:

- Una evaluación de las operaciones meramente administrativas y financieras.
- Las actuaciones que se relacionan con la protección al patrimonio ambiental.

Donde las actuaciones que se busca evaluar incluyen el cumplimiento de la aplicación de la legislación ambiental en el desarrollo de la gestión ambiental, disfrute o explotación del ambiente, preservación, conservación y uso adecuado, para lo cual cuenta con herramientas como la responsabilidad fiscal, que se traducen en los diferentes artículos que componen la Ley 610 de 2000.

Los presupuestos de la responsabilidad fiscal en materia ambiental parten en primera medida de los responsables del hecho causado, es decir, del daño ejercido sobre el medio ambiente ya sea por la acción que causa el daño o por la omisión del hacer cumplir o cumplir la leyes que se han dictado en materia de protección del medio ambiente, por lo cual se genera una responsabilidad que debe ser reparada según los preceptos del derecho, por otro lado, los presupuestos de derecho, que son aquellas personas, comunidades, el propio estado que debe ser reparado por las actuaciones indebidas desarrolladas sobre el medio ambiente<sup>46</sup>.

## **II. La Prueba como Elemento Fundamental para la Efectividad del Proceso de Responsabilidad Fiscal frente a Daños Ambientales**

Tomando como base jurídica la Ley 690 de 2000, en cuanto a lo que tiene que ver con la actuación procesal “Pruebas”, se encuentran una serie de aspectos predominantes y que les brindan importancia a estas dentro del proceso de responsabilidad fiscal como uno de los elementos más importantes que permiten brindar efectividad al proceso<sup>47</sup>. En este orden de ideas, la importancia de la prueba recae en los siguientes criterios:

---

<sup>46</sup> Correa, G. E., & Pinzón, M. H. (2012). Responsabilidad Fiscal en Colombia. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, vol. XV, núm. 29, 173-188.

<sup>47</sup> Congreso de Colombia. (15 de 08 de 2000). *Ley 610 de 2000*. Art. 23 a 32. (Función Pública) Recuperado el 12 de 09 de 2020, de

El primer criterio es el de la necesidad de la prueba, donde se indica que las pruebas para iniciar un proceso de responsabilidad fiscal deben ser legalmente producidas y aportadas de forma clara al proceso, esto permitirá partir de fundamentos sólidos que finalizaran en las conclusiones pertinentes de culpabilidad o no del imputado<sup>48</sup>.

El segundo criterio es el aporte de las pruebas para responsabilizar, en este, las pruebas aportadas para el inicio de responsabilidad fiscal deben tener la certeza de la existencia del daño patrimonial y la responsabilidad del imputado o los imputados, lo cual posibilita el accionar de las autoridades competentes que tienen la obligatoriedad de iniciar un proceso bajo los fundamentos necesarios para desarrollar un proceder fiscal<sup>49</sup>.

El tercer criterio es la petición de las pruebas, donde las personas investigadas en un proceso de responsabilidad fiscal a la hora de rendir exposición libre y espontánea pueden pedir la práctica de las pruebas, si existiese denegación total o parcial se puede proceder a los recursos de reposición y apelación que brindaran otra oportunidad al implicado para demostrar si las pruebas son válidas o no<sup>50</sup>.

El cuarto criterio se fundamenta en la libertad de la prueba; estas al ser legalmente reconocidas deben tener la capacidad de demostrar el daño

---

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5725#:~:text=El%20proceso%20de%20responsabilidad%20fiscal%20es%20el%20conjunto%20de%20actuaciones,por%20acci%C3%B3n%20u%20omisi%C3%B3n%20y>

<sup>48</sup> Ley 690 del 2000. Art. 22. Necesidad de la prueba

<sup>49</sup> Ley 690 del 2000. Art. 23. Pruebas para responsabilizar

<sup>50</sup> Ley 690 del 2000. Art. 24. Petición de pruebas

patrimonial y la responsabilidad del investigado en la ocurrencia de los hechos, para proceder adecuadamente a la apertura de la investigación<sup>51</sup>.

Otro criterio muy importante es el de la apreciación integral de las pruebas, en el cual las pruebas aportadas para el inicio de un proceso de responsabilidad fiscal deben poder ser apreciadas de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional, lo que las hace validas dentro del proceso<sup>52</sup>.

En este orden de ideas, el criterio final igualmente importante permite considerar la prueba como un elemento fundamental en los procesos de responsabilidad fiscal es la comisión para la práctica de pruebas, en esta el funcionario encargado podrá comisionar a otro funcionario idóneo para la práctica adecuada de las pruebas, lo que posibilita un accionar más amplio por parte de las autoridades a la hora de desarrollar una investigación que busca determinar los niveles de responsabilidad fiscal en materia ambiental<sup>53</sup>.

Teniendo en cuenta la importancia demostrada en los apartes anteriores, otro criterio relevante para el desarrollo de este tipo de procesos se evidencia en las pruebas trasladadas, esto se debe a las pruebas validadas en un proceso judicial podrán ser trasladadas a un proceso de responsabilidad fiscal que busca los responsables de un daño evidente, pero para ello es necesario tener en cuenta las reglas preexistentes que validen las pruebas y su trazabilidad jurídica, además de la naturaleza del medio probatorio utilizado en el proceso judicial<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Ley 690 del 2000. Art. 25. Libertad de pruebas

<sup>52</sup> Ley 690 del 2000. Art. 26. Apreciación integral de las pruebas

<sup>53</sup> Ley 690 del 2000. Art. 27. Comisión para la práctica de pruebas

<sup>54</sup> Ley 690 del 2000. Art. 28. Pruebas trasladadas.



Para el desarrollo de los procesos es de suma importancia el aseguramiento de las pruebas, para ello el funcionario encargado de proceso de responsabilidad fiscal tiene la facultad de tomar las medidas necesarias para asegurar que las mismas no sean alteradas, ocultadas o destruidas y que estas acciones tengan algún efecto negativo sobre el proceso en desarrollo<sup>55</sup>.

En los procesos de responsabilidad fiscal las pruebas aportadas deben garantizar todas las formalidades sustanciales que permitan un proceso adecuado y que salvaguarden los derechos fundamentales del imputado, de lo contrario se consideraran pruebas inexistentes, las cuales al no poseer la veracidad legal no pueden ser tenidas en cuenta dentro del proceso<sup>56</sup>.

Cuando esta puesto en marcha el proceso de responsabilidad fiscal, para el desarrollo de la investigación se debe tener en cuenta un criterio predominantes que consolida el trabajo de los investigadores y de la entidades encargadas del proceso, los cuales son las visitas especiales, que son aquellas desarrolladas en el curso de la investigación y que podrán permitir al investigador examinar y reconocer los documentos, hechos y demás circunstancias relacionadas con el objeto de la diligencia y simultáneamente irá extendiendo la correspondiente acta, en la cual anotará pormenorizadamente los documentos<sup>57</sup>.

Finalmente, el último criterio relevante parte de la oportunidad de controvertir las pruebas; el investigado podrá desarrollar una controversia de las mismas a partir de la exposición espontánea en la indagación preliminar, o a partir de la notificación del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Ley 690 del 2000. Art. 29. Aseguramiento de las pruebas

<sup>56</sup> Ley 690 del 2000. Art. 30. Pruebas inexistentes

<sup>57</sup> Ley 690 del 2000. Art. 31. Visitas especiales

<sup>58</sup> Ley 690 del 2000. Art. 32. Oportunidad de controvertir las pruebas

Como se puede notar, cada uno de las circunstancias expuestas son los que permiten exponer la importancia de la prueba como un elementos que contribuye a la efectividad de los procesos de responsabilidad fiscal, y más aún cuando los procesos que se adelantan por las contralorías son en materia ambiental, porque se centran en el patrimonio nacional y los efectos negativos causados el medio ambiente afectan de forma directa a las personas en el presente y en el futuro, lo que maximiza su rango en cuento a efectos negativos en el espacio y en el tiempo.

Por este motivo, las pruebas deben ser lo suficientemente concluyentes para lograr iniciar el proceso y determinar los responsables de este tipo de daños, las pruebas son las que fundamentan el inicio y el final del proceso, y deben de una manera secuencial mantener su integralidad para lograr que sean aportadas dentro del proceso y generen los resultados esperados para garantizar el resarcimiento de los daños ocasionados ya sean por acción o por omisión de la aplicación de la Ley.

Los principios de responsabilidad fiscal parten del principio de la necesidad de la prueba, para lo cual en dichos procesos se imprime un fundamento legal que se validan en las pruebas legalmente producidas, y allegadas al proceso y apunta al acto de apertura del proceso<sup>59</sup>. Partiendo de esto, se requiere de la disposición de requerimientos probatorios que tienen que ver con:

- La identificación de la entidad estatal afectada: se requiere que dentro del proceso de responsabilidad fiscal esté plenamente identificada la entidad que ha provocado el daño, la cual será la investigada por la

---

<sup>59</sup> Corte Constitucional. (30 de noviembre de 2006). *Sentencia T-297/2006*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-297-06.htm>

ocurrencia de los hechos teniendo en cuenta las pruebas que se posean en su contra.

- Los presuntos responsables fiscales: teniendo en cuenta que, dentro del proceso de responsabilidad fiscal en materia ambiental, los responsables del hecho pueden ser por acción o por omisión, es necesario que dentro de los requerimientos probatorios se requiere conocer los presuntos implicados y si estos actuaron por acción (realización directa del daño) o por omisión (este se refiere a la no aplicación de la Ley que resguarda el entorno ambiental).
- La determinación del daño patrimonial: en los requerimientos probatorios es necesario determinar adecuadamente el daño y si este encuentra dentro del proceso de responsabilidad fiscal, lo que permite a la postre determinar cuál fue el daño ocasionado al patrimonio nacional.
- La cuantía del daño: finalmente, cuantificar el daño es el último punto a determinar, uno de los aspectos más preocupantes dentro de los procesos de responsabilidad fiscal en materia ambiental en la actualidad, esto por la poca investigación desarrollada en la materia, lo que hace difícil cuantificar el daño.

Es en este último punto, donde los procesos de responsabilidad ambiental se complejizan y requieren de un adecuado proceso que permita la cuantificación de los daños. Por otro lado, los demás elementos que componen el proceso de responsabilidad se pueden acreditar posteriormente con fundamento en las pruebas aportadas que se ordena en el acto de apertura. Como se puede notar, esta es la verdadera importancia que tienen la prueba en los procesos de responsabilidad fiscal en materia ambiental, ya que de ellas depende el acto de apertura del proceso y en cada fase dependiendo del tratamiento que se les den, permiten determinar la

responsabilidad de los imputados en dicho proceso y lograr determinar la cuantificación de los daños y su posterior resarcimiento que es lo que en realidad se busca en este tipo de procesos, reparar el daño y dejar el medio ambiente lo más parecido posible a como estaba antes de la ocurrencia del daño causado, para garantizar que las personas en el presente y futuro puedan gozar de sus beneficios establecidos por la Ley.

### **III. Quienes son los Sujetos en los Juicios que adelanta la Contraloría General de la República en Materia Ambiental.**

Cuando se habla de la legitimación en la causa, esta se ha definido por parte de la jurisprudencia como la titularidad de los derechos de acción y de contradicción. En este orden de ideas, la reparación directa, la legitimación en la causa está dada por la condición de damnificado del demandante, entendiéndose la legitimación de hecho, originada en la simple alegación de esa calidad en la demanda, permitiendo decir que la persona interesada podrá al poseer un interés mínimo, suficiente para accionar y para proponerlo en la instancia procesal de inicio del juicio que se desarrolla<sup>60</sup>.

En este orden de ideas, existen sujetos activos y pasivos en los juicios adelantados en materia ambiental, entendiéndose por sujeto activo como la persona o entidad que tiene la titularidad del ejercicio del control fiscal (contraloría General de la República, contralorías departamentales, distritales y municipales, la auditoría general de la república, las auditorías de las contralorías departamentales, distritales y municipales) y como sujeto pasivo

---

<sup>60</sup> Díaz, B. P. (31 de mayo de 2013). *Gestión del Proceso de Responsabilidad Fiscal. Preguntas y Respuestas*. Obtenido de Auditoría General de la República: <https://www.auditoria.gov.co/documents/20123/233247/Gesti%C3%B3n+del+Proceso+de+Responsabilidad+Fiscal+preguntas+y+respuestas.pdf/20b04b24-b3d4-3bf0-82a2-d4b5162cb31f?t=1570168367962&download=true>

las personas que manejan o administran los bienes o fondos públicos del Estado (particulares, entidades, personas jurídicas entre otras).

Lo anterior supone que el sujeto activo recae sobre las personas que puedan iniciar las acciones judiciales que permitan reclamar los daños ocasionados al medio ambiente y que a la vez ejercen efectos negativos sobre ellos, ya sean en el presente o por acciones que a futuro pueden representar un peligro para otras generaciones<sup>61</sup>. Por otro lado, el sujeto pasivo supone que los demandados en este caso por acciones en contra del medio ambiente tienen la facultad que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el demandante le dirige sobre una pretensión dentro de la demanda<sup>62</sup>.

En consecuencia, los sujetos en los juicios que adelanta la Contraloría General de la República en materia ambiental parten en igualdad de condiciones y se dividen en activos y pasivos con una diferencia muy marcada entre ambos, donde cada uno de ellos promueve en el entorno un tipo diferente de actuación, los primeros promueven el ejercicio del control fiscal teniendo en cuenta la legitimación de los bienes del Estado, al promover la fiscalización, cuidado, reparación y resarcimiento de los daños ocasionados a cada uno de los actores involucrados con ellos, ya sean estos daños inmediatos o con repercusiones futuras; por otro lado, el segundo promueve desde el ejercicio de sus funciones el manejo y control de bienes provenientes del Estado que en ocasiones son mal utilizados o es tergiversada su operatividad y resultan siendo utilizados en otras operaciones

---

<sup>61</sup> Arancibia, M. J. (2018). La Contraloría General de la República como parte en juicio: capacidad, legitimación y representación. *Revista Ius et Praxis*, Año 24, No. 1, 593-622.

<sup>62</sup> Hunter, A. I. (2014). Legitimación activa y los Tribunales Ambientales (Segundo Tribunal Ambiental). *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. XXVII, núm. 1, 259-270.

diferentes para las cuales fueron emitidos, además, el desarrollo de las funciones de este sujeto pasivo puede promover a nivel del entorno cambios o transformaciones negativas que afectan a los diferentes actores que interactúan directa o indirectamente con ellos.

En la actualidad, en torno al debate sobre el reconocimiento de los elementos del medio ambiente, tales como los ríos, animales y ecosistemas, estos se configuran como sujetos de derecho, lo que ha alcanzado una importancia elevada en el ordenamiento jurídico colombiano. Entonces, cuando se mencionan los sujetos dentro de los juicios que adelanta la Contraloría General de la República, el dialogo se extiende de los sujetos activos y pasivos, a sujetos de derecho, lo que potencializa el accionar del Estado para su protección tal y como queda expuesto en la Sentencia T-622 de 2016<sup>63</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, se tienen precedentes como lo fue el reconocimiento que se le dio al Rio Atrato, la Amazonia o haberle concebido el Habeas Corpus a un Oso llamado Chucho por considerar que cada uno de ellos son sujetos de derecho. Todo parte de dos concepciones, la primera desde un análisis antropocéntrico según el cual el medio ambiente está al servicio del ser humano, para la satisfacción de sus necesidades y deseos; por otro lado, desde un análisis ecocéntrico que asigna un valor intrínseco al ecosistema y a sus elementos integrantes, independientemente de su relación con el ser humano. Esta última es una percepción muy valida en donde se le asigna un nivel de importancia elevado al medio ambiente, algo que desde hace mucho años se debió dar para evitar los daños ocasionados por las personas en contra del entorno ambiental en el cual subsisten las

---

<sup>63</sup> Méndez, J. N. (21 de agosto de 2019). *Nuevos Sujetos en el Derecho Ambiental, un Tema de Alta Actualidad*. Obtenido de Repositorio Universidad Externado de Colombia: <https://medioambiente.uexternado.edu.co/nuevos-sujetos-en-el-derecho-ambiental-un-tema-de-alta-actualidad/>

personas y se benefician, es necesario entender que en este momento el medio ambiente no está al servicio del hombre, por el contrario, el hombre debe estar al servicio del medio ambiente, procurando crear metodologías que procuren su protección para gozar de él en el futuro.

Así mismo, y utilizando los nuevos postulados en los cuales el sujeto principal es el medio ambiente y todos y cada uno de sus componentes como sujetos de derecho, para los cuales se procura la configuración de acciones tendientes a su sostenibilidad y al resarcimiento de los daños ocasionados hacia ellos, pero para lograrlo es necesario que a través de la jurisprudencia se logre promover un debate sobre los elementos integrantes del medio ambiente, y su relación con el ser humano, hasta el momento es una materia que se encuentra en deuda y se encuentra más vigente que nunca en el panorama académico y legal.

Finalmente, frente a estas nuevas concepciones del medio ambiente como sujeto de derecho, es necesario esperar si las estrategias de las Altas Cortes tienen una incidencia efectiva en la protección del ambiente, o por el contrario es necesario que tales acciones deberán ser estudiados desde la perspectiva de la efectividad jurídica en materia ambiental, además de tener en cuenta las transformaciones culturales e ideológicas que se presentan a nivel social. Es así como sería necesario proponer un cambio que permita afrontar los cambios que surgen actualmente, y que plantean nuevos retos para el medio ambiente y su relación con el medio ambiente que no podrán ser solucionados a la luz del derecho, pero este tiene el deber de servir como sustento para garantizar una normativa que permita que las nuevas transformaciones ideológicas promuevan un mundo sano tanto para el medio ambiente, como para la comunidad humana.

#### **IV. Limitantes de las Autoridades para Ejercer control que permitan la Mitigación del Daño Ambiental.**

A nivel general, las autoridades poseen una serie de limitantes para ejercer control ambiental, en la cual se reprocha el papel de las instituciones ambientales, principalmente por parte de las corporaciones regionales, en cuanto a su papel de autoridad para la protección del medioambiente. Lo anterior evidencia problemas comunes en el ejercicio institucional, tales como<sup>64</sup>:

En primer lugar, la falta de reconocimiento de una visión regional e integral por parte de las autoridades, lo que limita el accionar de las mismas, esto se debe a que en muchas ocasiones la falta de conocimiento del contexto impide una correcta ejecución del control ambiental que finalmente impiden el desarrollo adecuado de un proceso de responsabilidad fiscal que permita conocer los responsables, los daños causados y la cuantificación de los mismos.

Por otro lado, la ausencia de una definición de las determinantes ambientales que orienten un adecuado ordenamiento del territorio, lo que posibilita que en muchas ocasiones se presenten daños ambientales porque no se hayan leyes debidamente estructuradas que permitan identificar cuando se desarrolla indebidamente una acción en contra del medio ambiente procedente de la ejecución de contratos u otro tipo de actuaciones.

---

<sup>64</sup> Molina, T. A. (30 de noviembre de 2014). *Las autoridades del Sistema Nacional Ambiental. Un análisis desde la política pública*. Obtenido de Repositorio Universidad Sergio Arboleda:

<https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/84/Las%20autoridades%20del%20sistema%20%20nacional%20ambiental.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



Por parte de los municipios, en muchas ocasiones se evidencian problemas ambientales que no son objeto de implementación de la Ley, esto se debe a que existe una deficiencia en la atención de problemáticas que son competencia directa de los mismos municipios, lo que posibilita que se presenten daños al medio ambiente por omisión de las entidades o de los funcionarios, lo que si se debe dejar claro es que esto no exime al municipio o entidad de la responsabilidad fiscal.

En el accionar de los procesos de responsabilidad fiscal en materia ambiental, en muchas ocasiones las autoridades encargadas de los mismos evidencian limitantes burocráticas que son el vivo ejemplo de la corruptela política que posibilita que ciertas entidades puedan desarrollar actividades en contra del medio ambiente, favoreciendo intereses particulares sin la debida intervención de los entes de control encargados del desarrollo adecuado de las actividades; Los favores políticos posibilitan una ejecución que impide salvaguardar los intereses públicos como lo es el correcto cuidado del medio ambiente.

Otro de los limitantes predominantes que evidencian las autoridades en la ejecución del control para la mitigación de los daños medio ambientales es la falta de coordinación en los procesos de planeación en los niveles nacional, regional y local, lo que impide un correcto control fiscalizador de las actividades que se desarrollan a lo largo del territorio, por otro lado las leyes y políticas públicas desarrolladas en muchas ocasiones se limitan a entregar directrices generales sin tener en cuenta las necesidades particulares de cada departamento, municipio o comunidad, lo que limita el accionar de las autoridades encargadas de este tipo de procesos.

Para las autoridades en la actualidad, han pasado por procesos de descentralización con el objetivo de maximizar su accionar y ser más efectivas, tal como sucedió con la contraloría, se han presentado inconvenientes internos en cuanto al no cumplimiento de los canales de comunicación adecuados que les permita mejores niveles en las relaciones y coordinación entre ellas y con las demás entidades que hacen parte de cada uno de los entes territoriales o del propio Estado, lo que posibilita la ocurrencia de limitantes en su accionar efectivo.

La falta de información que le facilite obtener un conocimiento detallado del territorio, es decir no se han encontrado herramientas que permitan contextualizar los problemas adecuadamente y surgiendo así problemáticas territoriales que presentan sesgos en la información, lo que impide el desarrollo de las investigaciones ejecutadas por las autoridades encargadas del control fiscal para la mitigación de los daños ambientales.

Por otro lado, se ha censurado el papel de las autoridades ambientales por no ejercer acciones preventivas suficientes, además de correctivas, durante la ocurrencia de diferentes fenómenos naturales que han generado problemas ambientales y en la sociedad en general. Los cuales han generado múltiples impactos a nivel social y económico de alta magnitud. Estas negligencias han generado una incertidumbre en las competencias legales en un marco normativo que aclare el papel del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – CAR, frente a la mitigación de los impactos en el medio ambiente. Por otro lado, además de los limitantes, también se han

percibido obstáculos en las autoridades para ejercer el control ambiental tales como<sup>65</sup>:

En cuanto a las instituciones que componen el Estado colombiano, existe una debilidad que se fundamenta en la conflictividad interna que promueve una mayor tramitología en el cumplimiento de las leyes, lo que posibilita la pérdida de control fiscal por parte de las autoridades, así mismo, en Colombia han proliferado un sinnúmero de leyes que complejizan su aplicación, además se ha evidenciado que cada una de ellas propone la posibilidad de que los implicados tengan la manera de desvincularse de los procesos dejando desamparada la responsabilidad y la reparación de los daños causados.

Por parte de los procesos de responsabilidad fiscal en materia ambiental predomina la ausencia de criterios y métodos jurídicos que permitan el accionar adecuado de las autoridades, este obstáculo parte de la falta de investigación en la materia que ha permitido que el tema ambiental en Colombia se haya tratado someramente dejando vacíos legales que posibiliten el cumplimiento de la Ley, lo que ha requerido que se tomen en esta materia casos internacionales que entregan diferentes interpretaciones para el mismo hecho, es decir que en la actualidad Colombia debe tratar de crear un lenguaje jurídico ambiental adaptado al contexto colombiano, sin dejar de lado la especificidad territorial.

Otro obstáculo muy importante a tener en cuenta, es que el medio ambiente se ha convertido en un negocio para el Estado colombiano, y se han entregado múltiples licencias ambientales a empresas que generan daños

---

<sup>65</sup> Macías, G. L. (12 de mayo de 2006). *Aplicación y Cumplimiento Legislación Ambiental*. Obtenido de <http://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/DOCUMENTS/Colombia%20042706/APLICACION%20CUMPLIMIENTO%20LEGISLACION%20AMBIENTAL.pdf>

ambientales considerables e irreparables, además de esto, estas empresas no tienen la capacidad de entregar estrategias de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) que permitan mitigar los daños causados en el entorno y en las comunidades que conviven con ellas. Lo anterior ha generado que muchas organizaciones propongan al propio estado como un responsable por acción y por omisión de múltiples daños al medio ambiente.

Otro obstáculo se fundamenta en los conflictos de competencias de las autoridades y la falta de coordinación entre las mismas, lo que genera un deterioro del medio ambiente por omisión en la aplicación adecuada de un control efectivo que permita mitigar el daño ambiental, por otro lado, las autoridades han promovido leyes débiles en materia ambiental, generando la promoción de una aplicación voluntaria de las mismas, lo que genera que muchas entidades no las aplique porque consideran que son un gasto innecesario, así mismo, existe a la vez una normatividad ambiental deficientes que se limita a lo básico pero que no ahonda en las posibles consecuencias por falta de acciones procedimentales por parte del Estado, además en ocasiones no se promocionan las normas adecuadamente, ni tampoco se obliga tajantemente a su cumplimiento; esto último no impide una acción fiscal, pero antes de proceder a la reparación del daño, mediante la divulgación de las normas y el estricto cumplimiento de las mismas se impide el daño ambiental.

Finalmente, los últimos obstáculos detectados parten de una concepción capitalista en la cual predomina la economía por encima de la protección del medio ambiente que ha generado que las empresas y el propio Estado y sus entidades piensen más en el dinero que en el futuro del medio ambiente, por otro lado, el predominio por más de 70 años de un conflicto armado que ha generado la destrucción del medio ambiente en cuento a la tala masiva de

bosque, la contaminación de los ríos por efectos de la minería ilegal, los cultivos de droga, entre otras, además de la generación de acciones por parte del Estado que maximizan los efectos nocivos sobre el medio ambiente como lo es la fumigación o aspersión aérea de cultivos de drogas con agentes nocivos como lo es el glifosato.

En la actualidad existen muchos más obstáculos que impiden un correcto accionar de las autoridades en cuanto al correcto ejercicio del control para la mitigación de los daños ambientales, no obstante las anteriormente mencionadas son las más predominantes y que generan un estancamiento generalizado en el accionar de las entidades encargadas de proceder con el cuidado y generación de alternativas tendientes a la identificación de responsables, tipos de daños y finalmente la cuantificación de los daños ambientales.

## **CAPÍTULO CUARTO. FORMAS DE REPARACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL DESDE EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL.**

### **I. Clasificación y Valoración de los Recursos Naturales.**

El concepto de valor de los recursos naturales parte de lo que se denomina ecología Económica (EE), Economía Ambiental (EA), son ciencias que se encargan de valorar los beneficios y/o perjuicios recibidos y causados al ambiente. Partiendo de lo anterior, a lo largo de la historia se tiene una deuda por subsanar sobre el vacío teórico del concepto de valor ambiental, sobre todo en lo que tiene que ver con la determinación de la transformación invisible de ese valor, para lo cual es necesario comprender las diferencias en el principio de valor de la naturaleza entre estas dos disciplinas antes mencionadas<sup>66</sup>. Es así como se debe tener en cuenta una valoración de los recursos naturales desde la concepción de la EE y de la EA tal y como se expone a continuación.

A nivel general, existe una perspectiva diferente entre la EE y la EA, que posee implicaciones desde los elementos económicos, sociales, políticos y ecológicos. Partiendo de las diferentes implicaciones que posee cada uno de estos elementos se logra promover diferentes perspectivas al valor de los recursos naturales. En este orden de ideas, el valor más importante que posee la naturaleza es el de su propia existencia y el de las funciones que

---

<sup>66</sup> Rodríguez, R. P., & Cubillos, G. A. (28 de febrero de 2012). *Elementos para la valoración integral de los recursos naturales: un puente entre la economía ambiental y la economía ecológica Una revisión de bibliografía*. Obtenido de Repositorio Universidad Nacional de Colombia: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/download/30819/39305>

cumple en el sostenimiento de la vida, en los procesos de producción y en la conformación cultural de las personas que habitan en su entorno<sup>67</sup>.

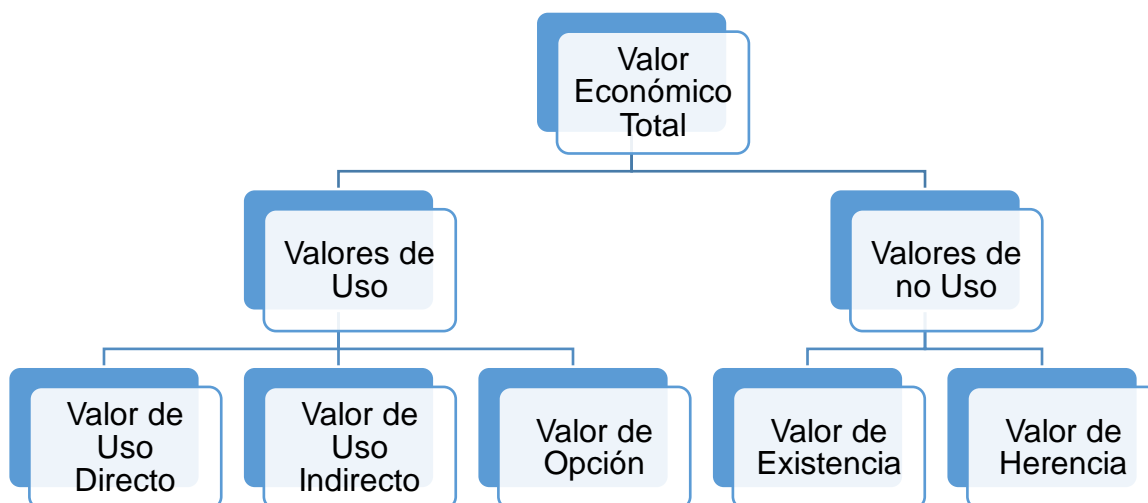
Por su parte desde la perspectiva de la valoración de los recursos naturales partiendo de la EA, se parte del valor que permite generar una categorización de todos los productos que se encuentran en el entorno natural y que el hombre o la sociedad pueden utilizar para lograr la satisfacción de las necesidades humanas básicas y para la conformación de las riquezas. Es decir, la teoría del valor acerca de los Bienes y Servicios Ecosistémicos (BSE), desde la perspectiva de la EA corresponde a los postulados de un valor subjetivo. Este tipo de valor subjetivo corresponde a la utilidad que genera el consumo para la satisfacción de las necesidades de los individuos o sociedades, lo que se conoce como preferencia del consumidor<sup>68</sup>.

A continuación, la gráfica logra sintetizar el marco teórico del valor de la naturaleza de la EA en la propuesta de la teoría del valor económico total desarrollada por Pearce y Turner (1990), en la que se hace una distinción entre los valores de uso y los de no uso o valores intrínsecos de los BSE.

---

<sup>67</sup> Raffo, L. E., & Mayta, H. R. (2015). Valoración económica ambiental: el problema del costo social. *Industrial Data*, vol. 18, núm. 2, 61-71.

<sup>68</sup> Rodríguez, R. P., & Cubillos, G. A. (2012). Elementos para la valoración integral de los recursos naturales: un puente entre la economía ambiental y la economía ecológica. *Gestión y Ambiente*, vol. 15, núm. 1, 77-90.



**Gráfica 7. Tipología del valor Económico Total**

**Fuente. (Rodríguez & Cubillos, 2012)<sup>69</sup>**

El objetivo de valorar los BSE promueve la incorporación de más elementos de juicio que permite mejorar los procesos de toma de decisiones, para tener en cuenta la asignación de metodologías de prevención de los daños en los recursos naturales causados por los agentes económicos, que finalmente promueven efectos negativos en el bienestar social. Otro aspecto fundamental a tener en cuenta es el mercado, el cual integra las fallas que impiden una asignación adecuada de los recursos, en la forma de distribución de los bienes públicos y los daños ecológicos. Cada uno de estos aspectos viabiliza y hacen interesante la valoración de los BSE.

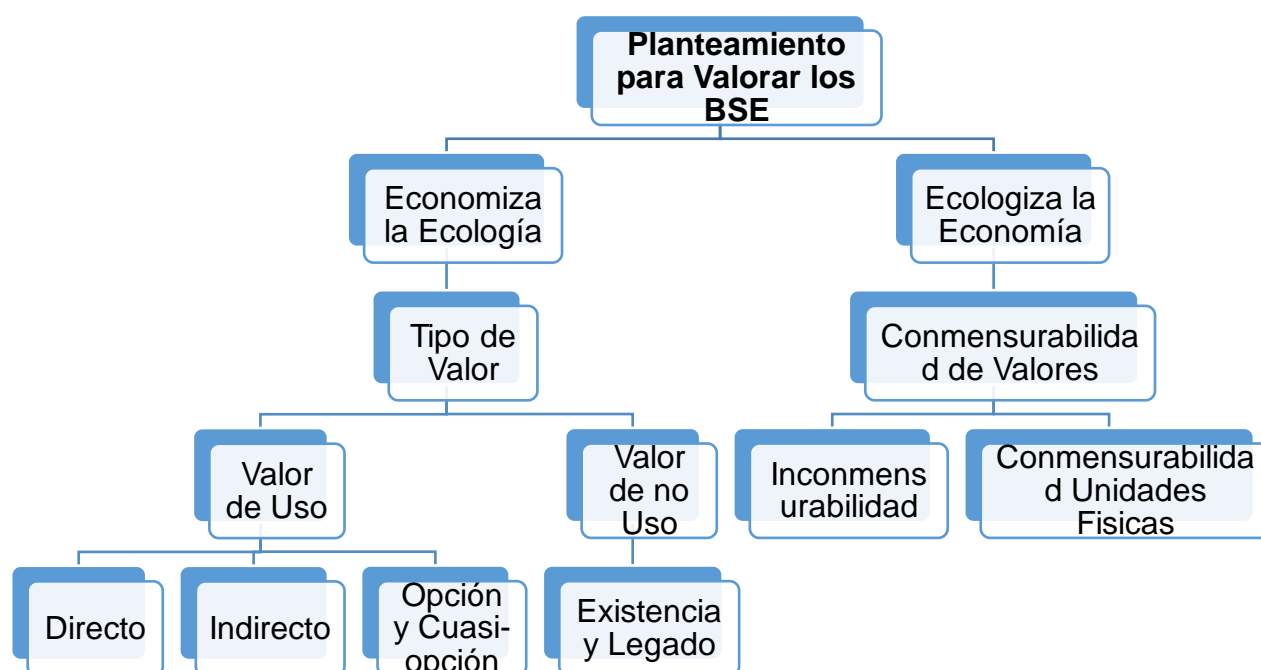
El interés por conocer el valor económico de los recursos naturales surge en lo que se denomina “Economía de Bienestar”, los cuales se evidencian en los cambios experimentados por una sociedad sufridos por los cambios que se han provocado en la cantidad y calidad de los recursos naturales que los

<sup>69</sup> Rodríguez, R. P., & Cubillos, G. A. (28 de febrero de 2012). *Elementos para la valoración integral de los recursos naturales: un puente entre la economía ambiental y la economía ecológica Una revisión de bibliografía*. Obtenido de Repositorio Universidad Nacional de Colombia: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/download/30819/39305>



rodean, y el riesgo que enfrentan los individuos al carecer de ellos. Por su parte, la EA y la EE abordan de manera diferente los métodos y las herramientas para la valoración de los BSE.

La siguiente gráfica expone los principales métodos de valoración económica de los BSE de acuerdo con el tipo de valor que se pretenda capturar y el enfoque que se vaya a usar (EA o EE; conmensurabilidad de valores o inconmensurabilidad).



**Gráfica 8. Tipología del valor Económico Total**

**Fuente. (Rodríguez & Cubillos, 2012)<sup>70</sup>**

Desde la perspectiva de la EA, los métodos de valoración recogen una mínima parte del valor de los BSE y, en los casos donde son aplicados, los supuestos necesarios tienen alto grado de arbitrariedad.

<sup>70</sup> Rodríguez, R. P., & Cubillos, G. A. (2012). Elementos para la valoración integral de los recursos naturales: un puente entre la economía ambiental y la economía ecológica. *Gestión y Ambiente*, vol. 15, núm. 1, 77-90.

Según la perspectiva de la EE, cualquier metodología de valoración debe incorporar información de otras disciplinas con fundamento en sistemas de valores, para que tenga lugar una interacción adecuada entre los sistemas socioeconómicos y ecológicos que garantice una gestión sostenible de los BSE<sup>71</sup>.

En los valores de uso directos se encuentran los de uso extractivo y no extractivo, para los cuales se asignan en los primeros análisis de mercado y métodos de costo, y para los segundos análisis de costos, métodos de costos, costos de viaje, precios hedónicos, valoración contingente y elección contingente; para el caso de los indirectos se proponen un análisis de los costos evitados, de oportunidad, de prevención y de conservación; y finalmente para la opción y cuasi-opción se tiene en cuenta la valoración y elección contingente, por otro lado, en los valores de no uso, en la existencia y legado se tienen en cuenta la valoración y elección contingente.

## **II. Métodos para Cuantificar los Daños Ambientales según el Impacto Causado.**

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es concebida como un instrumento de política pública, procedimiento administrativo y metodología que permite la ejecución de estudios sobre el impacto que puede ocasionar una determinada acción sobre el medio ambiente. Por lo cual, las metodologías EIA deben ser integrales, lo que permite en su ejecución identificar, predecir, cuantificar y valorar las alteraciones (impactos ambientales) de un conjunto

---

<sup>71</sup> Rodríguez, R. P., & Cubillos, G. A. (28 de febrero de 2012). *Elementos para la valoración integral de los recursos naturales: un puente entre la economía ambiental y la economía ecológica Una revisión de bibliografía*. Obtenido de Repositorio Universidad Nacional de Colombia: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/download/30819/39305>

de acciones y/o actividades desarrolladas por el hombre para promover la transformación del entorno según sus necesidades<sup>72</sup>.

Es decir, la metodología EIA permite reconocer cuáles son esas variables físicas, químicas, biológicas, así como los procesos socioeconómicos, culturales y paisajísticos que se verán afectados por el desarrollo de un determinado proyecto o actividad que coloca en marcha ya sea el propio Estado o los particulares con autorización del mismo<sup>73</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario tener en consideración el tipo de impacto ambiental, el área afectada, la duración del impacto, los componentes utilizados y las funciones ambientales que resultaran afectada, lo efectos directos o indirectos generados, los impactos primarios, las sinergias asociadas y combinadas, su magnitud, importancia y riesgo.

Por su parte, las metodologías de EIA permiten a su vez desarrollar un análisis del proyecto desde su concepción hasta abandono del mismo, procurando una implementación del Plan de Manejo (PM) durante toda la ejecución de las actividades y su correspondiente sistema de monitorio, lo que permitirá minimizar al máximo los efectos que se pueden generar en el entorno por el desarrollo de este tipo de actividades<sup>74</sup>.

En este orden de ideas, los impactos ambientales son considerados una alteración significativa causada por el accionar humano, en el desarrollo de actividades que buscan mejorar su calidad de vida pero que entorpece el

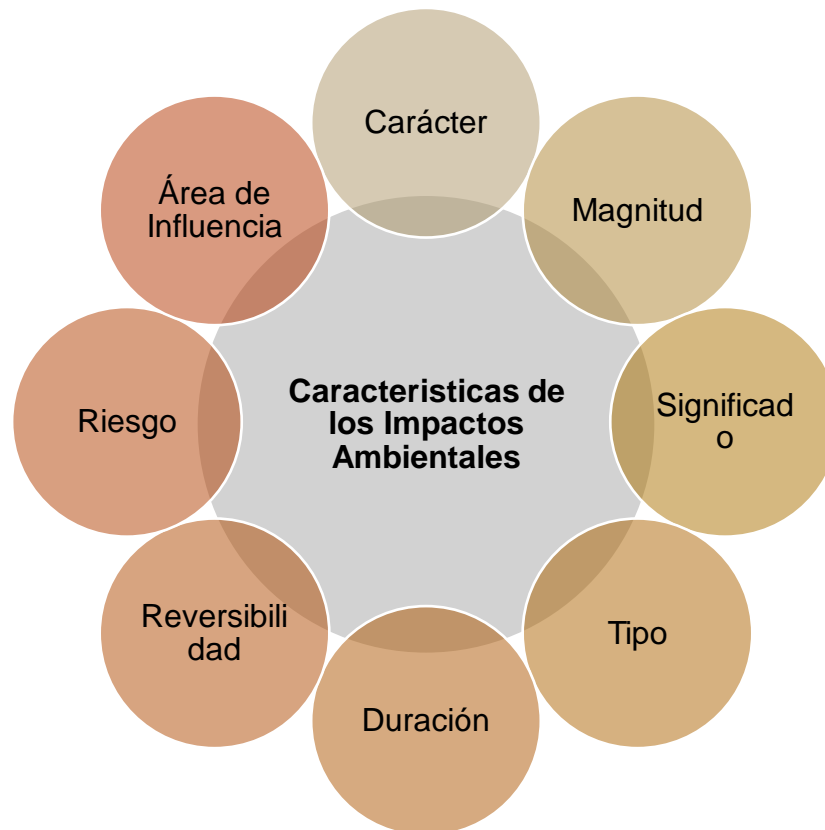
---

<sup>72</sup> Mijangos, R. O., & López, L. J. (2013). Metodologías para la identificación y valoración de impactos ambientales. *Temas de Ciencia y Tecnología vol. 17 número 50*, 37-42.

<sup>73</sup> Vilorio, V. M., Cadavid, L., & Awad, G. (2018). Metodología para Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos de Infraestructura en Colombia. *Ciencia e Ingeniería Neogranadina, vol. 28, núm. 2*, 121-156.

<sup>74</sup> Soriano, P. L., Ruiz, R. M., & Ruiz, L. E. (2015). Criterios de evaluación de impacto ambiental en el sector minero. *Industrial Data, vol. 18, núm. 2, 18(2)*, 99-112.

desarrollo adecuado del medio ambiente en el presente y en las proyecciones futuras, su ocurrencia se fundamenta en vulneraciones que se presentan en los espacios territoriales que no poseen los criterios suficientes para controlar este tipo de afectaciones. Este tipo de alteraciones deben tener una serie de características como se evidencia en la siguiente gráfica.



**Gráfica 9. Características de los Impactos Ambientales**

**Fuente. (Mijangos & López, 2013)<sup>75</sup>**

---

<sup>75</sup> Mijangos, R. O., & López, L. J. (2013). Metodologías para la identificación y valoración de impactos ambientales. *Temas de Ciencia y Tecnología* vol. 17 número 50, 37-42.

Tabla 2.

*Clasificación de Impactos Ambientales*

Criterios de Clasificación	Clases
Por el carácter	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacto simple: se manifiesta sobre un solo componente ambiental.</li> <li>• Impacto acumulativo: se manifiestan desde acciones pasadas, presentes y futuras.</li> </ul>
Por la relación causa – efecto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primarios: efectos causados por la acción propia y ocurren en el mismo momento y lugar.</li> <li>• Secundarios: son aquellos cambios que ocurren de manera indirecta.</li> </ul>
Por el momento en que se manifiestan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Latente: se manifiesta al cabo de cierto tiempo desde el inicio de la actividad que lo provoca.</li> <li>• Inmediato: su manifestación se da prácticamente en el momento de la acción.</li> <li>• Momento crítico: posee un grado de impacto alto sin tener en cuenta el momento de manifestación.</li> </ul>
Por la interacción de acciones y/o alteraciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacto simple: se manifiesta sobre un solo componente ambiental.</li> <li>• Impacto acumulativo: se manifiestan desde acciones pasadas, presentes y futuras.</li> </ul>

Por la extensión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puntual: la acción produce una alteración localizada.</li> <li>• Parcial: el impacto se aprecia en el área estimada.</li> <li>• Extremo: el impacto se detecta en gran parte de territorio considerado.</li> <li>• Total: se manifiesta de manera generalizada en todo el territorio considerado.</li> </ul>
Por la persistencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temporal: es una alteración no permanente en el tiempo.</li> <li>• Permanente: supone una alteración indefinida en el tiempo.</li> </ul>
Por la capacidad de recuperación del ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Irrecuperable: cuando las alteraciones del medio son imposibles de recuperar.</li> <li>• Irreversible: cuando el impacto generado impide que se retorne al estado inmediatamente anterior.</li> <li>• Reversible: es aquella alteración que puede ser asimilada por el entorno.</li> <li>• Fugaz: es aquel impacto que su recuperación es inmediata.</li> </ul>

---

Fuente. (Mijangos & López, 2013)<sup>76</sup>

Para la selección de una metodología adecuada que permita medir los daños ambientales y el impacto causado es preciso tener en cuenta una serie de

---

<sup>76</sup> Mijangos, R. O., & López, L. J. (2013). Metodologías para la identificación y valoración de impactos ambientales. *Temas de Ciencia y Tecnología vol. 17 número 50*, 37-42.

aspectos, para lo cual se requiere en este caso que la metodología EIA debe ser interdisciplinaria, sistemática, que implique un alto valor para la organización. Además, también se debe procurar por una metodología flexible, aplicable a cualquier fase del proyecto o actividad, también debe ofrecer evidencias de su actualización en base a los resultados obtenidos y la experiencia adquirida. En este orden de ideas, las consideraciones para la selección de la metodología deben incluir un marco normativo vigente, los tipos de proyectos, objetivos definidos, etapas claras, relación entre la metodología y la disciplina a evaluar, y la independencia en los resultados.

En este orden de ideas, las metodologías más utilizadas en la EIA como un sistema de aplicación que debe alternarse entre los avances y retrocesos a través de los cuales se identifican y comprenden las repercusiones de los proyectos en desarrollo en el entorno. Las principales metodologías para la identificación y valoración de impactos ambientales son las siguientes:

Tabla 3.

*Principales metodologías para la identificación y valoración de impactos ambientales*

Metodología	Características
Metodologías Ad hoc (Panel de expertos)	Estos métodos proporcionan directrices para la evaluación de impacto y, principalmente, se basan en la consulta sistemática a expertos para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La identificación de los impactos, en sus áreas de conocimiento, que sobre el ambiente puede provocar un proyecto.</li> <li>• Determinar las medidas correctivas.</li> </ul>

---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesorar en la implementación de procedimientos de seguimiento y control<sup>77</sup>.</li> </ul>
Método de Leopold	Es una metodología de identificación de impactos. Básicamente se trata de una matriz que presenta, en las columnas, las acciones del proyecto y, en las filas, los componentes del medio y sus características. Esta matriz es uno de los métodos más utilizados en la EIA, para casi todo tipo de proyecto <sup>78</sup> .
Métodos cartográficos	Estos métodos han estado vigentes en diversas categorías de análisis ambiental, principalmente en la proyección espacial. El procedimiento más utilizado es la superposición de transparencias, donde diversos mapas que indican impactos individuales sobre un territorio son sobrepuestos para indicar un impacto global. Los mapas permiten identificar una característica física, social o cultural que resulta de un impacto ambiental específico y les asignan un valor relativo a dichos impactos <sup>79</sup> .
Listados de Chequeo	Este método consiste en una lista ordenada de factores ambientales que son potencialmente afectados por una acción humana. Su principal

---

<sup>77</sup> Viloria, V. M., Cadavid, L., & Awad, G. (2018). Metodología para Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos de Infraestructura en Colombia. *Ciencia e Ingeniería Neogranadina*, vol. 28, núm. 2, 121-156.

<sup>78</sup> Hernández, C. T., & Ulloa, C. M. (2014). Impacto ambiental de la ampliación de una presa de colas de la industria cubana del níquel. *Minería y Geología*, vol. 30, núm. 3, 3-48.

<sup>79</sup> Plazas, C. J., Lema, T. Á., & León, P. J. (2009). Una Propuesta Estadística para Evaluación del Impacto Ambiental de Proyectos de Desarrollo. *Revista Facultad Nacional de Agronomía - Medellín*, vol. 62, núm. 1, 4937-4955.



	<p>utilidad es identificar las posibles consecuencias ligadas a la acción propuesta, asegurando en una primera etapa de la EIA que ninguna alteración relevante sea omitida<sup>80</sup>.</p>
Diagramas de Flujo	<p>Se utilizan para establecer relaciones de causalidad lineal entre la acción propuesta y el ambiente afectado. También se utilizan para analizar impactos indirectos. Tienen las ventajas de ser fáciles de construir y de proponer la relación de causalidad<sup>81</sup>.</p>
Redes	<p>Son una extensión de los diagramas de flujo incorporando impactos a largo plazo. Los componentes ambientales se interconectan y los impactos se ordenan por jerarquía (primarios, secundarios y sus interacciones). Las redes son útiles para detectar impactos indirectos o secundarios y para identificar interacciones mutuas en proyectos complejos<sup>82</sup>.</p>
Método Batelle	<p>Este método es un tipo de lista de verificación con escalas de ponderación que contempla la descripción de los factores ambientales, la ponderación valórica de cada aspecto y la asignación de unidades de importancia. El sistema consta de cuatro niveles: General</p>

<sup>80</sup> Coria, I. D. (2008). El estudio de impacto ambiental: características y metodologías. *Invenio*, vol. 11, núm. 20, 125-135.

<sup>81</sup> Conesa, F. V. (1997). *Auditorías Medioambientales: guía metodológica*. Madrid: Mundi-Prensa.

<sup>82</sup> Espinoza, G. (2007). Gestión y fundamentos de evaluación de impactos ambientales. *Cooperación Técnica N.º ATN/JF-6618-RG "Programa de Apoyo para el Mejoramiento de la Gestión Ambiental en los Países de América Latina y el Caribe*, 1-288.

---

(categorías ambientales), intermedia  
(componentes ambientales), específica  
(parámetros ambientales) y muy específica  
(medidas ambientales)<sup>83</sup>.

---

Fuente. Elaboración propia con información sustraída de cada una de las referencias expuestas en la tabla

### **III. Acciones Positivas Adelantadas por el Estado para Mitigar los Daños Causados al Ambiente.**

A lo largo de la historia, el gobierno nacional ha desarrollado una serie de acciones positivas para mitigar los daños ocasionados al medio ambiente, entre las que se han logrado evidenciar las siguientes:

- En primera medida, con el desarrollo de la Constitución Política de Colombia de 1991<sup>84</sup> se logró elevar a norma Constitucional la consideración, manejo y conservación del medio ambiente y los recursos naturales a través de los siguientes principios que permiten la mitigación de los daños ocasionados:

#### **Derecho de un ambiente sano**

A través de la CPC de 1991 en su Art. 79 se logró consagrar que todas las personas tienen el derecho a gozar de un ambiente sano, lo que permite garantizar la participación de la comunidad que puede afectarlo, por lo que el

---

<sup>83</sup> Plazas, C. J., Lema, T. Á., & León, P. J. (2009). Una Propuesta Estadística para Evaluación del Impacto Ambiental de Proyectos de Desarrollo. *Revista Facultad Nacional de Agronomía - Medellín*, vol. 62, núm. 1, 4937-4955.

<sup>84</sup> Asamblea Nacional Constituyente. (04 de 07 de 1991). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-1/capitulo-1/articulo-1>

Estado tiene el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, promover a conservación de las diferentes áreas especiales y de gran relevancia por su importancia ecológica y fomentar la educación de la sociedad en general y todos sus componentes para tales fines<sup>85</sup>.

### **El medio ambiente como patrimonio común**

La CPC de 1991 e su Art 8 propone que el Estado y las personas esta obligadas a proteger las riquezas culturales y naturales, además en su Art. 95 se integra el deber de la ciudadanía y de las personas de proteger los recursos naturales y velar por la conservación del ambiente. Finalmente, con respecto a Art. 63 propone que son bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley<sup>86</sup>.

### **Desarrollo sostenible**

Por parte del desarrollo sostenible el Art. 80 de la CPC de 1991 propone que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, su conservación o sustitución. Por otro lado, debe prevenir y controlar los factores de deterioro del medio ambiente, imponer sanciones y exigir la reparación de los daños ocasionados<sup>87</sup>.

- Así mismo, a lo largo de la historia, el Estado colombiano ha generado una serie de normas generales que promueven la conservación,

---

<sup>85</sup> Ibid., Art 79 CPC de 1991

<sup>86</sup> Ibid., Art 63 y 95 CPC de 1991

<sup>87</sup> Ibid., Art 80 CPC de 1991

cuidado, mitigación de los daños y reparación de ser necesario de los efectos ocasionados por las acciones en el medio ambiente, tales como las expuestas en la siguiente tabla:

Tabla 4.

*Normatividad en materia ambiental promovida por el Estado para mitigar los daños causados en el ambiente*

Norma	Descripción
Ley 2 de 1959	Norma de economía forestal del Estado colombiano y conservación de los recursos naturales renovables. Se logra determinar las primeras zonas de conservación forestal <sup>88</sup> .
Ley 23 de 1973	La con la cual se dan facultades al gobierno para crear el Código Nacional de Recursos Nacionales Renovables (Decreto Ley 2811 de 1974) <sup>89 90</sup> .
Ley 9 de 1989	Ley de la Reforma Urbana <sup>91</sup> .
Ley 99 de 1993	Se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se reordena el sector publico encargado de la gestión y conservación del medio ambiente, los recursos naturales renovables, organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) <sup>92</sup> .

<sup>88</sup> Congreso de Colombia. (17 de enero de 1959). *Ley 2 de 1959*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1556842>

<sup>89</sup> Congreso de Colombia. (19 de diciembre de 1973). *Ley 23 de 1973*. Obtenido de [https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/ey\\_23\\_de\\_1973.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/ey_23_de_1973.pdf)

<sup>90</sup> López, M. A. (18 de diciembre de 1973). *Decreto Ley 2811 de 1974*. Obtenido de [https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Decreto\\_2811\\_de\\_1974.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Decreto_2811_de_1974.pdf)

<sup>91</sup> Congreso de Colombia. (11 de enero de 1989). *Ley 9 de 1989*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>

<sup>92</sup> Congreso de Colombia. (22 de diciembre de 1993). *Ley 99 de 1993*. Obtenido de [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/dacn\\_ley\\_99\\_de\\_1993\\_0.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/dacn_ley_99_de_1993_0.pdf)

Ley 40 de 1994	Reglamentación de la publicidad exterior en Colombia como método para la disminución de la contaminación <sup>93</sup> .
Ley 685 de 2001	Código minero <sup>94</sup> .
Resolución 1023 de 2005	Se establecen las guías ambientales como instrumentos de autogestión y autorregulación <sup>95</sup> .
Ley 1333 de 2009	Por el cual se crea el procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia <sup>96</sup> .
Resolución 415 de 2010	Reglamenta el registro único de infractores ambientales, publicados en la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales (VITAL) <sup>97</sup> .
Decreto 2820 de 2010	Reglamentación de las licencias en el sector de los hidrocarburos, minero, construcción, sector eléctrico, energía nuclear, sector marino y portuario, dragados, red vial, fluvial y férrea, entre otras <sup>98</sup> .

<sup>93</sup> Congreso de Colombia. (23 de junio de 1994). *Ley 40 de 1994*. Obtenido de <http://www.bogotaturismo.gov.co/sites/intranet.bogotaturismo.gov.co/files/LEY%20140%20DE%201994.pdf>

<sup>94</sup> Congreso de Colombia. (15 de agosto de 2001). *Ley 685 de 2001*. Obtenido de [https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2001/ley\\_0685\\_2001.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2001/ley_0685_2001.pdf)

<sup>95</sup> MinAmbiente. (28 de mayo de 2005). *Resolución 1023 de 2005*. Obtenido de [https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Res\\_1023\\_2010.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Res_1023_2010.pdf)

<sup>96</sup> Congreso de Colombia. (21 de julio de 2009). *Ley 1333 de 2009*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36879>

<sup>97</sup> MinAmbiente. (01 de marzo de 2010). *Resolución 415 de 2010*. Obtenido de [https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Regimen-Sancionatorio-Ambiental/res\\_0415\\_010310.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Regimen-Sancionatorio-Ambiental/res_0415_010310.pdf)

<sup>98</sup> MinAmbiente. (05 de agosto de 2010). *Decreto 2820 de 2010*. Obtenido de [https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2010/dec\\_2820\\_2010.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2010/dec_2820_2010.pdf)

Decreto 3678 de 2010	Define los criterios que se deben tener en cuenta por parte de las autoridades para imponer sanciones de tipo ambiental <sup>99</sup> .
Resolución 2064 de 2010	Establece una serie de alternativas de disposición provisional y final de la fauna y la flora terrestre y acuática después de ser decomisadas <sup>100</sup> .
Ley 1450 de 2011	Plan de desarrollo – Art. 223 al 226 en el cual se establecen las directrices para el estudio del impacto ambiental <sup>101</sup> .
Resolución 260 de 2011	Fija las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales en Colombia <sup>102</sup> .
Decreto 870 de 2017	Crea el sistema de pagos por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación <sup>103</sup> .
Ley 1844 de 2017	Adopta el acuerdo de Paris del convenio marco de las naciones unidas sobre el cambio climático <sup>104</sup> .

<sup>99</sup> MinAmbiente. (04 de octubre de 2010). *Decreto 3678 de 2010*. Obtenido de [https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2010/dec\\_3678\\_2010.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2010/dec_3678_2010.pdf)

<sup>100</sup> MinAmbiente. (21 de octubre de 2010). *Resolución 2064 de 2010*. Obtenido de [https://www.redjurista.com/Documents/resolucion\\_2064\\_de\\_2010\\_ministerio\\_de\\_ambiente\\_vivienda\\_y\\_desarrollo\\_territorial.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_2064_de_2010_ministerio_de_ambiente_vivienda_y_desarrollo_territorial.aspx#/)

<sup>101</sup> Congreso de Colombia. (16 de junio de 2011). *Ley 1450 de 2011*. Obtenido de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/docs/ddr/CompiladoNormativo\\_Parte3.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/docs/ddr/CompiladoNormativo_Parte3.pdf)

<sup>102</sup> MinAmbiente. (29 de diciembre de 2011). *Resolución 260 de 2011*. Obtenido de <http://parquearvi.org/wp-content/uploads/2016/11/Resolucion-260-de-2011.pdf>

<sup>103</sup> Santos, C. J. (25 de mayo de 2017). *Decreto 870 de 2017*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030677>

<sup>104</sup> Congreso de Colombia. (14 de Julio de 2017). *Ley 1844 de 2017*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30032607>

Ley 1931 de 2018	Define las directrices para la gestión del cambio climático de las personas públicas y privadas <sup>105</sup> .
Resolución 1447 de 2018	Reglamenta el sistema de monitoreo, reporte y verificación de las acciones de mitigación a nivel nacional para promover la reducción y remoción de la emisión de gases efecto invernadero <sup>106</sup> .
Resolución 2210 de 2018	Por el cual se reglamenta el uso del sello minero ambiental colombiano de naturaleza voluntaria <sup>107</sup> .
Resolución 1561 de 2019	Establece los términos de referencia que permiten la realización de los estudios de impacto ambiental, los cuales permiten el trámite de licencias ambientales para los proyectos de explotación de materiales para la construcción <sup>108</sup> .

Fuente. Elaboración propia con información de cada una de las leyes, decretos y resoluciones expuestas en la tabla

- Por otro lado, Además de la CPC de 1991 que es la norma de normas, el Estado colombiano ha adoptado y firmado una serie de tratados internacionales que buscan la conservación del medio ambiente y que hacen parte de las acciones positivas adelantadas para mitigar los daños causados, además buscan disminuir los impactos negativos en

<sup>105</sup> Congreso de Colombia. (27 de Julio de 2018). *Ley 1931 de 2018*. Obtenido de <https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/leyes/5f-ley%201931%20de%202018.pdf>

<sup>106</sup> MinAmbiente. (01 de agosto de 2018). *Resolución 1447 de 2018*. Obtenido de <https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/resoluciones/98-RES%201447%20DE%202018.pdf>

<sup>107</sup> MinAmbiente. (21 de noviembre de 2018). *Resolución 2210 de 2018*. Obtenido de <https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/resoluciones/0b-res%202210%20de%202018.pdf>

<sup>108</sup> MinAmbiente. (09 de octubre de 2019). *Resolución 1561 de 2019*. Obtenido de <https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/resoluciones/fe-res%201561%20de%202019.pdf>

el entorno por parte de las empresas y las personas, lo que se configura como un acto de responsabilidad social, de los cuales se tienen los siguientes:

### **Convención para el cambio climático**

Este tratado busca la estabilización de las concentraciones de gases efecto invernadero (GEI) en la atmosfera, logrando unos niveles que impidan el desarrollo de interferencias antropógenas peligrosas para el sistema climático, y que en un plazo prudencial permitan que los ecosistemas se logren adaptar de forma natural a los cambios del clima, lo que posibilita una seguridad en la producción de alimentos y que esta no se vea amenazada y que se permita el desarrollo económico de una manera sostenible<sup>109</sup>. A nivel nacional, esta convención para el cambio climático ha resultado importante debido a las pocas estrategias que se tenían para contrarrestar los efectos de las industrias en el ambiente, lo que lleve a pensar estratégicamente hablando desde una visión de la responsabilidad social.

### **Convención de Viena para la protección de la capa de ozono**

Este tratado se firmó en Colombia en los años 90, el cual busca la protección de la capa de ozono, uno de los elementos naturales más importantes del planeta y que en la actualidad posee una problemática que ha impactado fuertemente la comunidad internacional, es uno de los tratados con mayor desarrollo y que fue ratificado por el Estado colombiano según la Ley 30 de

---

<sup>109</sup> Ortiz, P. K. (2019). Sustentabilidad global: Principios y acuerdos internacionales. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, vol. XXV, núm. 4, 75-85.



1990. Su principal objetivo es que para el año 2030 todos los gases que destruyen la capa de ozono estén fuera del mercado mundial<sup>110</sup>.

### **Convención de Basilea (Residuos peligrosos)**

Este convenio tiene por objetivo disminuir los volúmenes de intercambio de residuos con el fin de proteger la salud humana y el medio ambiente, mediante el establecimiento de un sistema de control en las importaciones y las exportaciones de productos que se configuran como residuos peligrosos, así como su tratamiento y eliminación. Además, este convenio posee dentro de sus objetivos el establecimiento de normas destinadas a controlar a nivel internacional los movimientos transfronterizados y la eliminación de los residuos que pueden promover algún tipo de peligro al ser humano y al medio ambiente<sup>111</sup>. Este tratado fue ratificado por Colombia mediante la Ley 253 de 1996<sup>112</sup>.

### **Convención para la protección de la biodiversidad**

Este tratado busca la protección de la biodiversidad en un planeta donde se encuentran en peligro de extinción alrededor de 30.000 especies de plantas y 5.000 especies de animales, lo cual parte de una problemática evidente que se presenta por la pérdida de hábitat, tales como los bosques y los arrecifes de coral. Este es un problema medioambiental del cual no se escapa

---

<sup>110</sup> Sarmiento, E. J. (2019). Protocolo de Montreal y el Convenio de Viena, ¿un caso exitoso en Derecho Internacional de protección global del medio ambiente? *Revista de Derecho*, núm. 52, 1-18.

<sup>111</sup> Reyes, L. R., Isaac, G. C., Díaz, A. S., & Abá, M. F. (2015). Procedimiento para la gestión integral de residuos peligrosos. *Revista CENIC. Ciencias Biológicas*, vol. 46, 378-387.

<sup>112</sup> Congreso de Colombia. (09 de enero de 1996). *Ley 253 de 1996*. Obtenido de [https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1996/ley\\_0253\\_1996.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1996/ley_0253_1996.pdf)

Colombia y que requiere fuerte atención por parte del Estado<sup>113</sup>. Esta convención permite proteger la biodiversidad animal y vegetal de Colombia, una de las más ricas del planeta y que necesita gran ayuda para su protección.

A nivel del Estado colombiano se han propuesto una serie de estrategias positivas para mitigar los daños que van desde el fortalecimiento constitucional de acciones, la adopción de múltiples convenios internacionales y una normatividad completa que va desde la protección, mitigación, conservación y generación de estrategias para sancionar a todas aquellas personas o entidades que generan algún tipo de daño al medio ambiente o incumplen las leyes provistas para su conservación.

Es así como Colombia ha logrado articular a las políticas en favor del medio ambiente una serie de estrategias que garantizan la promoción del Plan Nacional de Adaptación, la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y la Gestión de Bosques en Colombia y la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en carbono, entre otras múltiples estrategias que buscan la conservación de que queda en la actualidad, la mitigación de los daños que se pueden ocasionar y la sanción de los transgresores de la Ley.

---

<sup>113</sup> Ochoa, J. M., Cruz, U. J., & Almansa, J. (2013). Reflexiones en torno a la importancia de la biodiversidad y a los efectos del régimen colombiano de semillas. *Compendium*, vol. 16, núm. 30, 49-69.

## CONCLUSIONES

Luego de haber desarrollado todo el trabajo bibliográfico necesario dentro de la presente investigación se logro llegar a las siguientes conclusiones:

En primera medida, la dificultad de precisar la noción del daño ambiental en Colombia surge de la necesidad que se ha ocasionado debido a la falta de tratamiento jurídico y normativo preciso que se le ha dado al tema, esto ha permitido que la sociedad experimente una serie de presiones que promueven problemáticas en el presente y hacia el futuro, impidiendo el correcto desarrollo de la sociedad y dificultando la sostenibilidad de las generaciones futuras. En este orden de ideas se logró precisar lo siguiente:

1. El daño en materia ambiental partiendo de las diferentes referencias seleccionadas se puede conceptualizar como todas aquellas acciones que se realizan en contra del medio ambiente ya sea por la acción o la omisión de forma individual o colectiva, que de cierto modo afectan su correcto funcionamiento, generando efectos negativos en la sociedad actual y con fuertes consecuencias para las generaciones futuras, donde se involucran todos los entornos, de lo cual se puede decir que este tipo de daño sobrepasa los ideales de tiempo y espacio, y requiere de una reparación adecuada que permita su reestructuración a las condiciones que existían antes de ocasionar el daño, o por lo menos lo más cerca posible.
2. Por su parte, en cuanto a los resarcimientos por daños ambientales en Colombia este requiere de una serie de criterios jurídicos que permiten la reparación de los daños, pero en la actualidad no se poseen criterios suficientemente claros y desarrollados en Colombia, pero se puede configurar partiendo del hecho que nunca se logra una reparación total

del daño, por lo cual se busca que dentro del accionar reparatorio garantizar por lo menos un estado similar del medio ambiente antes de que se ocasionara el daño. Partiendo de lo anterior, y del régimen de responsabilidad ambiental se deben tener en cuenta 5 principios trascendentales como lo son:

- ❖ La precaución.
- ❖ La seguridad jurídica.
- ❖ La reparación plana del daño y la reparación.
- ❖ Rompimiento del clásico axioma de la culpabilidad.
- ❖ La inversión en la carga de la prueba.

3. Así mismo, las principales estrategias utilizadas por los órganos competentes para la mitigación del daño parten de la participación de la ciudadanía, apoyo constitucional desde la CPC de 1991 en el Art. 79, el fortalecimiento de estrategias por parte del Ministerios del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADR), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y Los Parques Nacionales de Colombia, los cuales se encargan de entregar estrategias de prevención, control, fortalecimiento, gestión del riesgo, administración de los servicios ecosistémicos, planificación, ejecución y monitoreo, mitigación del cambio climático, creación de políticas públicas, creación de espacios, mecanismos, instrumentos y lineamientos que giran en torno al medio ambiente colombiano.

Por otro lado, en cuanto a la gestión del medio ambiente como presupuesto de responsabilidad fiscal se evidencia la integración de tres áreas predominantes que permiten construir un sistema de gestión ambiental eficiente y que resulte exitoso para los diferentes actores involucrados en su cuidado, que para este caso son todas aquellas personas que de cierta manera generan efectos sobre él, lo que plantea que tanto las personas como

las empresas deben actuar de forma responsables en materia ambiental para mitigar efectos como la contaminación y los efectos nocivos sobre todas aquellas personas que pudieran verse afectadas.

Las tres áreas predominantes de la política ambiental son: la política ambiental, el ordenamiento territorial y la evaluación de los impactos ambientales. Partiendo de lo anterior se tiene:

4. En cuanto a la conceptualización de la gestión ambiental se tienen la participación en primera medida del el Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC) y para la responsabilidad fiscal se evidencia la Ley 610 del 2000. Los cuales son muy claros en los conceptos, objetivos y el diagrama del proceso de responsabilidad fiscal, más no se tiene claridad de su forma de aplicación y de su eficiencia.
5. Por parte de la elaboración, aplicación, seguimiento y efectividad de los planes de gestión ambiental en las entidades territoriales se tiene en cuenta dentro de sus análisis el denominado pacto de la sostenibilidad, el cual involucra diversos aspectos que se enmarcan en el medio ambiente como los son la biodiversidad, cambio climático, instituciones ambientales modernas y la gestión del riesgo de desastres, sin embargo, está demostrado que el tema para los entes territoriales no es fácil, tanto por la voluntad que debe mediar en sus dirigentes como por la falta de recursos destinados a la protección de medio ambiente, dificultando la efectiva aplicación y resultados esperados en la materia.
6. Según los presupuestos de hechos y de derecho que generan responsabilidad en materia ambiental resultan los siguientes:
  - ❖ Presupuestos de hecho: acción u omisión dolosa o culposa, en los cuales se pueden involucrar los servidores públicos o los

particulares generando un daño al patrimonio nacional que se reconoce como medio ambiente.

- ❖ Presupuestos de derecho: Se encuentran todas las personas o comunidades que son afectadas por el daño ambiental teniendo en cuenta el presente y futuro, y que se consideran susceptibles de resarcimiento del daño, y que requieren la reparación del daño y que se devuelvan las condiciones que tenía el ambiente antes de la generación del daño.

Así mismo, por parte de los elementos de responsabilidad fiscal a efectos de lograr juicios efectivos en materia ambiental por parte de la Contraloría General de la República se tiene una serie de normativas tendientes a tratar los diferentes elementos en la materia como lo son:

7. Ley 610 del 2000: en la cual se establecen los elementos de la responsabilidad fiscal en las que se tienen la conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, el daño al patrimonio del Estado, y finalmente la integración de un nexo causal entre los dos elementos anteriores que configuran la responsabilidad en cuestión
8. Decreto 403 de 2020: el cual reestructuro los elementos de la responsabilidad fiscal estableciéndolos desde tres actos como lo son la conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concurra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado, así como también un daño patrimonial al Estado, y la configuración de un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

En este orden de ideas se condensa una serie de preceptos que fundamentan los elementos de responsabilidad fiscal entre los que se tienen:

9. Para determinar el presupuesto de responsabilidad fiscal en Colombia en materia ambiental se tienen el control fiscal micro y macro, que fundamentan en primer lugar, el ejercicio auditor a las instituciones pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (SNA) y las diferentes entidades que reciben o administren recursos públicos para la gestión ambiental, y en las que se puede determinar que ha existido algún tipo de daño patrimonial, el cual deberá ser cuantificado para efectos del proceso de responsabilidad fiscal; y en segundo lugar, los estudios sectoriales que evalúan políticas públicas ambientales en los ámbitos sectorial y macroeconómico, para determinar la gestión y resultados alcanzados, con el propósito de apoyar técnicamente a las dependencias que efectúan control y vigilancia fiscal.
10. Así mismo, un elemento importante dentro de la efectividad de los procesos de responsabilidad fiscal frente a los daños ambientales se encuentran seis criterios a saber:
- ❖ Necesidad de la prueba como principal agente que permite iniciar los procesos de responsabilidad fiscal en materia ambiental.
  - ❖ Aporte de las pruebas que permite responsabilizar logrando evidenciar la existencia del daño ambiental y la responsabilidad del imputado.
  - ❖ Petición de las pruebas en los cuales los imputados pueden pedir las prácticas de las pruebas con lo cual pueden pedir recursos de reposición o apelación para el proceso.
  - ❖ Libertad de las pruebas que al ser legalmente reconocidas en el proceso deben tener la capacidad de demostrar el daño patrimonial y la responsabilidad del investigado.

- ❖ Apreciación integral de las pruebas las cuales deben ser apreciadas dentro de las reglas de la sana crítica y persuasión racional que las hace validas en el proceso.
11. En cuanto a los procesos de responsabilidad fiscal con respecto a los sujetos en los juicios que adelanta la Contraloría General de la Republica en materia ambiental existen sujetos activos y pasivos en los juicios adelantados en materia ambiental, entendiendo por sujeto activo como la persona o entidad que tiene la titularidad del ejercicio del control fiscal y como sujeto pasivo las personas que manejan o administran los bienes o fondos públicos del Estado.
12. Por parte de los limitantes de las autoridades para ejercer el control que permita mitigar los daños en materia ambiental se tienen los siguientes:
- ❖ La falta de reconocimiento de una visión regional e integral por parte de las autoridades.
  - ❖ Inexistencia de inventario general y actualizado de bienes naturales pertenecientes al Estado.
  - ❖ La ausencia de una definición de las determinantes ambientales que orienten un adecuado ordenamiento del territorio.
  - ❖ La falta de coordinación en los procesos de planeación en los niveles nacional, regional y local.
  - ❖ La falta de información que le facilite obtener un conocimiento detallado del territorio.
  - ❖ Debilidad que se fundamenta en el conflicto interno que promueve una mayor tramitología en el cumplimiento de las leyes.
  - ❖ Predomina la ausencia de criterios y métodos jurídicos que permitan el accionar adecuado de las autoridades.



- ❖ Poco personal especializado en el tema y vinculado a las entidades que ejercen control

Finalmente, con respecto a las formas de reparación del daño ambiental desde el proceso de responsabilidad fiscal se deben tener en cuenta diferentes aspectos como lo son los siguientes:

13. La clasificación y valoración de los recursos naturales: en cuanto a la valoración de los recursos naturales se tiene una valoración económica, social, política y ecológica, en este orden de ideas, el valor de los recursos naturales se da desde su propia existencia y en las funciones que cumple en el sostenimiento de la vida, los procesos de producción y la conformación cultural de las personas que habitan el entorno. Así mismo, en cuanto a la valoración se da de dos tipos:
  - ❖ Valor de uso: entre los que se encuentran los directos, indirectos y de opción.
  - ❖ Valor de no uso: de existencia y de herencia.
14. Entre los métodos para cuantificar los daños ambientales según el impacto causado se tienen los que generan un impacto, los que generan un cambio, de tiempo, los de interacción, los de extensión, persistencia y capacidad de recuperación.
15. Dentro de las acciones positivas adelantadas por el Estado colombiano para mitigar los daños ambientales se tienen las de orden constitucional, la normatividad en la materia (leyes, decretos y resoluciones), y los tratados internacionales firmados y adoptados por el Estado.

A manera de conclusión general del trabajo de investigación denominado “Reparación del daño ambiental en el proceso de responsabilidad fiscal” se puede mencionar que el trabajo desarrollado a nivel Estatal y de los entes de control como lo es la Contraloría General de la Nación ha sido notorio por el avance normativo que se ha evidenciado, pero no habido voluntad de la aplicación de los mismos, por ende no es eficiente y asertivo, ya que se ha logrado el establecimiento de una normatividad extensa con respecto a la protección del medio ambiente pero no se ha logrado crear un engranaje entre los diferentes niveles del Estado (nación, departamentos y municipios), que permita desarrollar procesos de responsabilidad fiscal como mecanismo de protección de los bienes ambientales pertenecientes al Estado, que garanticen la reparación de los daños ocasionados por acción o por omisión por parte de empleados o entidades públicos o por particulares que poseen algún tipo de relación con el Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, N., Figueroa, L., & Wilches, M. J. (2017). Influencia de los Sistemas de Gestión Ambiental ISO 14001 en las organizaciones: caso estudio empresas manufactureras de Barranquilla. *Ingeniare. Revista Chilena de Ingeniería*, vol. 25, núm. 1, 25(1), 143-153.
- Anampi, A. C., Aguilar, C. E., Costilla, C. P., & Bohórquez, F. M. (2018). Gestión ambiental en las organizaciones: análisis desde los costos ambientales. *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 23, núm. 84, 23(84), 1-14.
- Arancibia, M. J. (2018). La Contraloría General de la República como parte en juicio: capacidad, legitimación y representación. *Revista Ius et Praxis*, Año 24, No. 1, 593-622.
- Asamblea Nacional Constituyente. (04 de 07 de 1991). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-1/capitulo-1/articulo-1>
- Blanco, C. M. (10 de Noviembre de 2015). *El Derecho al Medio Ambiente en el Ordenamiento Jurídico Colombiano: Evolución y Comparación en el Reconocimiento de su Categoría de Derecho Fundamental*. Obtenido de Repositorio Universidad Católica de Colombia: <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2656/1/articulo%20%20MPB%20%281%29.pdf>
- Bohórquez, B. C. (2008). Medio ambiente, ecología y desarrollo en Colombia. *Equidad y desarrollo*, No. 009, 87-99.
- Carrillo, M. S. (28 de 02 de 2017). *Sistema de Gestión Ambiental de una Planta de Regasificación de Gas Natural*. Recuperado el 12 de 09 de 2020, de Repositorio Escuela Técnica Superior de Ingenieros

Industriales:

[http://oa.upm.es/46665/1/TFG\\_MANUEL\\_SANTIAGO\\_CARRILLO.pdf](http://oa.upm.es/46665/1/TFG_MANUEL_SANTIAGO_CARRILLO.pdf)

Conesa, F. V. (1997). *Auditorías Medioambientales: guía metodológica*.

Madrid: Mundi-Prensa.

Congreso de Colombia. (17 de Enero de 1959). *Ley 2 de 1959*. Obtenido de

<http://www.suin->

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1556842](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1556842)

Congreso de Colombia. (19 de Diciembre de 1973). *Ley 23 de 1973*. Obtenido

de

[https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/ley\\_23\\_de\\_1973.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/ley_23_de_1973.pdf)

Congreso de Colombia. (11 de Enero de 1989). *Ley 9 de 1989*. Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>

Congreso de Colombia. (22 de Diciembre de 1993). *Ley 99 de 1993*. Obtenido

de

[https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/dacn\\_ley\\_99\\_de\\_1993\\_0.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/dacn_ley_99_de_1993_0.pdf)

Congreso de Colombia. (23 de Junio de 1994). *Ley 40 de 1994*. Obtenido de

<http://www.bogotaturismo.gov.co/sites/intranet.bogotaturismo.gov.co/files/LEY%20140%20DE%201994.pdf>

Congreso de Colombia. (09 de Enero de 1996). *Ley 253 de 1996*. Obtenido

de

[https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1996/ley\\_0253\\_1996.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1996/ley_0253_1996.pdf)

Congreso de Colombia. (15 de 08 de 2000). *Ley 610 de 2000*. (Función

Pública) Recuperado el 12 de 09 de 2020, de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5725#:~:text=El%20proceso%20de%20responsabilidad%20fiscal%20>

es%20el%20conjunto%20de%20actuaciones,por%20acci%C3%B3n%20u%20omisi%C3%B3n%20y

Congreso de Colombia. (15 de Agosto de 2001). *Ley 685 de 2001*. Obtenido de [https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2001/ley\\_0685\\_2001.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2001/ley_0685_2001.pdf)

Congreso de Colombia. (21 de Julio de 2009). *Ley 1333 de 2009*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36879>

Congreso de Colombia. (16 de Junio de 2011). *Ley 1450 de 2011*. Obtenido de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/docs/ddr/CompiladoNormativo\\_Parte3.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/docs/ddr/CompiladoNormativo_Parte3.pdf)

Congreso de Colombia. (14 de Julio de 2017). *Ley 1844 de 2017*. Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30032607>

Congreso de Colombia. (27 de Julio de 2018). *Ley 1931 de 2018*. Obtenido de <https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/leyes/5f-ley%201931%20de%202018.pdf>

Contraloría General de la República. (30 de 06 de 2019). *Contraloría General de la República*. (Contraloría General de la República) Recuperado el 11 de 09 de 2020, de El Proceso de Responsabilidad Fiscal: <https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal>

Coria, I. D. (2008). El estudio de impacto ambiental: características y metodologías. *Invenio, vol. 11, núm. 20*, 125-135.

Correa, G. E., & Pinzón, M. H. (2012). Responsabilidad Fiscal en Colombia. *Prolegómenos. Derechos y Valores, vol. XV, núm. 29*, 173-188.

- Corte Constitucional. (30 de Noviembre de 2006). *Sentencia T-297/2006*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-297-06.htm>
- Díaz, B. P. (31 de Mayo de 2013). *Gestión del Proceso de Responsabilidad Fiscal. Preguntas y Respuestas*. Obtenido de Auditoría General de la República:  
<https://www.auditoria.gov.co/documents/20123/233247/Gesti%C3%B3n+del+Proceso+de+Responsabilidad+Fiscal+preguntas+y+respuestas.pdf/20b04b24-b3d4-3bf0-82a2-d4b5162cb31f?t=1570168367962&download=true>
- Duque, M. I. (16 de Marzo de 2020). *Decreto 403 de 2020*. Obtenido de Art. 125:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110374#125>
- Espinoza, G. (2007). Gestión y fundamentos de evaluación de impactos ambientales. *Cooperación Técnica N° ATN/JF-6618-RG “Programa de Apoyo para el Mejoramiento de la Gestión Ambiental en los Países de América Latina y el Caribe*, 1-288.
- González, L. d., & Valencia, C. J. (2013). Conceptos básicos para repensar la problemática ambiental. *Gestión y Ambiente*, vol. 16, núm. 2, 121-128.
- González, T. I. (2011). El monitoreo y la evaluación de las estrategias de desarrollo local: sus requerimientos metodológicos e informativos. *Economía y Desarrollo*, vol. 146, núm. 1-2, 78-96.
- Güiza, S. L. (2011). Perspectiva jurídica de los impactos ambientales sobre los recursos hídricos provocados por la minería en Colombia. *Opinión Jurídica*, vol. 10, 123-139.
- Henao, J. C. (20 de Septiembre de 2003). *Responsabilidad del Estado colombiano por daño ambiental*. Obtenido de Universidad Externado

- de Colombia:  
[http://www.mamacoca.org/FSMT\\_sept\\_2003/es/doc/henao\\_responsabilidad\\_ambiental\\_es.htm](http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/doc/henao_responsabilidad_ambiental_es.htm)
- Hernández, C. T., & Ulloa, C. M. (2014). Impacto ambiental de la ampliación de una presa de colas de la industria cubana del níquel. *Minería y Geología*, vol. 30, núm. 3, 3-48.
- Hunter, A. I. (2014). Legitimación activa y los Tribunales Ambientales (Segundo Tribunal Ambiental). *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. XXVII, núm. 1, 259-270.
- Jácome, L. B. (10 de Noviembre de 2003). *Responsabilidad Extracontractual del Estado por Daños Ambientales*. Obtenido de Repositorio Pontificia Universidad Javeriana:  
<https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS38.pdf>
- Jaria, M. J. (2019). Los principios del derecho ambiental: Concreciones, insuficiencias y reconstrucción. *Revista Ius et Praxis*, Año 25, N°2, 403-432.
- Londoño, T. B. (1999). Responsabilidad Ambiental: Nuev Paradigma del Derecho para el Siglo XXI. *Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 1, No. 1, 134-161.
- López, M. A. (18 de Diciembre de 1973). *Decreto Ley 2811 de 1974*. Obtenido de  
[https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Decreto\\_2811\\_de\\_1974.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Decreto_2811_de_1974.pdf)
- Macías, G. L. (12 de Mayo de 2006). *Aplicación y Cumplimiento Legislación Ambiental*. Obtenido de  
<http://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/DOCUMENTS/Colombia%20042706/APLICACI%C3%93N%20Y%20CUMPLIMIENTO%20LEGISLACION%20AMBIENTAL.pdf>

- Méndez, J. N. (21 de Agosto de 2019). *Nuevos Sujetos en el Derecho Ambiental, un Tema de Alta Actualidad*. Obtenido de Repositorio Universidad Externado de Colombia: <https://medioambiente.uexternado.edu.co/nuevos-sujetos-en-el-derecho-ambiental-un-tema-de-alta-actualidad/>
- Mijangos, R. O., & López, L. J. (2013). Metodologías para la identificación y valoración de impactos ambientales. *Temas de Ciencia y Tecnología vol. 17 número 50*, 37-42.
- MinAmbiente. (28 de Mayo de 2005). *Resolución 1023 de 2005*. Obtenido de [https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Res\\_1023\\_2010.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Res_1023_2010.pdf)
- MinAmbiente. (05 de Agosto de 2010). *Decreto 2820 de 2010*. Obtenido de [https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2010/dec\\_2820\\_2010.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2010/dec_2820_2010.pdf)
- MinAmbiente. (04 de Octubre de 2010). *Decreto 3678 de 2010*. Obtenido de [https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2010/dec\\_3678\\_2010.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2010/dec_3678_2010.pdf)
- MinAmbiente. (21 de Octubre de 2010). *Resolución 2064 de 2010*. Obtenido de [https://www.redjurista.com/Documents/resolucion\\_2064\\_de\\_2010\\_ministerio\\_de\\_ambiente,\\_vivienda\\_y\\_desarrollo\\_territorial.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_2064_de_2010_ministerio_de_ambiente,_vivienda_y_desarrollo_territorial.aspx#/)
- MinAmbiente. (01 de Marzo de 2010). *Resolución 415 de 2010*. Obtenido de [https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Regimen-Sancionatorio-Ambiental/res\\_0415\\_010310.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Regimen-Sancionatorio-Ambiental/res_0415_010310.pdf)
- MinAmbiente. (29 de Diciembre de 2011). *Resolución 260 de 2011*. Obtenido de <http://parquearvi.org/wp-content/uploads/2016/11/Resolucion-260-de-2011.pdf>



MinAmbiente. (01 de Agosto de 2018). *Resolución 1447 de 2018*. Obtenido de

<https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/resoluciones/98-RES%201447%20DE%202018.pdf>

MinAmbiente. (21 de Noviembre de 2018). *Resolución 2210 de 2018*. Obtenido de

<https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/resoluciones/0b-res%202210%20de%202018.pdf>

MinAmbiente. (19 de Diciembre de 2019). *Orientaciones para la Incorporación de la Dimensión Ambiental en los Planes de Desarrollo Territoriales 2020 – 2023*". Obtenido de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

[https://corantioquia.gov.co/SiteAssets/PDF/Planeaci%C3%B3n/CARTILLA%20ORIENTACIONES%20MADS%20PARA%20PDT\\_.pdf](https://corantioquia.gov.co/SiteAssets/PDF/Planeaci%C3%B3n/CARTILLA%20ORIENTACIONES%20MADS%20PARA%20PDT_.pdf)

MinAmbiente. (09 de Octubre de 2019). *Resolución 1561 de 2019*. Obtenido de

<https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/resoluciones/fe-res%201561%20de%202019.pdf>

MinAmbiente. (20 de Agosto de 2020). *Estrategias para mitigar el daño ambiental*. Obtenido de Temáticas del MinAmbiente:

<https://www.minambiente.gov.co/>

MinAmbiente. (10 de 03 de 2020). *Gestión Ambiental*. Recuperado el 10 de 09 de 2020, de Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC):

<https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/136-plantilla-areas-tecnologias-de-la-informacion-y-la-comunicacion-7#:~:text=El%20Sistema%20de%20Informaci%C3%B3n%20Ambient al,social%20para%20el%20desarrollo%20sostenible%22.>

Molina, R. J. (30 de Noviembre de 2017). *Control fiscal ambiental: Elementos para una valoración de la justicia ambiental*. Obtenido de Repositorio

- Universidad Nacional de Colombia:  
<http://bdigital.unal.edu.co/61949/1/52848442.2017.pdf>
- Molina, T. A. (30 de Noviembre de 2014). *Las autoridades del Sistema Nacional Ambiental. Un análisis desde la política pública*. Obtenido de Repositorio Universidad Sergio Arboleda:  
<https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/84/Las%20autoridades%20del%20sistema%20%20nacional%20ambiental.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Nanclares, M. J., & Gómez, G. A. (2017). La reparación: una aproximación a su historia, presente y prospectivas. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 17, núm. 33, 59-79.
- OCGA, & MinAmbiente. (20 de Agosto de 2020). *Autoridades Ambientales en Colombia*. Obtenido de <http://www.ideam.gov.co/web/ocga/autoridades>
- Ochoa, J. M., Cruz, U. J., & Almansa, J. (2013). Reflexiones en torno a la importancia de la biodiversidad y a los efectos del régimen colombiano de semillas. *Compendium*, vol. 16, núm. 30, 49-69.
- Oré, C. L. (30 de Noviembre de 2016). *Gestión y manejo de residuos sólidos domiciliarios para las Comunidades Nativas en la Cuenca del Río Tambo, Distrito de Río Tambo - Satipo*. Recuperado el 10 de 09 de 2020, de Repositorio Universidad Nacional del Centro del Perú:  
<http://repositorio.uncp.edu.pe/bitstream/handle/UNCP/4579/Ore%20C.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ortiz, P. K. (2019). Sustentabilidad global: Principios y acuerdos internacionales. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, vol. XXV, núm. 4, 75-85.
- Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea. (21 de Abril de 2004). *Directiva 2004/35/CE*. Obtenido de Sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños

medioambientales: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0035&from=en>

- Peña, C. M. (30 de Agosto de 2005). *Daño responsabilidad y reparacion ambiental*. Obtenido de Concepto de daño en materia ambiental: [https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/cel10\\_penachacion03.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/cel10_penachacion03.pdf)
- Pérez, F. G. (2009). La responsabilidad civil por daños al medio ambiente en el derecho comparado. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, vol. XII, núm. 23, 35-42.
- Plazas, C. J., Lema, T. Á., & León, P. J. (2009). Una Propuesta Estadística para Evaluación del Impacto Ambiental de Proyectos de Desarrollo. *Revista Facultad Nacional de Agronomía - Medellín*, vol. 62, núm. 1, 4937-4955.
- Raffo, L. E., & Mayta, H. R. (2015). Valoración económica ambiental: el problema del costo social. *Industrial Data*, vol. 18, núm. 2, 61-71.
- República de Argentina. (27 de Noviembre de 2002). *Ley N° 25.675 de 2002*. Obtenido de Ley General del Ambiente: [http://euroclimaplus.org/intranet/\\_documentos/repositorio/Ley%2025.675%20E2%80%93%20Ley%20General%20del%20Ambiente\\_2002.pdf](http://euroclimaplus.org/intranet/_documentos/repositorio/Ley%2025.675%20E2%80%93%20Ley%20General%20del%20Ambiente_2002.pdf)
- Reyes, L. R., Isaac, G. C., Díaz, A. S., & Abá, M. F. (2015). Procedimiento para la gestión integral de residuos peligrosos. *Revista CENIC. Ciencias Biológicas*, vol. 46, 378-387.
- Rivera, O. F. (2017). Breve estudio descriptivo del fenómeno ambiental en sus dos dimensiones: daño ambiental y daño ecológico. *Derecho y políticas públicas*, 83-103.
- Rodríguez, G. A., & Vargas, C. I. (2015). *Perspectivas de responsabilidad por daños ambientales en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.

- Rodríguez, R. P., & Cubillos, G. A. (2012). Elementos para la valoración integral de los recursos naturales: un puente entre la economía ambiental y la economía ecológica. *Gestión y Ambiente*, vol. 15, núm. 1, 77-90.
- Rodríguez, R. P., & Cubillos, G. A. (28 de Febrero de 2012). *Elementos para la valoración integral de los recursos naturales: un puente entre la economía ambiental y la economía ecológica Una revisión de bibliografía*. Obtenido de Repositorio Universidad Nacional de Colombia:  
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/download/30819/39305>
- Santos, C. J. (25 de Mayo de 2017). *Decreto 870 de 2017*. Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30030677>
- Sarmiento, E. J. (2019). Protocolo de Montreal y el Convenio de Viena, ¿un caso exitoso en Derecho Internacional de protección global del medio ambiente? *Revista de Derecho*, núm. 52, 1-18.
- Soriano, P. L., Ruiz, R. M., & Ruiz, L. E. (2015). Criterios de evaluación de impacto ambiental en el sector minero. *Industrial Data*, vol. 18, núm. 2, 99-112.
- Soto, D. P. (2016). Responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia (Corte Suprema). *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. XXIX, núm. 1, 331-335.
- Vázquez, G. A. (2004). La responsabilidad por daños al ambiente. *Gaceta Ecológica*, núm. 73, 45-62.
- Viloria, V. M., Cadavid, L., & Awad, G. (2018). Metodología para Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos de Infraestructura en Colombia. *Ciencia e Ingeniería Neogranadina*, vol. 28, núm. 2, 121-156.