

**DIAGNOSTICO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE
ARAUCA EN EL AÑO 1999**

CESAR AUGUSTO CORTES HERRERA

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA- SEDE MEDELLÍN
FACULTAD DE MINAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS ORINOCENSES- SEDE ARAUCA
ARAUCA, 2001**

**DIAGNOSTICO DE LA GESTION AMBIENTAL PUBLICA DEL MUNICIPIO DE
ARAUCA EN EL AÑO 1.999**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TITULO DE ESPECIALISTA EN
GESTIÓN AMBIENTAL, CON ÉNFASIS EN PLANEACIÓN DE RECURSOS
NATURALES**

CESAR AUGUSTO CORTES HERRERA

**ASESORES: JOSE JAVIER TORO CALDERON
PROFESOR ASISTENTE U.N. SEDE ARAUCA
LUIS JAIR GOMEZ GIRALDO
PROFESOR TITULAR U.N. SEDE MEDELLIN**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA- SEDE MEDELLÍN
FACULTAD DE MINAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS ORINOCENSES- SEDE ARAUCA
ARAUCA, 2001**

DEDICATORIA

**A toda mi familia, especialmente a Myriam
Esmeralda mi esposa.**

A mis hijos Natalia e Ismael Leonardo.

AGRADECIMIENTOS

El autor desea expresar sus más sinceros agradecimientos a todas aquellas personas que hicieron posible la feliz culminación de esta meta, especialmente a mi esposa y mis hijos.

A los Profesores: José Javier Toro Calderón y Luis Jair Gómez Giraldo, de las Sedes de la Universidad Nacional de Arauca y Medellín, respectivamente, por su valiosa orientación y colaboración.

TABLA DE CONTENIDO.

	Pág
INTRODUCCIÓN	1
1. PROBLEMA.	3
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
1.2 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA	3
1.3 DELIMITACIÓN ESPACIAL.	5
1.3.1 Aspectos Generales.	5
1.3.2 Aspectos Climatológicos y Atmosféricos.	6
1.3.3 Aspectos Político-Administrativos.	7
1.3.4 Aspectos Demográficos.	7
1.3.5 Aspectos Económicos.	9
1.3.6 Aspectos Hidrográficos.	10
1.4 JUSTIFICACIÓN	10
1.5 OBJETIVOS	11
1.5.1 Objetivo General..	11
1.5.2 Objetivos Específicos	11
2. REFERENTE TEORICO.	12
2.1 EL MUNICIPIO.	12
2.2 GESTION AMBIENTAL	14
2.2.1 Sistemas de Gestión Ambiental.	16
2.2.2 Gestión Fiscal.	16
2.2.2.1 La Evaluación Fiscal de la Gestión Ambiental.	19
2.2.2.1.1 Objetivos de la Evaluación de la Gestión Ambiental.	19
2.2.3 Gestión Publica.	20
2.2.4 Control a la Gestión del Estado.	20
2.2.4.1 Auditoria de Gestión y Resultados.	21

2.2.4.1.1	Objetivos.	21
2.2.4.1.2	Características de la Auditoria de Gestión.	22
2.2.4.2	Control Interno.	23
2.2.4.2.1	Objetivos de un Sistema de Control de Interno.	26
2.2.4.3	Control Fiscal.	27
2.3	MEDIO AMBIENTE.	28
2.4	RECURSOS NATURALES.	31
2.5	BIEN AMBIENTAL.	32
2.6	BIENES PUBLICOS.	33
2.7	RECURSOS COMUNES.	33
2.8	DESARROLLO SOSTENIBLE.	35
3.	REFERENTE LEGAL.	38
4.	METODOLOGÍA	44
4.1	DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA.	44
5.	RESULTADOS Y ANÁLISIS.	53
5.1	NIVEL DE EFICIENCIA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL AÑO 1.999.	53
5.2	NIVEL DE EFICACIA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL AÑO 1999.	60
5.3	NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL AÑO 1.999.	70
6.	CONCLUSIONES	82
7.	BIBLIOGRAFÍA	85

LISTA DE CUADROS

	Pág
Cuadro 1. Porcentaje del crecimiento urbano y decrecimiento rural.	7
Cuadro 2. Parámetros de análisis para calificar el nivel de inversión Ambiental municipal.	46
Cuadro 3. Criterios de Calificación para Evaluar el nivel de Ejecución Presupuestal.	46
Cuadro 4. Operaciones efectivas de caja Municipio de Arauca.1.999.	53
Cuadro 5. Gasto Ambiental a nivel Municipal 1999.	55
Cuadro 6. Niveles de inversión ambiental realizadas en el Municipio De Arauca, de acuerdo a la normatividad vigente. Año 1.999	71
Cuadro 7. Políticas y proyectos plan de desarrollo municipal.	72
Cuadro 8. Plan de acción empresa de servicios públicos de Arauca. Emserpa. 1.998-2000.	74

LISTA DE GRAFICAS

	Pag
Grafica 1. Distribución de la población	8
Grafica 2. Distribución de la población por sexo 1999	8
Grafica 3. Distribución espacial de la población	9
Grafica 4. Ejecución presupuestal Ambiental en relación a la ejecución presupuestal total en el Municipio de Arauca 1999	56
Grafica 5. Análisis comparativo entre los recursos presupuestados e invertidos en gasto ambiental Municipio de Arauca año 1.999.	57
Grafica 6. Participación por sectores de la inversión Ambiental en el Municipio de Arauca año 1.999.	58
Grafica 7. Calidad Bacteriológica del Agua para consumo humano, Municipio de Arauca año 1999.	62

LISTA DE MAPAS

	Pag
Mapa 1. Localización geográfico del Municipio de Arauca.	6

LISTA DE FOTOGRAFIAS.

	Pag
Fotografía 1. Disposición final de Residuos Sólidos a Campo Abierto a escasos 3 Km del Casco Urbano. Municipio de Arauca 1.999.	64
Fotografía 2. Disposición de los Residuos Líquidos en el Matadero Municipal de Arauca. Año 1.999.	68

RESUMEN

DIAGNOSTICO DE LA GESTION AMBIENTAL PUBLICA DEL MUNICIPIO DE ARAUCA EN EL AÑO 1.999

AUTOR: CESAR AUGUSTO CORTES HERRERA.

ASESORADA POR: JOSE JAVIER TORO CALDERON

LUIS JAIR GOMEZ GIRALDO.

El Municipio de Arauca se encuentra ubicado en el sector nororiental del Departamento de Arauca, en límites con la República de Venezuela, compartiendo la cuenca Internacional del río Arauca, tiene una población aproximada de 75.000 habitantes, su economía, aunque ha sido tradicionalmente agropecuaria, con énfasis en la explotación de bovinos tipo cría levante, ha tenido en los últimos 15 años una fuente adicional de ingresos provenientes de las regalías petroleras.

El Municipio ha alcanzado un desarrollo económico y social, que ha comprometido buena parte de su patrimonio ambiental, aspecto que se convierte en un buen argumento para la realización del diagnóstico de la Gestión Ambiental Pública en el Municipio durante el año 1999 el cual se realiza con base en los siguientes documentos: Plan de Desarrollo 1.998-2000 "Gobierno con Rostro Humano", Plan de Ordenamiento Territorial, Programa de Gobierno y presupuestos sectoriales; y tiene como propósito evaluar la formulación y aplicación de las políticas ambientales relacionadas con el conocimiento, conservación y utilización del patrimonio ambiental local, así como la consistencia de esas políticas ambientales con la política fiscal, mediante la revisión del gasto ambiental municipal.

Metodológicamente el diagnóstico se realizó con base en información proveniente de fuentes primaria como las siguientes Secretarías del Despacho, oficinas adscritas y demás dependencias involucradas en la gestión administrativa del Municipio, así como en la revisión de los documentos antes mencionados; básicamente el trabajo se orientó hacia una auditoría de gestión y resultados donde se miraron aspectos como eficiencia, eficacia y cumplimiento.

Se determinó que el componente ambiental a nivel municipal, está bajo la responsabilidad de: dependencias la División de Medio Ambiente, ubicada en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y, la otra, la División de Planeación y Saneamiento Ambiental, adscrita a la Secretaría de Salud.

A pesar de existir esas dos dependencias los procesos de gestión ambiental son nulos, el gasto ambiental local es reducido y en la mayoría de los casos no cumple los propósitos para los cuales se realiza, es decir, carece de eficacia, en razón a que no existe una política ambiental estructurada y coherente, que oriente el accionar de la Administración.

Como aspecto relevante en el trabajo se sugiere implementar un Sistema de Gestión Ambiental para el Municipio de Arauca, teniendo como guía las ISO 14000.

ABSTRACT

DIAGNOSIS OF THE ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN THE MUNICIPALITY OF ARAUCA IN 1999

AUTHOR CÉSAR AUGUSTO CORTÉS HERRERA
ADVISERS JOSÉ JAVIER TORO CALDERÓN
LUIS JAIR GÓMEZ GIRALDO

The Municipality of Arauca is located on the northeast part of the Department of Arauca, on the borderline with the Republic of Venezuela, sharing the international basin of the Arauca river. Its population is about 75.000 inhabitants; its economy, although traditionally agricultural, focused on the exploitation of bovine cattle for breeding and raising, has had within the last 15 years a strong additional source of incomes from the oil bonus.

The Municipality has reached such an economical and social development that it has also involved great part of its environmental heritage, and this is an important reason for undertaking the diagnosis of the Public Environmental Management in the Municipality of Arauca in 1999, which was done based upon the following documents: 1998-2000 Development Plan "Human Face Government", Territorial Ordering Plan, Government Program, and sector budgets. Its goals are to assess the formulation and application of the environmental policies related to the knowledge, conservation and use of the local environmental heritage as well as the consistency of those environmental policies and the treasury policy, by means of a review of the municipal environmental expenses.

Methodologically, the diagnosis was done upon the basis of information from primary sources such as the Mayor's Office Secretariats, attached offices, and other branches involved in the management of the Municipality, and also including a review of the above mentioned documents. The work was focused mainly to an auditorship of the management and results, by checking aspects like efficiency, efficacy, and achievement.

It was shown that the environmental component within the Municipality is under the responsibility of: the branch offices from the Environment Division, established in the Agriculture, Cattle and Environment Secretariat, and the Planning and Environmental Health Division, attached to the Health Secretariat.

In spite of the existence of these three branch offices, the procedures of environment management are worthless; the local environmental expenses diminished, and in most cases don't fulfill the goals they were supposed to achieve, it is to say, lack of efficacy since there isn't a coherent and structured environmental policy to guide the Administration.

It is suggested in this work, as a relevant subject, to implement an Environmental Management System in the Municipality of Arauca, having the ISO 14000 as a guide.

INTRODUCCIÓN

La incorporación de la dimensión ambiental en la administración pública es una obligación incuestionable, y no solo porque parta de claros mandatos de orden constitucional y legal, sino porque se ampara en elementales preceptos, esenciales para garantizar la supervivencia, el desarrollo y la calidad de vida. No obstante su indiscutible trascendencia, la gestión ambiental ha hecho apenas parte, en muchos casos solo de forma coyuntural, del engranaje y los procesos de administración del Estado.

El Diagnóstico de la Gestión Ambiental Pública del Municipio de Arauca, durante el año 1999, apunta básicamente a dimensionar la gestión ambiental realizada por el Municipio, en cumplimiento de sus deberes y funciones constitucionales, lo cual, no solo permite ejercer control sobre el desempeño del alcalde y sus funcionarios, sino que igualmente se convierte en una herramienta técnica que orienta los procesos de gestión, planeación y educación ambiental, entre otros.

En este sentido, su objeto principal lo constituye la evaluación de la gestión desarrollada por la administración respecto a su competencia de promover el desarrollo sostenible, asegurar el adecuado uso de los recursos naturales y garantizar un ambiente sano, en este orden de ideas se hace un recorrido por cada una de sus dependencias, buscando establecer no solo la incorporación de la dimensión ambiental en su quehacer administrativo, sino además el cumplimiento de las normas sobre la materia, a la luz de la implementación y aplicación del Plan de Desarrollo, Programa de Gobierno y Plan de Ordenamiento Territorial.

Consolida entonces este documento los resultados del Diagnóstico de la Gestión Ambiental Pública, efectuada por la Alcaldía de Arauca durante el año 1.999; para lo cual se ha organizado la información en siete capítulos, a través de los cuales

se hace el recorrido desde la conceptualización del problema, hasta los resultados obtenidos, pasando obviamente por los aspectos metodológicos, teóricos y legales; que le dan sentido y razón de ser al trabajo.

1. PROBLEMA

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Siendo función del Estado, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución¹ y obligado igualmente a administrar y responder adecuadamente por los bienes ambientales de la nación, es menester que se desarrolle una gestión administrativa de tipo ambiental, orientada a velar, administrar, planificar y controlar su uso y aprovechamiento.

Sin embargo, para el caso específico del Municipio de Arauca, el alto porcentaje de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas)² y el deterioro de los recursos naturales³, evidencia una inadecuada gestión ambiental, motivo por el cual el desarrollo de este trabajo está orientado a conocer, las no conformidades que tiene el quehacer del estado municipio con las responsabilidades que por ley debe cumplir en este sentido.

1.2 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

El Estado Colombiano, no ha sido ajeno a la preocupación mundial por el mejoramiento de las condiciones medioambientales del planeta, razón por la cual a partir de la Constitución de 1.991, dio una nueva dimensión al tema ambiental: estableció la función ecología de la propiedad, señaló los deberes ambientales a

¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Artículo 80.

² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Colombia y sus Fronteras, 2001.

³ CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE ARAUCA. Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales en el Departamento de Arauca.1999.

cargo del Estado, puntualizó los derechos de los ciudadanos y ordenó la formulación de políticas al respecto como parte del Plan Nacional de Desarrollo y adoptó el concepto de desarrollo sostenible como parámetro esencial del desarrollo económico y social de nuestro país.

Con ello se busca lograr el equilibrio entre el crecimiento económico, el desarrollo social y la preservación del patrimonio natural.

La mejor garantía de que los principios del desarrollo humano sostenible tengan plena aplicación en el país es la creación, con la ley 99 de 1993, del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

El SINA está constituido por un conjunto de normas, actividades, programas, recursos e instituciones, que buscan poner en marcha aquellos principios que la ley definió como indispensables para el desarrollo de una verdadera gestión ambiental.

Del mismo modo, la creación del Ministerio del Medio Ambiente, como entidad rectora del SINA, representa una garantía cualitativa para el desarrollo humano sostenible, al dotar al Estado de instrumentos novedosos de regulación, control y vigilancia de los recursos naturales.

La ejecución de la política ambiental nacional compromete a todas las entidades territoriales del Estado; al alcalde, como máxima autoridad ambiental municipal, le corresponde un papel protagónico en este proceso.⁴

Es claro entonces, que existen no solo las herramientas, sino la obligatoriedad por parte del Estado de implementarlas, para el mejoramiento en la calidad de vida de la población y consecuentemente para la preservación del patrimonio natural; sin

⁴ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. El Alcalde y el Plan Ambiental. Guía para su elaboración. Santa Fe de Bogotá. 1996.

embargo, las circunstancias demuestran lo contrario para el caso del Municipio de Arauca, donde el Departamento Nacional de Planeación, ha reportado un 53.7 % de necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁵; además de ello la Contraloría Departamental en sus informes sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente en el Municipio de los años 1.997,1998 y 1.999; llega a la conclusión de que de acuerdo a los parámetros de gestión y saneamiento básico y gestión fiscal municipal, la calidad de vida de las comunidades del Municipio es baja, a pesar de la existencia de políticas consignadas en el Plan de Desarrollo Municipal y de recursos económicos, como se vera más adelante.

1.3 DELIMITACION ESPACIAL

1.3.1 Aspectos Generales

El Municipio de Arauca, se encuentra ubicado en el Departamento de Arauca, en el costado nororiental del país, tiene un área de 584.126 has⁶, que representa el 23% del área total del Departamento; el casco urbano posee 2.052 ha y el resto esta asignada a la zona rural; presenta la siguiente delimitación:

- **Por el Norte** con la Frontera Internacional Colombo-Venezolana (río Arauca).
- **Por el Sur** con el Municipio de Cravo Norte y Puerto Rondón.
- **Por el Oriente** con la República de Venezuela.
- **Por el Occidente** con los municipios de Arauquita.

La posición astronómica es de 6° 30´ y 7° 7´ de latitud norte y 69° 3´ y 71° 12´ de longitud oeste y por su situación geográfica es un punto de tránsito obligado por una vía que integra dos países, sin embargo su integración regional con el resto del país es muy limitada, motivo por el cual se observa discriminación en

⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Colombia y sus Fronteras, 2001.

⁶ OFICINA DE PLANEACION MUNICIPAL Plan Básico de Ordenamiento Territorial. Dato actualizado a Junio 2001.

comparación con la zona céntrica. (Ver Mapa 1. Localización Geográfica del Municipio de Arauca)

Mapa 1. Localización Geográfica del Municipio de Arauca.



1.3.2 Aspectos Climatológicos y Atmosféricos.

El Municipio se encuentra ubicado a una altura de 130 m.s.n.m., tiene una temperatura promedio de 27°C, una humedad relativa del 77%, una precipitación media anual de 1.500 mm, estas condiciones climáticas y atmosféricas le configuran al Municipio dos épocas bien marcadas, una de lluvia (invierno)), favorecida por la escasa turbulencia del aire sobre esta región, que hace que haya estabilidad atmosférica, lo cual conlleva a que se presenten abundantes lluvias en una época y otra de sequía (verano)

1.3.3 Aspectos Político-Administrativos.

La división territorial del Municipio, para su manejo político-administrativo, esta representada en 5 comunas que agrupa 31 barrios y 27 urbanizaciones. El sector rural esta conformado por 5 corregimientos que albergan 65 veredas

1.3.4 Aspectos Demográficos.

La población del Municipio ha crecido vertiginosamente en los últimos años, a raíz de la conversión de la zona en un centro petrolero nacional, hoy Arauca alberga un 32% del total de la población del departamento, ocupando el primer lugar, con relación a los demás municipios; según el censo DANE de población del año 1993 y el proyectado para el año en referencia, es decir, 1999, en el Municipio de Arauca habitan 74.647 personas, de las cuales 54.602 corresponden al casco urbano y 20.045 a la zona rural, el casco urbano concentra el 73% de la población total del municipio y el 23% el área rural, en cuanto a genero el 51% corresponde a hombres y el 49% a mujeres. (Ver Cuadro 1 y Graficas 1,2 y 3)⁷

Cuadro 1. Porcentaje del crecimiento urbano y decrecimiento rural

Censo	Población urbana		%	Población rural		%	Total
	Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres		
1951	883	1.145	23.4	3.461	3.186	76.6	8.675
1964	2.010	2.270	53.7	1.989	1.696	46.3	7.965
1973	3.164	3.541	54.3	3.083	2.611	45.7	12.354
1985	7.637	8.176	74.3	2.749	2.717	25.7	21.279
1993	19.355	19.561	97.78	483	397	2.22	39.796
1999*	27.115	27.487	73.14	10.880	9.165	26.86	74.647

* Fuente: Censo DANE 1993 Censo, proyección 1999

⁷ OFICINA DE PLANEACION MUNICIPAL Plan Básico de Ordenamiento Territorial. Información actualizada a Junio 2001.

Grafico 1. Distribución de la población.

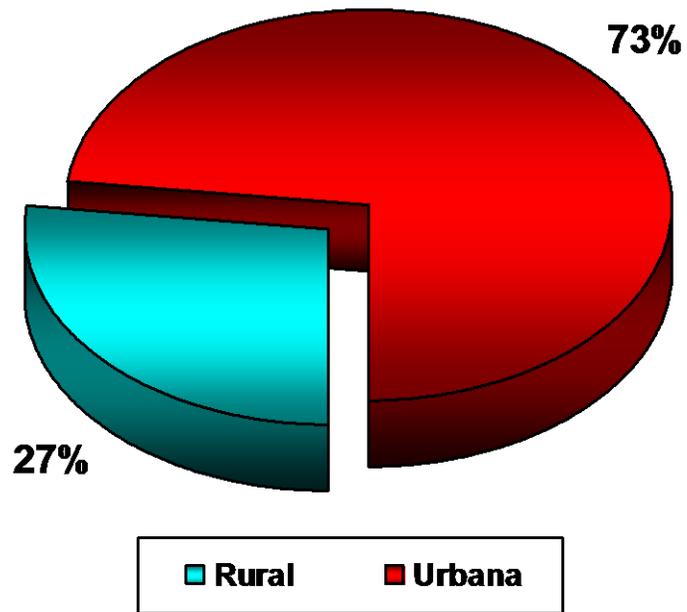


Grafico 2. Distribucion de la población por sexo. 1.999

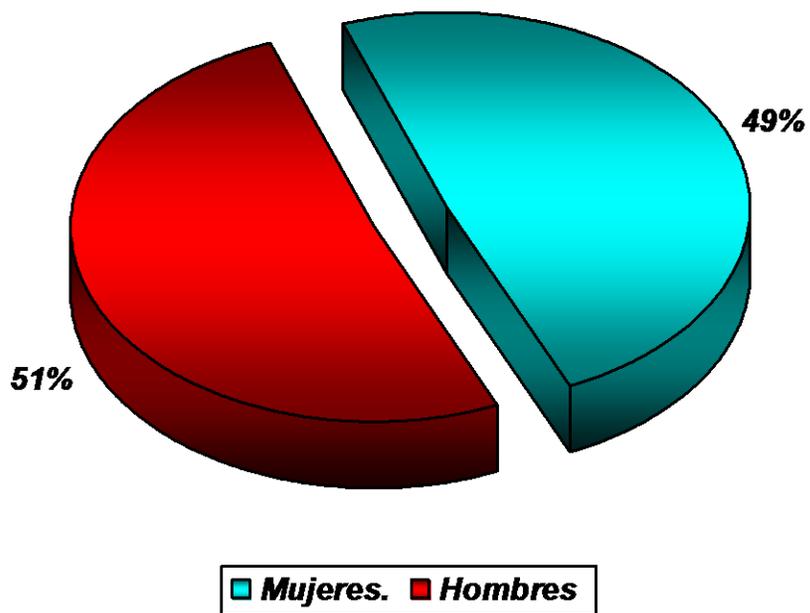
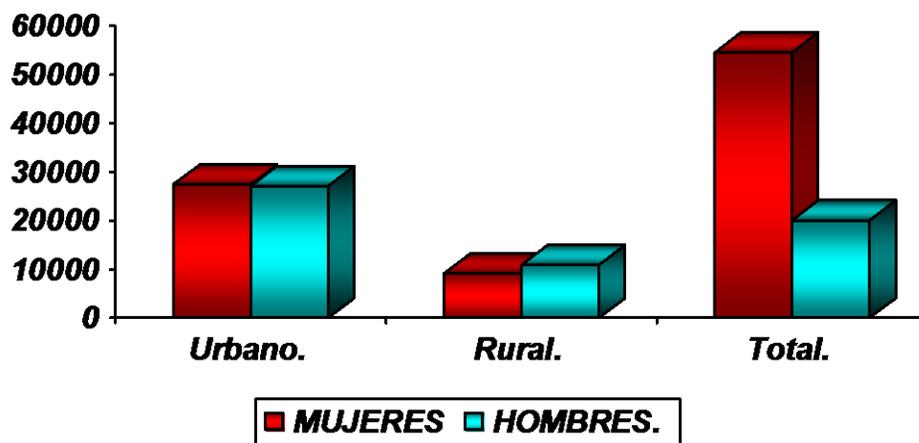


Grafico 3. Distribución espacial de la población



1.3.5 Aspectos Económicos.

Las condiciones agroecológicas de la zona, donde predomina la sabana le han configurado al Municipio una clara vocación ganadera, con explotaciones extensivas de bovinos cría-levante, con fines extractivos, manejadas en forma tradicional y con muy poca reinversión en la explotación. La población bovina se estima en unas 250.000 cabezas.

Algunas áreas se dedican a la explotación agrícola con énfasis en la producción de plátano, yuca, maíz, cacao, caña y últimamente el cultivo del arroz, explotados en sistemas de economía campesina.

Sin embargo, ha sido la economía petrolera el soporte del Municipio en los últimos 15 años.

1.3.6 Aspectos Hidrográficos.

El sistema de drenaje del Municipio lo conforman cinco cuencas hidrográficas: La cuenca del río Arauca, la cuenca del río Cinaruco, la cuenca del río Lipa, la cuenca del río Ele y la cuenca del río Capanaparo, todas tributarias del Orinoco.

1.4 JUSTIFICACION

El ambiente, no es solo un patrimonio del Estado, sino su razón de ser y de existir, pues sobre él se sustenta la existencia de cualquier organización social; razón por la cual, resulta apenas lógico que el Estado en cumplimiento de sus funciones, administre los bienes ambientales, no como una obligación, sino como un principio moral, ético, político y filosófico, que le de sentido a su accionar.

El presente trabajo se orienta en consecuencia, al conocimiento de las deficiencias que tiene la administración municipal en su gestión administrativa de tipo ambiental, en razón a que es necesario identificar las causas por las cuales no existe correspondencia entre la alta cantidad de políticas y recursos asignados y los bajos resultados obtenidos, lo que nos permite presumir que en alguna parte del proceso administrativo se deben estar presentando fallas, que impiden el buen desempeño ambiental del Municipio.

Se busca entonces, identificar esas causas y sugerir los instrumentos y mecanismos, mediante los cuales, la administración pueda avanzar en el mejoramiento continuo de su gestión ambiental, aspecto que se constituye en la razón de ser del presente trabajo; Situación que deberá reflejarse, no solo en el mejoramiento de la gestión ambiental que adelante el Municipio hacia el futuro, sino en el mejoramiento de la calidad de vida de la población araucana.

1.5 OBJETIVOS

1.5.1 Objetivo general.

Conocer el estado de la Gestión Ambiental Pública del Municipio de Arauca, durante el año 1.999, mediante la realización de un diagnóstico situacional.

1.5.2 Objetivos específicos.

- Revisar las políticas ambientales sectoriales ejecutadas o en ejecución, conforme a lo estipulado en la ley.
- Evaluar el proceso administrativo que se desarrolla en el Municipio ,para identificar en que parte del ciclo se encuentran las no conformidades con los procesos de gestión ambiental y las razones de las mismas.
- Analizar la consistencia de las políticas ambientales con la política fiscal mediante la revisión del gasto ambiental municipal.
- Hacer las recomendaciones pertinentes de acuerdo a los resultados obtenidos.

2. REFERENTE TEORICO

2.1 EL MUNICIPIO

El Municipio constituye la célula básica de la organización estatal. Tiene por objeto, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento sociocultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional.

Desde el punto de vista político, el municipio constituye el marco por excelencia de la convivencia civil. Desde el punto de vista histórico y cultural, los Municipios han sido enclaves significativos en el discurso de la vida Nacional y bastiones de la nacionalidad. Por lo anterior, son el escenario propicio para la consolidación de los más auténticos valores de la idiosincrasia Nacional y el rescate de la identidad de las comunidades que los habitan.⁸

El Municipio es la entidad fundamental de la división político administrativo del Estado, con autonomía político, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la Ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.⁹

Tiene el municipio entre otras las siguientes funciones con relación a su desempeño ambiental:

⁸ LEGGIS EDITORES. Régimen Jurídico de la Administración Municipal. Santa fe de Bogotá 1996.

⁹ CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Art. 1, Ley 136 de 1994

- Planificar el desarrollo económico social y ambiental de su territorio, de conformidad con la Ley y en coordinación con otras entidades.
- Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos, domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la Ley.
- Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la Ley¹⁰

La organización y el funcionamiento de los municipios se desarrollará con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, de acuerdo con los siguientes criterios:

- Eficacia: los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos.
- Eficiencia: Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado. En desarrollo de este principio se establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del municipio,

¹⁰ CONGRESO DE COLOMBIA. Art. 3, Ley 136 de 1994

evitar dilaciones que retarden el trámite y la culminación de las actuaciones administrativas o perjudique los intereses del municipio.

- **Publicidad y Transparencia:** Los actos de la administración municipal son públicos y es obligación de la misma facilitar el acceso de los ciudadanos a su conocimiento y fiscalización, de conformidad con la Ley.
- **Moralidad:** Las actuaciones de los servidores públicos municipales deberán regirse por la Ley y la ética propia del ejercicio de la función pública.
- **Responsabilidad:** La responsabilidad por el cumplimiento de las funciones y atribuciones establecidas en la Constitución y en la presente Ley, será de las respectivas autoridades municipales, en lo de su competencia. Sus actuaciones no podrán conducir a la desviación o abuso de poder y se ejercerán para los fines previstos en la Ley. Las omisiones antijurídicas de sus actos darán lugar a indemnizar los daños causados y a repetir contra los funcionarios responsables de los mismos.
- **Imparcialidad.** Las actuaciones de las autoridades y en general, de los servidores públicos municipales se regirán por la Constitución y la Ley, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación.¹¹

2.2 GESTION AMBIENTAL

Para la Contraloría General de la Republica, la Gestión Ambiental, es la planeación y ejecución de acciones directas o indirectas que impactan los recursos naturales y el ambiente, produciendo efectos positivos o negativos al ecosistema determinado y a la comunidad, principal actor de este escenario, en el inmediato, corto o largo plazo, en cumplimiento o no de una política ambiental.¹²

Otros autores, definen la Gestión Ambiental, como el proceso técnico administrativo mediante el cual se desarrolla el accionar ambiental.

¹¹ CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Art. 5, Ley 136 de 1994.

¹² CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Auditoria Gubernamental. Audite 2.0. Santa fe de Bogotá. 2.001

La gestión ambiental es desarrollada por :

- La Administración pública, en cumplimiento de sus políticas, funciones, competencias y obligaciones.
- Las diferentes empresas e industrias a fin de asegurar el cumplimiento de las políticas y normas medioambientales.
- Las ONGs y comunidad en general, según los objetivos o fines propuestos.

De acuerdo a lo anterior la gestión ambiental implica:

- El conjunto de políticas, normas, estrategias, proyectos, programas, actividades e inversiones desarrolladas por la Administración las cuales están encaminadas a la preservación, conservación, protección, mejoramiento, mitigación y recuperación del medio ambiente y al manejo adecuado de los recursos naturales renovables, de tal manera que se garantice una mejor calidad de vida y un mayor bienestar general a la población actual, sin deteriorar las condiciones ambientales en beneficio de las generaciones futuras.
- Detectar los impactos ambientales, establecer y evaluar una serie de objetivos y metas en cumplimiento de las normas de carácter ambiental y comprometer a toda la empresa en una mejora continua de los procesos buscando el establecimiento de tecnologías limpias que protejan el entorno y disminuyan los riesgos ambientales internos.
- Colaborar en la vigilancia y evaluación de los objetivos y metas de tipo ambiental que sean establecidas.¹³

¹³ SOLANO,R. Jorge Alberto. La Gestión Ambiental y los Planes de Gestión Ambiental. Consejo Nacional de Contralores. Leticia. Noviembre de 1.998.

2.2.1 Sistemas de Gestión Ambiental.

Es la parte del sistema de gestión total, el cual incluye la estructura organizacional, planificación de las actividades, responsabilidades, prácticas, procedimientos, procesos y recursos para desarrollar, implementar, lograr, revisar y mantener la política ambiental.

2.2.2 Gestión fiscal.

Gestión significa: Acción y efecto de gestionar o de administrar. Gestionar es hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera. Administrar tiene, entre otras acepciones, la de ordenar, disponer, organizar en especial la hacienda pública o los bienes. Fiscal es lo que se refiere al fisco y por este se entiende lo relativo al erario, al tesoro público o la hacienda pública.

Hacienda Pública, según el diccionario jurídico de Cabanellas, es el cúmulo o conjunto de bienes del Estado, muebles e inmuebles, rentas, impuestos y demás ingresos, destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y al progreso nacional.

Con fundamento en la idea generalmente aceptada de que el fisco o erario esta integrado por los bienes o fondos públicos, cualquiera sea su origen, la corte constitucional señalo en relación con el concepto de gestión fiscal, los siguientes criterios:

“El concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de tales bienes, en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción , conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición.

Consiguientemente, la vigilancia de la gestión fiscal se endereza a establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y

materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes., los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y , finalmente, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen, en un periodo determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración (ley 42 /93 articulo 8 al 13) (Sentencia C 529/93).

Gestión fiscal, es entonces el conjunto de actividades económico jurídicas relacionadas con la adquisición, conservación, explotación, enajenación, consumo o disposición de los bienes del Estado, así como la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines de éste y realizadas por los órganos o entidades de naturaleza jurídica publica o por personas naturales o jurídicas de carácter privado.

De acuerdo a la Ley 42 de 1.993¹⁴ “ La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismo.

¹⁴ CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 42 de 1.993. Sobre la Organización del Sistema de Control Fiscal Financiero y los Organismos que lo Ejercen. Santa fe de Bogota.1993.

Artículo 9: Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes:

Artículo 10: El control financiero es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el contador general.

Artículo 11: El control de legalidad es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.

Artículo 12: El control de gestión es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.

Artículo 13: El control de resultados es el examen que se realiza para establecer en que medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un periodo determinado .¹⁵

¹⁵ YOUNES, M. Diego. Régimen del Control Fiscal y del Control Interno. Legis 4 Edición .2.000 p. 268.

La Gestión Fiscal, es el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejan o administran recursos públicos tendientes a la adecuada adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado de acuerdo con los principios de legalidad, eficiencia, y valoración de los costos ambientales.¹⁶

2.2.2.1 La Evaluación Fiscal de la Gestión Ambiental.¹⁷

Corresponde al procedimiento que permite observar, analizar y evaluar las diferentes operaciones técnico - administrativas que realizan las entidades en cumplimiento de la misión que les encomienda la ley.

2.2.2.1.1 Objetivos de la Evaluación de la Gestión Ambiental.

Los aspectos a tener en cuenta en desarrollo del control fiscal para la evaluación de la gestión ambiental realizada por las entidades y demás entes administrativos, tienen como fin el determinar la existencia de los planes, programas y proyectos mediante los cuales se desarrolla la Gestión Ambiental, con el propósito de verificar que éstos se ejecuten en concordancia con el plan de desarrollo y de acuerdo con la plataforma estratégica planteada por la entidad controlada, los requerimientos de la autoridad ambiental competente y los principios que fundamentan la evaluación de la gestión fiscal, de tal manera que la utilización de estos recursos y bienes tengan una administración eficaz y eficiente de acuerdo con los indicadores de calidad ambiental definidos por cada entidad sujeta de control.

¹⁶ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, Op. Cit.

¹⁷ SOLANO,R. Jorge Alberto, Op. Cit., p. 4.

2.2.3 Gestión Pública.

Proceso orientado a resultados en el que debe darse una integralidad de la planeación, la ejecución y la evaluación continua y que articula estratégicamente, las acciones de una entidad a su misión y objetivos de acuerdo con las prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo reorientando la ejecución de los planes sobre la base de la evaluación de sus resultados parciales o finales¹⁸

2.2.4 Control a la Gestión del Estado.

Existen muchas herramientas para realizar el control a la Gestión del Estado, unas de carácter interno, es decir, inherentes a la estructura y funcionamiento mismo de las dependencias y ejecutadas en un alto porcentaje sobre la marcha de las actividades, otras realizadas de manera posterior, sin embargo, unas y otras en busca de los mismos objetivos y propósitos, en razón de que cada vez existe más conciencia de la obligatoriedad, de que todos los niveles gubernamentales deben rendir cuentas al público por la entrega eficiente y eficaz de los servicios. Actualmente se considera que la información estrictamente contable no es suficiente para informar tanto a los administradores y tomadores de decisiones gubernamentales como al público, acerca de los logros y fracasos en la realización de los programas gubernamentales.

A continuación se describen algunas herramientas para el control a esta Gestión del Estado, haciendo énfasis en que la información a manejar en el presente trabajo, se ajustará a la auditoría de Gestión y Resultados, que miraremos enseguida.

¹⁸ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, Op. Cit.

2.2.4.1 Auditoría de Gestión y Resultados.

Es el examen de los planes, programas y actividades ejecutadas por las entidades públicas, para establecer el grado de economía y eficiencia en la adquisición y utilización de los recursos; el nivel de eficacia en el cumplimiento de objetivos y metas propuestas, la efectividad con que impacta en los receptores de su acción y la verificación de la equidad en la distribución de los costos y beneficios entre los distintos sectores, así como la evaluación del efecto que las actividades de la entidad tienen sobre el medio ambiente y los recursos naturales. La auditoría de gestión y de resultados incluye un examen, no sólo de lo que pasó, sino del presente y de la proyección en el futuro. Esto implica que si bien es cierto debemos evaluar el logro de los objetivos en un período determinado también debemos evaluar la gestión actual y su impacto hacia el futuro de forma tal que la entidad pueda tomar correctivos oportunamente, generando valor agregado en el proceso auditor. ¹⁹

2.2.4.1.1 Objetivos

- Evaluar en que medida la Administración de una entidad ha adoptado y aplicado prácticas para asegurar la economía, eficiencia y equidad en la adquisición y uso de los recursos.
- Verificar la existencia de métodos o procedimientos adecuados de operación y la eficiencia de los mismos.
- Verificar la existencia de políticas, planes, programas, objetivos y metas coherentes y realistas y el adecuado cumplimiento de los mismos.
- Determinar la efectividad con que sus programas y planes impactan en su cliente o usuario.

¹⁹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, Op. Cit.

- Evaluar el efecto que las actividades de la entidad tienen sobre el medio ambiente y los recursos naturales y las acciones de la organización para mitigarlos
- Comprobar la adopción y aplicación de controles para asegurar el uso de los recursos y el cumplimiento eficaz de las actividades
- Determinar lo adecuado de la organización de la entidad.

2.2.4.1.2 Características de la Auditoría de Gestión

- Mide el cumplimiento de los planes y programas en un período de tiempo determinado.
- Concentra el análisis hacia actividades y procesos productivos o de prestación de servicios propios de cada entidad, aplicando indicadores que midan adecuadamente la gestión realizada.
- Mide la contribución de la entidad en el desarrollo de la comunidad, estableciendo el beneficio o pérdida social.
- Determina el comportamiento de las cifras durante un período de análisis y sus variaciones significativas.
- Verifica tendencias, desviaciones y participaciones.
- Contribuye a que las entidades públicas mejoren la eficiencia administrativa y financiera en el manejo de los recursos asignados para su funcionamiento.
- Garantiza vigilancia permanente a la delegación que hace el estado de la función administrativa.
- Evalúa el impacto que genera el bien o servicio que produce o presta la entidad, en la comunidad que lo recibe.

2.2.4.2 Control interno

En la conceptualización de esta temática encontramos diferentes definiciones:²⁰

- Una definición tradicional del concepto recoge solo algunos de sus elementos como el plan de organización, los métodos y los procedimientos, y sus objetivos operacionales y financieros tales como la salvaguarda de los bienes frente al ejercicio, mal uso y fraude, la promoción de la eficiencia operacional, la adhesión de todo el personal a las políticas y planes emanados de la dirección, etc. Bajo este criterio podemos decir que el control interno “Comprende el plan de organización y la coordinación de todos los métodos y medidas adoptadas por una empresa para proteger sus activos, unificar la exactitud y confiabilidad de sus datos contables, promover la eficiencia operativa y estimular la adhesión a las políticas administrativas adoptadas por la gerencia”.
- Otros autores incluyen un elemento fundamental, al concebir el control interno como un sistema (conjunto de elementos que se interrelacionan entre sí, que son interdependientes y los cuales se integran para lograr unos objetivos) este concepto gana dinamismo y agilidad porque al ser interpretada como su pro sistema, subsistema a sistema abierto, sistema cerrado etc., se garantiza su constante evolución, la aplicación en los distintos niveles administrativos, su integración con las distintas teorías administrativas como calidad total y gerencia estratégica, etc.

Una definición aproximada a estos lineamientos.

“Sistema que incluye todas las medidas adoptadas por una organización con el fin de: 1. Proteger sus recursos contra el despilfarro, fraude o ineficiencia; 2. Regular

²⁰ BELTRAN,P. Luis Carlos. Control interno y control fiscal en los organismos del Estado. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. 1.993

la exactitud y la confiabilidad de los datos contables y operacionales; (3) Asegurar el estricto cumplimiento de las políticas trazadas por la compañía; 4. Evaluar el nivel de rendimiento en los diferentes departamentos o divisiones de la compañía.

- Desde el punto de vista constitucional se han venido manejando algunas definiciones excepcionalmente en los proyectos de ley presentados al Congreso, su característica principal es que incorporan algunos de los principios constitucionales bajo los cuales se debe desarrollar la administración pública: Igualdad, moralidad, eficiencia celeridad, imparcialidad y publicidad.

En este sentido el control interno se entiende como el conjunto de planes sistemas, métodos y procedimientos necesarios para garantizar que todas las actividades, operaciones y actuaciones de los organismos y entidades se realicen de conformidad con las normas constitucionales y legales vigentes; que los bienes y recursos bajo su custodia sean administrados eficiente y debidamente protegidos contra fraude, malgasto y usura; y que las transacciones financieras sean registradas adecuada y oportunamente, todo esto de acuerdo con los principios generales de las funciones administrativas contenidas en el artículo 209 de la constitución política.

- Finalmente algunos autores entienden el control interno como una actividad o función del proceso o ciclo administrativo, es decir que va al lado de la planeación, dirección, organización y coordinación.
- La actividad de control esta inmersa en las demás y no se presenta al final como podría separarse, razón por la cual se constituye en apoyo continuo para mejorar el desempeño de la dirección.

Con base en estos elementos “ se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptadas por una entidad para que, formando parte del ciclo administrativo,

garantice razonablemente que todas las actividades, operaciones, actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valorización de costos ambientales”.

Las definiciones anteriores, contienen elementos importantes como:

- Su fin, que no se limita al logro de los objetivos financieros y operacionales presentados sino que incluye el apoyar continuamente a la dirección al mejor logro de la misión institucional de la entidad que se determinaría por el cumplimiento del objetivo social, el alcance de la máxima rentabilidad, la creación de riqueza y/o lograr la continuidad de las operaciones.
- Los principios establecidos por la normatividad constitucional y el proceso de modernización del estado.
- El concepto de sistema.
- El reconocimiento del control interno como una actividad del ciclo administrativo, tendiendo al logro de mejores índices de calidad en todas y cada una de los procesos que conllevan a un mejoramiento continuo.

Con base en los elementos anteriores, el control interno es: “El sistema conformado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, políticas, normas legales, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por las entidades publicas para que; siendo una actividad del proceso administrativo asegure razonablemente que todas las actividades, operaciones decisiones, así como la administración y comunicación de la información y los recursos, se realicen de conformidad con los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, imparcialidad, publicidad y valorización de los costos ambientales, en cumplimiento de la misión constitucional respectiva y la continua modernización del estado colombiano.”

Para la Contraloría General de la República, el control interno, es el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas y objetivos previstos.²¹

2.2.4.2.1 Objetivos de un Sistema de Control Interno.

El sistema de control interno persigue, entre otros, los siguientes objetivos:

- Proteger los recursos de la organización buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten.
- Garantizar la eficiencia, eficacia y la economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional.
- Velar por que todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidas al cumplimiento de los objetivos de la entidad.
- Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional.
- Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.
- Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos y detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos.
- Garantizar que el sistema de control interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación.

²¹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, Op. Cit.

- Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.

2.2.4.3 Control fiscal.

Función pública autónoma que ejercen los órganos instituidos en la Constitución con ese preciso objetivo. Dicho control se extiende a las actividades, operaciones, resultados y demás acciones relacionadas con el manejo de fondos o bienes del Estado, que llevan a cabo sujetos públicos y particulares, y su objeto es el de verificar- mediante la aplicación de sistemas de control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, de revisión de cuentas y evaluación del control interno- que las mismas se ajusten a los dictados y objetivos previstos en la Constitución y en la Ley. Con base en sus investigaciones, los contralores pueden imponer sanciones, iniciar y concluir procesos de responsabilidad fiscal, hacer amonestaciones y exigir acciones tendientes a subsanar las deficiencias observadas²²

Según el artículo 267 de la constitución²³ “El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso de méritos y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

²² CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, Op. Cit.

²³ ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESAP., Op. Cit., p.110.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

En los casos excepcionales, previsto por la ley, la contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial

Entre otras finalidades, este control persigue proteger el patrimonio de la nación y garantizar la legalidad y correcta utilización de los recursos públicos.

La corte ha dado el siguiente alcance a la expresión: La gestión fiscal de la administración se inicia con los actos de adquisición o integración de un patrimonio del Estado que se destina a satisfacer las necesidades del servicio público; prosigue con los actos propios a su conservación, mejoramiento y explotación; y concluye con la afectación, disposición o inversión de los bienes muebles o inmuebles que de él hacen parte, para el mismo fin que le dio origen y lo justifica.

2.3 MEDIO AMBIENTE

El término ambiente, es un término joven, complejo y subjetivo, por lo cual presenta mayores dificultades en su definición y uso posterior.

El Ambiente es un asunto del hombre pues los peligros ambientales que amenazan a los ecosistemas amenazan también a los antroposistemas.

El "medio" como tal debe entenderse siempre como el lugar que relaciona a los seres vivos con lo que los rodea. El medio ambiente no es sólo el sector rural sino también incluye el sector urbano. En algunas ocasiones se ha entendido como medio ambiente sólo lo relacionado con la naturaleza, los campos, los bosques y las aguas, pero la mayoría de los seres humanos vivimos en las ciudades y es allí

donde también hay un "medio ambiente" que hay que preservar, proteger y mejorar.²⁴

Según Monod, citado por Carrizosa²⁵ “ En último la palabra ambiente serviría para describir la sociedad toda: instituciones, cultura, naturaleza, ciudades, habitat, economía, técnica. en una palabra, todo lo que es creación del hombre, todo aquello que le rodea, todo aquello de que se acuerda, todo lo que le es impuesto y también lo que el espera”.

El Consejo de la Lengua Francesa es menos ambicioso; según él, el ambiente es “el conjunto, en un momento dado, de los agentes físicos, químicos, biológicos y de los factores sociales susceptibles de causar un efecto directo o indirecto, inmediato o a plazo, sobre los seres vivos y las actividades humanas”²⁶

Para Medina, citado por Carrizosa²⁷ “ Se entiende por medio ambiente el conjunto de todas las fuerzas o condiciones externas que actúan sobre un organismo, una población o una comunidad. Clásicamente podemos distinguir dentro del medio ambiente elementos del tipo climático (temperatura, humedad, radiación solar) elementos de naturaleza química, como serían las características del sustrato suelo o agua, donde los organismos ocurren naturalmente (contenido de nutrientes minerales, PH de la solución , concentración de gases O₂ y CO₂, etc). Pero también debemos diferenciar elementos de tipo biótico, pues la presencia de seres vivos significa también la modificación de las características ambientales para un organismo dado. Interrelaciones bióticas típicas corresponden a los fenómenos de competencia, predación, parasitismo y mutualismo. Los elementos fisicoquímicos (clima – sustrato) constituyen los determinantes primarios para el comportamiento y desempeño de los seres vivos en condiciones naturales”

²⁴ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, Op. Cit.

²⁵ CARRIZOSA, U. Diego. Recursos de hoy bienestar de mañana .Banco de la Republica. Biblioteca Luis Angel Arango. Santa fe de Bogotá 1983. pp 278

²⁶ CARRIZOSA, U. Diego. Ibid pp 278

²⁷ CARRIZOSA, U. Diego. Ibid. pp 279

Para Vidart,²⁸ el ambiente es un conjunto de medios que interactúan entre sí. El medio designa en este caso a lo disponible o utilizable del contorno (Agua, Aire, Tierra, etc.) . El medio es también la caneca espacial a la que regresan los desechos, los productos que generan la contaminación o la degradación. Y el sistema de los medios es el ambiente, una entidad *para* y un receptáculo *de*. El ambiente del hombre mantiene y corrobora la presencia de la humanidad pero es la zona accesible donde también esta vierte sus efluentes industriales, sus excretas, sus basuras y sus ruidos. Solo el espacio actuado conlleva la calidad de ambiente; el espacio potencial que de algún modo es visible, siquiera como telón de fondo, pero no es requerido, conforma un entorno. Ambiente, es por lo tanto, lo que está alrededor de algo, lo que rodea o circunda a los seres.

El medio ambiente cumple al menos cuatro funciones que son valoradas positivamente en la sociedad:

1. Forma parte de la función de producción de gran cantidad de bienes económicos (procesos productivos que consumen agua de una determinada calidad, aire, etc.) El medio ambiente y los recursos naturales en general forman la base sobre la que se apoyan muchos procesos productivos, que serían impensables en su ausencia. Ahora bien, el medio ambiente no solo participa en los procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios económicos ofreciendo unos insumos muchas veces esenciales: también recibe como retorno muchas cosas que en estos procesos se generan.
2. El medio ambiente actúa, en efecto, como un receptor de residuos y desechos de todas clases, producto tanto de la actividad productiva como consuntiva de la sociedad. Hasta cierto límite y gracias a su capacidad de asimilación, puede absorber estos residuos(que de esta manera son liberados sin costo) y

²⁸ VIDART, Daniel. Filosofía Ambiental: El Ambiente como Sistema. Editorial Nueva América. Santa fe de Bogotá. 1997 pp52.

transformados en sustancias inocuas, o incluso beneficiosas: es el caso de algunos fertilizantes orgánicos.

3. Proporciona en tercer lugar, bienes naturales (paisajes, parques, entornos naturales) cuyos servicios son demandados por la sociedad. Entra a formar pues de la función de producción de utilidad de las economías domésticas.
4. Finalmente, constituye un sistema integrado que proporciona los medios para sostener toda clase de vida. Esta función es tan esencial que muchos autores la consideran parte integral de la propia definición de medio ambiente.²⁹

2.4 RECURSOS NATURALES

Son los naturalistas, especialmente zoólogos, botánicos y geólogos, quienes entienden como recursos naturales todos los bienes de la naturaleza. La anterior definición permite su ampliación, según el conocimiento humano de la naturaleza se enriquece.

El agua y el aire, por ejemplo han estado siempre un poco en el margen de los llamados “ bienes de la naturaleza”,. Son y no son recursos, tal vez por las dificultades que ofrece su apropiación. En algunos textos de economía se llego a presentarlos como ejemplo de “recursos gratuitos” o sea no dignos de su consideración en los modelos económicos.

Es también reciente la generalización de recurso paisajístico; la consideración del paisaje como recurso natural era aceptada desde hace siglos por las elites, pero su consideración institucional como un recurso que debe ser protegido por el Estado, solo fue aceptada a partir de los movimientos conservacionistas de fines del siglo XIX.

²⁹ AZQUETA, O. Diego. Valoración Económica de la Calidad Ambiental. Mc Graw Hill. 1.994.

El cambio tecnológico y la modificación de las fronteras del conocimiento científico ha conducido recientemente a nuevas ampliaciones del concepto de recursos naturales. Como ejemplo de estas adiciones podemos aducir dos muy conocidos: Los recursos genéticos y los recursos espaciales. Los recursos genéticos pasaron recientemente de la teoría a la práctica al descubrirse la posibilidad de producción en masa de compuestos moleculares con las nuevas técnicas de ingeniería genética. Las características relativas del espacio en cada nación adquirieron carácter de recurso solo cuando fue posible poner en orbitas específicas satélites de usos industriales y de servicios.³⁰

Sin embargo, el mismo autor plantea que es necesario reflexionar sobre la importancia del proceso cognoscitivo cuando se trata de recursos naturales: Quien conoce y cuándo conoce. Quien sabe que una basura es un recurso y cuando lo supo. Lo que puede ser un elemento irrelevante para toda una comunidad puede ser para una transnacional un elemento invaluable. Si la naturaleza se divide en campos útiles y campos inútiles y se enseña a las comunidades a pensar en esos términos, se está favoreciendo la posición de aquellos más próximos a los procesos científicos y técnicos del conocimiento. Los dueños de la información acaban siendo dueños de los recursos.

2.5 BIEN AMBIENTAL

Se podría definir como aquel que se expresa en la riqueza natural y que constituye el patrimonio ambiental de un lugar o región, sobre el cual los particulares al igual que el Estado adquieren derechos y obligaciones.

³⁰ CARRIZOSA, U. Diego. Op. Cit. P 286-287.

2.6 BIENES PUBLICOS

Un bien publico,³¹ es aquel que si está disponible para una persona, automáticamente lo está para los demás.

Dos propiedades fundamentales caracterizan a los bienes públicos³²

- No-exclusión: Lo que quiere decir que cuando el bien en cuestión se ofrece a una persona, se ofrece a todas. En otras palabras, no puede excluirse a nadie de su disfrute, aunque no pague por ello: lo que indica que el costo marginal de ofrecérselo a una persona adicional es cero; Los bienes públicos no pueden ser racionados, por tanto, a través del sistema de precios.
- No-rivalidad en el consumo: Cuando alguien consume el bien, lo disfruta o lo sufre, no reduce el consumo potencial de los demás. En otras palabras, el hecho de consumir el bien no reduce su disponibilidad.

2.7 RECURSOS COMUNES

Los recursos comunes están caracterizados por la libertad de acceso. Ello implica que su uso y disfrute no tiene ningún costo pero, a diferencia de lo que ocurre con los bienes públicos, en muchos casos existe la rivalidad en el consumo. Es probable que en ausencia de congestión, la contemplación de un paisaje por parte de una persona no reduzca la posibilidad de que otras lo disfruten igualmente. Pero cuando se pesca una trucha en un río (consumiendo pues uno de los servicios del mismo) se impide que otro pescador lo haga. Es costumbre distinguir entre aquellos recursos comunes locales (un lago, o un bosque comunal) que tienen mayor semejanza con los llamados bienes de club y que son, por tanto, sustancialmente más fáciles de gestionar.

³¹ BARRY, C. Field. Economía Ambiental. Editorial Mc Graw Hill. 1997.

³² AZQUETA, O. Diego. Valoración económica de la Calidad Ambiental. Mc Graw Hill. 1.994.

El problema con los recursos comunes es que, en ausencia de una regulación con respecto a su utilización, hace su aparición la ley de captura, con el correspondiente riesgo de agotamiento o desaparición.

El medio ambiente y muchos recursos naturales comparten esta triple característica. Por un lado, porque la calidad del aire, por ejemplo, tiene todas las propiedades de un recurso común (global o local).

Por otro, porque cuando alguien utiliza un cauce de agua para verter en él sus desechos, pongamos por caso, está generando una externalidad negativa para los demás, por lo que, sino media una intervención estatal, no tiene que pagar. Debido a ello, el sistema de mercado no proporciona ninguna indicación con respecto al valor de los mismos, lo que lleva a que sean considerados gratuitos, a que su uso o consumo no tenga ningún costo, y a que se produzca sobreexplotación correspondiente.

Cuando un empresario tiene que adquirir un terreno para instalar su planta, o contratar unos trabajadores, paga por ello: Son insumos productivos que tienen un valor, y ello viene reflejado en el precio que hay que pagar para adquirirlos.

La empresa que, como decimos, utiliza un curso de agua, o el aire, como recipiente de sus desechos no incurre, por el contrario, en ningún costo. La persona que quiere protegerse del frío, puede comprar un abrigo: al hacerlo emite una información sobre el valor que para ella tiene el ir abrigada, o cómoda o elegante. Si esta misma persona quisiera mejorar su nivel de bienestar elevando la calidad del aire que respira, o reduciendo el nivel del ruido que tiene que soportar, no encontraría un mercado explícito en el que adquirir directamente estos bienes y servicios: no hay un mercado en el que comprar calidad del aire ni, por tanto, un precio explícito para ello. De ahí que producción y degradación del medio ambiente hayan ido muchas veces de la mano; y que no observemos empresarios dedicados a ofrecer estos bienes ambientales que la gente desea.

El hecho es que nos encontramos con un mecanismo de asignación en el que medio ambiente, y muchos recursos naturales en particular, no tienen precio. Un sistema, por tanto, que opera con una información incorrecta sobre su valor: que funciona como si careciesen de valor (como si su precio fuese cero).

2.8 DESARROLLO SOSTENIBLE

El concepto de desarrollo sostenible, no existirá si no se diera el convencimiento generalizado de que el desarrollo conseguido hasta hoy no es satisfactorio ni resuelve las necesidades básicas de la población mundial en forma permanente y duradera. Es decir, aquello obtenido no puede sostenerse por tiempo indeterminado.

El ser humano siempre ha buscado mejores formas de vida y respuestas permanentes a sus problemas de sobrevivencia, en un afán natural de ser más feliz. Todas las grandes ideas y corrientes de pensamiento que han originado los múltiples movimientos en la historia perseguían de una u otra manera un mundo supuestamente mejor, o en otras palabras, una mayor calidad de vida.

El desarrollo para ser verdadero ha de ser sostenible. Por esto se entiende el desarrollo que además de proveer un nivel de vida aceptable a la población del presente, también lo permite a las generaciones futuras. Es decir, el desarrollo no puede únicamente concentrarse en el presente y desentenderse del futuro. Eso equivaldría, precisamente, a un desarrollo insostenible.

El concepto de desarrollo sostenible está íntimamente ligado a la noción de futuro. No se trata solo de arreglar los problemas y condiciones difíciles del pasado sino, sobre todo, de lograr las bases y la forma de operar que nos permitan desarrollarnos sin poner en peligro el devenir de la humanidad.

En consecuencia, el desarrollo sostenible es un proceso que exige un desarrollo económico y social con orientación a largo plazo, que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El desarrollo sostenible debe perseguir tres objetivos fundamentales:

- El crecimiento económico como condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo.
- Una mayor equidad social, es decir, un mejor acceso a las oportunidades de los mercados.
- El uso eficiente de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente, para asegurar la supervivencia de las generaciones futuras.

Este “triángulo” formado por el crecimiento económico, la equidad social y el uso eficiente de los recursos naturales, ayudara a definir el camino a seguir a largo plazo hacia el desarrollo sostenible. Es conveniente por ser la fórmula para lograr el desarrollo óptimo.

El desarrollo sostenible tendrá consecuencias de amplio alcance para los empresarios, ya que les ofrece un reto positivo. Éste consiste en idear los medios para conseguir un desarrollo económico continuo y duradero, sin destruir la base de los recursos naturales. Desde este punto de vista empresarial el desarrollo sostenible parte de tres principios estratégicos:

- Una mejora del clima general de confianza para atraer las inversiones locales e internacionales como condición previa para el desarrollo económico. Esto hará posible un cambio hacia una economía de oportunidad, que facilitara el acceso a los mercados, a las tecnologías apropiadas y al crédito;
- Un cambio hacia una economía de conservación y una cultura del ahorro que permita el uso eficiente de los recursos naturales, con incentivos para integrar los valores ambientales a las prácticas empresariales.

- Un mejoramiento en las condiciones económicas, políticas y legales del entorno para permitir una economía que fomente la inversión a largo plazo y las ganancias sobre el capital, en lugar de maximizar beneficios a corto plazo.³³

³³ BRUGGER, Ernest A. y LIZANO, Eduardo. Eco Eficiencia. Editorial Oveja Negra. Santa fe de Bogotá. 1.992 pp.189

3. REFERENTE LEGAL

El marco jurídico, para promover la Gestión Ambiental en Colombia, se puede desglosar de la siguiente manera:

En la Constitución.

Los artículos de la nueva constitución no solo señalan la función ecológica de la propiedad privada sino que se refiere a otros aspectos importantes que se detallan a continuación.

Artículo 8 “Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”

Artículo 78 “ La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.”

El Estado debe proteger el Ambiente. Artículo 79 “ Todas las personas tiene 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.”

El Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

Artículo 80 “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”

El Estado debe proteger el espacio público. Artículo 82 “ Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.”

De la misma forma dentro de los fines del Estado Artículo 366 “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado.

Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental, y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

La Educación Ambiental. Artículo 67 “La educación formará al Colombiano. Para la protección del ambiente.”

En la Ley 99 de 1.993

Sobre las tasas retributivas y compensatorias. Artículo 42 “ La utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio sean o no lucrativas, se sujetaran al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas.”

Sobre las licencias ambientales. Artículo 49 “La ejecución de obras, el establecimiento o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, puedan producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una licencia ambiental.”

Sobre sanciones. Artículo 84. Sanciones y denuncias. “Cuando ocurriera violación de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables, el Ministerio del Medio Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán las sanciones que se prevén en el artículo siguiente, según el tipo de infracción y la gravedad de la misma. Si fuere el caso, denunciaran el hecho ante las autoridades competente para que se inicie la investigación penal respectiva.”

En el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1.974

Artículo 1. “El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.”

Artículo 7. “Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano.”

Artículo 9. “La utilización de los elementos ambientales o de los recursos naturales renovables debe hacerse sin que lesione el interés general de la comunidad, o el derecho de terceros”.

Artículo 33 “ Se establecerán las condiciones y requisitos necesarios para preservar y mantener la salud y la tranquilidad de los habitantes, mediante control de ruidos originados en actividades industriales, comerciales, domésticos, deportivas, de esparcimiento, de vehículos de transporte o de otras actividades análogas.”

Artículo 35 “ Se prohíbe descargar, sin autorización, los residuos, basuras y desperdicios y, en general, de desechos que deterioren los suelos o, causen daños o molestias a individuos o núcleos humanos.”

Artículo 74 “Se prohibirá, restringirá o condicionara la descarga, en la atmósfera de polvo, vapores, gases, humos, emanaciones y, en general, de sustancias de cualquier naturaleza que puedan causar enfermedad, daño o molestias a la comunidad o a sus integrantes, cuando sobrepasen los grados o niveles fijados”

En el Código Sanitario Nacional, Ley 09 de 1.979.

Sobre contaminación atmosférica. Artículo 42 “El Ministerio de Salud fijara de acuerdo a lo establecido en el artículo 41, las normas de emisión de sustancias contaminantes, ya sea para fuentes individuales o para un conjunto de fuentes”

Sobre salud ocupacional. Artículo 81 “La salud de los trabajadores es una condición indispensable para el desarrollo socio-económico del país, su preservación y conservación son actividades de interés social y sanitario en la que participe el gobierno y los particulares”

Artículo 84 se señalan las obligaciones de los empleadores, las cuales se resumen a continuación:

- Proporcionar y mantener condiciones de higiene, seguridad, métodos de trabajo con mínimo riesgo.
- Proteger y promover la salud de los trabajadores previniendo enfermedades y accidentes en los lugares de trabajo.
- Realizar programas educativos sobre los riesgos a que están expuestos los trabajadores y los métodos de su prevención y control.
- Registrar y notificar sobre accidentes de trabajo y enfermedades ocurridas en los sitios de trabajo.

Artículo 85 señala las obligaciones de los trabajadores, estas se refieren al uso y mantenimiento de los dispositivos para el control de riesgos y equipos de protección personal, la conservación en orden y aseo de los lugares de trabajo, así como colaborar y participar con las medidas de prevención de riesgos para la salud.

Artículo 98 “En todo lugar de trabajo en que se empleen procedimientos, equipos, maquinas, materiales o sustancias que den origen a condiciones ambientales que puedan afectar la salud y seguridad de los trabajadores o su capacidad normal de trabajo, deberán adoptarse las medidas de higiene y seguridad necesarias para controlar en forma efectiva los agentes nocivos y aplicarse procedimientos de prevención y control correspondientes”.

Sobre el manejo, transporte y almacenamiento de materiales. Artículo 120 “Los vehículos, equipos de izar, bandas transportadoras y demás elementos para manejo y transporte de materiales, se deberán mantener y operar en forma segura”.

Artículo 121 “El almacenamiento de materiales u objetos de cualquier naturaleza, deberá hacerse sin que se creen riesgos para la salud o el bienestar de los trabajadores o de la comunidad”

Sobre residuos sólidos. En cuanto a residuos sólidos, el Código Sanitario reglamenta de las actividades económicas que ocasionen arrastre de residuos sólidos al sistema de alcantarillado y se complementa y reglamente con el Decreto 1584 sobre vertimientos.³⁴

³⁴ LATORRE, E . Emilio. Empresa y Medio Ambiente en Colombia. Fescol- Cerec. Santa fe de Bogotá . 1996.

4. METODOLOGÍA

4.1 DESCRIPCION DE LA METODOLOGÍA

Dado que la meta de este trabajo, es la realización de un diagnóstico de la gestión ambiental, realizada por el Municipio de Arauca, durante el año 1999, la metodología empleada esta fundamentada en los principios generales de auditoria³⁵, cuyo alcance y objetivo es el examen de los planes, programas y actividades ejecutadas por esta Administración, para establecer el grado de eficiencia en la utilización de los recursos; el nivel de eficacia en el cumplimiento de objetivos y metas propuestas, la efectividad con que impacta en los receptores de su acción y la verificación del cumplimiento de las normas sobre la inversión fiscal ambiental.

En este contexto la auditoria se denomina auditoria de Gestión y Resultados, ya que realiza un análisis de los parámetros de eficiencia, eficacia y cumplimiento, sobre el plan de inversiones y sobre la gestión y resultados que en materia ambiental ejecuto el Municipio de Arauca, en el año 1999, implícitamente, estos parámetros se refieren de forma conceptual a lo siguiente³⁶ :

³⁵ La metodología se fundamenta en los principios generales de auditoria, que se encuentran especificados, para el caso del contexto ambiental en las guías de la Organización Internacional de Estandarización –ISO-14010, Directrices para la auditoria ambiental: Principios generales de auditoria ambiental, sus componentes son los siguientes: Objetivos y Alcance, Criterios de la auditoria, Periodo de la auditoria, Identificación de los responsables por parte del auditado, Identificación del equipo auditor, Resumen del proceso de auditoria, Conclusiones.

³⁶ Estos criterios, han sido adaptados de la Metodología Audite 2.0 o Auditoria Gubernamental, diseñada por la Contraloría General de la Republica de Colombia.

Eficiencia.

Es la relación existente entre los recursos y los insumos utilizados frente a los resultados obtenidos en igualdad de condiciones de calidad y oportunidad.

El propósito de este parámetro es:

- Establecer la eficiencia en la utilización de los recursos fiscales en el año 1999 para el logro de los objetivos previstos en el plan de inversiones.

Para ello se elaboró un diagrama del gasto fiscal ambiental en el año 1999, teniendo como indicadores los presupuestos y las ejecuciones con relación a: Servicios personales y gastos generales, Saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

Calificándose los niveles de ejecución mediante la estrategia metodológica propuesta por El Departamento Nacional de Planeación³⁷, el cual se presenta en las siguientes cuadros:

³⁷ CONTRALORÍA DEL DEPARTAMENTO DEL Risaralda. Informe sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente en el departamento de Risaralda año 1999.

Cuadro 2. Parámetros de análisis para calificar nivel de inversión ambiental Municipal.

*PORCENTAJE.	CALIFICACIÓN
Igual o mayor a 35.1%	Alto.
Entre 23.1 y 35%	Adecuado.
Entre 18.1 y 23%	Inadecuado.
Menores a 18%	Insuficiente.

*Asignación porcentual del componente ambiental respecto al total de la inversión.-
Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Cuadro 3. Criterios de Calificación para Evaluar el nivel de Ejecución Presupuestal (presupuestado para la parte ambiental versus lo invertido)

INDICADOR.	CALIFICACIÓN.	PORCENTAJE.
≥ 1	Altamente eficiente.	Igual o mayor a 100% de ejecución presupuestada
$\geq 0.7 < 0.99$	Eficiente.	Entre 70 y 99.9%
$< 0.7 \geq 0.2$	Deficiente.	Entre 20.1 y 69.9%
< 0.2	Estancado.	Menores a 20%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Eficacia.

La eficacia puede ser definida como el éxito de un programa o de una actividad para el logro de los objetivos y metas predeterminados en términos de cantidad y calidad. Es el logro de resultados de manera oportuna guardando relación con los objetivos y metas planteadas. Tiene como objetivo para este caso:

- Verificar para el año 1999, el cumplimiento de las metas, planes y programas ambientales establecidos en el plan de ejecuciones presupuestales.

Procedimientos.

Para evaluar, medir e informar sobre la eficacia de los programas, se llevo a cabo una revisión del programa de gobierno y del plan de inversiones presupuestadas y ejecutadas en el año 1999, se consulto con funcionarios de la administración municipal, y se analizaron indicadores con el fin de averiguar:

- El impacto o efectividad de la gestión, considerando las variables de gestión ambiental³⁸ . (Inversión Vs Resultados obtenidos).
- Determinar el nivel de necesidades básicas insatisfechas, para el año 1999.
- Si los objetivos y metas ambientales están claramente establecidos.
- Si las prácticas de la Administración son consistentes con dichos objetivos y metas y han sido adoptadas por las respectivas secretarías o institutos.
- Si existen conflictos (o conflictos potenciales), entre los objetivos y metas, o entre las prácticas adoptadas para su logro.

Los indicadores de eficacia utilizados como herramienta de análisis son los siguientes:

³⁸ Estas variables se encuentran relacionadas con el saneamiento ambiental y la gestión vr.gr. aumento de la cobertura de servicios públicos, calidad del agua para consumo, morbilidad asociada al déficit de saneamiento básico, programas de educación ambiental entre otros.

- Saneamiento Básico y Mejoramiento Ambiental.

El saneamiento básico municipal está definido como el conjunto de acciones tendientes a solucionar la problemática de generación y disposición final de residuos sólidos locales y de aguas residuales domésticas (incluidas las actividades de recolección, transporte, tratamiento y disposición final). En este enfoque resulta válida, de igual manera la inclusión del tratamiento adecuado de los residuos hospitalarios contaminados, así como el realizado en los mataderos municipales y plazas de mercado. El saneamiento básico, se convierte en consecuencia, en el principal insumo del saneamiento ambiental, como lo contempla nuestra Constitución. Para el caso específico que nos ocupa, comprende las inversiones orientadas a Alcantarillado, Diseño, construcción y ampliación de acueductos y alcantarillados, Subsidios de Servicios Públicos (acueducto, alcantarillado y aseo) y Saneamiento básico rural, es decir, todas las acciones tendientes a mantener, administrar, construir infraestructura para la prestación de servicios.

- Transferencias CORPORINOQUIA.

Se agrupan aquí los recursos que por ley, la administración debe girar a la Corporación Autónoma Regional y que obviamente constituyen una obligación ambiental para el Municipio.

- Funcionamiento Matadero y Plaza de Mercado.

Tiene que ver con los recursos mediante los cuales la administración responde por sus obligaciones laborales con el personal que adelanta labores de operación y aseo de la plaza de mercado y el matadero municipal.

- Adecuación Parques y Zonas de Uso Común.

En este grupo, se invirtieron recursos a través de la Oficina de Planeación Municipal, orientados a la adecuación, mantenimiento, dotación y ornato de

parques y zonas de uso común urbanos y rurales, dentro del concepto de recuperación del paisaje como un insumo de la calidad ambiental.

- Plan de Atención Básico en Salud.

Tiene que ver con las actividades desarrolladas a través de la Secretaria de Salud Municipal dentro del contexto de su política ambiental, donde se involucran los conceptos de promoción de la salud, prevención de la enfermedad por factores de riesgo ambiental, vigilancia y control de factores de riesgo y la gestión en salud ambiental.

- Construcción y Dotación Viveros Rurales.

Tiene que ver con inversiones realizadas a través de la Secretaria de Agricultura Municipal, orientadas a la producción y distribución de material vegetal, en zonas rurales, especialmente en áreas de influencia de dos importantes cuencas del Municipio.

- Mantenimiento Caño Córdoba.

Inversiones realizadas a través de la Secretaria de Obras Publicas Municipal, dirigidas a la recuperación de un sistema de drenaje urbano que atraviesa la ciudad.

- Protección Cauces, Lagunas y Drenajes.

Inversiones dirigidas a la recuperación, conservación, protección y manejo de los sistemas de drenaje y cuerpos de agua urbanos y rurales, realizadas a través de la Secretaria de Obras Publicas Municipal.

Cumplimiento

Este parámetro busca verificar la aplicación de la normatividad referenciada a la inversión fiscal ambiental, concretamente la ley 60 de 1993, la ley 99 de 1993, el decreto 2278 de 1953.

El propósito de evaluar el cumplimiento en este caso es:

- Constatar la aplicación de la normatividad en materia de apropiación e inversión fiscal ambiental.

Como indicadores de cumplimiento tenemos el cumplimiento o no de las inversiones indicadas en la siguiente normatividad:

- **Decreto 2278 de 1953, Artículo 11.**

Este numeral hace referencia a la inversión en vigilancia forestal: “Los gastos que demande el servicio de vigilancia Forestal Departamental, intendencial y comisarial, serán cubiertos por los presupuestos de las respectivas entidades, pero los Municipios están obligados a contribuir con el 1% de los presupuestos”.

- **Ley 99 de 1993, Artículo 43, Parágrafo.**

*Este Artículo hace referencia al cobro de tasas por la utilización de Aguas: “Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, **deberá destinar no menos de un 1% del total de la inversión** para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este 1% en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que determinen en la licencia ambiental del proyecto*

- **Ley 99 de 1993, Artículo 111.**

Adquisición de Áreas de interés para acueductos Municipales: Declarase de interés publico las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales. **Los departamentos y municipios dedicaran durante 15 años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos**, de tal forma que antes de concluir tal periodo hayan adquirido dichas zonas.

- **Ley 60 de 1.993.**

Artículo 22. Reglas de asignación de las participaciones para sectores sociales. Las participaciones para sectores sociales se asignaran por los Municipios a las actividades indicadas en el artículo precedente, conforme a las siguientes reglas:

1. Educación 20%
2. Salud 25%.
3. Agua potable y saneamiento básico 20%.

- **Acuerdo Municipal No 07- de 1998**

Por medio del cual se adopto el Plan de Desarrollo “Gobierno con Rostro Humano.”

La información se obtuvo mediante entrevistas a las siguientes dependencias: Oficina de Planeación Municipal, Tesorería del Municipio, Oficina de Control Interno y a la Empresa de Servicios Públicos de Arauca EMSERPA. La información relevante de esta etapa se relaciona con los aspectos contemplados en el Programa de Gobierno, El Plan de Desarrollo y las acciones sectoriales ejecutadas por cada una de las secretarías del despacho y por la Empresa de Servicios Públicos de Arauca EMSERPA.

Además, se incluye la información suministrada por EMSERPA, con relación a sus estrategias, políticas y acciones, contempladas igualmente dentro del Plan de Desarrollo.

Es conveniente, recordar aquí que constituye fuente de información en aspectos de inversión, la presentada en el Cuadro 5. GASTO AMBIENTAL A NIVEL MUNICIPAL. 1999, la cual fue ejecutada en su totalidad por la Empresa de Servicios Públicos de Arauca EMSERPA, entidad del orden oficial municipal.

Para el año 1999, el Plan de Ordenamiento Territorial, se encontraba en proceso de elaboración, y no se contaba con la información suficiente para la presentación del mismo ante el Consejo Municipal, por lo cual no había certeza sobre los planes, programas y proyectos que se verían involucrados en el mismo, razón por la cual para la evaluación de este año, no fue posible contar con esta información.

5 RESULTADOS Y ANÁLISIS

5.1 NIVEL DE EFICIENCIA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL AÑO 1999.

El objetivo de evaluar el nivel de eficiencia, se relaciona con los niveles de ejecuciones fiscales ambientales comparadas con lo presupuestado, por ello se mostraran los presupuestos totales para el año 1999 y los porcentajes correspondientes a gasto ambiental con sus respectivos análisis.

Cuadro 4. Operaciones efectivas de caja Municipio de Arauca.1.999

CONCEPTO	Presupuestado	Recaudado	Ejecutado
Funcionamiento.	13568.346.754	-	8290.036.571
Deuda Publica.	8724.264.262	-	6338312.273
Inversión Regalías.	10932.576.879	-	6385.871.525
Inversión ICN	5016.919.375	-	4633.338.755
TOTAL	38242.107.270	25778.288.156	25647.559.124

Fuente: Tesorería Municipal. Año 2.000

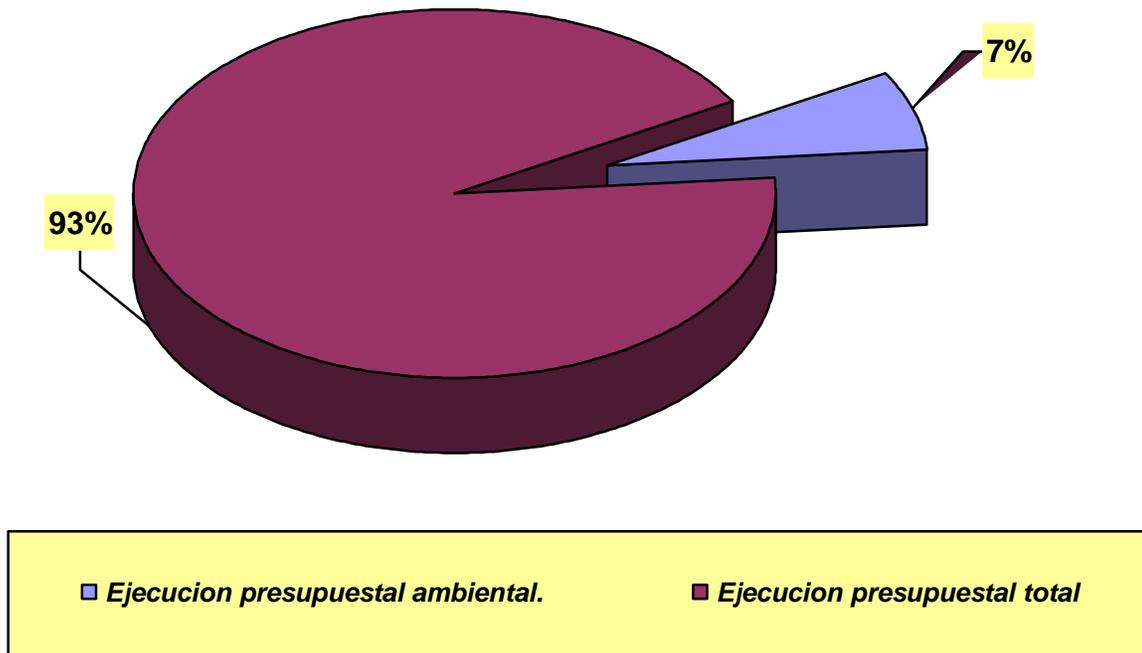
Es conveniente anotar, en primera instancia, que un 90% de los recursos que financian la inversión ambiental en el Municipio, provienen de los ingresos corrientes de la nación, siendo menos significativo el aporte que se hace a través de los fondos comunes (recursos propios).

De acuerdo con el cuadro 4, para el año en mención el Municipio ejecutó la suma de \$ 25.647.559.124, de los cuales se invirtieron en temática ambiental \$1768.147.500, equivalentes al 7%, como se observa en la Gráfica 4. siendo conveniente resaltar que la mayor parte de estos ingresos provienen de las transferencias de la Ley 60 (\$ 945.276.001), evidenciándose un bajo esfuerzo por parte de la administración para apropiar recursos con destinación al desarrollo de actividades medio ambientales, en la medida que tampoco se cumple la normatividad mencionada en cuanto a la inversión fiscal ambiental.

Cuadro 5. Gasto ambiental a nivel municipal. 1999

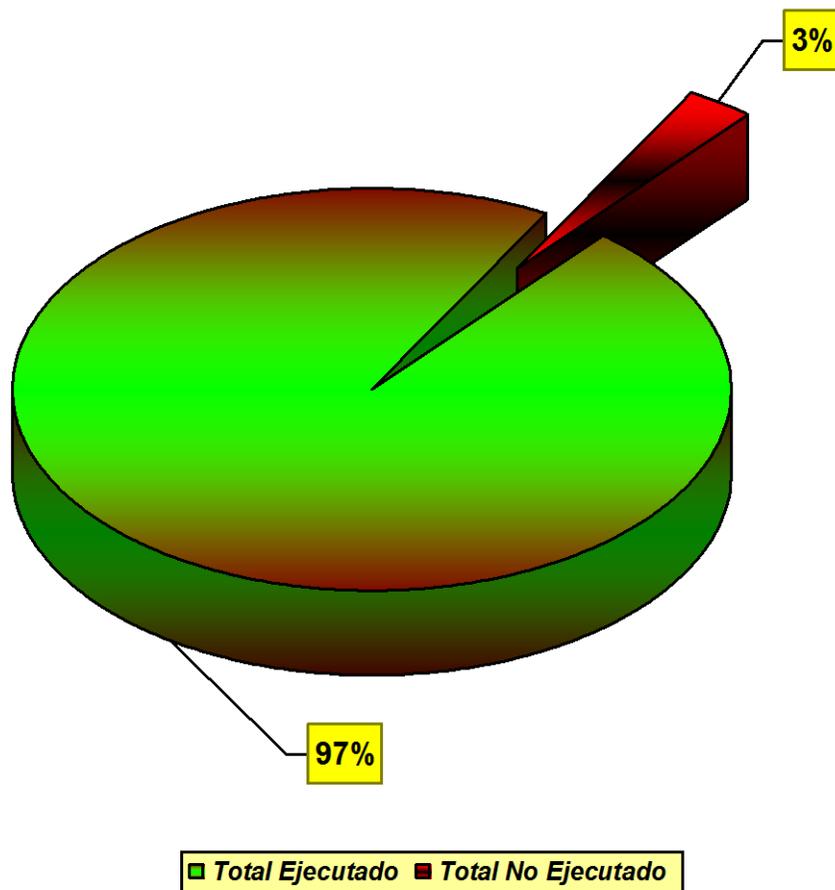
OBJETIVO DEL GASTO	APROPIADO	EJECUTADO
1. Funcionamiento	74.242.847,00	74.242.847,00
1.1 Servicios personales y gastos generales	74.242.847,00	74.242.847,00
* Acueducto		
* Alcantarilla		
* Aseo		
* Matadero y Plaza de mercado	65.635.152,00	65.635.152,00
* Administración de servicios públicos y medio ambiente		
* Parques y arborización		
* Otros (cementerio)	8.607.695,00	8.607.695,00
SUBTOTAL	74.242.847,00	74.242.847,00
1.2 Transferencias	94.400.000,00	94.400.000,00
* Aportes a la corporación autónoma regional	94.400.000,00	94.400.000,00
* Aportes a otras entidades		
SUBTOTAL	94.400.000,00	94.400.000,00
2. Inversión	1.422.699.693,00	1.422.456.099,00
2.1 Saneamiento básico y mejoramiento ambiental	1.422.699.693,00	1.422.456.099,00
* Diseño, construcción y ampliación de acueductos y alcantarillados	391.567.289,00	391.567.289,00
* Tratamiento de aguas negras		
* Saneamiento básico rural	253.806.606,00	253.629.628,00
* Tratamiento y disposición final de basuras		
* Abastecimiento de agua potable		
* Alcantarillado	477.423.692,00	477.357.076,00
* Planta de tratamiento de aguas		
* Subsidio serv.públicos (acueducto,alcantarillado y aseo)	299.902.106,00	299.902.106,00
SUBTOTAL	1.422.699.693,00	1.422.456.099,00
2.2 Otros servicios ambientales	0,00	0,00
* Matadero público		
* Plazas de mercado		
SUBTOTAL	0,00	0,00
2.3 Promoción y fomento del sector agropecuario	0,00	0,00
* Asistencia técnica agropecuarias (Umatas)		
* Viveros Municipales		
* Programas de Fomento (Piscicultura,lombricultura, lombricultura, huertos leñeros etc)		
* Fomento forestal		
* Otros		
SUBTOTAL	0,00	0,00
2.4 Otras actividades de mejoramiento ambiental	19.999.920,00	2.705.400,00
* Protección de medio ambiente		
* Actividades de reciclaje		
* Construcción y mantenimiento de parques y senderos ecológicos		
* Embellecimiento de parques y avenidas		
* Programas de Educación ambiental		
* Saneamiento ambiental	19.999.920,00	2.705.400,00
SUBTOTAL	19.999.920,00	2.705.400,00
SUBTOTAL INVERSION	1.442.699.613,00	1.425.161.499,00
TOTAL EGRESOS	1.611.342.460,00	1.593.804.346,00

Fuente: Tesorería Municipal 1.999



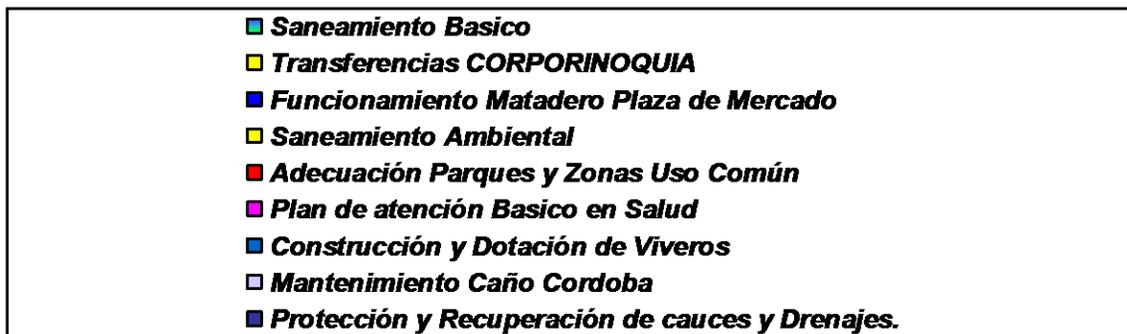
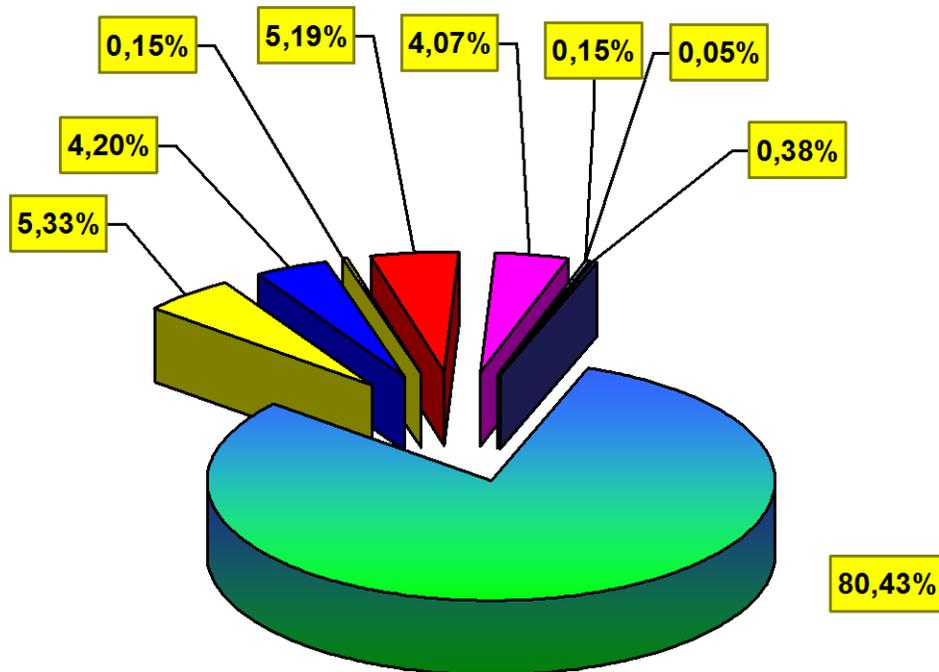
Grafica 4. Ejecución presupuestal ambiental en relación a la ejecución presupuestal total en el Municipio de Arauca.1999.

Como un primer aspecto importante el Municipio de Arauca, invirtió en el área ambiental para el año en cuestión un 7 % con relación al total ejecutado durante la presente vigencia, lo cual se considera como insuficiente, de acuerdo con el cuadro 2., lo anterior posiblemente se explica en la incoherencia que se observa en los diferentes documentos (Plan de Desarrollo Municipal y Programa de Gobierno) que orientan el accionar de la administración respecto al tema ambiental, a lo que se suma lo que se verá más adelante cual es el incumplimiento en la aplicación de las normas sobre apropiación de recursos para la gestión ambiental, aspectos a los que la administración parece darle muy poca importancia.



Grafica 5 . Análisis comparativo entre los recursos presupuestados e invertidos en gasto ambiental municipio de Arauca año 1999.

Un aspecto que de alguna manera califica la gestión gubernamental es el que se refiere a la inversión, particularmente en los niveles de ejecución alcanzados. Para el efecto se ha calificado el grado de ejecución, atendiendo la tabla que para el caso ha sido propuesta por el Departamento Nacional de Planeación, encontrando que el promedio de ejecución de acuerdo a lo inicialmente programado en el presupuesto de inversión fue de un 96.94%, lo cual se considera como eficiente, denotando un alto interés para la inversión de los recursos presupuestados para el sector medio ambiente, interés que en la mayoría de los casos no se corresponde con la realización de inversiones concretas y precisas, que apuesten a resolver los verdaderos problemas medio ambientales, que a diario tiene que enfrentar la población.



Grafica 6. Participación por sectores de la inversión ambiental en el Municipio de Arauca año 1999.

La inversión ambiental se ha agrupado por sectores, cuantificando porcentualmente los recursos asignados a cada uno de ellos, de tal manera que se pueda identificar hacia que campo se dedican mayoritariamente los esfuerzos gubernamentales; como se observa en la Grafica 6. la mayor inversión se realizó en el componente saneamiento básico y mejoramiento ambiental 80.43%, lo cual sugiere que la administración buscó orientar sus

inversiones en gestión, administración, construcción, mantenimiento y reparación de sistemas de captación, potabilización y distribución de agua en las zonas urbanas, y en general obras de infraestructura para tratamiento, conducción o almacenamiento de agua para cubrimiento de las necesidades de la población, así como para la construcción de obras para el alcantarillado, saneamiento básico rural donde según información dada por la Secretaría de Obras Públicas, se adelantó un interesante programa de construcción de letrinas en la zona rural.

Continúan en orden de importancia y seguramente con muy poco efecto y muy baja participación los sectores de transferencias a Corporinoquia, 5.33%, funcionamiento Matadero y Plaza de Mercado 5.20% (Recursos destinados al pago de personal) y saneamiento Ambiental 0.15%, proyecto en el que la inversión realizada se reduce a la producción de un material vegetal, aspecto que en nuestro criterio, denota una deficiencia conceptual por parte de la administración, en lo que tiene que ver con los verdaderos alcances y connotaciones que encierra este concepto de saneamiento ambiental, pues en la administración, al menos con las personas que se habló, se evidencia que no existe claridad al respecto; estas inversiones fueron realizadas directamente por la Empresa de Servicios Públicos de Arauca EMSERPA; las otras inversiones se realizaron por las dependencias del nivel central de la administración y están representadas por: Adecuación Parques y Zonas de Uso común 5.19%, Plan de Atención Básico en Salud 4.07%, Construcción y Dotación Viveros 0.15%, Mantenimiento Caño Córdoba 0.05% y Protección y Recuperación de Cauces, Lagunas y Drenajes 0.38%.

Como se puede observar, la inversión ambiental, no obedece a unos lineamientos debidamente establecidos a partir de política ambiental para el municipio y de una gestión ambiental coherente y seria, sino que por el

contrario todas las inversiones realizadas dan indicios de ser ejecutadas más por el propósito de gastar la plata, que de resolver problemas desde punto de vista ambiental.

De la misma forma y de acuerdo con el cuadro 5. se observa que servicios como matadero público, plaza de mercado, tratamiento y disposición final de basuras, Asistencia Técnica Agropecuaria, educación ambiental, no fueron tenidas en cuenta al momento de asignar recursos, situación preocupante, porque no solo se incumplen aspectos normativos sobre estas materias; sino que se deja de lado importantes sectores y servicios a través de los cuales bien se puede adelantar y desarrollar procesos de gestión ambiental.

5.2 NIVEL DE EFICACIA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL AÑO 1999

La prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, manejo y disposición final de basuras, matadero público y plaza de mercado, entre otros, inherentes al saneamiento básico, constituyen un tema de significativa importancia no solo para el adecuado desarrollo de la sociedad y su calidad de vida, sino igualmente para la recuperación y conservación de los recursos naturales que hacen parte o intervienen en el proceso, bien sea porque se usen, manejen o impacten.

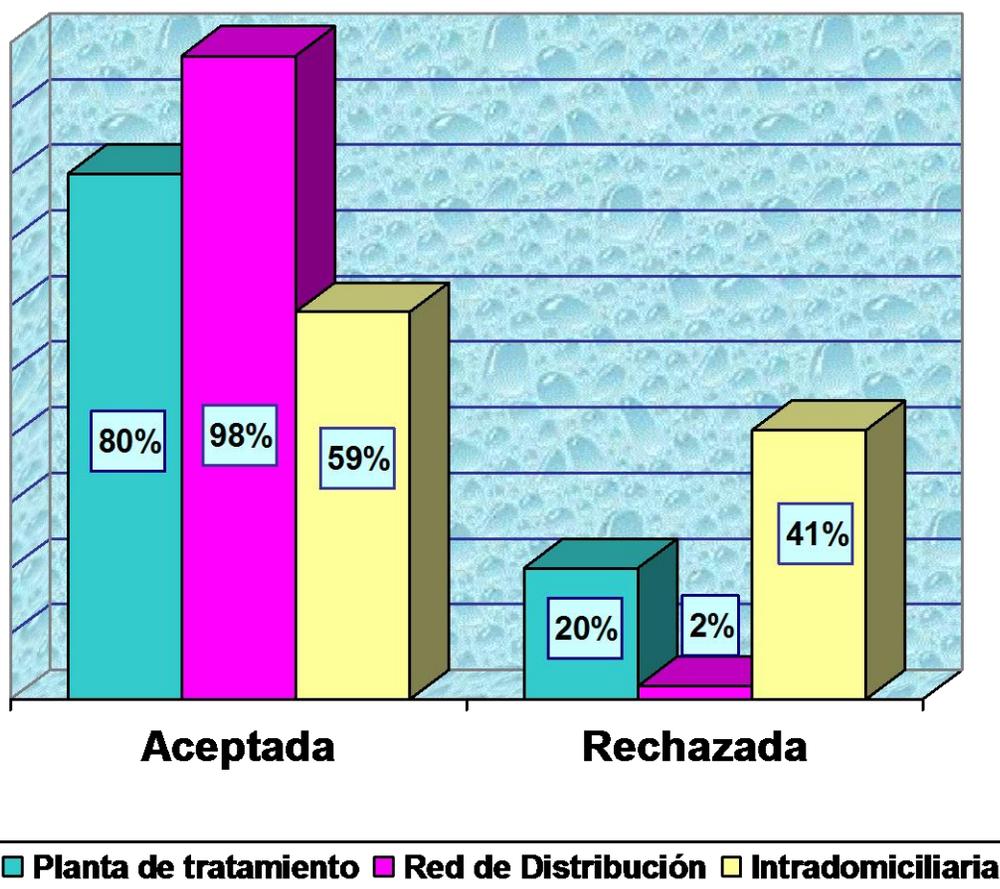
El insumo básico para la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo está constituido, en esencia, por el recurso agua y en menor grado por los recursos suelo y aire. Estos recursos se convierten en la materia prima fundamental y, por lo tanto, debieran recibir toda la atención y concentración de esfuerzos, recursos y voluntades de parte de la

administración y su empresa de servicios. El recurso agua porque de su cantidad y calidad depende la prestación adecuada del servicio de acueducto; porque un inconveniente manejo de los residuos sólidos en un relleno sanitario puede alterar negativamente las naturales características de los suelos y, por último, el recurso aire porque éste puede resultar seriamente afectado ante una inapropiada operación de las basuras generadas en el Municipio.

Considerando que el parámetro de la eficacia se relaciona con el nivel de logros alcanzados, respecto a las inversiones realizadas, se utilizarán como parámetros los siguientes indicadores, considerando que las inversiones realizadas en forma general, en aspectos relacionadas con estos indicadores fueron de un 80.43%, según la Gráfica 6.

- Calidad del agua para consumo humano.

Este parámetro hace referencia a la calidad microbiológica del agua para consumo humano, siendo éste el de mayor peso dentro de las consideraciones de orden sanitario y ambiental, dada la magnitud del impacto social que genera. El Decreto 475 de 1.999 define el agua potable como aquella que por reunir los requisitos organolépticos, físicos, químicos y microbiológicos, puede ser consumida por la población humana sin producir efectos adversos a su salud. Además, el Artículo 4, precisa que las personas que prestan el servicio público de acueducto son las responsables del cumplimiento de las normas de calidad del agua potable y deben garantizar la calidad de la misma, en toda época y en cualquiera de los puntos que conforman el sistema de distribución.



Grafica 7. Calidad Bacteriológica del agua para consumo humano Municipio de Arauca año 1999

Sin embargo, según reportes de IDESA³⁹ el agua que consume la población araucana no está siendo apta para el consumo humano, porque de los tres componentes que integran el sistema de distribución (Planta de tratamiento, Red de distribución e Intradomiciliarias), se hace impotable en la última fase, es decir, en las intradomiciliarias (Ver Gráfica 7.), si consideramos que según el mencionado decreto las muestras deben tener en esta fase un porcentaje de aceptabilidad superior al 95%, lo que quiere decir que estas muestras deben dar negativo en el análisis microbiológico. Esta situación es posible que se este presentado, entre otros, aspectos por el mal manejo que le da el usuario al

³⁹ IDESA. Instituto de Salud de Arauca. Informes Anuales 1.999

recurso, quedando en tela de juicio la gestión de EMSERPA, la cual se limita únicamente a realizar las inversiones, pero no desarrolla una gestión dirigida al usuario y orientada a optimizar el uso del recurso, perdiéndose con ello el recurso invertido en la potabilización del agua, lo que genera mas gastos en los servicios de salud que deben atender las enfermedades relacionadas con el uso de agua impotable, como es la enfermedad diarreica aguda EDA, reportada por el IDESA en 1999, como la tercera causa de mortalidad en grupos vulnerables

- Manejo y disposición de residuos sólidos

Parámetro a determinar, es la pertinencia del sistema de manejo, que garantice un impacto mínimo al ambiente; básicamente a nivel Municipal el problema de los residuos sólidos tiene que ver con la disposición final, la cual se hace mediante enterramiento sin tratamiento previo ninguno, presentando graves irregularidades, dado que se depositan las basuras generadas prácticamente a cielo abierto y muchas veces en cuerpos de agua adyacentes, como se observa en la Foto 1.

En este lugar se depositan diariamente un promedio de 35 a 40 toneladas de residuos. El volumen acumulado en cerca de 15 años de funcionamiento del sitio es unas 800 toneladas, dispuestas sobre una superficie de aproximadamente 15 hectáreas.

Algunas características del relleno actual son:

- Se localiza al borde de carretera.
- Esta en una zona inundada el 40% del año.
- Presenta un sustrato permeable..
- Se aloja en medio de dos caños, que vierten sus aguas al río Arauca (Caño Ruano y Caño Jesús).
- Existe una alta precipitación pluvial en la zona (1.500mm/año).

- Se ubica en la dirección de crecimiento de la ciudad, a pocos kilómetros de ella (3 km).



Foto 1. Disposición final de Residuos Sólidos a Campo Abierto a escasos 3 Km del Casco Urbano. Municipio de Arauca 1.999.

En este parámetro, que forma parte prioritaria del saneamiento básico municipal, según el Cuadro 5 Gasto Ambiental a Nivel Municipal 1.999; la administración no realizó ninguna inversión concreta, bajo la denominación de tratamiento y disposición final de basuras, como aparece reportado en el cuadro, lo cual evidencia que no existe ningún interés, al menos hasta el momento de la realización de este trabajo, en darle un tratamiento diferente al problema de los residuos sólidos; quedando claro en consecuencia, que por parte de la empresa responsable a nivel del Municipio del manejo de estos residuos, no se ha realizado la debida gestión en términos ambientales, con el fin de avanzar en aspectos como: minimización de la producción de residuos en la fuente, el reciclaje, la recolección, tratamiento y disposición final adecuadas, además no se está promoviendo el aprovechamiento de los residuos orgánicos, para lombricultura y compostaje, a pesar de que su producción es considerable.

- Necesidades Básicas Insatisfechas:

Estos indicadores que en forma general reflejan la calidad de vida de la población, medida a través de los niveles de pobreza, referidos a grupos humanos, tanto a nivel de personas como de hogares.

Las necesidades básicas insatisfechas, se tipifican como carencias críticas de la población que limitan su progreso y desarrollo, expresándose en aspectos como: inadecuados servicios de acueducto y alcantarillado, hacinamiento crítico, altos niveles de dependencia económica, vivienda con materiales inadecuados, bajas posibilidades de estudios para los niños, especialmente en la edad de los 7 – 11 años; cuando un hogar presenta al menos, una de las anteriores características, se considera pobre.

Para el caso del Municipio de Arauca las NBI, según el Departamento Nacional de Planeación,⁴⁰ reflejan que el 53.76% de la población se encuentra inmerso en una o varias de las anteriores características, es decir, que de cada 100 habitantes del Municipio, 54 no satisfacen adecuadamente sus necesidades básicas y se encuentran con niveles de calidad de vida bajos y en condiciones de pobreza.

- Calidad en la prestación del servicio de Matadero Publico y Plaza de Mercado.
 - Matadero Publico.

En primera instancia, es conveniente mencionar que de acuerdo al Cuadro 5. Gasto Ambiental a Nivel Municipal 1.999; la Administración Municipal, no realizó ninguna inversión precisa y concreta en este aspecto, al menos bajo la denominación que aparece referenciada en el cuadro; salvo los recursos que aparecen ejecutados en la parte de funcionamiento.

En este aspecto la gestión ambiental debe estar orientada minimamente a:

- Parte Sanitaria: La realización de las operaciones de sacrificio y faenado de la carne para consumo humano en condiciones higiénicas sanitarias adecuadas.
- Parte Ambiental: El tratamiento y disposición final de los residuos líquidos y sólidos de tal forma que se minimicen los impactos y deterioros de los recursos naturales en la zona de influencia.

⁴⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL. Documentos para el Desarrollo Territorial No 42. Colombia y sus Fronteras: Políticas de Frontera, Caracterización Regional Socioeconómica Comparada por Países y Departamentos Fronterizos. Bogotá D.C. Julio de 2.001.

De acuerdo al Decreto 2278 de 1.982, se denomina matadero a todo establecimiento dotado con instalaciones necesarias para el sacrificio de animales de abasto público o para consumo humano; de igual forma se entiende por carne para consumo humano, las partes comestibles de todo animal de abasto público sacrificado en un matadero que llene los requisitos señalados en el presente Decreto.

Con base en lo anterior y de acuerdo a lo reportado por la Contraloría Departamental de Arauca⁴¹, para el año en referencia tanto el sacrificio de la carne para consumo humano como la disposición final de los residuos generados en el Matadero Municipal, presenta serias falencias, especialmente en la parte de la disposición final de residuos, pues los líquidos, provenientes del lavado de los animales y de las instalaciones siguen siendo depositados sin ningún control o tratamiento al cuerpo de agua conocido como “Las Cañadas”, (Ver foto 2. Disposición de los residuos líquidos en el Matadero Municipal de Arauca), el cual se encuentra ubicado en el sector norte de esta infraestructura, que pasa por un costado de los barrios Olímpico, Los Fundadores, Villa del Prado y Villa del Maestro; hasta evacuar sus aguas al Caño “Las Babas”, en un lugar céntrico de la ciudad, generando olores nauseabundos, en especial en épocas de verano; los sólidos son enviados al basurero municipal sin ningún tipo de tratamiento.

En cuanto al manejo sanitario de las carnes, a pesar de contar con un sistema de faenado aéreo de bovinos, minimizando de esta forma las posibilidades de contaminación bacteriológica de las carnes, los avances que se consiguen aquí, se ven afectados, por el manipuleo que se le da al momento de transportarla a los expendios, en razón a que el medio de transporte no cuenta con las debidas condiciones de higiene, además es conveniente mencionar que no se cuenta con un cuarto frío de almacenamiento y maduración de las carnes.

⁴¹ CONTRALORÍA DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA. Informe del Estado de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente en el Departamento de Arauca. Arauca 1.999.



Foto 2. Disposición de los Residuos Líquidos en el Matadero Municipal de Arauca. Año 1.999.

La ausencia de una gestión ambiental adecuada, en este servicio puede producir impactos de tipo sanitario y ambiental, como:

- Implicaciones Sanitarias: Un inadecuado manejo sanitario- higiénico de la carne, en sus fases de sacrificio, faenado, transporte y expendio final al

consumidor, puede favorecer el crecimiento de microorganismos transmisores de enfermedades infecto-contagiosas, tales como: salmonelosis, brucelosis, fiebre aftosa, entre otros; aspecto que amplía el problema y hace más oneroso su manejo por los costos sociales y económicos, que se desprenden finalmente.

- Implicaciones Ambientales: El vertimiento de las aguas residuales del matadero municipal, sin pretratamiento en los cuerpos de agua (caños aledaños al matadero), aporta una elevada carga contaminante sobre el recurso hídrico receptor, de la misma forma la disposición final de los residuos sólidos en el basurero municipal genera problemas de contaminación por malos olores, proliferación de ratas, perros, etc.

- Plaza de Mercado.

Igualmente, de acuerdo con el Cuadro No 5 Gasto Ambiental a Nivel Municipal 1.999; la Administración Municipal, no realizó ninguna inversión específica, salvo lo invertido en funcionamiento, aspecto que preocupa, pues las Plazas de Mercado son primordialmente, centros de acopio y expendio de productos agropecuarios para consumo humano, motivo por el cual las condiciones sanitarias deben ser óptimas para impedir la proliferación de microorganismos, insectos y roedores, que puedan contaminar los alimentos y producir daños en la salud.

Según el informe de la Contraloría Departamental, citado para el año en referencia, se puede establecer que:

- Se carece de planificación en su diseño, razón por la cual la disposición de los puestos, no permite el tránsito y movilización adecuada de los

visitantes, quienes realizan sus compras en medio de grandes incomodidades.

- El establecimiento no cuenta con un lugar adecuado, para la recolección de residuos sólidos de origen animal y vegetal.
- Los residuos sólidos cárnicos, en la mayoría de los casos son arrojados al piso.
- Permanentemente hay presencia de animales domésticos (Perros).
- No se encuentra en funcionamiento el servicio de frigorífico para las carnes y pescados.
- El estado actual de las instalaciones en general es regular.
- Por las incomodidades internas, se ha venido generando un mercado alterno en las calles aledañas igual o mayor.

En general, según la Contraloría Departamental, el concepto sanitario es inadecuado.

5.3 NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL AÑO 1999

Teniendo en cuenta que el propósito para este caso, al evaluar el cumplimiento es constatar la aplicación de la normatividad en materia de apropiación e inversión fiscal ambiental, se puede establecer que la administración incumplió, al menos en la aplicación de las normas referenciadas en el Cuadro 6. en la medida en que no se apropiaron los recursos que por ley se debían destinar para los diferentes procesos de gestión ambiental, a excepción de lo ordenado por la Ley 60/93, aspecto que se ve igualmente reflejado al calificar el nivel de inversión ambiental,

esta situación, no solo se presento para el año en referencia, sino que igualmente se incumplió en el año 1.997 y 1.998.

Lo anterior, demuestra una notable falta de interés de parte del Alcalde de turno y de sus inmediatos colaboradores, en la medida en que es mucho el deterioro ambiental al dejar de lado el componente ambiental mientras que al incorporarlo se obtiene por lo menos una mitigación de los impactos que generan los procesos de desarrollo económico y social que se adelanten; además, se ratifica que en la elaboración de los programas de gobierno y planes de desarrollo, el tema ambiental, no se considera y si se hace es en forma aislada y tangencial, nunca como el eje central que le debe dar dimensionalidad y transversalidad al quehacer administrativo, como veremos mas adelante.

Cuadro 6.Niveles de inversión ambiental realizadas en el Municipio de Arauca, de acuerdo a la normatividad vigente. Año 1999

NORMA	RECURSO ORDENADO.	RECURSO RESUPUESTADO.	RECURSO EJECUTADO
Decreto 2278 de 1953, Artículo 11.	El 1% del presupuesto municipal Para vigilancia forestal.	0	0
Ley 99 de 1993, Artículo 43, Parágrafo	Utilización de aguas en un proyecto, bien sea para consumo humano.....deberá destinar no menos de un 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica.	0	0
Ley 99 de 1993, Artículo 111.	Los departamentos y municipios dedican durante 15 años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos.	0	0
Ley 60/93, Artículo 22	Dedicar el 20% de ICN en Agua Potable y Saneamiento Básico.	945.276..001	945.276..001

Fuente: elaborado por el autor con base en las normas

Cuadro 7. Políticas y proyectos plan de desarrollo municipal 1998 – 2000.
 “Gobierno con rostro humano”

COMPONENTE	PARTE GENERAL DEL PLAN.
<p>ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar políticas de conservación de especies en vía de extinción mediante programas de zooterapia y educación de la comunidad en estas materias. • Manejo de los suelos, apuntando a su conservación y recuperación. • Producción y distribución del material vegetal, con el objetivo de desarrollar programas de reforestación, arborización y paisajismo tanto en zonas urbanas como rurales. • Identificación de aquellos sitios de interés ecológico, para su promoción y conservación. • Tratar los aspectos relacionados con el medio ambiente desde la óptica de la gestión ambiental, que involucre todos los sectores, instituciones y disciplinas presentes en este escenario. • Optimización de los servicios públicos domiciliarios. • Optimización Planta de Tratamiento del Acueducto. • Construcción II fase del Alcantarillado sanitario • Ampliación lagunas de Oxidación. • Construcción Estación de Bombeo del Alcantarillado para la II fase. • Instalación de 3.134 medidores de agua potable.
<p>PROGRAMAS Y PROYECTOS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión Ambiental • Producción y distribución de material vegetal • Mantenimiento de viveros municipales • Convenios interinstitucionales • Interventoría ambiental • Optimización del sistema general de distribución del servicio de acueducto y alcantarillado • Dotación e implementación del laboratorio de aguas blancas • Dotación e implementación del laboratorio de aguas negras • Adquisición de vehículos para recolección y transporte de desechos sólidos • Dotación en la planta de acueducto de un equipo de macro medición • Programa de micro medición casco urbano del municipio • Programa para uso eficiente y ahorro del agua • Optimización del sistema de facturización • Elaboración del estudio técnico ambiental y financiero para determinar la mejor opción de la disposición final de residuos sólidos • Construcción tercera etapa del acueducto y alcantarillado

Fuente: OFICINA DE PLANEACION MUNICIPAL Plan de Desarrollo Municipal 1.998- 2000

Es evidente que en el Plan de Desarrollo “Gobierno con Rostro Humano”, se hacen las respectivas consideraciones ambientales, sin embargo, estas no partieron de un diagnóstico ambiental técnico y actualizado, con lo cual

muy seguramente se hubiera podido definir claramente las falencias de orden ambiental, así como las potencialidades; que se dan no solo por el patrimonio ambiental que posee el municipio, sino por la oferta de recursos y posibilidades para la gestión ambiental; de la misma forma, se hubiese podido establecer acciones prioritarias, con el objeto de focalizar y proyectar adecuadamente la inversión.

A pesar de contar con una variada serie de propuestas de acción, estas parecen más un recetario de cocina, que acciones coherentes y articuladas, pues se nota deficiencias en su formulación y conceptualización; además no se establece claramente la responsabilidad, los mecanismos de coordinación interinstitucional, que permitan garantizar procesos conjuntos en torno a la formulación y ejecución de programas y proyectos para dicho sector; no se observan acciones orientadas al fortalecimiento institucional para la gestión ambiental, y en la práctica toda la responsabilidad del quehacer ambiental aparentemente recae sobre la Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente, parece ser que por su nombre.

Desde el punto de vista de cumplimiento del Plan de Desarrollo y del Plan de Acción de EMSERPA, es evidente que fue bastante deficiente, en la medida que solo centró sus acciones de manera prioritaria en los aspectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental (alcantarillado, diseños, construcción y ampliación de acueductos y alcantarillados, saneamiento básico rural), dejando de lado compromisos consignados y adquiridos, sobre los que poco o nada se hizo, denotando incumplimiento en buena parte de los proyectos formulados dentro de sus estrategias y políticas ambientales, como se puede ver en los cuadros 7 y 8.

Finalmente, un buen Plan de Desarrollo se fundamenta en los diagnósticos y de su validez depende en buena medida el impacto que éstos puedan

generar por su ejecución, tanto en lo social y económico, como en lo cultural y ambiental. La información de carácter ambiental contenida en el Plan de Desarrollo se caracteriza por ser muy general, sin cuantificaciones, registros o estadísticas; no establece problemas específicos para sitios concretos, se habla de la fauna, de los suelos, de las quemadas, de los humedales, residuos sólidos, microcuencas, agua potable, saneamiento básico, etc; sin coherencia y sin sentido.

Ahora bien, objetivamente no se cuenta con un concepto claro de gestión ambiental territorial. Suele creerse que corresponde únicamente a lo relacionado con agua potable y saneamiento básico, lo cual queda demostrado incluso hasta en la asignación de los recursos financieros, falta una visión más global de dicho concepto e involucrarlo de manera transversal e interdisciplinariamente, para que se maneje en el marco de una verdadera dimensionalidad ambiental.

Cuadro 8. Plan de acción empresa de servicios públicos de Arauca.
Emserpa. 1.998-2000.

COMPONENTE.	PARTE GENERAL DEL PLAN.
PROGRAMAS Y PROYECTOS.	<ul style="list-style-type: none"> • Optimización del sistema general de distribución del servicio de acueducto y alcantarillado • Dotación e implementación del laboratorio de aguas blancas • Dotación e implementación del laboratorio de aguas negras • Adquisición de vehículos para recolección y transporte de desechos sólidos • Dotación en la planta de acueducto de un equipo de macro medición • Programa de micro medición casco urbano del municipio • Programa para uso eficiente y ahorro del agua • Optimización del sistema de facturización • Elaboración del estudio técnico ambiental y financiero para determinar la mejor opción de la disposición final de residuos sólidos • Construcción tercera etapa del acueducto y alcantarillado <p>Optimización Planta de Tratamiento del Acueducto. Construcción II fase del Alcantarillado sanitario Ampliación lagunas de Oxidación. Construcción Estación de Bombeo del Alcantarillado para la II fase. Instalación de 3.134 medidores de agua potable</p>

Fuente: Empresa de Servicios Públicos de Arauca. EMSERPA. Plan de Desarrollo 1998-2000

Como información adicional se incluye, los resultados de la aplicación de la entrevista, a cada una de las dependencias, que obviamente se constituye en un aporte más al proceso de análisis de la gestión ambiental, que adelantó el Municipio para el año en referencia; estas entrevistas las realizó un estudiante de Ingeniería Ambiental en desarrollo de la auditoria a la Alcaldía Municipal de Arauca, como insumo para el informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente del Departamento de Arauca año 1999, que llevó a cabo la Contraloría Departamental de Arauca.

¿En general cuál fue la política ambiental en el desarrollo de las actividades en el año 1999?

A esta pregunta las diferentes dependencias respondieron:

Obras Públicas:

Se han hecho esfuerzos para que el componente ambiental sea tenido en cuenta cuando se trata de proyectos que por su envergadura requieran de los estudios y evaluaciones ambientales, y para el caso cita la obra de la construcción del Muelle Platanero.

Esto deja en claro que no se posee en esta dependencia una política ambiental clara, pues estos estudios y evaluaciones se realizan posteriormente al inicio de las obras y motivados por la negativa de los entes de control en otorgar las licencias de construcción, si se carece de estudios de evaluación de impactos ambientales.

Secretaria de Agricultura y Medio Ambiente:

Esta secretaria es la dependencia que posee la Unidad Ambiental Municipal, y a través de la misma se adelantaron los trabajos de Gestión ambiental como fue la

construcción, dotación y puesta en funcionamiento de viveros forestales rurales, buscando el repoblamiento vegetal en las cuencas del Ele y Lipa.

También a través de la UMATA, se desarrolla un proceso de concientización y capacitación en temática ambiental enfocadas a las actividades de producción.

Secretaría de Planeación:

El trabajo de esta dependencia y su política de manejo ambiental para el año 1999 se enfocó específicamente en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Arauca.

Secretaría de Educación:

La política ambiental de esta secretaria para el año 1999 giro en torno a una premisa fundamental: Direccionar esfuerzos en aras de la construcción de un nuevo ambiente en el Municipio.

Secretaría de Salud:

La política ambiental que desarrolló la Secretaría de Salud Municipal, se enmarco en el plan de atención básica (P.A.B.) en su proyecto *GESTION AMBIENTAL DE SANEAMIENTO BASICO 1999*.

¿Cuáles fueron los planes o programas implementados para el año 1999?

A esta pregunta las diferentes dependencias contestaron:

Secretaría de Obras Públicas:

- Dentro de la vigencia del año 1999 se incluyó el programa: MANTENIMIENTO, PROTECCION Y RECUPERACION. A través del cual se ejecuto el proyecto *Protección y Recuperación de Cauces, Lagunas y Drenajes Naturales*.

Secretaria de Agricultura Municipal:

Para el año 1999 no se ejecutó ningún programa nuevo, solo se continuó con el desarrollo y ejecución de los proyectos de reforestación a través de la entrega de material vegetal desde la Granja Municipal que se encuentra en el casco urbano, y desde los viveros ubicados en las áreas de las cuencas del Lipa y Ele.

Secretaria de Planeación:

En esta Secretaria se implementaron durante el año 1999 los siguientes proyectos:

- Implementación del P.O.T.
- Reubicación de Vendedores ambulantes y estacionarios.
- Construcción, adecuación, mantenimiento, dotación y ornato de parques y zonas de uso común urbanas y rurales.
- Nivelaciones de andenes y zonas peatonales.
- Reubicación viviendas construidas fuera del Dique.
- Fondo para la atención y prevención de desastres.

Secretaria de Educación:

La Secretaria entre otros implementó o acompañó a otras dependencias en los siguientes proyectos durante el año 1999:

- Proyecto de huertas escolares.

- Fomentó el Zoocriadero de Chigüiros y otras especies en vía de extinción. (Proyecto del Colegio Municipal Agropecuario)
- Direccionamiento de Proyectos Ambientales Escolares PRAES, hacia el tema de arborización.
- Elaboración del proyecto de construcción de biodigestores tipo indio en 25 escuelas de la zona rural.

Secretaria de Salud:

A este aspecto en esta Secretaria no se realizaron planes, proyectos como tales, sino que se trazaron unos objetivos específicos enmarcados dentro del proyecto *GESTION AMBIENTAL DE SANEAMIENTO BASICO 1999*, y en el campo concreto de la salud ambiental, donde se involucraron conceptos de promoción de la salud, prevención de la enfermedad por factores de riesgo ambientales, la vigilancia y control de factores de riesgo, Para lo cual se trazaron los siguientes objetivos:

- Fortalecer la vigilancia y control a expendedores de alimentos en la vía pública y a establecimientos dedicados a esta actividad, con el fin de disminuir los factores de riesgo de enfermedad a la población del municipio de Arauca.
- Fortalecer la vigilancia y control de las enfermedades zoonoticas en especial la Rabia.
- Realizar acciones de promoción, vigilancia y control sanitario a los diferentes terminales y puertos fronterizos.
- Realizar acciones encaminadas al control de enfermedades transmitidas por vectores.

¿Cuáles Planes, Programas y Proyectos fueron ejecutados en la vigencia del año 1999?

Secretaria de Obras Publicas:

En cuanto al programa “*MANTENIMIENTO, PROTECCION Y RECUPERACION*”, se desarrollaron algunos trabajos específicos en el proyecto “*PROTECCION Y RECUPERACION DE CAUCES, LAGUNAS Y DRENAJES NATURALES*”, como son:

- Limpieza y mantenimiento del Caño Córdoba.
- Limpieza y recuperación del Caño las Chorreras.
- Limpieza y recuperación del Caño Vaneguero.

Secretaria de Agricultura:

En este aspecto la secretaria continuo con el desarrollo de los programas que venia adelantando desde el año 1997, pues no implemento ningún programa, proyecto ni plan de manejo del medio ambiente para la vigencia de 1999.

Secretaria de Planeación:

Durante el año 1999, la secretaria de planeación ejecutó las siguientes actividades, que se encuentran enmarcadas dentro del Fondo para la atención y prevención de desastres:

- Banco de tierra
- Reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios.
- Construcción, mantenimiento, dotación ornato de parques y zonas de uso común urbanas y rurales.
- Fondo para la atención y prevención de desastres.

¿A quien le consultan las decisiones que afectan el ambiente?

A este aspecto las diferentes dependencias del ente administrativo municipal, concuerdan en decir que las decisiones sobre aspectos que afectan al medio

ambiente son realizados por la *CORPORACION AUTONOMA REGIONAL "CORPORINOQUIA"*, y que cuando se hace necesario son ellos mismos quienes se encargan de realizar los respectivos planes de manejo ambiental.

¿Evalúan ambientalmente los planes y programas y como?

En este aspecto nuevamente las diferentes dependencias concuerdan al decir que cuando es necesario, por la envergadura de las obras, se realizan los estudios de tipo técnico previa consulta de CORPORINOQUIA, y que en otras obras como son las vías, en el caso del mejoramiento no se realiza ningún estudio, solo se realizan estudios de impacto ambiental cuando las obras así lo requieren.

Al hacer un análisis a las respuestas dadas, por las diferentes dependencias a cada una de las preguntas se evidencia un notable desconocimiento de la temática ambiental y una alta incoherencia en el manejo de los temas; de la misma forma queda claro que el accionar ambiental de la administración, por lo menos para el año en referencia, en relación al desempeño de cada una de sus dependencias, no se corresponde con ningún lineamiento estructurado, es decir, cada dependencia actúa en forma aislada, se carece de transversalidad e interdisciplinaridad, lo que no va a generar cambios actitudinales ni en los funcionarios, ni en la comunidad, ni en la conservación del patrimonio ambiental.

Lo anterior demuestra, en consecuencia, que con relación a los planes sectoriales y al plan de inversiones, realizadas por las diferentes Secretarías, ninguna tiene definida una política ambiental y la mayoría de las inversiones en este sentido se realizan buscando resolver problemas puntuales que afectan a determinada comunidad o sencillamente acatando fallos judiciales (Acciones de Tutela, Acciones populares, etc.); que las mismas comunidades, como última instancia, se ven obligadas a colocar, en aras a defender su derecho a un ambiente sano.

Todo lo anterior deja en claro que no existe, nada que demuestre de manera clara la existencia de una política ambiental municipal coherente y articulada a las diferentes acciones de gobierno, sino que por el contrario el manejo de la dimensión ambiental obedece más al cumplimiento de requisitos de tipo legal, respondiendo o resolviendo situaciones que por acción u omisión se presentan en contra del ambiente; como por ejemplo la realización de estudios ambientales (planes de manejo ambiental, planes de manejo de escombros, etc.). únicamente para legalizar cuentas de los contratistas.

6. CONCLUSIONES

- Es claro, que no existe una planeación de la Gestión Ambiental en el Municipio, razón por la cual no se evidencia ninguna integración con los procesos de planeación económica, social y física.
- Se carece de un instrumento administrativo a través del cual se le pueda dar el lugar que le corresponde a la gestión ambiental en la administración; la dependencia en torno a la cual gira hoy el proceso carece de personal idóneo, de recursos y de compromiso frente a su misión y funciones.
- No se detecto por ningún lado, interés en mejorar la gestión ambiental, en la medida en que no se genera ningún tipo de fortalecimiento institucional, orientado a avanzar en este camino.
- La gestión ambiental que se realiza es altamente deficiente, en razón a que no existe una política ambiental integral, clara, coherente y articulada; que le de sentido, dimensión y alcance a las acciones, pero que fundamentalmente comprometa a todos.
- El Plan de Desarrollo, El Programa de Gobierno, El Plan de Acción de Emserpa, se convirtieron, al menos en la parte ambiental, en un simple requisito de gobierno, pues las inversiones realizadas no obedecieron estrictamente a lo que en ellos se había planteado, además la ausencia de información clara sobre el tema ambiental, hizo que estos documentos fueran especulativos y ambiciosos.

- Se evidencia a nivel de los funcionarios en general, que no se cuenta con una conceptualización clara de gestión ambiental territorial, la mayoría reduce o aplica el termino a problemas ambientales, catástrofes naturales, etc; falta entonces una visión mas global de dicho concepto e involucrarlo de manera transversal e interdisciplinariamente en todos los componentes del Plan de Desarrollo y en general del quehacer administrativo del Municipio.
- Se continua desconociendo el valor de la educación en la resolución del conflicto ambiental que padece el Municipio.
- Desde el punto de vista de la ejecución de la inversión ambiental, se puede calificar como eficiente, si consideramos que para el año en referencia se ejecuto el 96.94%, de lo inicialmente presupuestado; lo cual denota un alto interés para la inversión de los recursos presupuestados para el sector medio ambiente.
- Con relación al nivel de inversión ambiental municipal, este se considera como insuficiente, pues solo alcanzo el 7% del total de los recursos ejecutados, para el año en referencia.
- En lo que tiene que ver con el cumplimiento de la normatividad sobre la materia, es evidente que no se dio cabal cumplimiento a los mandatos legales, razón por la cual aspectos como: tramites de licencias ambientales, planes de manejo ambiental, apropiación de recursos para la gestión ambiental, destinación de recursos para compra de predios en zonas de interés para los acueductos, para la vigilancia forestal, el porcentaje de inversión en cuencas, entre otros, no son tenidos en cuenta y nadie responde por ellos.
- Siendo la administración la dueña y responsable de las obras que se ejecutan en su jurisdicción, descarga en los contratistas la responsabilidad de adelantar los requisitos ambientales para sus obras; cayendo incluso en el error de

realizar estudios de impacto ambiental, planes de manejo ambiental, etc; una vez las obras ya han sido ejecutadas, es decir, con el único propósito de legalizar las cuentas.

- Siendo el agua, un recurso importante para el Municipio, no existe una política a nivel municipal, orientada a la realización de gestión ambiental, con relación a este recurso, lo cual refleja una grave deficiencia.
- El Municipio fue eficiente en su ejecución ambiental, pero ineficaz al momento de evaluar los resultados, en razón a que la inversión realizada en los diferentes servicios evaluados no alcanzó los niveles de calidad deseados y se siguen prestando en medio de grandes deficiencias técnicas y de cubrimiento.
- El impacto ambiental negativo de la disposición final de residuos sólidos municipales, está relacionado con la contaminación de los recursos hídricos, aire, suelo y del paisaje, aspecto ante el cual debiera existir una respuesta institucional, la cual en términos generales, no se percibe, por lo menos al momento de realizar este trabajo.

7. BIBLIOGRAFÍA

AZQUETA, O. Diego. Valoración económica de la Calidad Ambiental. Mc Graw Hill. 1.994

BARRY,C. Field. Economía Ambiental. Editorial Mc Graw Hill.1997.

BELTRAN,P. Luis Carlos. Control interno y control fiscal en los organismos del Estado. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. 1.993.

BRUGGER, Ernest A. y LIZANO, Eduardo. Eco Eficiencia. Editorial Oveja Negra. Santa fe de Bogotá. 1.992 pp.189

CARRIZOSA, U. Diego. Recursos de hoy bienestar de mañana .Banco de la Republica. Biblioteca Luis Ángel Arango. Santa fe de Bogotá 1983. pp 278

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 136 de 1994

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 42 de 1.993. Sobre la Organización del Sistema de Control Fiscal Financiero y los Organismos que lo Ejercen. Santa fe de Bogota.1993.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991.

CONTRALORÍA DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA. Informe del Estado de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente en el Departamento de Arauca. Arauca 1.999.

CONTRALORÍA DEL DEPARTAMENTO DEL RISARALDA. Informe sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente en el departamento de Risaralda año 1999.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Auditoria Gubernamental. Audite 2.0. Santa fe de Bogotá. 2.001

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL. Documentos para el Desarrollo Territorial No 42. Colombia y sus Fronteras: Políticas de Frontera, Caracterización Regional Socioeconómica Comparada por Países y Departamentos Fronterizos. Bogotá D.C. Julio de 2.001.

IDESA. Instituto de Salud de Arauca. Informes Anuales. 1.999.

LATORRE, E. Emilio. Empresa y Medio Ambiente en Colombia. Fescol- Cerec. Santa fe de Bogotá . 1996.

LEGGIS EDITORES. Régimen Jurídico de la Administración Municipal. Santa fe de Bogotá 1996.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. El Alcalde y el Plan Ambiental. Guía para su elaboración. Santa fe de Bogotá. 1996.

OFICINA DE PLANEACION MUNICIPAL Plan Básico de Ordenamiento Territorial. Junio 2001.

SOLANO,R. Jorge Alberto. La Gestión Ambiental y los Planes de Gestión Ambiental. Consejo Nacional de Contralores. Leticia. Noviembre de 1.998.

VIDART, Daniel. Filosofía Ambiental: El Ambiente como Sistema.Editorial Nueva América. Santa fe de Bogotá. 1997 pp52.

YOUNES, M. Diego. Régimen del Control Fiscal y del Control Interno. Legis 4 Edición .2.000 p. 268.