

Una experiencia sobre evaluación de la gestión ambiental a través de la auditoría regular al municipio de Armenia

An experience on assessment of environmental management through regular auditing to the municipality of armenia

John Faber Cifuentes López* César Augusto Bustamante Toro**

*Egresado del programa académico de Licenciatura en Biología y Educación Ambiental Universidad del Quindío. E-mail: jfcifuentesl@uqvirtual.edu.co

**Licenciado en Biología y Educación Ambiental, Especialista y Magister en Ingeniería Sanitaria y Ambiental. Docente Asistente de Tiempo Completo. Licenciatura en Biología y Educación Ambiental. Doctorando en Ciencias Ambientales. Grupo de Investigación BIOEDUQ. Facultad de Educación. Universidad del Quindío. E-mail: ceabusta@uniquindio.edu.co

Resumen

La necesidad de formular y ejecutar procesos sistémicos de gestión y política ambiental, adquiere cada día mayor relevancia desde el momento en que se comprenda que es fundamental la intervención del Estado y sus entes de control, en la generación y orientación de acciones para mitigar el deterioro y la destrucción del entorno provocada por los estilos de vida y desarrollo. Es por ello que actualmente la vigilancia del cumplimiento de las funciones de las administraciones municipales y los bienes públicos que tengan a su cargo, la realiza la Contraloría en cumplimiento de sus funciones como ente de control. Como caso de estudio, en la ciudad de Armenia se aplicaron los métodos designados por la Contraloría General de la República Guía de Auditoría Territorial, en la búsqueda de identificar las acciones que se encuentran en contravención de lo establecido en las leyes y las funciones de las entidades públicas de la Administración Municipal. Como valoración del proceso se encontraron gestiones poco eficientes y algunas falencias relacionadas con la inversión de los recursos y del cumplimiento de planes, programas y proyectos. Por tanto, emerge como crítica reflexiva y propositiva la generación de una cultura que permita la apropiación de compromisos y responsabilidades en los manejos e inversiones económicas para la protección de recursos naturales desde el ámbito administrativo e institucional, que responda a la sostenibilidad pensando en las generaciones presentes y futuras.

Palabras clave: Auditoría, gestión y política ambiental, legislación ambiental, vigilancia fiscal.

Doi: <http://dx.doi.org/10.18634/ugcj.23v.0i.569>

Recibido: 20/11/2016

Revisado: 17/02/2017

Aceptado: 10/12/2017

Correspondencia de autor:
ceabusta@uniquindio.edu.co

© 2017 Universidad La Gran Colombia. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Attribution License, que permite el uso ilimitado, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que el autor original y la fuente se acrediten.

Cómo citar:

Cifuentes, J.F., Bustamante, C.A. (2017) Una experiencia sobre evaluación de la de la gestión ambiental a través de la auditoría regular al municipio de Armenia. *Ugciencia*, 23, 7-18.



Abstract

The need to formulate and execute systemic processes of management and environmental policy becomes increasingly relevant from the moment it is understood that it is essential the intervention of the State and its control entities in the generation and orientation of actions to mitigate the deterioration and destruction of the environment caused by lifestyles and development. That is (the reason) why currently the monitoring of compliance with the functions of municipal administrations and public goods under its control is performed by the Controller office, in compliance with its functions as a control entity. As a case study, in the city of Armenia there were applied the methods designated by the General State Controller's Territorial Audit Guide, with the purpose of identifying the actions that are in contravention of the provisions of the laws and the functions of the Public entities of the Municipal Administration. As an assessment of the process, there were found inefficient management and some shortcomings related to the investment of resources and compliance with plans, programs and projects. Therefore, there's emerge as a reflexive and proactive criticism the creation of a culture that allows the appropriation of commitments and responsibilities in the management and economic investments for the protection of natural resources, at administrative and institutional level, and which responds to sustainability thinking in the present and future generations.

Keywords: Audit, management and environmental policy, environmental legislation, fiscal surveillance.

Introducción

En el último medio siglo, las ciudades latinoamericanas han experimentado un crecimiento desmedido, que se ha traducido en la presencia de grandes áreas urbanizadas, las cuales presentan graves problemas en la calidad de vida de sus habitantes. El escaso ordenamiento urbano explica la pérdida progresiva del bienestar de sus pobladores, la degradación de su habitabilidad y la explotación creciente de los recursos naturales urbanos y periurbanos (Batres, Ortells y Lorenzo, 2010).

En Colombia en las últimas décadas se han talado grandes extensiones de bosques y vertido los desechos a las fuentes hídricas, razones por las cuales desaparecen las especies y los ecosistemas que las contenían originalmente. Nuestro país por ser considerado una de las áreas calientes en diversidad biológica, está en constante vulnerabilidad por el accionar del ser humano en la depredación y degradación constante a la que son sometidas las demás formas de vida (Rodríguez 1994; Rodríguez 2009).

Bajo este panorama, los gobiernos en general han sido tradicionalmente actores de alto protagonismo en buscar acciones que prevengan o mitiguen el deterioro en el entorno ambiental, lo cual ha llevado desde un tiempo reciente, a incorporar el tema ambiental como una preocupación del Estado. Es así, como se genera una

tensión y con frecuencia, conflicto entre el propósito de hacer más amigable con el ambiente las políticas y las funciones estatales de mantener el orden interno, abogar por el crecimiento económico y ofrecer un conjunto de servicios para el bienestar social, aspectos que aportan significativamente al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos (Rodríguez 2009).

En ese orden de ideas, ante la falta de instrumentos necesarios para convencer a las autoridades y a la sociedad de la relevancia de la situación del ambiente, es necesario producir argumentos en el lenguaje que entienden los planificadores y políticos, el lenguaje económico, manifestando que combatir la degradación de los recursos naturales es una necesidad económica que satisface requisitos propios de la lógica del sistema de producción (Cepal, 2009).

La actual necesidad de conciliación en los deberes estatales básicos y el cuidado del ambiente sin repercutir de forma negativa en el progreso de las regiones, se debe llevar a cabo desde la unidad básica en las divisiones político-administrativas, los municipios, Los cuales son entidades territoriales creadas por las Asambleas Departamentales con arreglo a la Constitución y a la Ley, a los que corresponde, entre otras funciones:

Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos; Ordenar el desarrollo de su territorio; Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio; Solucionar las necesidades

insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte; Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente (Ley 136 de 1994, Modificada por el art. 6 de la Ley 1551 de 2012).

Para cumplir o hacer cumplir sus funciones, el municipio cuenta con su propia estructura orgánica, en la cual se integran las dependencias centrales que sean necesarias para llevar de forma adecuada su labor, además de contar con el apoyo de las entidades descentralizadas, las cuales tienen múltiples funciones para coadyuvar en el adecuado manejo de los asuntos municipales.

La vigilancia del adecuado cumplimiento de las funciones de la Administración municipal y los bienes públicos que tengan a su cargo, la realiza la Contraloría Municipal en cumplimiento de sus funciones como ente de control y en observancia de lo establecido en la Constitución Política, la Ley 99 del 1993 y en la Ley 42 de 1993 del control fiscal.

Es así, como La Contraloría se encarga de vigilar el manejo de los dineros públicos por parte de las entidades de la Administración Central en lo que concierne a la gestión, inversión y legalidad Ambiental, en pro de la preservación y conservación ecológica, además de la reducción y mitigación de los impactos negativos en el Ambiente.

Para ello, en Colombia se han producido desde los años 70 un gran número de normas legales, muchas de las cuales siguen vigentes. Las normas de mayor jerarquía e importancia para la gestión ambiental son la Constitución Nacional de 1991, la cual integra más de 60 artículos que hacen referencia a mandatos del Estado en materia de protección y Gestión Ambiental, por lo cual recibió el calificativo de “La Constitución Verde”, así mismo se encuentra el Código de los Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974) y sus decretos reglamentarios y la Ley 99 de 1993, mediante la cual se reorganiza todo el marco institucional y se crea el Ministerio de Ambiente (Gómez 2005).

Teniendo en cuenta que las auditorías ambientales, son revisiones sistemáticas, documentadas, periódicas y objetivas, de todos los aspectos en materia ambiental de una organización, institución o sitio para verificar el cumplimiento de los criterios especificados para la evaluación de la gestión ambiental. Estos criterios se

basan en estándares ambientales locales, nacionales o internacionales, leyes y regulaciones, permisos o concesiones, a partir de los cuales se establece el nivel de gestión e inversión ambiental que posee la entidad en cuestión (Gaviño 1999).

Esta revisión sistemática debe apuntar a evaluar y valorar el nivel de riesgo ambiental de las instalaciones que serán auditadas. Por lo tanto, la auditoría requerirá la definición previa de los objetivos específicos que se pretenden alcanzar e incluye una serie de procedimientos que llevarán a solucionar estas incógnitas para el análisis de los datos. Para aumentar la efectividad, se deben articular los resultados obtenidos con las circunstancias operacionales de las entidades y se deben condensar finalmente en un plan de mejoramiento que permita subsanar las irregularidades (Viña 2003; Gómez 2010).

Desde esta perspectiva, el propósito principal de dicho estudio fue evaluar mediante la metodología de la guía de auditoría territorial: la gestión, inversión y legalidad ambiental de la Administración Central del Municipio de Armenia para la vigencia fiscal del año 2012; teniendo en cuenta las acciones ejecutadas desde las dependencias del Municipio y su articulación con el Plan de Desarrollo Municipal, el Plan de Ordenamiento Territorial y los Planes Sectoriales que sean necesarios, al igual que el cumplimiento de las funciones que se le deleguen en la Constitución y la Ley.

Materiales y métodos

Funciones de la contraloría

Este trabajo fue realizado mediante la modalidad de pasantía en marco de un convenio interinstitucional entre la Universidad del Quindío y la Contraloría Municipal de Armenia en el año 2013. Se ejecutó en cumplimiento de las funciones de la Contraloría como órgano de control de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal para administrar sus asuntos en los términos y condiciones establecidas en la constitución y las leyes, bajo la dirección y responsabilidad de la Contralora Municipal.

Con base en lo anterior, la Constitución Política de Colombia en el artículo 267 dispone que el control fiscal se ejerza en forma selectiva, incluyendo el control financiero, de gestión y de resultados en las entidades públicas que sean sujetos de control, basados en la eficiencia, la economía, efectividad, equidad

y valoración de los costos ambientales; principios establecidos y reglamentados en la Ley 42 de 1993 “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, el cual, en su Artículo 8 establece que en la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, se debe cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

Para estos efectos del control fiscal, la Contraloría General de la República (CGR 2011), en armonía con la Ley 42 de 1993, establece que un ente a auditar es un organismo, institución o empresa que tenga a su cargo el manejo y la inversión de recursos del Estado, además de tener un carácter de entidad pública.

Funciones de los municipios

El municipio entendido como la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, cuenta con autonomía política, fiscal y administrativa, con la finalidad de velar por el bienestar general y el mejoramiento constante de la calidad de vida de la población, dentro de su jurisdicción y dentro de los límites que le señalen la constitución y la ley (Decreto municipal 0026 de 2005; Ossa 2007).

La Ley 99 de 1993 en su artículo 65, establece las funciones ambientales de los municipios y algunas de las siguientes atribuciones especiales:

- Elaborar los planes programas y proyectos ambientales municipales articulados a los departamentales y nacionales.
- Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.
- Colaborar con las corporaciones autónomas regionales, en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad policiva con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el

cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

- Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.
- Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

El cumplimiento de estas funciones, la prestación de los servicios y la ejecución de las obras a cargo del municipio, lo hace por sí mismo, a través de sus dependencias centrales y/o por medio de sus entidades descentralizadas, todo esto en razón de los contratos y asociaciones que para el efecto se celebren o constituyan.

Descripción de las dependencias de la administración central

Las dependencias de la administración central evaluadas en la Auditoría Regular de la vigencia 2012 y sus funciones ambientales fueron las siguientes:

Despacho de la alcaldesa

Cumplir y hacer cumplir la constitución y la ley. También debe presentar oportunamente al Concejo, los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico, social y ambiental, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos entre otros.

Secretaría de Gobierno y Convivencia

Esta dependencia debe coordinar las acciones tendientes a identificar los riesgos de desastres y a prevenir los mismos, realizar las evaluaciones técnicas necesarias para la prevención y atención de desastres y calamidades.

Además, es responsable de aplicar el procedimiento e imponer las correspondientes sanciones a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, es decir, es el responsable de los procesos policivos que se llevan a cabo una vez impuesto el comparendo ambiental.

Secretaría de Salud

Evalúa el nivel de salubridad de la población a través de los análisis de morbilidad, mortalidad, accidentalidad, epidemiológicos y de enfermedades especiales, estableciendo las posibles causas para determinar las políticas y estrategias, que deben incorporar los programas que diseñen para erradicar o disminuir el impacto de esas problemáticas.

También debe coordinar y mantener en funcionamiento el centro de zoonosis en óptimas condiciones, en concordancia con lo estipulado en las leyes vigentes y aplicables a esta temática.

Secretaría de Educación

Es la dependencia encargada de promover la elaboración de estudios e investigaciones en el contexto local y regional de la problemática educativa para proponer políticas, programas, proyectos y estrategias en los aspectos estructurales y organizacionales del servicio educativo.

Con respecto a los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE) debe brindar asesoría y apoyo institucional para la consolidación y ejecución de los mismos, además de efectuar su evaluación.

Secretaría de Infraestructura

Esta dependencia debe velar por el adecuado manejo de los impactos ambientales en materia de residuos sólidos (escombros), manejo del ruido, emisiones de material particulado, aguas residuales, tala de árboles y las demás que la ley determine en materia de obras públicas.

Secretaría de Tránsito

Esta secretaría debe coordinar con la Policía Nacional y las autoridades competentes la prestación de los servicios de vigilancia y de control de tránsito, atención de eventos y contingencias en materia de transporte y tránsito terrestre automotor. Al igual que la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de tránsito y transporte, resolver e imponer sanciones y multas por infracciones a las normas de aseo desde los vehículos.

Departamento Administrativo de Hacienda

Se encarga de dirigir y ejecutar la política fiscal, financiera y económica del municipio. Cumpliendo con las funciones que las normas le asignen. Esta dependencia se encarga de recaudar los recursos por el concepto de Comparendo Ambiental, además de realizar transferencias a la CRQ.

Departamento Administrativo de Planeación

Su principal objetivo es el de promover, orientar, regular y garantizar el desarrollo integral del municipio de Armenia en su dimensión social, económica, física, ambiental, administrativa y financiera, además de objetivos en investigación, formulación, coordinación, evaluación y seguimiento de la ejecución de los planes de Desarrollo Económico, Social y de Ordenamiento Territorial. Sus principales funciones ambientales son las siguientes:

- Elaborar, actualizar y evaluar el proyecto del Plan de Desarrollo, del Plan de Ordenamiento Territorial y los planes sectoriales que contenga.

- Coadyuvar en la preservación del medio ambiente del municipio de Armenia, mediante la coordinación del ejercicio de control y vigilancia en cooperación con la CRQ. Encaminada a racionalizar la utilización de recursos como el agua y el aire entre otros y a conservar la flora y la fauna nativa de la región.

- Establecer los sitios para la disposición final de residuos sólidos, mediante los estudios técnicos adecuados y con los respectivos actos administrativos en cumplimiento de la normativa aplicable.

Fases de aplicación de la auditoría

Los procedimientos y mecanismos de aplicación de la auditoría, fueron básicamente tres, la fase de planeación en la cual se realizó la revisión de documentos previos y bases de datos; la de ejecución, en la que se aplicaron los insumos de recolección de información establecidos durante la planeación (entrevistas, encuestas, visitas técnicas, fotografías, actas de visita y solicitudes de información de documentos); finalmente la fase de informe, en la cual se recopiló la información y se plasmó en un documento los resultados de la calificación de la matriz con sus respectivos indicadores, además de las deficiencias encontradas.

Fase de planeación

Para la adecuada realización de la auditoría territorial, se debe basar el trabajo en el conocimiento del asunto a auditar, es decir, comprender y entender la misión y el entorno operativo de sus actividades, procesos, riesgos, métodos y sistemas de control, para lo cual se debe tener en cuenta lo planteado desde la Contraloría General de la República en su Guía de Auditoría Territorial (GAT, 2011).

Para tal fin se tuvieron en cuenta aspectos como, la definición de las actividades de la fase de planeación de la auditoría (cronograma de actividades); se realizó un análisis detallado del ente o asuntos a auditar en la administración central. Posteriormente, se determinaron los criterios técnicos de evaluación para cada dependencia, finalmente se establecieron la muestra y estrategias de la auditoría.

Así mismo se estudió la normativa aplicable a cada actividad, para determinar su cumplimiento, al igual que en los programas, proyectos y contratos más relevantes en la gestión ambiental, los cuales se evaluaron teniendo en cuenta su articulación con el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y los planes sectoriales que correspondan. También se tuvieron en cuenta las auditorías regulares realizadas en las vigencias anteriores para verificar las deficiencias observadas y orientar la revisión posterior.

En ese orden de ideas, se aplicaron una selección de indicadores ambientales en el diseño y aplicación de las estrategias metodológicas para la recolección de la información, los cuales fueron utilizados para dar la calificación a la Matriz de la Gestión Ambiental de la Guía de Auditoría Territorial (GAT).

Fase de ejecución

En este apartado se aplicaron diferentes estrategias para la obtención de la información, tales como diálogos con el personal, entrevistas, encuestas, solicitudes de información, análisis de estudios técnicos, fotografías y revisión de las evidencias documentales en las dependencias correspondientes.

También se analizó la ejecución presupuestal con cierre a diciembre del 2012, con el objetivo de cuantificar el presupuesto ambiental, en el cual se relacionan las asignaciones presupuestales para las actividades

correspondientes al funcionamiento de la administración central y la búsqueda de sus objetivos misionales.

Fase de informe

Para la construcción del informe preliminar y final se llevaron a cabo varias mesas de trabajo y de hallazgos en las cuales se discutieron todos los aspectos relacionados con la ejecución de la auditoría y en los que se analizaron los resultados por un grupo interdisciplinario, en el cual se discuten las inconsistencias encontradas y se valida su nivel de certeza y la solidez del material probatorio.

Finalmente, se da una calificación a la Matriz de la Gestión Ambiental en concordancia con los indicadores ambientales escogidos para la evaluación, lo cual arrojó el resultado del cumplimiento de la legalidad, planes programas y proyectos, inversión y gestión ambiental dentro de la entidad, dando un resultado en función de la eficiencia, ineficiencia o la presencia de algunas deficiencias, dependiendo del cumplimiento de las funciones ambientales.

Para el informe final se estudiaron las razones que emite la entidad auditada en su derecho de contradicción, por medio del cual se desestiman o se dejan en firme los hallazgos encontrados dependiendo de las evidencias allegadas por el ente auditado.

Los resultados finales de dicho informe se consignan en la página web de la Contraloría Municipal de Armenia (CMA), en las auditorías regulares realizadas para la vigencia fiscal 2012.

Resultados

Posterior a la ejecución de la auditoría regular en los aspectos ambientales que eran responsabilidad de las entidades de la administración central, se pudieron evidenciar múltiples falencias en la distribución de los recursos y en el cumplimiento de la normativa, generando así una gestión ambiental inadecuada. De acuerdo con lo anterior se emite una opinión con deficiencias, basada en la calificación de la Matriz de la Gestión Ambiental, la cual arrojó un resultado de 50 puntos de 100 posibles.

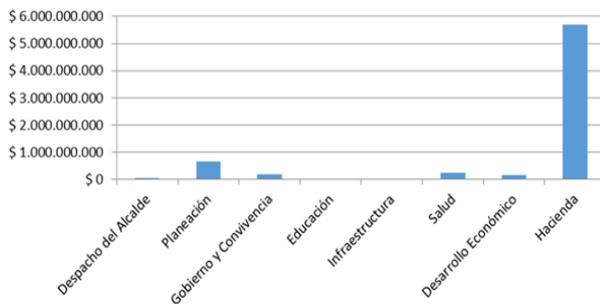
Inversión ambiental

La evaluación de este aspecto tuvo una calificación de 33,3 puntos en la matriz de calificación. Con lo cual se observó que en el municipio de Armenia para la vigencia

2012 invirtió en actividades de gestión ambiental un total de \$6.958'733.162, en las siguientes dependencias: Despacho del alcalde, Departamento Administrativo de Planeación, Secretaria de Gobierno y Convivencia, Secretaria de Educación, Secretaria de Infraestructura, Secretaria de Salud, Secretaria de Desarrollo Económico y el Departamento Administrativo de Hacienda, lo que en total equivale a un 26,78 % del total de gastos de la administración municipal.

De las dependencias evaluadas la que mayor inversión ambiental tuvo fue el Departamento Administrativo de Hacienda, el cual invirtió \$5.688'334.306 en transferencias a la CRQ, seguido del Departamento Administrativo de Planeación, el cual disgregó este gasto en varias actividades de origen ambiental como lo son agua potable y saneamiento básico; Armenia biodiversa y sostenible; fortalecimiento de instrumentos de planificación de desarrollo territorial, ambiental, seguimiento a los mismos y los demás que correspondan; desarrollo territorial y ambiental sostenible, entre otros (ver figura 1).

Figura 1. Inversión ambiental en el municipio de Armenia año 2012



Cumplimiento de planes, programas y proyectos

El municipio de Armenia obtuvo una calificación de 61,1 puntos como resultado de la evaluación del cumplimiento de planes, programas y proyectos ambientales. La administración municipal trabajó para la vigencia 2012, proyectos por dependencia como:

- Despacho de la alcaldesa
- Armenia es un Jardín.

- Departamento Administrativo de Planeación
 - Implementación del sistema del árbol urbano para la conectividad y consolidación de los corredores urbanos para su recuperación y conservación.
 - Plan de Ordenamiento Territorial. Planificación intermedia y procesos integrales a nivel municipal, departamental y regional.
 - Plan de manejo ambiental para la conservación del Paisaje Cultural Cafetero.
 - Adquisición y administración de áreas prioritarias para la protección del acueducto municipal, cuenca alta del río Quindío (Art. 111. Ley 99 de 1993 y demás reglamentarias). Articulación a la Unidad de Manejo de Cuencas (UMC) y el Distrito Regional de Manejo Integrado (DRMI) del río Quindío y los Sistemas Departamental y Nacional de Áreas Protegidas (SIDAP y SINAP).
 - Programa ahorro y uso eficiente del agua en el municipio de Armenia.
 - Gestión de proyectos pilotos para recuperación del recurso hídrico (Urbano y/o Rural) del municipio de Armenia.
- Secretaria de Salud
 - Prevención de riesgos zoonóticos y vectoriales
- Secretaria de Infraestructura
 - Corredor turístico y ambiental “La Secreta”.
- Departamento Administrativo de Hacienda
 - Transferencias a la CRQ.

A pesar que fueron apropiados recursos para la ejecución de los proyectos ambientales, los proyectos no fueron ejecutados en su totalidad, desmejorando con ello los beneficios ambientales a la población.

Departamento Administrativo de Planeación

Daño ecológico y contaminación ambiental

Para la vigencia 2012 se realizó una evaluación previa a la Auditoría Regular, en la cual se manifestó que para dicha vigencia no se evidenció la gestión oportuna para dar solución a la problemática del sitio de disposición final de residuos especiales (escombros). Adicionalmente la EPA –ESP- en el Reporte de Inspección a la Escombrera en marzo del 2012, determinó que la capacidad proyectada para la recepción de escombros fue consumada hasta ese momento, a pesar de ello la escombrera Centenario se mantuvo en funcionamiento hasta el día 31 de julio de ese mismo año (Informe de los Recursos Naturales y el Ambiente, 2012).

A pesar que desde la vigencia 2012, la anterior escombrera cumplió con su periodo de vida útil, no se adelantaron acciones previas a ello para la disposición de escombros, lo que hizo que la población tuviera que buscar alternativas como la disposición de escombros sobre las laderas y microcuencas.

Pese a que la administración municipal ha venido tomando acciones de mitigación, estas no solucionan de fondo la problemática acaecida actualmente sobre la disposición final de residuos sólidos (escombros) que aqueja a la ciudad, por cuanto mediante la Resolución 041 de agosto del 2013 se legalizó la destinación del lote remanente ubicado en el barrio Tigueros en la ladera, calle 17 con carrera 27a, para la disposición final de material de escombros y restantes de suelo proveniente de obras llevadas a cabo en la ciudad.

Así mismo, en el estudio de alternativas aprobado para el posible sitio de disposición de escombros, se tiene proyectada una capacidad de 28.000 m³ aproximadamente y si se hace comparativo a lo que tiene estimado disponer la empresa Amable, para el 2013 de 22.800 m³ de residuos y para el 2014 35.500 m³, se puede evidenciar que dicho lugar no cuenta con la capacidad óptima para dar solución a la problemática actual.

Por lo descrito, las acciones adelantadas no lograron suplir la necesidad que tiene la ciudad y como ejemplo de ello está la toma como botadero ilegal a cielo abierto de un lote contiguo a las instalaciones del sitio de disposición adecuado temporalmente para la disposición de escombros, ubicado en el barrio La Cecilia, el cual se

encuentra colmado de escombros, entre otros residuos sólidos, lo que se pudo constatar mediante visita técnica a dicho sector.

Cerramiento de lotes

A pesar que el legislador y Consejo de Estado en diversas sentencias y por citar una de ellas la 68001-23-15-000-2002-01643-01(AP), establece la obligación a los municipios de efectuar a costa del propietario obras de cerramiento de lotes y a repetir en su contra para obtener el reembolso de los gastos en que hubiese incurrido cuando estos lotes carecen de cerramiento y se ha convertido en depósito de escombros y basuras, que generan vectores e insectos que producen riesgo para la salubridad. Los lotes sin cerramiento se han convertido en refugio de indigentes o delincuentes, lo que representa amenaza para la seguridad de los residentes y transeúntes del sector.

Pese a la obligatoriedad de la administración de exigir el cerramiento o en su defecto hacer cerramiento, la administración central en ejecución presupuestal de la vigencia 2012, estableció un rubro para el cerramiento de lotes por valor de \$10'000.000, cuantía que fue trasladada en su totalidad, quedando así sin presupuesto.

También se evidenció por el equipo auditor la carencia del control urbano por parte de planeación debido a que no existe una cuantificación de los lotes que faltan por cerramiento en el municipio de Armenia.

Es de aclarar, que se presentó dentro de la contradicción la relación del contrato cuyo objeto es la construcción de cerramientos de lotes del municipio de Armenia por valor de \$17'808.710, por esta razón se observa que la administración ya está adelantando acciones en esta materia.

Secretaría de Gobierno

Conforme se expresó en el informe sobre el Estado de los Recursos Naturales emitido por la Contraloría Municipal (2013), se pudo evidenciar que no se está dando una gestión adecuada en la implementación del comparendo ambiental, tales como multas, horas por servicio social de los infractores, entre otros.

Contraviniendo lo establecido en el Decreto 010 de 2011, “Por medio del cual se delega la competencia para conocer y sancionar las infracciones ambientales

en el Municipio de Armenia”, al igual que lo dispuesto en el Acuerdo 008 de mayo 5 del 2009, “Por medio del cual se reglamenta la instauración del comparendo ambiental en el Municipio de Armenia y se dictan otras disposiciones”; el Acuerdo 015 del 2010, “Por medio del cual se modifica y se adiciona el Acuerdo 008 del 2009” y el Acuerdo 08 del 2012, “Por medio del cual se compilan los acuerdos 008 de mayo 5 de 2009 y el 015 de Julio 30 de 2010 y se adicionan otras disposiciones”, en los cuales se establece la forma en la que se deben calcular las multas para los infractores del comparendo ambiental y los cobros coactivos de dichos dineros, además de su destinación final.

Secretaría de Infraestructura

Para la evaluación de la gestión ambiental en la Secretaría de Infraestructura se aplicaron encuestas en las cuales se verificó el manejo de residuos especiales (escombros) en las obras públicas, en lo cual no se evidenció recibo de disposición de escombros en un lugar autorizado, vulnerando lo prescrito en el Decreto 2811 de 1974 por el cual se dicta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente, en el artículo 8: Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros; literal L establece “la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios”. La Ley 1259 de 2008, reglamentada por el Decreto Nacional 3695 de 2009, la cual insta en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, en su artículo 6, numeral 3 establece las infracciones en contra de las normas ambientales de aseo, una de las cuales es disponer residuos sólidos y escombros en sitios de uso público no acordados ni autorizados por autoridad competente.

Secretaría de Salud

En la Secretaría de Salud se verificaron los procesos llevados a cabo en el Centro de Zoonosis Municipal, en el cual se reciben animales domésticos incautados o retirados de las calles por diferentes motivos como abandono, desnutrición, maltrato, agresividad, entre otros. En dicho centro se evidenció buen estado de los animales, manejo de los residuos hospitalarios propios de las actividades de veterinaria, llevado a cabo por contrato con la empresa EMDEPSA, además de corroborar lo manifestado por el veterinario encargado

del centro, el cual manifiesta que la problemática inherente al funcionamiento del centro de zoonosis radica en la carencia de recursos para el desarrollo de las actividades allí realizadas.

Secretaría de Tránsito y Transporte

El decreto 948 de 1995 establece el reglamento de protección y calidad del aire, generada por fuentes contaminantes fijas y móviles las cuales afectan al ambiente, por ende, la salud humana por eso se hace necesario la vigilancia de los agentes generadores de contaminantes del aire.

Para las fuentes móviles se realizó una encuesta en la Secretaría de Tránsito y Transporte de Armenia (Setta) enfocada a la contaminación generada por el parque automotor de Armenia. Las medidas que se han tomado por parte de la entidad es la restricción vehicular mediante el pico y placa que fue emitido por el decreto 005 de 2013. También se está regulando mediante sus agentes de tránsito, quienes solicitan a los conductores la revisión técnico-mecánica y de gases.

Discusión de resultados

Según Rodríguez (2009) la dependencia de la política ambiental a la voluntad de los mandatarios es un factor que ha dificultado la incorporación de los factores ambientales en el entramado estatal de una forma transversal a todas sus dependencias, lo cual se ha evidenciado para Colombia, y en general, en países tanto desarrollados como en desarrollo, así mismo el cambio constante de administraciones no permite la continuidad de los procesos, a pesar de estar encasillados en normativas de largo plazo como lo son el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial.

Es así como durante los últimos periodos se ha designado a las corporaciones autónomas regionales (CAR), para que inviertan parte de sus recursos en el sector de agua potable y saneamiento básico, responsabilidades propias de las entidades territoriales (Rodríguez, 2009). Aspecto sobre el cual la Contraloría General de la República se pronunció en los siguientes términos:

Se deduce que el gasto ambiental se ha concentrado en satisfacer la prestación de servicios públicos domiciliarios (p.e. demanda de agua) en comparación con los mínimos recursos destinados a garantizar la

oferta de bienes y servicios ambientales, al menos por la vía de la reforestación. De esta forma, en los entes territoriales se están invirtiendo recursos en actividades que, sólo en algunos casos, generan beneficios concretos para la protección, conservación y uso sostenible de los ecosistemas y sus recursos asociados, razón por la cual se considera que la gestión ambiental territorial tiene serias debilidades” (CGR 2008).

En ese contexto, se le han otorgado competencias ambientales a la contraloría y a la procuraduría, en el ámbito de las funciones que les son propias, con el fin de garantizar la incorporación de la dimensión ambiental con enfoque intersectorial, basados en el fundamento legal, que la gestión pública territorial debe incorporar lo económico, lo social y lo ambiental como sus tres ejes fundamentales (Rodríguez, 2009).

Con la gestión ineficiente por parte de la Administración Municipal en la disposición del sitio para la escombrera, se evidencia incumplimiento a lo consagrado en la Constitución Política de Colombia en su artículo 79 sobre el derecho a un ambiente sano, además del artículo 80 en el que se establece que el Estado deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; además de lo consagrado en la Resolución 541 Diciembre 14 de 1994: “Por medio de la cual se regula el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales, elementos, concretos y agregados sueltos, de construcción, de demolición y capa orgánica, suelo y subsuelo de excavación”, en el cual se establece que los municipios deben seleccionar los sitios específicos para la disposición de escombreras municipales; y que esta selección se hará teniendo en cuenta los volúmenes producidos y características de los materiales y elementos, así como las distancias óptimas de acarreo.

Según dicha resolución las escombreras municipales se localizarán prioritariamente en áreas cuyo paisaje se encuentre degradado, tales como minas y canteras abandonadas, entre otros, con la finalidad principal que con la utilización de estos materiales se contribuya a su restauración paisajística; esto también se encuentra establecido en la Ley 99 de 1993 y en el Decreto 052 de 2004, mediante el cual se adopta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Municipio de Armenia, en los cuales se adoptan mecanismos para la escogencia del sitio de disposición final de escombros.

Para Sánchez (2002) la disposición de residuos sólidos ha sido uno de los programas de menor prioridad en el país, teniendo en cuenta que en promedio se producen diariamente cerca de 14.000 toneladas de residuos sólidos, en mayor porcentaje los desechos que contienen alta concentración de materia orgánica. En la mayor parte de los municipios, los residuos sólidos se han dispuesto en botaderos a cielo abierto o en los cuerpos de agua, problemáticas que aumentan los impactos negativos sobre los ecosistemas naturales.

Con base en lo anterior, es evidente que el municipio de Armenia no es ajeno a estas problemáticas que degradan a ritmos acelerados la calidad de los ecosistemas que sustentan el funcionamiento ecológico de la ciudad, por tanto, debe ser una prioridad de las entidades públicas su regulación.

Así mismo, la falta de gestión en el cerramiento de lotes, aumenta los niveles de contaminación y degradación del entorno natural, ya que propician la disposición inadecuada de residuos sólidos, además del aumento de conductas inapropiadas como el consumo de estupefacientes o las invasiones subnormales.

Lo descrito contraviene lo establecido en la Ley 388 de 1997 en su artículo 8 sobre acción urbanística, en el cual se establece que son acciones urbanísticas localizar y señalar las características de la infraestructura para la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, al igual que lo dispuesto en la Resolución 541 de Diciembre de 1994, concernientes a la disposición adecuada de residuos sólidos y el Decreto 1504 de 1998 “Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”.

De acuerdo con lo planteado por Gómez (2005), la coyuntura político-administrativa en Colombia obliga a estudiar los efectos o impactos generados por la fusión de los sectores de agua potable y saneamiento básico con el ambiental; debido a que antes del año 2002, en el país estos sectores estuvieron por separado, de hecho para hacer un manejo integral del agua y los residuos sólidos, se requería integrarlos al Ministerio del Medio Ambiente. Uno de los efectos que se debe estudiar en la fusión ordenada por el Gobierno Nacional, es la nueva composición del gasto o inversión ambiental, que anterior a la reforma se concentraba en agua y bosques.

Conclusiones

La evaluación en la gestión, inversión y legalidad ambiental al municipio de Armenia en la vigencia del año 2012, permite concluir que desde la administración central se está llevando a cabo una gestión ambiental con falencias detectadas, debido al cumplimiento parcial de los planes, programas y proyectos ambientales, además del incumplimiento normativo en aspectos como la gestión integral de residuos sólidos, el cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Se puede resaltar que se están ejecutando algunas acciones en reforestación, descontaminación de fuentes hídricas, implementación de procesos de educación ambiental, la prevención y manejo de los riesgos zoonóticos, entre otros; pero a pesar de la ejecución de estas acciones es importante llevar a cabo un seguimiento constante de las mismas y un análisis crítico de su operatividad, buscando constantemente el mejoramiento de estas actividades para que aporten de manera significativa a la conservación del patrimonio ecológico del municipio.

A pesar que el municipio de Armenia desde su administración central invirtió en actividades de índole ambiental una suma por valor de \$ 6.958'733.162, se deben estructurar planes operativos en los cuales se dé una mayor prioridad a la inversión de recursos para la protección, conservación, preservación, descontaminación y prevención de riesgos ambientales, ya que este es un factor indispensable para el adecuado desarrollo económico y social de las comunidades.

Es importante recomendar que se puedan articular procesos académicos, científicos, técnicos e institucionales en las evaluaciones de la gestión ambiental pública, ya que solo desde la mirada interdisciplinar y multicultural del accionar político, se pueden dar juicios y valoraciones más objetivas y cercanas a la realidad de las instituciones o entidades a ser vigiladas.

Finalmente, es pertinente que estos procesos se vean acompañados de una mayor participación ciudadana, ya que la comunidad en la gran mayoría desconoce estos mecanismos de vigilancia de lo público, y son las personas de la cotidianidad quienes en realidad conocen de primera mano las necesidades que se encuentran a diario y las dificultades que reducen la calidad de vida de los habitantes que ocupan el territorio.

Referencias bibliográficas

- Batres González, J., & Ortells Chabrera, V., & Lorenzo Palomera, J. (2010). Diseño y ordenamiento de la dinámica urbana, medio ineludible en la preservación sustentable de los recursos hídricos naturales urbanos en México, Caso lagunas urbanas del sur de Tamaulipas (Tampico-Madero-Altamira). *Quivera*, 12 (1), 1-13. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40113202001>.
- Contraloría General de la República. (2008). *Estado de los recursos naturales y del ambiente*, 2007-2008. Bogotá: CGR.
- Contraloría General de la República. (2011). *Guía de Auditoría Territorial*. Bogotá D.C.
- Gaviño, M. (1999). Cátedra de Ecología. *Auditorías ambientales*. Departamento de Hidráulica. La Plata: Universidad Nacional de la Plata.
- Gómez. M. (2010). Determinando la auditoría pública. Gestión de los fondos públicos. *Auditoría Pública*. n° 51.pp. 55 - 64.
- Gómez. M. (2005). *Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia*. Serie medio ambiente y desarrollo. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile: Naciones Unidas CEPAL.
- Organización de las Naciones Unidas. (ONU) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2009). *Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales*. Santiago de Chile.
- Ossa, D. (2007). Auditoría gubernamental a la gestión ambiental de las entidades públicas de la nación pertenecientes al sector energético. (Trabajo de especialización). Universidad de La Salle. Bogotá D.C.
- Rodríguez, M. (1994). *La política ambiental del fin de siglo: Una agenda para Colombia*. Bogotá: Cerec.

- Rodríguez, M. (2009). ¿Hacer más verde al Estado colombiano? *Revista de Estudios Sociales de la Universidad de los Andes*. 32 pp. 18 – 33.
- Sánchez, R. (2002). Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia. *Economía y Desarrollo*. vol. 1, (1), pp. 89-98.
- Vega, L. (2001). *Gestión Ambiental Sistémica. Un nuevo enfoque funcional y organizacional para el fortalecimiento de la gestión ambiental pública, empresarial y ciudadana en el ámbito estatal*. Bogotá: SIGMA Ltda.
- Viña, G. (2003). *Bases conceptuales de auditoría ambiental como un instrumento de prevención de la contaminación. Manual Introductorio*. Bogotá D.C. Tomado de:http://www.bibliotecavirtual.info/wpcontent/uploads/2013/07/bases_conceptuales_auditoria_ambiental_gerardovina.pdf.