CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

AUDITORÍA DE DESEMPEÑO AL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

2014-2018 (junio)

CGR-CDMA No 035
Diciembre de 2018

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUDITORÍA DE DESEMPEÑO AL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (e)	Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado para el Medio Ambiente	Diego Alvarado Ortiz
Director de Vigilancia Fiscal	Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo
Directora de Estudios Sectoriales	Marisol Millán Hernández
Supervisoras	Lina María Ramírez Riaño Ximena Ordoñez Barbosa

Equipo de auditores:

Líder de Auditoría	Diego Mauricio Riaño Suárez
Integrantes del Equipo Auditor	Claudia Alexandra Parra Rodríguez
	Renson Andrey García Arengas
	Sandra María Santos Andrade Gerencia Departamental Valle del Cauca

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tabla de Contenido

1. HECHOS RELEVANTES 4

2. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS 9

2.1. OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS 10
2.2. ENFOQUE Y ALCANCE 10
2.3. METODOLOGÍA 12
2.4. LIMITACIONES 15
2.5. CONCEPTO SOBRE EL DESEMPEÑO 15
2.6. EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MECANISMOS DE CONTROL. 22
2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS 23
2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO 23

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 24

3.1 OBJETIVO ESPECÍFICO 1 28
3.1.1. Preguntas de auditoría 28
3.2. OBJETIVO ESPECÍFICO 2 50
3.2.1. Preguntas de auditoría 50
3.3. OBJETIVO ESPECÍFICO 3 59
3.3.1. Preguntas de auditoría 59

4. CONCLUSIONES 130

5. APÉNDICES Y ANEXOS 133

5.1 APENDICE 1 Fuentes de Criterio 133
5.2 APÉNDICE 2. Aplicación de la metodología 134

ANEXOS 135

Anexo 1. Formato Matriz Hallazgos 135
Anexo 2. Plan de Acción y Seguimiento CONPES 3874 de 2016 (Metas 2017-2018) 135
Anexo 3. Estadísticas actividades de reciclaje, metas se seguimiento a PGIRS 135

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

AUDITORÍA DE DESEMPEÑO AL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (e)	Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado para el Medio Ambiente	Diego Alvarado Ortiz
Director de Vigilancia Fiscal	Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo
Directora de Estudios Sectoriales	Marisol Millán Hernández
Supervisoras	Lina María Ramírez Riaño Ximena Ordoñez Barbosa

Equipo de auditores:

Líder de Auditoría	Diego Mauricio Riaño Suárez
Integrantes del Equipo Auditor	Claudia Alexandra Parra Rodríguez
	Renson Andrey García Arengas
	Sandra María Santos Andrade Gerencia Departamental Valle del Cauca

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tabla de Contenido

1. HECHOS RELEVANTES 4
2. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS 9
   2.1. OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS 10
   2.2. ENFOQUE Y ALCANCE 10
   2.3. METODOLOGÍA 12
   2.4. LIMITACIONES 15
   2.5. CONCEPTO SOBRE EL DESEMPEÑO 15
   2.6. EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MECANISMOS DE CONTROL. 22
   2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS 23
   2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO 23
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 24
   3.1 OBJETIVO ESPECÍFICO 1 28
   3.1.1. Preguntas de auditoría 28
   3.2. OBJETIVO ESPECÍFICO 2 50
   3.2.1. Preguntas de auditoría 50
   3.3. OBJETIVO ESPECÍFICO 3 59
   3.3.1. Preguntas de auditoría 59
4. CONCLUSIONES 130
5. APÉNDICES Y ANEXOS 133
   5.1 APENDICE 1 Fuentes de Criterio 133
   5.2 APÉNDICE 2. Aplicación de la metodología 134
   ANEXOS 135

   Anexo 1. Formato Matriz Hallazgos 135
   Anexo 2. Plan de Acción y Seguimiento CONPES 3874 de 2016 (Metas 2017-2018) 135
   Anexo 3. Estadísticas actividades de reciclaje, metas se seguimiento a PGIRS 135
   Anexo 4. Municipios con PGRIS actualizado sin programa de aprovechamiento 135

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. HECHOS RELEVANTES

El Plan Nacional de Desarrollo -PND 2014 – 2018, aborda la gestión de los residuos sólidos en el objetivo 5 del capítulo de Movilidad Social y en el objetivo 2 del capítulo de Crecimiento Verde, donde se establece como estrategia *"Mejorar la Gestión Sectorial para la Disminución de los Impactos Ambientales y de la Salud asociados al Desarrollo Económico Tratamiento de aguas residuales y reciclaje de residuos sólidos"*.

Así mismo, el tema del adecuado manejo de los residuos sólidos, constituye uno de los compromisos que ha asumido nuestro país a nivel internacional. Entre los cuales figuran: la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático - COP 21, aquellos generados por la integración del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE y los resultantes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, siendo una de estas acciones la internalización de los costos ambientales de la disposición de residuos sólidos en rellenos sanitarios, cuyos avances son incipientes. Hay que resaltar, que el poco avance de la gestión de residuos sólidos puede generar dificultades para el cumplimiento de dichos compromisos internacionales[1], que persiguen un enfoque integral entre lo ambiental y el servicio público de aseo.

Ahora bien, desde el contexto histórico y normativo, a nivel general, la gestión de residuos sólidos en el país se viene desarrollando a través de varios instrumentos tanto normativos como de política, desde el Código de Recursos Naturales Renovables (Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974); la Política de Gestión Ambiental Urbana de 2008, la Política para la Gestión Integral de Residuos de 1998, elaboradas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS), el CONPES 3530 de 2008 *"Lineamientos y estrategias para fortalecer el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de residuos sólidos"* expedido por el Departamento Nacional de Planeación -DNP.

Igualmente, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, expide en el año 2016 el documento CONPES 3874 *"Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos"*, que plantea el concepto de economía circular, a diferencia de la visión lineal de la Política para la Gestión Integral de Residuos de 1998.

---

[1] CONPES 3874 de 2016. Pg. 10.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De otra parte, con lo establecido en la Ley 142 de 1994, el servicio público de aseo se encuentra en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT y, en lo referente a lo ambiental, la competencia corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS; sin embargo, este ente de control considera que la entidad rectora de la gestión ambiental no ha ejercido el liderazgo necesario, dadas las condiciones que envuelven la gestión de residuos sólidos en el país, como se refiere en el presente informe.

En referencia a lo anterior, la Contraloría General de República, viene realizando evaluaciones al desempeño de las entidades sobre la implementación de algunos de estos instrumentos.

En este orden de ideas se puede citar, el informe de auditoría a la Política de Gestión Ambiental Urbana (CGR-CDMA No 2 - Abril de 2018), en el cual la Contraloría General de la República -CGR abordó entre otras, la revisión de la gestión para el manejo de residuos sólidos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS y de las Corporaciones Autónomas Regionales, durante las vigencias de 2014 a 2017, evidenciando, desaciertos y deficientes resultados en la implementación de las políticas e instrumentos institucionales, debilidades que repercuten en deterioro del ambiente.

Así mismo, se evidenció que las Entidades públicas contemplan desde una visión económica a los rellenos sanitarios como el mejor modelo para disposición de residuos sólidos, sin evaluar las implicaciones ambientales y sociales que estos representan en los territorios.

Continuando con esta línea de evaluación, la Contraloría General de la República - CGR realizó auditoría de desempeño al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS y las Autoridades Ambientales, sobre la gestión de residuos solidos en Colombia y la implementación de la Política Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos .- CONPES 3874 de 2016, vigencias 2014 a 2018 (Junio).

Ahora bien, como lo planteó el documento CONPES' 3874 de 2016, alcanzar una economía circular es una necesidad imperiosa en el mundo actual donde muchas de las materias primas escasean y se hacen más costosas, en el que la obtención de energía por los sistemas actuales resulta onerosa por la demanda de recursos y la generación de impactos ambientales y la producción de residuos desborda la capacidad de manejo de los mismos. En este contexto, la adecuada gestión de los residuos sólidos es condición imprescindible para alcanzar una economía circular y el desarrollo sostenible.

También, en el transcurso de la expedición y ejecución de las políticas para la gestión de residuos sólidos en el país, se ha pasado de abordar la gestión de los residuos sólidos desde la visión sanitaria, a una que, consideran los aspectos ambientales, sociales y económicos. Por ende, la gestión de los residuos sólidos requiere, necesariamente, la articulación interinstitucional entre un cúmulo de Entidades para el logro de los objetivos propuestos, no solo de aquellas que presentan compromisos en el CONPES 3874 de 2016, sino también de aquellas con presencia a nivel regional y local.

Por lo anterior y dadas las competencias asignadas a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente de la Contraloría General de la República -CGR, adelantó el control fiscal micro al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS y Autoridades Ambientales, y otras entidades que no pertenecen a su sector, como son: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT, Ministerio de Salud y Protección Social - MinSalud, Departamento Nacional de Planeación - DNP, Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA y Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

Algunos hechos reflejan que la gestión integral de los residuos sólidos en Colombia no ha alcanzado el desarrollo necesario, como son:

- La línea base para la adecuada toma de decisiones para al manejo adecuado de los residuos sólidos en el país, gira en torno a la información que se registra en el Sistema Único de Información –SUI, administrado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, la cual presenta deficiencias de calidad y oportunidad, requiriendo ésta ser validada para la construcción, evaluación, seguimiento y control de las políticas públicas.

- La evaluación comprendió la verificación de los avances registrados en el SisCONPES (Sistema de seguimiento a documentos CONPES y su aplicativo web SisCONPES 2.0) del Departamento Nacional de Planeación – DNP y de los documentos soporte de las actividades reportadas por las Entidades vinculadas mediante el documento CONPES 3874 de 2016, con el fin de establecer el nivel de implementación de los objetivos formulados en la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, estableciendo que el indicador de eficacia, dado por la cantidad de acciones iniciadas y terminadas (de 19 posibles acciones identificadas, para el periodo 2017-II a 2018-I), arroja como resultado, un avance del 37%, toda vez que de 19 acciones definidas en el Plan de Acción y Seguimiento – PAS,tan sólo 7 presentan cumplimiento.

- Otro aspecto, es la débil evaluación del diseño e implementación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos –PGIRS, como instrumento articulador de la política de gestión de residuos sólidos, repercute en que el mismo sea sólo un requisito por cumplir, sin comprender la importancia que tiene en la gestión de los residuos sólidos en el país.

  Según información recibida de las Autoridades Ambientales, al mes de junio de 2018, de los 1066 municipios tan sólo 136 (esto es el 12,8%), no han realizado la actualización de los PGIRS; a este escenario, se suma el hecho que 715 municipios de los mismos 1066 reportados (67,%), no se ajustan a lo dispuesto en la Resolución 754 de 2014, que establece la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los PGIRS.

- Con relación al tema de aprovechamiento se tienen estadísticas bajas sobre población y programas de aprovechamiento, pues el 79% de la población recicladora no se encuentra dentro del proceso de formalización y tan solo el 50% de las organizaciones de recicladores acogidos al programa se encuentran bajo la supervisión de la Superintendencia de Servicios Públicos – SSPD y aún es evidente la falta de cultura de separación en la fuente, aunado al escaso seguimiento y control de las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento, lo que incide en los resultados del adecuado manejo de los residuos sólidos.

  Otros casos, se relacionan con los deficientes reportes al Sistema Único de Información -SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD, por parte de operadores y recicladores, de la información sobre toneladas efectivamente aprovechadas (Aforadas y no aforadas), cuyas diferencias significativas darían lugar a un proceso de revisión por parte de ésta entidad, debido a que las mismas vienen generando conflictos de orden social y económico, que además inciden en la tarifa componente aprovechamiento. (Resolución CRA 659 de 2013).

- Respecto a la disposición final de residuos sólidos en el país, se continúa dando prioridad a la tecnología de relleno sanitario, persistiendo con la visión lineal para la gestión de residuos sólidos.

  Un caso de estudio es el Relleno Sanitario Doña Juana en Bogotá, el cual presenta una situación compleja desde el punto de vista económico y ambiental, al considerar particularidades sobre el trámite de la actuación administrativa (Solicitud de modificación de la tarifa del servicio de aseo), vida útil, permiso de vertimientos y estructura tarifaria, al margen del cumplimiento de las normas ambientales.

Otro caso que evidencia la inadecuada gestión de los residuos sólidos urbanos se presenta en el área metropolitana de Bucaramanga relleno sanitario El Carrasco, dada la incapacidad institucional para implementar medidas para la gestión de residuos sólidos diferentes a la declaratoria de emergencia sanitaria por cinco (5) ocasiones desde el año 2011, impidiendo el cierre definitivo de este sitio de disposición final.

- Finalmente, de la evaluación realizada para los años 2016, 2017 y 2018, se encuentra un incumplimiento generalizado por parte de los operadores de los Rellenos sanitarios del país, debido a que no se evidenció la adecuada constitución de la provisión, asignación y registro, en el monto de los recursos económicos que se deben destinarse para las actividades de cierre, clausura y posclaura de sitios de disposición final, en cumplimiento de las Resoluciones CRA 351 de 2005 y CRA 720 de 2015.

Los anteriores hechos, reflejan la deficiente gestión en el manejo de los residuos sólidos en el país, por ello, las situaciones establecidas por este ente de control serán comunicados a las autoridades según su competencia, en concordancia con lo establecido Guía de Auditoría de Desempeño - GAD[2].

[2] CGR. 2017. Guía de Auditoría de Desempeño. Pg. 93.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Bogotá

Doctor
RICARDO LOZANO PICÓN
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESAROLLO SOSTENIBLE - MADS
Ciudad

Señores
DIRECTORES
CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES
Ciudad

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2018, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría de Desempeño al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y a las autoridades ambientales, en desarrollo de la política para el manejo de los residuos sólidos en Colombia, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: de economía, eficiencia y eficacia, con los que fueron administrados los recursos, así como los resultados de la gestión adelantada para dar cumplimiento a los objetivos formulados en la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (CONPES 3874-2016).

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría (NIA), las normas internacionales de entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI) y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

2.1. OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS

Evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades ambientales en desarrollo de la política para el manejo de los residuos sólidos en Colombia.

Objetivos específicos:

I. Evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS frente a las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en Colombia.

II. Evaluar la gestión de las autoridades ambientales en el tema de residuos sólidos enfocado al seguimiento de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS y la promoción del aprovechamiento de residuos.

III. Evaluar el desempeño de las autoridades ambientales en el seguimiento y control de los sitios de disposición final.

2.2. ENFOQUE Y ALCANCE

La Auditoria de desempeño puede utilizar diferentes enfoques: orientado al sistema, el cual examina el funcionamiento adecuado de los sistemas de gestión; orientado a resultados, que evalúa si los objetivos en términos de resultados o productos han sido alcanzados como se deseaba o si los programas y servicios operan como se esperaba; y orientado al problema, que verifica y analiza las causas de los problemas particulares o desviaciones de los criterios establecidos. Para el caso de esta auditoría, se utilizó el enfoque orientado a resultados, con el fin de establecer si las directrices fijadas para implementar la gestión integral de residuos sólidos como política nacional de interés social, económico, ambiental y sanitario han contribuido al fomento de la economía circular, del desarrollo sostenible, de la adaptación y la mitigación al cambio climático, en el marco de los 4 objetivos formulados en la política para el manejo de los residuos sólidos en Colombia.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

a) Entidades a ser auditadas - Procesos relevantes en cada entidad.

Como lo señala la Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos – CONPES 3874-2016, ésta es liderada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS y el Departamento Nacional de Planeación -DNP.

Por lo tanto, la evaluación se centró en el proceso articulación e implementación de la Política Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos de 1998 en el sector ambiental y en las acciones definidas en el Plan de Acción del CONPES 3874-2016.

b) Las Corporaciones Autónomas Regionales, sin acciones en establecidas en el Documento CONPES 3874-2016, las cuales desarrollan un papel importante en el seguimiento y control en la gestión de los residuos sólidos en cumplimiento de sus funciones.

c) La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA en su función de seguimiento y control a la licencia ambiental de los rellenos sanitarios, especialmente los rellenos sanitarios de Doña Juana y el Carrasco.

d) Teniendo en cuenta otros actores involucrados en la implementación del CONPES 3874-2016, se solicitó y evaluó la información de: la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME y el Ministerio de Educación Nacional – MEN.

e) Así mismo, se solicitó información a las Autoridades Ambientales Urbanas: Secretaria Distrital de Ambiente – SDA de Bogotá D.C., Área Metropolitana Valle de Aburrá - AMVA, Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB, Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA de Cali, Departamento Administrativo Distrital para la Sostenibilidad Ambiental – DADSA de Santa Marta, Establecimiento Público Ambiental de Cartagena - EPA de Cartagena, Establecimiento Público Ambiental de Buenaventura - EPA de Buenaventura y Barranquilla Verde.

Como marco normativo para realizar la evaluación de las entidades que no son sujeto de control de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente se tuvo en cuenta los siguientes criterios:

- El Decreto Ley 267 de 2000 que establece en el artículo 54: *"Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. Además de las funciones comunes a las contralorías delegadas de que trata el artículo 51, son funciones adicionales de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente:*
  (...)
  5. Dirigir la vigilancia de la gestión fiscal integral de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental y a las demás entidades que reciban o administren recursos públicos para la gestión ambiental".

- La Resolución Reglamentaria Ejecutiva 044 de 2018 de la Contraloría General de la República, que señala en el parágrafo 2 del artículo 3 que la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente ejercerá la vigilancia de la gestión fiscal integral de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental y a las demás entidades que reciban o administren recursos públicos para la gestión ambiental.

- El concepto de la Oficina Jurídica de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente CGR-OJ 231 de 2017 que señala: *"Debe entenderse entonces que el numeral 5° del artículo 54 del Decreto Ley 267 de 2000 atribuye a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente el control fiscal en el marco de la gestión ambiental, sin diferenciar la sectorialización de las entidades involucradas en la misma; sin perjuicio de la competencia general de las respectivas Contralorías Delegadas Sectoriales para ejercer la vigilancia fiscal de las entidades pertenecientes a su respectivo sector (...)".*

2.3. METODOLOGÍA

La Metodología utilizada por el equipo de Auditoria para abordar los objetivos y las preguntas de auditoria, se basa en el análisis de contenido, acorde con la Guía de implementación de las ISSAI, relacionada con dicha auditoría[3] en sus tres fases[4].

Se siguieron los lineamientos establecidos en la Guía de Auditoria de Desempeño[5], para la recolección de datos, como fue la aplicación de cuestionarios, entrevistas, revisión documental, observación, análisis con expertos y visitas de campo.

---

[3] INTONSAI - IDI. Agosto 2014. Lima Perú. Numeral 5.5.4 Análisis de contenido (Bardin – Análise de conteúdo, 1970). Pg. 104.

[4] "En la primera, pre-análisis se organizan los datos y se establecen los procedimientos para efectuarlo. En la segunda fase se ejecuta la codificación, la separación y la enumeración. En la tercera fase se interpretan los resultados".

[5] Resolución Reglamentaria Orgánica 0015-2017 de 2017 Contraloría general de la república. Por la cual se adopta la guía de auditoría de desempeño como instrumento de control fiscal posterior y selectivo, en el marco de la implementación de las normas internacionales de auditoría para las entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI).

Se analizó la gestión lograda en desarrollo de la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de 1998 y en el marco del CONPES 3874 de 2016, liderado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS; se estableció el avance reportado al 2017-2018 (junio) sobre las acciones alcanzadas por cada uno de los actores o responsables de la implementación del CONPES 3874 de 2016, definidas en el Plan de Acción y Seguimiento – PAS; en dicho Plan, aparecen consignadas las metas proyectadas a corto, mediano y largo plazo hasta el año 2030, al igual que la elaboración de una serie de instrumentos normativos que permitan alcanzar las metas propuestas.

Cabe resaltar que las Autoridades Ambientales y los entes territoriales no tienen responsabilidades directas en el CONPES 3874 de 2016, sin embargo, los instrumentos que se profieran para la ejecución del mismo les impondrán responsabilidades.

Adicionalmente, las Corporaciones Autónomas Regionales tienen obligaciones legales relacionadas con los residuos sólidos, por lo que la gestión que éstas realicen tiene incidencia directa sobre las metas del CONPES 3874 de 2016.

La ejecución de la auditoria se realizó con base en el desarrollo del programa de auditoria que comprende la definición de procedimientos sobre definición de fuentes y criterios, la recopilación, análisis de los datos, contrastados con las evidencias y visitas de campo, que permiten dar respuesta a las preguntas formuladas dentro de los objetivos propuestos en la presente auditoría.

La evaluación comprendió la verificación de los avances registrados en el SisCONPES (Sistema de seguimiento a documentos CONPES y su aplicativo web SisCONPES 2.0) del Departamento Nacional de Planeación – DNP y de los documentos soporte de las actividades reportadas por las Entidades vinculadas mediante el documento CONPES 3874 de 2016, con el fin de establecer el nivel de implementación de los objetivos formulados en la Política para la gestión Integral de Residuos Sólidos.

Además, se analizó la información reportada por 32 Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y 7 Autoridades Ambientales Urbanas (SDA, AMVA, AMB, DAGMA, DADSA, EPA Cartagena y Barranquilla Verde).

A continuación, se sintetizan las respuestas a las preguntas e hipótesis formuladas junto con la relación de hallazgos:

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

TABLA 1. CONSOLIDADO DE OBJETIVOS Y HALLAZGOS

Objetivo Específico 1	**Evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS frente a las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en Colombia**	
Pregunta	**Hallazgo**	**Responsable**
1. ¿La Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (CONPES 3874-2016) contribuye a las necesidades del país identificadas por el mismo documento y tuvo en cuenta la Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de 1998?	No. 1	MADS - MVCT - DNP
	No. 2	
2. ¿Se han desarrollado acciones orientadas a la promoción de investigación e innovación de alternativas de valorización energética a partir de residuos sólidos, que propenda por la reducción del número y tamaño de los rellenos sanitarios en el país (vigencias 2017-2018)?	No. 3	MVCT
3. ¿Las políticas, instrumentos y reglamentaciones lideradas por el MADS y las entidades involucradas en la gestión de residuos sólidos del CONPES (DNP, MVCT, MEN, DANE, CRA, SSPD y UPME) han contribuido al logro de las metas de aprovechamiento de residuos sólidos (vigencias 2017-2018)?	No. 4	SSPD – MVCT y las Corporaciones (CDMB - CORPONOR – CORPOCESAR)
	No. 5	CARDER - CODECHOCÓ - CORANTIOQUIA - CORPOBOYACÁ - CORPOGUAJIRA - CORPONARIÑO - CORPORINOQUIA - CVS – MADS - MVCT
	No. 6	SSPD y las Corporaciones (CAR – CORANTIOQUIA – CORMACARENA – CORPORINOQUIA – CORPONARIÑO – CVS – CORPOBOYACÁ – CORPAMAG – CAS – CRA – CORPOGUAJIRA – CORPOCESAR)
4. ¿El resultado de los indicadores y actividades implementadas por el MADS definidas en el Plan de Acción de la Política Nacional para la gestión Integral de Residuos Sólidos (CONPES 3874-2016) han contribuido a logro de las metas y objetivos formulados en esta Política de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia (vigencias 2017-2018)?	No. 7	MADS - MVCT – DNP

Objetivo Específico 2	**Evaluar la gestión de las autoridades ambientales en el tema de residuos sólidos enfocado al seguimiento de los PGIRS y la promoción del aprovechamiento de residuos**	
Pregunta	**Hallazgo**	**Responsable**
¿Las actividades de vigilancia, seguimiento y control y asesoría técnica de las Corporaciones Autónomas Regionales frente al seguimiento de los PGIRS han contribuido al aprovechamiento de los residuos sólidos para las vigencias 2017-2018?	No. 8	MVCT - MADS
	No. 9	MADS
	No. 10	

Objetivo Específico 3	Evaluar el desempeño de las autoridades ambientales en el seguimiento y control de los sitios de disposición final	
Pregunta	Hallazgo	Responsable
¿Las actividades de vigilancia, seguimiento y control de las CARs y la ANLA respecto de los rellenos sanitarios seleccionados han contribuido a la eficiente gestión de los sitios de disposición final para las vigencias 2017-2018?	No. 11	ANLA - CARs
	No. 12	ANLA
	No. 13	
	No. 14	SSPD
	No. 15	
	No. 16	
	No. 17	
	No. 18	
	No. 19	CAS
	No. 20	
	No. 21	CDMB
	No. 22	CODECHOCÓ
	No. 23	
	No. 24	CVC
	No. 25	MVCT - CODECHOCÓ
	No. 26	CVC
	No. 27	MADS – SSPD - CRA – MVCT - DNP
	No. 28	SSPD

Elaboró: Equipo Auditor

En el Anexo 1. Se encuentra el Formato de la Matriz de Hallazgos con la descripción de todos y cada uno de los hallazgos producto de la presente auditoría de desempeño.

2.4. LIMITACIONES

En el trabajo de auditoría, no se obtuvo reporte de información por parte del Establecimiento Público Ambiental de Buenaventura, lo que impide conocer la gestión misional en relación con el manejo de los residuos sólidos en su respectiva jurisdicción.

2.5. CONCEPTO SOBRE EL DESEMPEÑO

Los resultados de la presente auditoria permiten establecer el desempeño institucional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS en el diseño, formulación e implementación de la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos - CONPES 3874 de 2016, así como la gestión realizada por las Autoridades Ambientales, en el control y seguimiento, de actividades de aprovechamiento y disposición final, para el adecuado manejo de los residuos sólidos en Colombia, durante las vigencias 2014-2018 (junio).

De otra parte, se consideran los resultados de las acciones implementadas por otras Entidades del orden nacional como son: el DNP, MVCT, CRA, SSPD, MEN, DANE, UPME, que participan en dicho proceso.

La Contraloría General de la República -CGR, estableció deficiencias en la gestión del adecuado manejo de los Residuos Sólidos, relacionadas con los siguientes temas:

a) Del avance de las metas del CONPES 3874 de 2016

El CONPES 3874 de 2016 establece 19 acciones en total, a ser cumplidas por parte de las Entidades involucradas, así como las metas que éstas deben lograr.

En la vigencia 2017, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS le corresponde ejecutar 9 acciones, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT le corresponde llevar a cabo 4 acciones, al Departamento Nacional de Planeación – DNP le corresponde desarrollar 3 acciones y a las Entidades Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y Ministerio de Educación Nacional – MEN, les corresponde adelantar 1 acción a cada una, para un total de 19 acciones (Anexo 2. Plan de Acción CONPES 3874 de 2016).

La CGR realizó análisis de los avances de las metas establecidas en el Plan de Acción y Seguimiento – PAS del CONPES 3874 de 2016, estableciendo que el indicador de eficacia, dado por la cantidad de acciones iniciadas y terminadas (de 19 posibles acciones identificadas, para el periodo 2017-II a 2018-I), arroja como resultado, para este periodo, un indicador de eficacia del 37%, toda vez que de 19 acciones definidas en el Plan de Acción y Seguimiento – PAS, 7 presentan cumplimiento, tal como se observa en la siguiente fórmula:

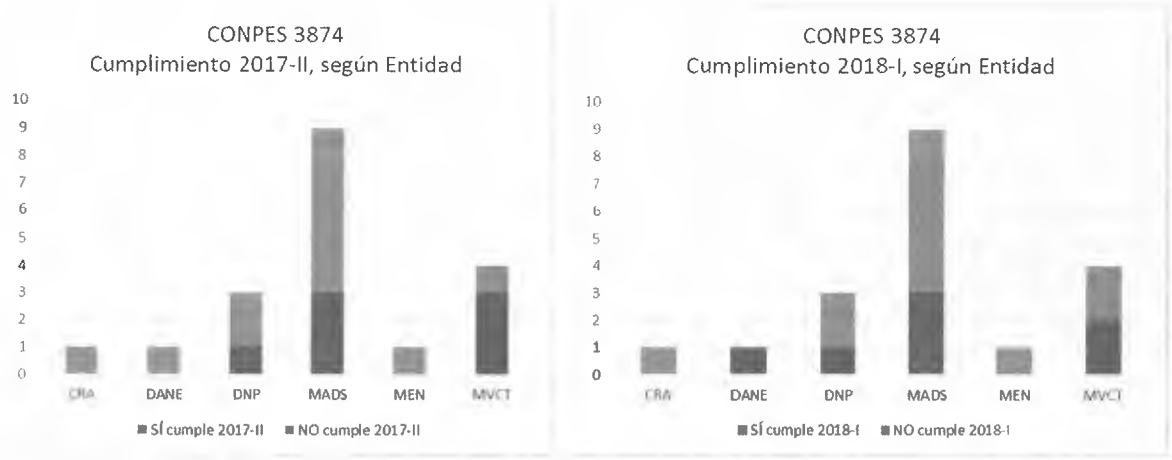
$$\boldsymbol{indicador\ de\ eficacia} = \frac{\boldsymbol{7\ acciones\ en\ cumplimiento}}{\boldsymbol{19\ acciones\ a\ ejecutar\ en\ total}} = 37\%$$

Además, algunas acciones aún no presentan avances, debido a las dificultades que se han presentado desde el proceso de formulación de las metas y sus respectivos hitos, para los casos de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA, actividades 1.13 "Expedir regulación para reconocimiento dentro de las tarifas del servicio de seo de la obligatoriedad de contar con sistemas de extracción, captura activa y pasiva para el manejo de gases" y de la línea de acción 4.1 "Crear la Cuenta Ambiental y Económica de Residuos Sólidos como herramienta de información oficial para el seguimiento, control y toma de decisiones en la Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS); así como definir los indicadores correspondientes. Hito 2 "Hito 2: Realización de pruebas piloto=20%.

Hito 3: Boletín con resultados=60%."

La siguiente gráfica ilustra el indicador de eficacia, donde se observa el número de acciones que cada una de las distintas Entidades presentan con cumplimiento, número de acciones que no están cumpliendo para el segundo semestre del año 2017 (2017-II) y primer semestre del año 2018 (2018-I), en la implementación de sus compromisos en el Plan de Acción y Seguimiento – PAS del CONPES 3874 de 2016.

GRÁFICA 1 y 2. INDICADOR DE EFICACIA 2017-II y 2018-I[6]



Fuente: CONPES – DNP. Elaboró y proyectó Equipo Auditor

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, Entidad con más acciones a ejecutar (9 en total), en el 2018-I mantiene el nivel de avance, de 3 acciones en cumplimiento. Se resalta que no está cumpliendo 6 acciones, siendo su indicador de eficacia del 33%.

Para el caso del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, Entidad que debe llevar a cabo 4 acciones, su indicador de eficacia, en 2017-II, fue el 75%.

El Departamento Nacional de Planeación – DNP le compete desarrollar 3 acciones y, tanto en 2017-II como en 2018-I, ha estado cumpliendo con 1 acción, por lo que su indicador de eficacia se ha mantenido en el 33%, en ambos periodos.

---

[6] La Información 2018-I corresponde a la ponderación que hace la CGR, en forma proporcional, al cumplimiento de metas por parte de la Entidades involucradas.

En cuanto al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, presenta la ejecución de 1 acción, en este último periodo.

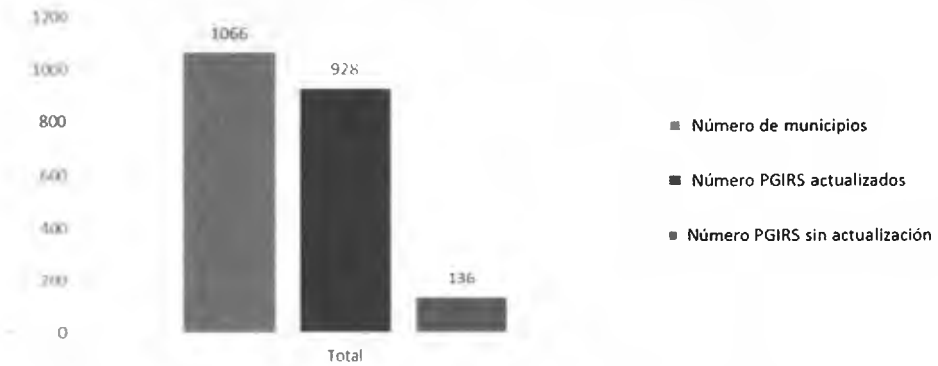
Finalmente, las Entidades Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA y Ministerio de Educación Nacional – MEN, no presentan avances en sus compromisos, con un indicador de eficacia del 0%.

b) De los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS

Los bajos resultados en la gestión de los residuos sólidos en el país, obedece entre otras, al desempeño de las Autoridades Ambientales en el seguimiento a las metas de aprovechamiento de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, que a su vez guardan estrecha relación con otros programas del PGIRS, el Plan de Desarrollo Municipal y el ordenamiento territorial, e igualmente en la promoción del aprovechamiento de residuos sólidos en su jurisdicción. En el presente informe se exponen hallazgos que contextualizan lo descrito, a saber: la participación de las autoridades ambientales en la elaboración de los PGIRS, las metas de aprovechamiento de los PGIRS, la formalización de recicladores de oficio y sus garantías de protección, la separación en fuente y la recolección selectiva y seguimiento en las Estaciones de Clasificación Ambiental – ECAS.

Respecto de la actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, por parte de todos los municipios del país, de acuerdo con la información recibida de las Autoridades Ambientales, a junio de 2018, aún 136 municipios, de los 1066 reportados (es decir, el 12,8%), no han llevado a cabo tal actualización, como se ilustra en la Gráfica No. 3.

GRÁFICA 3. ACTUALIZACIÓN DE LOS PGIRS, POR PARTE DE LOS MUNICIPIOS DEL PAÍS



Elaboró: Equipo auditor, basado en información aportada por Autoridades Ambientales

A este escenario se suma el hecho que tan sólo 351 municipios, de los 1066 reportados (o sea, el 33%), se ajustan a la Resolución 754 de 2014, que establece la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS.

c) Del aprovechamiento de residuos sólidos

Si bien el CONPES 3874 de 2016 señala la imperante necesidad de pasar de un modelo lineal de manejo de residuos sólidos a uno circular, el cual busca que los residuos y el uso de recursos se reduzcan al mínimo y que se conserven dentro de la economía cuando un producto ha llegado al final de su vida útil, con el fin de volverlos a utilizar repetidamente y seguir creando valor; lo cierto es que en Colombia no se están cumpliendo con los mínimos fundamentales para que este proceso se lleve a cabo.

Lo anterior se debe, entre otras razones, a que aún se argumenta que los rellenos sanitarios son la opción más económica para el manejo y disposición de residuos sólidos dado que no se han internalizado los costos ambientales que acarrea su operación; en la mayor parte del territorio nacional no se realiza seguimiento a las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento -ECAS, con lo cual se desconocen los datos y dinámica real de aprovechamiento; el 79% de la población recicladora no se encuentra dentro del proceso de formalización y tan solo el 50% de las organizaciones de recicladores acogidos al programa se encuentran bajo la supervisión de la Superintendencia de Servicios Públicos -SSPD; en la mayoría de los municipios colombianos no se realiza separación en fuente ni recolección selectiva de residuos y las alternativas diferentes a rellenos sanitarios que son mundialmente utilizadas aún no son de interés nacional.

De otra parte, mediante Resolución CRA 659 de 2013, se estableció procedimiento para el caso de devoluciones, con el fin de establecer las toneladas efectivamente aprovechadas.

Sin embargo, como lo señala la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, tanto operadores como recicladores no están ingresando la información al Sistema Único de Información –SUI, como corresponde, generando inconsistencias relacionadas con las toneladas efectivamente aprovechadas (Aforadas y no aforadas[7]), arrojando diferencias significativas, como se evidenció en los casos

[7]Dicc. RAE: Significado de Aforar Calcular la capacidad de una cosa o bien la cantidad exacta de lo que contiene.

analizados para las vigencias 2016 a 2018 (octubre) y que se presentan en la siguiente tabla:

TABLA 2. TONELADAS EFECTIVAMENTE APROVECHADAS 2016-2018 (Octubre)

Municipio	NO aforadas y reportadas por año			Aforadas y reportadas por año		
	2016	2017	2018 -Oct. 31	2016	2017	2018 -Oct. 31
Bogotá	78.561	449.490	617.133	669	1.812	131
Medellín	5.309	14.378	18.656	-	-	-
Santa Marta	606	1.137	1.797	-	-	-
San Andrés	-	-	-	-	-	-
Pereira	90	528	3.137	-	-	10
Barranquilla	1.168	6.395	20.548	-	-	-

Fuente: SSPD -SUI - Consulta Dic. 04 de 2018

La tabla presenta las toneladas efectivamente aprovechadas no aforadas por año frente a las aforadas, en el mismo periodo de tiempo, en las vigencias 2016 a 2018 (Octubre), de ciudades como Bogotá, Medellín, Santa Marta, San Andrés, Pereira y Barranquilla, tomadas como ejemplo; de lo que se observa que la información no es completa y que, además, arroja diferencias representativas, como, resulta ser el caso de la ciudad de Bogotá, donde se observan diferencias del 11743%, 24806% y 471094%, en 2016, 2017 y 2018 (Octubre31), respectivamente, a todas luces exorbitantes, lo cual, según la Resolución CRA 659 de 2013, daría lugar a un proceso de devolución de una porción de lo cobrado en la tarifa del servicio de aseo a favor de los suscritores de dicho servicio, toda vez que la fórmula tarifaria para este servicio tiene uno de sus componentes en función de las toneladas de residuos sólidos efectivamente aprovechadas No Aforadas, el cual debe recalcularse cuando las diferencias con las mismas toneladas de residuos sólidos pero, en este caso, AFORADAS, resultan significativas, lo que, de paso, daría lugar a una revisión de todo el tema de aprovechamiento.

d) De los sitios de disposición final

En el seguimiento y control de los sitios de disposición final, los casos evaluados en el presente informe dan cuenta de las múltiples alertas sobre el deterioro progresivo de las zonas donde se encuentran emplazados los sitios de disposición final, por lo que la internalización de costos ambientales entra a jugar un papel definitivo en la viabilización de las alternativas que permitan la protección de los recursos naturales renovables y se logre gestionar los residuos sólidos de forma eficiente y eficaz para el país.

Algunos casos evaluados, permiten evidenciar la problemática ambiental presente en Bogotá con el relleno sanitario Doña Juana, que presenta deficiencias sobre su

estructura tarifaria, el manejo de sus vertimientos y su vida útil, al margen de las normas ambientales, así como en Santander, Choco y el Valle del Cauca; los cuales se describen en el presente informe.

Relleno sanitario Doña Juana:

El caso del relleno sanitario Doña Juana, obedece a una solicitud de modificación tarifaria, donde se exponen "particularidades" cuyo origen se presenta en razón a la solicitud de modificación de la tarifa del servicio de aseo realizada en el año 2018.

Frente a esta situación, este ente de control considera que el resultado obtenido, cual es la actualización tarifaria del relleno sanitario Doña Juana, expresada en la Resolución CRA 843 de 2018, no se ajusta a los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia, al momento de: **a)** avalar como ciertas varias pruebas aportadas por el operador del relleno sanitario Doña Juana, en su escrito de solicitud de actualización tarifaria cuando, en la realidad, éstas no tenían los soportes suficientes para ser tomadas en cuenta como "particularidades" en dicho proceso de actualización; **b)** fijar una vida útil más allá de la que establece la Licencia Ambiental del relleno sanitario Doña Juana o su capacidad remanente; y **c)** permitir el cobro inmediato de la tarifa Costo de Tratamiento de Lixiviados -CTL sin que el operador del relleno sanitario cuente con un permiso de vertimientos ni con una PTAR que cumpla con los parámetros exigidos por la autoridad ambiental; lo que no le permite prestar el servicio de tratamiento de lixiviados, trasladando sus ineficiencias al usuario; considera que el sólo hecho de autorizar que la vida útil del relleno sanitario Doña Juana vaya más allá del tiempo de la Licencia Ambiental que le ha sido otorgada va en contra, precisamente, de la normatividad ambiental.

e) Constitución provisiones para actividades de cierre, clausura y postclausura en rellenos sanitarios

Otro tema, sobre el cual la Contraloría General de la República - CGR, llama la atención esta relacionado con la falta de certeza sobre los recursos que deben ser destinados para las actividades de cierre, clausura y posclausura, de los rellenos sanitarios del país, dado que se avecina el vencimiento de su vida útil para la mayoría de estos sitios de disposición final, como lo ha señalado tanto el Departamento Nacional de Planeación -DNP como la misma Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD.

Lo anterior, se sustenta en que de un total de 98 Rellenos Sanitarios, reportados por ésta Superintendencia a nivel nacional, para los años 2016, 2017 y 2018, tan sólo el

25.5% presentan información (incompleta) sobre provisiones para las actividades de Cierre, Clausura y Posclausura.

La CGR, realizó verificación documental sobre los estados financieros para las vigencias 2015, 2016 y 2017 de algunas empresas que operan rellenos sanitarios en Cali, Antioquia, Santander y Bogotá, con el fin de verificar sus registro contables en la constitución de este tipo de provisiones, sin embargo, evidenció que no se tiene certeza del sistema utilizado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD que garantice llevar el adecuado registro y control de estos recursos.

2.6. EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MECANISMOS DE CONTROL.

La calificación se obtuvo como resultado de evaluar los procesos identificados para cada entidad en la matriz (ver Anexo No. 3 *Matriz Riesgos Inherentes, Fraudes y Controles*), así como las actividades y los factores de riesgo asociados. Finalmente, se ponderó, para cada Entidad, la evaluación del diseño del control (con una importancia relativa del 30%) y la evaluación de la efectividad de los controles (con una importancia relativa del 70%), acorde con lo establecido en la Guía de Auditoría de Desempeño.

La evaluación de riesgos se centró en los procesos de implementación, resultado e impacto y de evaluación y seguimiento, que deben ser ejecutados por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, el cual arroja una calificación de 1.9 (con deficiencias), relativa a la calidad y eficiencia de los mecanismos de control, así:

TABLA 3. EVALUACIÓN DE RIESGOS EN LOS MECANISMOS DE CONTROL

CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DE MECANISMOS DE CONTROL		1,9
De 1 a <= 1,5	Eficiente	CON DEFICIENCIAS
De >= 1,6 a <= 2	Con deficiencias	
De >= 2,1 a 3	Ineficiente	

Fuente: Matriz Riesgos Inherentes, Fraudes y Controles

Lo anterior, se sustenta en los controles evaluados, que permiten evidenciar deficiencias en la información, la cual constituye la base de todos los procesos estratégicos, como en los procesos de seguimiento al Plan de Acción y Seguimiento –

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

PAS del CONPES 3874 de 2016, a los registros SisCONPES, a los PGIRS, al aprovechamiento de residuos sólidos y a los sitios de disposición final.

2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 28 hallazgos administrativos.

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

La(s) entidad(es) debe(n) suscribir un Plan de Mejoramiento, con las acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la Contraloría General de la República – CGR, conforme a la Resolución 07350 de 2013, dentro de los quince (15) días calendario siguiente al recibo del presente informe.

Atentamente,

DIEGO ALVARADO ORTIZ
Contralor Delegado para el Sector Medio Ambiente

Aprobó: Comité Técnico No. 51 del 06 de Diciembre de 2018
Revisó: Javier Gutierrez Oviedo. Director Vigilancia Fiscal -CDMA
Lina María Ramírez Riaño, Supervisora
Elaboró: Equipo Auditor

c.c. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT
Ministerio de Educación Nacional – MEN
Ministerio de Salud y Protección Social – MinSalud
Ministerio de Minas y Energía – MME
Departamento Nacional de Planeación – DNP
Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE
Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD
Unidad de Planeación Minero Energética – UPME

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

En el Plan Nacional de Desarrollo PND -2014 – 2018, la gestión de los residuos sólidos se aborda en el objetivo 5 del capítulo de Movilidad Social y en el objetivo 2 del capítulo de Crecimiento Verde.

El objetivo 5 del capítulo Movilidad Social, definido como *"Impulsar la planificación, actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad",* tiene como propósito, entre otros, elevar las condiciones de vida de las personas a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad (vivienda y su entorno, agua potable y saneamiento básico).

Para esto, en la estrategia de Acceso a agua potable y saneamiento básico (APSB) propone fomentar la estructuración e implementación de esquemas de prestación sostenibles y fortalecer la sostenibilidad ambiental asociada a la prestación de los servicios de Saneamiento Básico -APSB. Además, desarrollar instrumentos normativos orientados a hacer más eficiente la operación de los sitios de disposición final y la promoción de investigación e innovación; así como instrumentos para que puedan implementarse medidas excepcionales cuando se presenten riesgos que afecten la prestación del servicio público de aseo. De igual forma, fortalecer los procesos y alianzas para el desarrollo de esquemas inclusivos de reciclaje, promoción de cadenas productivas y la estructuración de un observatorio para monitoreo y seguimiento del reciclaje y el aprovechamiento.

Bajo este contexto, la evaluación definió tres objetivos específicos, relacionados con la formulación, diseño e implementación del CONPES 3874 DE 2016, estudios o investigaciones tendientes a establecer nuevas tecnologías que brinden otras formas de disposición final, control y manejo dado al tema de aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos.

- **Metas del Plan de Acción y Seguimiento -PAS, del CONPES 3874 de 2016**

Para las vigencias 2017 y 2018, el PAS lo integran 19 actividades las cuales se presentan en el Anexo 2:

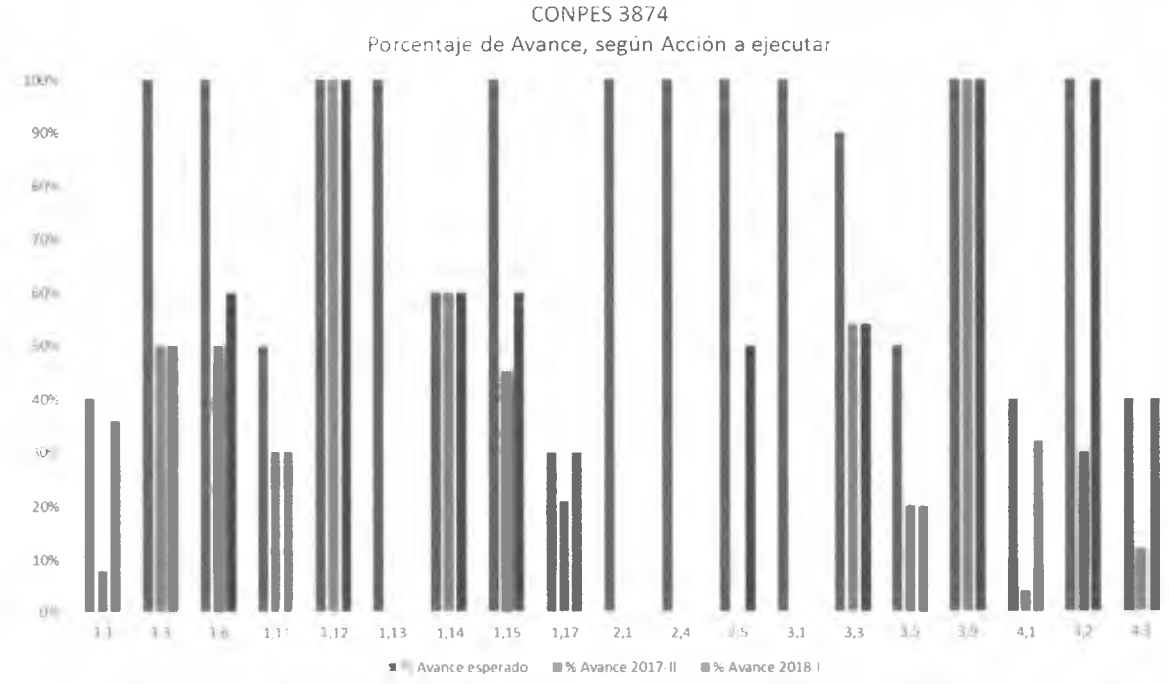
- MADS le corresponde ejecutar 9 acciones: Su indicador de eficacia es de 33%, para ambos períodos, cumpliendo 3 acciones.
- MVCT le corresponde ejecutar 4 acciones: Su indicador de eficacia es del 75% en 2017-II, cumpliendo 3 acciones,

- DNP le corresponde ejecutar 3 acciones: Su indicador de eficacia es de 33%, cumpliendo con 1 acción en ambos periodos.
- CRA le corresponde ejecutar 1 acción: Su indicador de eficacia del 0%, no ha dado cumplimiento a las acciones en ambos periodos, 2017-II y 2018-I.
- DANE le corresponde ejecutar 1 acción: Su indicador de eficacia es 100%, pasó no cumplida en 2017-II, a cumplida en 2018-I
- MEN le corresponde ejecutar 1 acción: Su indicador de eficacia del 0%, no ha dado cumplimiento a las acciones en ambos periodos, 2017-II y 2018-I.

Al analizar el porcentaje de avance de cada acción, se obtiene la Gráfica No. 4, que muestra el avance por actividad.

Para cada acción, la barra de la izquierda muestra, de acuerdo al CONPES 3874 de 2016, el porcentaje de avance que se espera que la Entidad responsable de determinada acción deba lograr al finalizar el término que le fija dicho documento CONPES; la barra del medio muestra el porcentaje de avance obtenido en el segundo semestre de 2017 (2017-II); y la barra de la derecha muestra el porcentaje de avance obtenido en el primer semestre de 2018 (2018-I).

GRÁFICA 4. PORCENTAJE DE AVANCE DE LAS ACCIONES ESTABLECIDAS EN EL PLAN DE ACCIÓN Y SEGUIMIENTO – PAS (2017-II Y 2018-I)



Fuente: CONPES-DNP – Elaboró Equipo Auditor

El Gráfico No. 4 permite concluir:

- En 2017-II, había 2 acciones terminadas, a saber: 1.12 y 3.9.
- En 2018-I, había 3 acciones terminadas, a saber: 1.12, 3.9 y 4.2.
- En 2017-II, había 7 acciones en cumplimiento, a saber: 1.12, 1.6, 1.14, 1.7, 3.3, 3.5 y 3.9.
- En 2018-I, había 7 acciones en cumplimiento, aunque, como se observa, no son todas las acciones que se están cumpliendo en 2018-I, las mismas que se cumplieron en 2017-II, a saber: 1.12, 1.14, 1.17, 3.9, 4.1, 4.2 y 4.3.
- En 2017-II, había 5 acciones con 0% de avance, a saber: 1.13, 2.1, 2.4, 2.5 y 3.1.
- En 2018-I, había 4 acciones con 0% de avance, a saber: 1.13, 2.1, 2.4 y 3.1.

El Departamento Nacional de Planeación – DNP, Entidad que administra el SisCONPES, informa que, en el primer semestre de 2018 (2018-I), las siguientes acciones: 1.1, 1.17, 3.3, 3.5 y 4.3 presentan avances que ya han sido revisados por el grupo CONPES. En algunos casos, estos avances del 2018 debieron ocurrir en el 2017, sin embargo, éstos no han sido publicados o incluidos en el mencionado sistema de información.

De manera similar, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS informa de nuevos desarrollos en la implementación de las acciones de su competencia, a saber: 1.1, 1.15, 2.1, 4.1 y 4.2.

- **Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS**

La situación actual del manejo de los Planes de Gestión Integral de Residuos sólidos – PGIRS, frente al desempeño de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, en su función de seguimiento y control al cumplimiento de las metas de aprovechamiento.

Actualmente en 6 departamentos – especialmente 27 municipios de Chocó y Antioquia, se presenta actividades de reciclaje en los frentes de trabajo de los rellenos sanitarios, a pesar, de la Política de 1998 y de la prohibición expresa contenida en el artículo 24 del Decreto 838 de 2005; evidenciando falta de voluntad o incapacidad de los municipios y distritos para hacerla efectiva. (Anexo 3.)

Aunado a lo anterior, en marzo de 2017, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –SSPD remitió un oficio a la Procuraduría General de la Nación -PGN, en el que puso de manifiesto entre otros lo siguiente:

- *"(...) alertas por falta de oportunidad y articulación de los PGIRS a establecer por los entes territoriales con la prestación del servicio de aseo y la posible afectación a los suscriptores de este servicio".*
- Que a esa fecha, 181 municipios se encontraban pendientes del reporte del PGIRS y 607 municipios no han realizado el reporte del indicador 31[8] en el aplicativo INSPECTOR y 180 han sido rechazados por incumplimiento de algunos requisitos[9].

Por otra parte, uno de los más notorios casos de debilidad para la gestión de los residuos sólidos urbanos se observa en el área metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga, Girón, Piedecuesta y Floridablanca) y otros 13 municipios, que actualmente disponen alrededor de 1.000 ton/día en el relleno sanitario El Carrasco, dada la incapacidad institucional para implementar medidas para la gestión de residuos sólidos, diferentes a la declaratoria de emergencia sanitaria por cinco (5) ocasiones desde el 2011, impidiendo el cierre definitivo de este sitio de disposición final.

Otro caso de debilidades se observa en el Departamento del Chocó, donde el transporte de los residuos sólidos se realiza con vehículos en mal estado, rudimentarios y obsoletos, solo Quibdó, Carmen de Atrato e Istmina cuentan con vehículos aptos para tal fin, aunque no en la cantidad que se requiere para brindar un 100 % de cobertura del servicio. Otros municipios utilizan volquetas, carretas, coches y carretas de tracción animal. También, se presenta disposición en sitios cercanos a cuerpos de agua, ahondando más la situación de contaminación por desechos, incumpliendo la normatividad ambiental vigente.[10]

Finalmente, se evidencia a través de los algunos de los siguientes hallazgos la situación actual del manejo de los Planes de Gestión Integral de Residuos sólidos – PGIRS, frente al desempeño de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en su función de seguimiento y control al cumplimiento de las metas de aprovechamiento.

- **Aprovechamiento de residuos sólidos**

En el año 2017 la SSPD y el DNP publicaron el Informe Nacional de Aprovechamiento de la vigencia de 2016, el cual da cuenta que 27 ciudades aprovecharon 97.905

[8] "Viabilidad del aprovechamiento en el marco del PGIRS y Censo oficial de recicladores (Decreto 596 de 2016 y Resolución 276 de 2016)"
[9] Resolución SSPD 20151300019435 de 2016
[10] Codechocó – Informe del estado de los residuos sólidos en la Jurisdicción

toneladas, frente a 5.397.591 de toneladas generadas, obteniendo un índice promedio de aprovechamiento de 1.8; como puede observarse, la información contenida en el informe de aprovechamiento tiene un rezago de un (1) año, aunado a la carencia de calidad y oportunidad de la información administrada por la Superintendencia de Servicios Públicos -SSPD a través del Sistema de Único de Información –SUI, expuesta en los hallazgos del presente informe de auditoría. Finalmente, dadas las consideraciones anteriores, no fue posible realizar una evaluación comparativa del avance o no, del aprovechamiento en el país, dado que a la fecha de la publicación del presente informe de auditoría no se ha realizado la publicación del informe nacional de aprovechamiento de la vigencia 2017.

- **Manejo, control y seguimiento de actividades en sitios de disposición final**

La Contraloría General de la República, evalúo la problemática ambiental presente en Bogotá con el relleno sanitario Doña Juana, con deficiencias sobre su estructura tarifaria, manejo de vertimientos y vida útil, así como sitios de disposición final en Santander, Choco y el Valle del Cauca; los cuales se describen en el presente informe.

De igual forma, se presentan deficiencias sobre la gestión de las empresas, entidades u operadores de rellenos sanitarios, frente a la destinación de recursos para la constitución de los montos económicos para para atender las actividades de cierre, clausura y posclausura, de los rellenos sanitarios del país.

La Auditoria de Desempeño presenta los resultados del control fiscal por objetivos, así:

3.1 OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS frente a las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en Colombia

3.1.1. Preguntas de auditoría

Hallazgos Pregunta No. 1:

¿La Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (CONPES 3874-2016) contribuye a las necesidades del país identificadas por el mismo documento y tuvo en cuenta la Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de 1998?

Hallazgo 1. Diseño, formulación y adopción del documento CONPES 3874 de 2016[11] (MADS-MVCT-DNP)

En la información remitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS y por el Departamento Nacional de Planeación – DNP a la Contraloría General de la República – CGR y en la posterior revisión de la misma, no se evidenció la expedición del correspondiente decreto de adopción del documento CONPES 3874 de 2016 "Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos"; por lo tanto, esta Política no es vinculante para las entidades competentes[12] en el cumplimiento de los objetivos del documento CONPES 3874 de 2016, cuyas responsabilidades están descritas en el Plan de Acción y Seguimiento – PAS.

De otra parte, se observa que la formulación de la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos - Documento CONPES 3874 de 2016, se realizó sin tener en cuenta las causas por las cuales la anterior Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (Ministerio del Medio Ambiente, 1998) no alcanzó los resultados esperados, dado que, como se afirma allí mismo en el CONPES 3874 de 2016, esa Política no contó con una estrategia de seguimiento, revisión y reformulación[13].

Consecuentemente, el CONPES 3874 de 2016, formula varias acciones similares o equiparables a las contenidas en la Política de 1998, estableciendo nuevos plazos - amplios, por demás- para su ejecución, sin incluir consideraciones para asegurar su cumplimiento en el nuevo plazo establecido, con lo cual, la obtención de los resultados esperados se prolongó en el tiempo, con la consecuente persistencia de los problemas que se quieren resolver. Tal es el caso de la clausura de botaderos a cielo abierto que ya aparecía en la Política de 1998 y que se incluye nuevamente en el CONPES 3874 de 2016 como la actividad 1.19 *"Realizar cierre de principales botaderos a cielo abierto y otros sitios de disposición final inadecuada"*, con término de cumplimiento al 31 de diciembre de 2023.

También es el caso de la acción *"Implementar un programa para la dignificación del reciclador de forma que sea involucrado social y económicamente en la vida de la ciudad"* que aparece nuevamente en el CONPES 3874 de 2016 con el número 3.4 *"Fortalecer la Alianza Nacional para el Reciclaje Inclusivo, como instrumento para*

---

[11] Para el análisis de la información del presente hallazgo se utilizó la información del SUI; sin embargo, se debe tener en cuenta lo observado en los hallazgos 15, 16 y 17, relacionado con la vida útil de los rellenos sanitarios y la calidad de la información del SUI.
12 DNP, MADS, MVCT, MEN, MME, CRA, DANE, SSPD y UPME
13 Documento CONPES 3874 de 2016. Pg. 16.

promover el desarrollo social y la formalización de los recicladores de oficio en la prestación de la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos", con plazo de cumplimiento a 31 de diciembre de 2021.

Algunas metas propuestas en el CONPES 3874 de 2016, tienen plazos de ejecución muy extendidos, si se tiene en cuenta la necesidad que resulta apremiante, dada la aparente corta vida útil de muchos rellenos sanitarios y las pocas alternativas de disposición final diferentes a esta técnica. Tal es el caso de la propuesta de reglamentación de por lo menos tres corrientes de residuos especiales (meta 1.5), que tiene plazo de ejecución hasta 2030.

Las situaciones descritas en los párrafos anteriores, se presentan por la ausencia de expedición de un Decreto de adopción del CONPES 3874 de 2106 que lo haga vinculante y por la inobservancia de la normatividad vigente en la materia.

Además, las deficiencias en el análisis del estado de la Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de 1998 (que se encuentra vigente) no permitieron identificar las fortalezas, debilidades y resultados obtenidos, para incluirse en la formulación del Documento CONPES 3874 de 2106 y proponer medidas adicionales que aseguren su implementación.

Ante la falta de acto ejecutivo de adopción del CONPES 3874 de 2106, éste no resulta vinculante para las Entidades encargadas de su implementación, lo que afecta el logro de los objetivos y metas propuestas.

Debido a que el Documento CONPES 3874 de 2106 establece como líderes al Departamento Nacional de Planeación – DNP, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, se tiene que la respuesta allegada por los dos ministerios mencionados, relacionada con los hechos descritos en el presente hallazgo, refieren que los mismos no son de su competencia.

Por otra parte, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, en su respuesta, presenta varias cifras sobre resultados de la implementación de algunas acciones propuestas en la Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de 1998, pero en la documentación aportada por esta Entidad y por otras que participaron en la formulación del CONPES 3874 de 2016, no se presentó un documento de evaluación de tal Política que permitiera mostrar los resultados obtenidos e indagar sobre las causas por las cuales algunas metas no se alcanzaron, lo cual debería haberse tenido en cuenta para adecuar las acciones propuestas, en procura de alcanzar mayores niveles de implementación de las mismas. Además, el documento CONPES 3874 de

2016 afirma que la Política de 1998, no contó con una estrategia de seguimiento, revisión y reformulación[14].

De otra parte, tal como el Departamento Nacional de Planeación – DNP lo cita en su respuesta, la Guía Metodológica para la Elaboración y Seguimiento de Documentos CONPES expresa textualmente: *"(...) Los documentos CONPES carecen de afecto vinculante dado que el CONPES es un organismo colegiado, de carácter supraministerial, y sin personería jurídica, por lo que sus actuaciones no tienen capacidad jurídica para crear o para ser sujeto de obligaciones. En consecuencia, los documentos CONPES no pueden clasificarse como actos administrativos puesto que no modifican el ordenamiento jurídico. Para hacerlo, el documento o sus recomendaciones deben adoptarse como decreto (...)"*[15].

Como se evidencia, no se hacen distinciones del tipo de documento CONPES susceptible de ser adoptado por decreto, existiendo la necesidad de que el documento CONPES 3874 de 2016 sea tomado como de obligatorio cumplimiento por las Entidades con competencias en su implementación, lo que otorga así un mayor margen de seguridad en el logro de una adecuada gestión de residuos sólidos en el país.

Hallazgo 2. Articulación institucional y territorial (MADS-MVCT-DNP)

La documentación suministrada por las Entidades coordinadoras, al respecto, no permite evidenciar la participación de las Autoridades Ambientales ni de los entes territoriales en el proceso de formulación del documento CONPES 3874 de 2016 "Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos", más allá de las Entidades rectoras de política: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT y Ministerio de Minas y Energía - MME.

De manera similar, no se evidencia participación de Entidades como lo son las Corporaciones Autónomas Regionales y las Administraciones Municipales, en el proceso de socialización posterior a la formulación del CONPES 3874 de 2106 pues, la información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación – DNP y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS a este ente de control, da cuenta de la realización de dos (2) eventos de socialización a las cuales asistieron

[14] Documento CONPES 3874 de 2016. Pg. 16.
[15] Departamento Nacional de Planeación – DNP. Guía Metodológica para la Elaboración y Seguimiento de Documentos CONPES. Bogotá D.C., 2018. Pgs. 8 y 9.

representantes de dos (2) corporaciones autónomas, dos (2) autoridades ambientales urbanas y de veintiún (21) municipios, dejando a un lado más del 98 % de los municipios del país.

Para la presentación de normatividad de los PGIRS se han realizado nueve (9) eventos en diferentes ciudades, a las cuales asistieron, del sector oficial, delegados de nueve (9) Corporaciones Autónomas Regionales (CAR Cundinamarca, Cortolima, Corpoguavio, Corpochivor, Corpoboyacá, CVS, Corponor, CDA y Corponariño) y doscientos (200) municipios de las jurisdicciones de esas Corporaciones. Así las cosas, utilizando como indicador de participación el porcentaje representado por las Entidades que han intervenido en alguno de los dos procesos, respecto del total de esas Entidades en el país, se tiene que para las mencionadas Corporaciones es del 33%, mientras que para los municipios se valora en el 20%.

De otra parte, para la implementación del Plan de Acción y Seguimiento – PAS del CONPES 3874 de 2016, los recursos disponibles para tal fin se limitan a la asignación que cada Entidad haya determinado, supeditada ésta a las dinámicas de la administración pública y a las prioridades para cumplimiento de las actividades y metas que cada una se haya propuesto.

Aunque se detecta una problemática generalizada en el país por la falta de lugares óptimos para la creación de rellenos sanitarios, sumado esto a los conflictos sociales que se han generado en los últimos años con pobladores vecinos de este tipo de instalaciones[16], las actividades propuestas en el Plan de Acción y Seguimiento – PAS no obedecen a la implementación de nuevas formas para la gestión de residuos sólidos urbanos y, por el contrario, se siguen priorizando los rellenos sanitarios[17].

Aunado a lo anterior, puede existir desarticulación en tiempo de formulación, actualización e implementación con algunos instrumentos de planificación, como el Plan de Ordenamiento Territorial – POT, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial – PBOT y/o el Esquema de Ordenamiento Territorial – EOT, dado su carácter regional o local.

Causa de lo anterior es la no inclusión de un mecanismo articulador, así como la falta del reconocimiento de la importancia que tiene el asegurar una participación amplia de todos los actores con competencias en las diversas etapas de formulación y

[16] Documentos CONPES 3874 de 2016 – Diagnóstico.
[17] Para mayor información ver Hallazgo 3. Tecnologías Complementarias y Alternativas a Rellenos Sanitarios.

socialización de toda política pública, en este caso del CONPES 3874 de 2016, para afirmar su compromiso en la implementación de las estrategias y acciones propuestas y, de esta manera, termine reflejándose en sus propios instrumentos de planificación de los órdenes regional y local.

Por lo tanto, la no inclusión de las Autoridades Ambientales y de los entes territoriales en la formulación del CONPES 3874 de 2016, así como la deficiente socialización a nivel territorial de los conceptos, compromisos y cronogramas de ejecución del mismo, no permite una articulación entre todos los actores relacionados con la gestión de residuos sólidos en el país, comprometiendo así la eficacia de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, de los planes de desarrollo municipal y/o regional y de los planes de gestión ambiental, lo que se traduce, cuando menos, en una débil gestión de los residuos sólidos.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, en su respuesta sobre el particular que aquí se plantea, indica que corresponde al Departamento Nacional de Planeación – DNP la orientación, coordinación, definición de acciones y mecanismos de participación para adelantar el proceso de construcción de un documento CONPES; por tanto, es del fuero interno de este último la vinculación de actores y la adopción de la política.

De otra parte, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, refiriéndose al CONPES 3874 de 2016, indica que *"(...) en este tipo de documentos no se establecen acciones a realizar por las entidades territoriales o las autoridades ambientales, en consideración a que tienen autonomía en la gestión de sus intereses dentro de los límites de la constitución (sic) y la ley y ante las dificultades que implica el seguimiento cuando la acción no tiene un único responsable (...) Sin embargo, en consideración a la importancia de la política (sic), (...) este Departamento Administrativo enfocó sus esfuerzos en socializar el Documento en diferentes actores (entre estos, las entidades territoriales y autoridades ambientales). Sin embargo, escapa de su alcance garantizar que todos participaran en la construcción y socialización de dicha política, ante la gran cantidad de entidades (...)".*

Finalmente, el Departamento Nacional de Planeación – DNP socializó el documento CONPES 3874 de 2016, a unas pocas entidades; ante esto, la Contraloría General de la República – CGR considera que la Política del CONPES 3874 de 2016 no tuvo una fase de socialización acorde a la importancia de la gestión de residuos sólidos en el país y del proceso que debe surtir toda política pública, en procura de asegurar el cumplimiento de sus objetivos.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Hallazgos - Pregunta No. 2:

¿Se han desarrollado acciones orientadas a la promoción de investigación e innovación de alternativas de valorización energética a partir de residuos sólidos, que propenda por la reducción del número y tamaño de los rellenos sanitarios en el país (vigencias 2017-2018)?

Hallazgo 3. Tecnologías complementarias y alternativas a rellenos sanitarios[18]. MVCT

Si bien se ha planteado por diversas fuentes que los rellenos sanitarios son la opción de disposición de residuos sólidos más económica desde el punto de vista monetario, lo cierto es que no se han internalizado los costos ambientales de esta forma de disposición final, lo cual incrementaría considerablemente el valor de la disposición final en rellenos sanitarios al incluir los daños al ambiente, a la salud y sociales.

Adicionalmente, los costos de recuperación de los "pasivos ambientales"[19] que esta estrategia genera son, inclusive, más altos que la misma operación del relleno y que, en su mayoría, no existe certeza de la provisión de recursos por parte de los operadores para las etapas de cierre y posclausura[20], tal como lo ordena la Resolución CRA 720 de 2015.

La falta de gestión por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS para promover activamente el diseño y puesta en marcha de estrategias de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos y no orgánicos, con la finalidad de encontrar alternativas más eficientes de manejo que la disposición en rellenos sanitarios, han dejado y dejarán en el mediano y largo plazo pasivos ambientales[21] más costosos de remediar que el mismo valor de operación del relleno.

---

[18] Para el análisis de la información del presente hallazgo se utilizó la información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD; sin embargo, se debe tener en cuenta lo observado en los hallazgos 15, 16 y 17, relacionados éstos con la vida útil de los rellenos sanitarios y la calidad de la información del SUI.

[19] Comunicación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS DD-E2-2018-030759 del 5 de octubre de 2018.

[20] Para mayor información ver observación denominada "Gestión de la SSPD en el tema de residuos sólidos - recursos asignados a la etapa de clausura y posclausura en rellenos sanitarios"

[21] http://www.minambiente.gov.co/index.php/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/sostenibilidad-sectores-productivos/pasivos-ambientales#documentos

Más aun, no se ha tenido en cuenta lo establecido en la normatividad y en los resultados obtenidos en los siguientes informes y estudios:

- Decreto 1784 de 2017 en sus Artículos 2.3.2.3.19 y 2.3.2.3.20. *"ARTÍCULO 2.3.2.3.19. Tratamientos de residuos en sitios de disposición final. Los sitios de disposición final podrán establecer instalaciones de tratamientos alternativos o complementarios a rellenos sanitarios y disposición final (...)"; "ARTÍCULO 2.3.2.3.20. Metodologías Tarifarías. De conformidad con la ley, las metodologías tarifarías del servicio público de aseo que establezca la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA deberán incentivar el desarrollo de la actividad complementaria de tratamiento (...)".*
- Según el informe de la SSPD[22] *"(...) En el año 2016 se generaron 11.300.794 toneladas de residuos sólidos en el país de las cuales el 96.5% fue dispuesta en rellenos sanitarios; tan solo el 0.16% fue dispuesta en planta de tratamiento (...)".* Más aún, de acuerdo con este mismo informe, de los 275 sitios de disposición final identificados en Colombia tan solo el 21% tienen vida útil de más de 10 años, el 28% tienen vida útil menor a 10 años, el 6% tienen vida útil vencida y del 45% restante no se tiene información que permita establecer su vida útil.
- La Universidad Nacional -U.N. concluyó que en la capital del país *"(...) no hay ningún sitio hábil para esto, ni siquiera Doña Juana ni Mondoñedo (...)"; "(...) En Doña Juana hay problemáticas de remoción en masa y Mondoñedo está sobre una zona de recarga de acuíferos que la norma señala como prohibido para este uso (...)"*[23].

Igualmente, con relación a las alternativas de aprovechamiento, afirmó que "(...) El *país debe pasar de rellenos sanitarios a tecnologías térmicas, una de las cuales es el proceso de digestión anaeróbica, mediante el cual se puede potenciar la generación de metano. Otra tiene que ver con la incineración directa, en la que los residuos sólidos se vierten en una tolva para separarlos y luego incinerarlos, sistema mediante el cual se obtiene energía eléctrica. Además, se podrían implementar tratamientos térmicos como la gasificación o la pirolisis, que generan otros productos beneficiosos para el país; o como el que se aplicó en Ciudad de México, donde los residuos sólidos se aprovecharon en hornos cementeros (...)"*[24].

---

[22] SSPD, DNP (2016). Disposición Final de Residuos Sólidos - Informe Nacional.
[23] http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/colombia-debe-superar-etapa-de-rellenos-sanitarios.html
[24] Ibídem

- El Departamento Nacional de Planeación – DNP [25] ha señalado que para el 2021 los rellenos sanitarios de 231 municipios "colapsarán", lo que supondría un gran daño ambiental en municipios como Bucaramanga, Armenia, Manizales y Neiva. También, la misma Entidad llama la atención sobre la *"(...) falta de estrategia de los entes territoriales para buscar una solución de largo plazo a la disposición final de residuos sólidos (...)".*

- Como bien se ha concluido por parte de varias investigaciones científicas[26], *"(...) la mayoría de los rellenos sanitarios en las principales ciudades de Colombia, presentan problemas debido a su mal funcionamiento, el más común es la proliferación de olores desagradables y en muchos casos tóxicos, tales como ésteres, sulfuro de hidrógeno, compuestos organosulfurados, alquilbencenos, limoneno y otros hidrocarburos; los cuales pueden generar diversos efectos sobre la salud humana, incluyendo obstrucción de las vías respiratorias, conjuntivitis, irritación de las mucosas, tos, alteraciones en el ritmo cardiaco, exacerbaciones de enfermedades cardiovasculares, y daños a nivel del sistema nervioso central, entre otros (Méndez et al., 2006). Además de olores, también se ha reportado la presencia de insectos, roedores y gallinazos, resultado de la exposición de las basuras que no poseen la cobertura correcta; falta de gestión de programas en materia forestal como barreras vivas; problemas en el tratamiento de los lixiviados o ausencia del mismo, así como inconvenientes en las vías periféricas al rellenos, entre otros (...)".*

Ahora bien, mediante radicado UPME N° 20181700031641 del 02/08/2018, la Contraloría General de la República – CGR conoció que en cumplimiento de las obligaciones impuestas a la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME por la Política Nacional de Residuos Sólidos (CONPES 3874/2016), esta institución contrató una consultoría para calcular el potencial de generación de biogás y biometano a partir de residuos orgánicos en el país, en caso que se implementara una alternativa de disposición final diferente y/o complementaria a los rellenos sanitarios. Sin embargo, la Contraloría General de la República – CGR evidenció que a aún no existen iniciativas formales y eficaces para promover las alternativas que se plantean como resultado de la consultoría mencionada.

En su respuesta al presente hallazgo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT expone que "(...) *el relleno sanitario como solución de saneamiento básico, en el*

---

[25] https://www.dnp.gov.co/Paginas/Rellenos-sanitarios-de-321-municipios-colapsar%C3%A1n-en-cinco-a%C3%B1os,-advierte-el-DNP--.aspx

26 como la realizada por Noguera. M & Olivero. T (2010) en su estudio los rellenos sanitarios en Latinoamérica: Caso Colombiano

estado actual de las cosas, sigue siendo la opción tecnológica posible para las condiciones sociales y económicas del país (...)"; para este ente de control, la anterior afirmación no está sustentada en la totalidad de los soportes técnicos, ya que aún no se han internalizado los costos ambientales de la operación de esta alternativa de disposición final.

Por otro lado, si bien en el año 2018 la corriente de residuos orgánicos fue priorizada con el fin de preceder a la formulación de una norma mediante la cual se establezcan instrumentos para la internalización de los costos ambientales, a la fecha de esta auditoría, dicha norma no ha sido adoptada oficialmente.

Hallazgos - Pregunta No. 3:

¿Las políticas, instrumentos y reglamentaciones lideradas por el MADS y las entidades involucradas en la gestión de residuos sólidos del CONPES (DNP, MVCT, MINEDUCACION, DANE, CRA, SSPD y UPME) han contribuido al logro de las metas de aprovechamiento de residuos sólidos (vigencias 2017-2018)?

Hallazgo 4. Formalización de Recicladores de Oficio y Garantías de Protección – SSPD –MVCT – CDMB-CORPONOR-CORPOCESAR

De acuerdo con información remitida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, mediante oficio No. 20184301397591, la Contraloría General de la República – CGR evidenció las siguientes irregularidades:

Se informa que, a nivel nacional, tan sólo 54 municipios de los 213 con más de 5.000 suscriptores en Colombia[27], han reportado organizaciones de recicladores en el Registro Único de Prestadores del Servicio -RUPS y de éstos, existen 8 que no cumplen con los requisitos para ser considerados organización de recicladores de oficio, es decir, tan solo el 21% de los municipios han cumplido con esta obligación definida por el Decreto 1077 de 2015 y la Resolución MVCT 276 de 2016. Así las cosas, la mayoría de la población recicladora (79%) no se encuentra dentro del proceso de formalización.

[27] Fuente: Moreno, J., et. al. (2017) Diagnóstico de la aplicación de la metodología de costos y tarifas para las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de hasta de 5.000 suscriptores.

Adicionalmente, en cumplimiento de la Resolución MVCT 276 de 2016 *"Por la cual se reglamentan los lineamientos del esquema operativo de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo (...)"*, en su Artículo 10, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD describe que el cálculo de la remuneración vía tarifa de la actividad de aprovechamiento se está realizando tan solo para el 21% de los municipios del país con más de 5.000 suscriptores; sin embargo, dentro de la tarifa de aseo de los municipios restantes se sigue cobrando dicha actividad sin conocerse el CRT (Costo de Recolección y Transporte), el CDF (Costo de Disposición Final), ni la cantidad de toneladas aprovechadas y rechazadas. Algunos de los municipios y ciudades donde se presenta esta situación son Chiquinquirá, El Carmen de Viboral, Pereira, San Andrés, La Ceja, Manizales, Mocoa, Bucaramanga, San Francisco, Segovia, Aguachica y Caucasia.

Por último, existe una clara desarticulación entre la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD y las alcaldías municipales para la exigencia del cumplimiento de la normatividad relacionada con la formalización de la población recicladora, lo cual evidencia un incumplimiento de la jurisprudencia generada por la Corte Constitucional en esta materia y del mandato de la Constitución Política en cuanto a "(...) *coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (...)*".

Respecto del Programa de Inclusión de Recicladores en los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS:

Como lo señala la Resolución MVCT-MADS 754 de 2014, artículo 11, las autoridades ambientales deberán realizar control y seguimiento de la ejecución del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS en lo relacionado con las metas de aprovechamiento. Dado que las metas de aprovechamiento incluyen el componente de recolección y clasificación, será responsabilidad de dichas autoridades conocer y hacer seguimiento a las autoridades territoriales en lo relacionado con el "programa de inclusión de recicladores" del respectivo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS. Así las cosas, la Contraloría General de la República - CGR escogió las áreas metropolitanas de Colombia para evaluar la gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales en dichas jurisdicciones, en cuanto al seguimiento realizado al programa mencionado. Al respecto, la Contraloría General de la República - CGR no evidenció soportes de las acciones de CDMB, Corponor y Corpocesar para estimar el desarrollo del programa de inclusión de recicladores en los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS.

Respecto del Esquema de libre competencia:

Una vez recibida la información aportada por parte de las principales organizaciones de recicladores del país con relación a los beneficios y dificultades que el modelo de libre competencia ha impuesto al ejercicio de sus actividades y de qué manera este modelo ha cumplido o no con las órdenes de la Corte Constitucional, en especial aquella relacionada con *"(...) señalar la manera en que el esquema de libre competencia (...) se coordinará con otros modelos de operación como la concesión de áreas de servicio exclusivo autorizadas para los componentes de recolección y transporte de residuos no separados o cualquier otro modelo, garantizando alternativas a través de las cuales sectores de la población tradicionalmente marginados, participen de manera real y material en la prestación del servicio público de aseo en sus componentes complementarios de reciclaje, transformación y aprovechamiento (...)"* (Auto 275 de 2010, sección de órdenes concretas), se tiene que esta última orden no se ha cumplido ni la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP o el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, establecieron una gradualidad del proceso ni del acompañamiento activo a la población recicladora para asesorar y capacitar en temas administrativos, jurídicos, etc., que le permitiera a este grupo entrar en igualdad de condiciones a competir con oferentes de mayor capacidad económica, logística, política, etc.,

Lo anterior, ha traído como consecuencia el incumpliento de las acciones afirmativas establecidas por la Corte Constitucional en cuanto a la protección de los derechos de los recicladores como sujetos de especial protección del Estado por sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Adicionalmente, la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA no remitió a este ente de control las condiciones, tanto técnicas como legales, del modelo de libre competencia que aseguraran que los recicladores de oficio no estuvieran en desventaja con respecto a otros oferentes con mayor capacidad económica y logística.

Por último, de acuerdo con información aportada por la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA a este ente de control, la Resolución CRA 788 de 2017 establece que las organizaciones de recicladores tienen la obligación de ahorrar desde el 3% y hasta el 15% para los planes de fortalecimiento empresarial, sobre este punto la Contraloría General de la República – CGR no evidenció acciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD para verificar que esta actividad se esté realizando.

Por lo anterior, se presenta falta de gestión por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, de CDMB, de Corponor y de Corpocesar, para cumplir con las funciones establecidas por la ley y con lo dispuesto en el Decreto SSPD 990 de 2002, el Decreto MVCT 3571 de 2011, el Decreto MVCT 1077 de 2015 y las Sentencias T-724/03, T-291/09 y T-793/09 y el Auto 275 de 2010 de la Corte Constitucional.

Dado lo anterior, aún persiste el modelo lineal de manejo y disposición de residuos sólidos, a pesar de la inclusión del modelo de economía circular del CONPES 3874 de 2016, el cual da prioridad a las estrategias de reúso o reciclaje de la mayoría de los residuos sólidos, lo cual se logra, entre otras acciones, mediante la formalización y organización de los recicladores de oficio.

Analizadas las respuestas suministradas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, se reitera que el Artículo 10 de la Resolución MVCT 276 de 2016, establece que la dicha Superinetendencia deberá definir entre otros puntos, lo siguiente: *"(...) para aquellos municipios que cuenten con personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento en el RUPs:*

1. Costo de recolección y transporte (CRT) de cada persona prestadora de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables para cada municipio y/o distrito.
2. Costo de disposición final (CDF) de cada persona prestadora en cada municipio y/o distrito.
3. Toneladas efectivamente aprovechadas por cada persona prestadora de la actividad de aprovechamiento (Ton/mes) en cada municipio y/o distrito.
4. Toneladas de rechazo por cada persona prestadora de la actividad de aprovechamiento (Ton/mes) (...)"

Según la información aportada a este ente de control, las organizaciones de recicladores del 79% de los municipios con más de 5.000 suscriptores en Colombia no se han inscrito en el RUPS, por lo tanto, entiende este ente de control que no se ha calculado el CRT y el CDF y se desconoce las toneladas aprovechadas y de rechazo, todas estas variables necesarias para realizar el cálculo real del cobro que se debería hacer por la actividad de aprovechamiento.

Igualmente, se reitera que, si bien en el marco del proyecto de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD denominado *"Mejoramiento de los niveles de inclusión de la población recicladora de oficio a nivel nacional"*, se ha incluido al 50% de los municipios del país donde se conoce con certeza de la existencia de población recicladora organizada y dentro del régimen de transición, aún no se ha incluido el 50% restante, el cual corresponde, al menos, a los grupos de recicladores de los siguientes

municipios: Acacias, Aguachica, Arauca, Barrancabermeja, Cajicá, Campoalegre, Cartago, Cereté, Chía, Cucuta, Facatativa Florencia, Fundación, Funza, Galapa, Ipiales, La Estrella, La Plata, Leticia, Maicao Málaga, Montenegro, Monteria, Mosquera, Neiva, Pamplona, Popayán, Riohacha, San Gil, San José de Guaviare, Soacha, Tocancipá, Valledupar, Villa de San Diego Ubaté, Villeta y Zipaquirá.

Con relación a las Corporaciones Autónomas Regionales CDMB, Corponor y Corpocesar, éstas no suministraron las evidencias que den respuesta a lo hallado, por lo que se reiteran los hechos expuestos.

Hallazgo 5. Separación en fuente y recolección selectiva (CARDER-CODECHOCÓ-CORANTIOQUIA-CORPOBOYACÁ-CORPOGUAJIRA-CORPONARIÑO-CORPORINOQUIA-CVS-MADS-MVCT)

Según lo manifestado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT el día 25 de noviembre de 2018, se pudo establecer que, a la fecha, no se ha elaborado el soporte técnico para el proyecto normativo que reglamenta los lineamientos para la separación, recolección selectiva, aprovechamiento y tratamiento de la corriente de residuos sólidos orgánicos, en cumplimiento de las obligaciones definidas en el CONPES 3874 de 2016.

Ahora bien, con base en información recibida a través de las Corporaciones Autónomas Regionales, se evidenció un total de 941 municipios con Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS actualizados; sin embargo, el 63% no cuentan con viabilidad para proyectos de aprovechamiento, es decir, 592 municipios. Al respecto, dado que las Corporaciones Autónomas Regionales realizan seguimiento a las metas de aprovechamiento, no se allegaron los soportes que evidenciaran pronunciamientos de estas autoridades ambientales frente a la ausencia del programa al cual le deben realizar seguimiento de metas. Bajo este escenario, sin bien existe la normatividad que da cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 116, de la sección de órdenes concretas del Auto 275 de 2010, de la Corte Constitucional, lo cierto es que la separación en fuente y la recolección selectiva de residuos sólidos aprovechables no se está llevando a cabo en la mayor parte del territorio colombiano.

Por tal razón, se presenta falta de gestión por parte de las Corporaciones CARDER, CODECHOCÓ, CORANTIOQUIA, CORPOBOYACÁ, CORPONARIÑO, CORPORINOQUIA y CVS, así como del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, para cumplir con las obligaciones definidas en el documento CONPES 3874 de 2016, el Decreto Nacional 2981 de 2013 y el Auto 275 de 2010, de la Corte Constitucional.

Lo que, en efecto, se deja ver, consiste en que, a pesar de estar establecida en la Política Nacional de Residuos Sólidos la necesidad de que el país migre de un esquema lineal de manejo de residuos sólidos a un esquema circular, donde el aprovechamiento cobra especial importancia, lo cierto es que, si no existe separación en la fuente ni recolección selectiva de residuos sólidos, el inicio del ciclo de aprovechamiento no se puede realizar.

Analizada la respuesta de las Entidades sobre este particular, se tiene:

En cumplimiento de la función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, definida en la Ley 99 de 1993, Artículo 5, numeral 4, esta cartera debe estar al tanto de las actividades en materia ambiental de los municipios, más aún, si se presentan tan serias problemáticas, tales como el deficiente manejo de los residuos sólidos en la mayoría del territorio colombiano.

Igualmente, en cumplimiento de la función del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT definida en el Decreto MVCT 3571 de 2011, Artículo 2, numeral 16, esta cartera debe prestar asistencia técnica permanente a los entes territoriales, a las Autoridades Ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios en temas relacionados con el manejo de residuos sólidos, dado su vínculo e importancia en temas relacionados con el desarrollo territorial y urbano del país.

Con relación a las Corporaciones Autónomas Regionales, se tiene lo siguiente:

- CARDER: si bien esta Corporación ha afirmado contar con el Programa de Aprovechamiento de Residuos Sólidos formulado, éste no se encuentra dentro del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, tal como lo exige la normatividad ambiental vigente.

- CODECHOCÓ: Como bien lo señala esta Corporación, tan sólo 2 de los 30 municipios que componen el departamento formularon metas de aprovechamiento de residuos sólidos, es decir, el 93% de este departamento no cuenta con este tipo de metas. Al respecto, no se enviaron a la Contraloría General de la República – CGR, por parte de Codechocó, los soportes de las medidas preventivas por incumplimiento normativo y daños ambientales mencionados en el oficio remitido a este ente de control, el día 19 de noviembre de 2018.

  En cuanto a la ausencia del programa de aprovechamiento dentro del Plan de Gestión de Residuos Sólidos – PGIRS de los municipios listados en el Anexo 4, no se remitieron los soportes que desvirtuaran los hechos irregulares evidenciados por la Contraloría General de la República – CGR, por lo que se mantiene el hallazgo para esta Corporación.

- CORANTIOQUIA: la Corporación no adjuntó soportes que evidenciaran pronunciamientos frente a la ausencia del programa de aprovechamiento de residuos sólidos, al cual deben realizar seguimiento de metas sobre esta materia, a los municipios del departamento, listados en el Anexo 4, por lo que se reiteran los hallazgos enunciados por este ente de control.

- CORPOBOYACÁ: la Corporación, en oficio No. 120-13736, del 14 de noviembre de 2018, no responde ni hace referencia a los hallazgos acá evidenciados.

- CVS – CORPONARIÑO: Ninguna de las dos Corporaciones allegó soportes para desvirtuar los hallazgos comunicados por este ente de control.

- CORPORINOQUIA: como bien lo señala la Corporación, los municipios en jurisdicción de Corporinoquia, listados en el Anexo 4, no cuentan con programa de aprovechamiento de residuos sólidos en sus Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, por lo que se reiteran los hallazgos enunciados.

Hallazgo 6. **Operación y seguimiento a las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECAs.**
SSPD-CAR-CUNDINAMARCA-CORANTIOQUIA-CORMACARENA-CORPORINOQUIA-CORPONARIÑO-CVS-CORPOBOYACA-CORPAMAG- CAS-CRA ATLANTICO-CORPOGUAJIRA -CORPOCESAR

De acuerdo con información suministrada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, mediante oficio No. 20184301397591, no fueron remitidos a este ente de control los soportes y evidencias (actas, informes, etc.) de las acciones de vigilancia y control que realiza esta Superintendencia a las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento - ECAs a nivel nacional, para verificar que quienes presten servicios públicos de aprovechamiento de residuos sólidos cumplan con lo estipulado en el Decreto MVCT 1077 de 2015 (Artículo 2.3.2.5.5.4), el Decreto MVCT 596 de 2016 (Artículo 2.3.2.2.2.9.86) y la Resolución MVCT 276 de 2016 (Artículos 5 y 7) y, en el caso particular de Bogotá, con el Decreto Distrital 456 de 2010 (artículos 19, 20, 22, 23 y 24), relativo a las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento - ECAs localizadas en el Distrito Capital. Lo anterior, en ejercicio de las funciones atribuidas a esta Entidad en el Decreto DNP 990 de 2002 (Artículo 5, numerales 1, 12, 13, 17, 18, 24).

Por otro lado, con base en información reportada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, las organizaciones de recicladores y Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento - ECAs asociadas, de los departamentos de Antioquia, Meta, Cundinamarca, Cauca, Córdoba, Boyacá, Magdalena, Bolívar, Santander, Atlántico, Valle del Cauca, Guajira y Cesar, han recibido recursos económicos para su

gestión; una vez revisado por parte de la Contraloría General de la República – CGR si las Corporaciones Autónomas Regionales de dichas jurisdicciones (CAR Cundinamarca, Corantioquia, Cormacarena, Corpoorinoquia, Corponariño, CVS, Corpoboyacá, Corpamag, CAS, CRA, Corpoguajira y Corpocesar) han otorgado y realizado seguimiento y control a los permisos ambientales (incluido el permiso de vertimientos y emisiones) de las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento - ECAs en su jurisdicción, se tiene que ninguna de las anteriores ha otorgado dichos permisos y, por lo tanto, no existen informes de seguimiento al desempeño ambiental de estas instalaciones.

Por ejemplo, para el caso de Bogotá, conforme a la información remitida por la Secretaria Distrital de Salud de Bogotá a la Contraloría General de la República – CGR, entre 2014 y 2018, de las 2797 bodegas de almacenamiento de material reciclable y similares, intervenidas en Bogotá, se encuentran las siguientes cifras relevantes: tan sólo el 23% cuentan con concepto sanitario favorable, el 53% incumplen los requisitos exigidos por la normatividad sanitaria, sin ofrecer un riesgo para la salud pública, y el 9% incumple con lo establecido en la norma sanitaria vigente y, además, ofrece riesgo para la salud pública. Al respecto, no se evidenciaron medidas de verificación, seguimiento, control y/o sanción por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD ni de la Secretaría Distrital de Salud – SDS, a aquellas bodegas que son Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento - ECAs y que se constituyen en amenaza para la salud pública y/o no cumplen con la normatividad sanitaria y ambiental vigente.

Causa de lo anterior, se presenta por debilidades en la gestión de parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD y de las Corporaciones CAR Cundinamarca, Corantioquia, Cormacarena, Corporinoquia, Corponariño, CVS, Corpoboyacá, Corpamag, CAS, CRA, Corpoguajira y Corpocesar, para cumplir con las funciones establecidas en la ley, así como por el incumplimiento de lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, el Decreto DNP 990 de 2002, el Decreto Distrital 456 de 2010, el Decreto MVCT 1077 de 2015, el Decreto MVCT 596 de 2015 y la Resolución MVCT 276 de 2016.

Según respuesta remitida por las Entidades y las Corporaciones Autónomas Regionales, se estableció:

- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD: de acuerdo con los soportes enviados, en el año 2018, esta Superintendencia visitó el 31% de las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento - ECAs presentes en el país, encontrando que el 69% de estas estaciones no se encuentran bajo la supervisión y control de dicha Superintendencia.

Adicionalmente, la Contraloría General de la República – CGR evidenció que en las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECAs localizadas en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Meta, Cauca, Córdoba, Boyacá, Magdalena, Bolívar, Santander, Atlántico, Valle del Cauca, Guajira y Cesar no se está realizando seguimiento a la operación de dichas estaciones desde el punto de vista ambiental, por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales competentes; estas bodegas, a pesar de haber recibido recursos económicos por su operación, no se encuentran con los permisos ambientales exigidos por la ley. Al respecto, no se evidencia conocimiento y acciones de control por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD.

- CAR Cundinamarca: se reiteran los hechos irregulares expuestos, ya que de acuerdo con el Informe Nacional de Aprovechamiento 2016, en Soacha se encuentran registradas 4 Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento - ECAs, de las cuales este ente de control no evidenció ninguna acción de verificación, control y seguimiento por parte de la CAR Cundinamarca.

  Igualmente, de acuerdo con la relación de Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECAs con corte a junio 2018, enviada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD a este ente de control, en Cundinamarca se registraron 43 bodegas de este tipo en operación, sin embargo, la CAR Cundinamarca no ha realizado la verificación sobre su competencia.

- Corantioquia: se reitera que, según información enviada por la Secretaría de Salud Pública de Antioquia, las organizaciones de recicladores han recibido recursos económicos para la gestión de las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECAs en su territorio. Adicionalmente, de acuerdo con la relación de este tipo de bodegas, con corte a junio 2018, enviada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD a este ente de control, en Antioquia se registraron 39 Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECAs en operación, siendo éste el mayor número de estaciones después de las asentadas en Bogotá, D.C., con lo cual, queda claro que no es cierta la inexistencia de estas instalaciones en el departamento de Antioquia, por lo que se reiteran los hechos irregulares descritos por este ente de control.

- Cormacarena: se reitera que, según información enviada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, las organizaciones de recicladores del departamento de Meta han recibido recursos económicos para la gestión de las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECAs en su territorio. Adicionalmente, de acuerdo con la relación de este tipo de bodegas, con corte a junio 2018, enviada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD a este ente de control, se encuentran registradas 21 estaciones en

operación, con lo cual, queda claro que no es cierta la inexistencia de éstas en este departamento, por lo que se reiteran los hechos irregulares descritos por este ente de control.

- Corporinoquia: Según comunicación de radicado No. 500.11.18-14619 del 16 de noviembre de 2018, esta Corporación no da respuesta alguna a la presente observación.

- Corponariño: De acuerdo con la relación de Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECAs con corte a junio 2018, enviada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD a este ente de control, se encuentran registradas 2 estaciones en operación, con lo cual queda claro que no es cierta la inexistencia de estas instalaciones en el departamento de Nariño.

- CVS, CRA y Corpocesar: estas Corporaciones no enviaron respuesta al presente hallazgo.

- Corpoguajira: Los soportes enviados a este ente de control por parte de esta Corporación, no desvirtúan los hechos descritos.

- Corpoboyacá: Se reitera que, según información enviada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, las organizaciones de recicladores del departamento de Boyacá han recibido recursos económicos para la gestión de las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECAs en su territorio. Adicionalmente, de acuerdo con la relación de este tipo de bodegas, con corte a junio 2018, enviada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD a este ente de control, se encuentran registradas 14 estaciones en operación, con lo cual, queda claro que no es cierta la inexistencia de éstas en este departamento, por lo que se reiteran los hechos irregulares descritos por este ente de control.

- Corpamag: De acuerdo con la relación de Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECAs con corte a junio 2018, enviada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD a este ente de control, se encuentran registradas 2 estaciones en operación en el municipio de Fundación, llamadas Fundaseo E.S.P. y ECA COPRECAM FUNDACIÓN. Así las cosas, se reiteran los hechos irregulares descritos por este ente de control.

- CAS: de acuerdo con la relación de Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECAs con corte a junio 2018, enviada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD a este ente de control, se encuentran registradas 26

estaciones en operación en los municipios de Barrancabermeja, Florida Blanca, Girón, Málaga, Pie de Cuesta y San Gil. Así las cosas, se reiteran los hechos irregulares descritos por este ente de control.

En conclusión, en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Meta, Cauca, Córdoba, Boyacá, Magdalena, Bolívar, Santander, Atlántico, Guajira y Cesar no se está realizando seguimiento a la operación de las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECAs desde el punto de vista ambiental por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales competentes. Estas estaciones, a pesar de haber recibido recursos económicos para su operación, no se encuentran con los permisos ambientales exigidos por la ley, sin que las Autoridades Ambientales se hayan pronunciado al respecto, es más, muchas de estas estaciones son desconocidas para dichas Autoridades Ambientales.

Hallazgos - Pregunta No.4:

¿El resultado de los indicadores y actividades implementadas por el MADS definidas en el Plan de Acción de la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (CONPES 3874-2016) han contribuido al logro de las metas y objetivos formulados en esta Política de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia (vigencias 2017-2018)?

Hallazgo 7. Cumplimiento de metas Plan de Acción – PAS CONPES 3874-2016 (vigencias 2017-2018) (MADS-MVCT-DNP)

La siguiente tabla presenta las acciones del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del documento CONPES 3874 de 2016, con fecha de finalización a diciembre 31 de 2017 o diciembre 31 de 2018, la entidad responsable de su ejecución y el porcentaje de avance esperado al 31 de diciembre de 2017.

TABLA 4. CUMPLIMIENTO METAS PLAN DE ACCIÓN Y SEGUIMEITNO CONPES 3874 de 2016

Acción	Entidad responsable	Fecha de finalización	Avance 2017	Avance a 2017-II	Cumplimiento meta
3.9 Expedir lineamientos para la articulación entre los instrumentos de planificación sectorial y territorial, para promover esquemas asociativos en proyectos de Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS).	DNP	31/12/2017	100 %	100 %	SI
1.12 Expedir reglamentación para promover el uso de tecnologías complementarias y alternativas a rellenos sanitarios, así como la obligatoriedad de contar con sistemas de extracción, captura activa y pasiva para el manejo de gases y su reconocimiento dentro de las tarifas del servicio público de aseo.	MADS	31/12/2017	100 %	100 %	SI

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Acción	Entidad responsable	Fecha de finalización	Avance 2017	Avance a 2017-II	Cumplimiento meta
1.15 Expedir instrumento normativo para la implementación de los estándares de desempeño en el manejo de la infraestructura de la Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS) que incluya un plan de incentivos para las empresas que gestionen residuos con dichos estándares.	MADS	31/12/2017	100%	45 %	NO
2.1 Diseñar una estrategia de comunicación y cultura ciudadana del orden nacional con el apoyo del Ministerio de Educación y ANDI orientada a la participación efectiva de la población en la Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS) con énfasis en la prevención, reutilización y separación en la fuente.	MADS	31/12/2017	100 %	0 %	NO
3.1 Expedir norma nacional para el manejo de residuos de construcción y demolición promoviendo su separación, tratamiento y valorización y coordinando otras entidades para la efectividad de las medidas.	MADS	31/12/2017	100 %	0 %	NO
4.2 Establecer los procedimientos para el control del movimiento transfronterizo de residuos sólidos no peligrosos destinados a tratamiento y aprovechamiento.	MADS	31/12/2017	100 %	30 %	NO
1.3. Expedir la reglamentación del incentivo al aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos en el servicio público de aseo (Artículo 88 PND 2014-2018).	MVCT	31/12/2017	100 %	50 %	NO
1.13 Expedir regulación para reconocimiento dentro de las tarifas del servicio público de aseo de la obligatoriedad de contar con sistemas de extracción, captura activa y pasiva para el manejo de gases	CRA	31/12/2018			NO
4.1 Crear la Cuenta Ambiental y Económica de Residuos Sólidos como herramienta de información oficial para el seguimiento, control y toma de decisiones en la Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS); así como definir los indicadores correspondientes.	DANE	31/12/2018	40 %	10 %	NO
1.11 Elaborar una guía técnica y financiera para la estructuración de proyectos tipo de aprovechamiento o tratamiento de residuos.	DNP	31/12/2018	50 %	30 %	NO
2.5 Diseñar programa nacional para manejo adecuado de residuos en entidades públicas del país.	DNP	31/12/2018			
1.1 Elaborar dos estudios sobre internalización de costos ambientales y salud en diferentes corrientes priorizadas de residuos sólidos para su reconocimiento en los precios de la gestión integral de residuos sólidos y formulación de alternativas de instrumentos de internacionalización de costos.	MADS	31/12/2018	40 %	20 %	NO
1.14 Realizar una evaluación integral detallada del estado actual de las instalaciones de gestión de residuos existentes en el país identificando sus características, condiciones, capacidades y necesidades	MADS	31/12/2018	60 %	100 %	SI
3.5 Construir de manera interinstitucional y presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley que defina los instrumentos económicos vinculantes y la estructura institucional para la gestión integral de residuos sólidos.	MADS	31/12/2018	50 %	60 %	SI
4.3 Reglamentar los procedimientos para el control	MADS	31/12/2018	40 %	30 %	NO

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Acción	Entidad responsable	Fecha de finalización	Avance 2017	Avance a 2017-II	Cumplimiento meta
del movimiento transfronterizo de residuos no peligrosos destinados al tratamiento y aprovechamiento					
2.4 Desarrollar talleres tipos y mesas de trabajo orientados a los docentes de los establecimientos vinculados a la experiencia de los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE) y a los delegados institucionales de los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (CIDEA) para la consolidación de la experiencia educativa – ambiental en el territorio.	MEN	31/12/2018	10 %	0 %	NO
1.17. Elaborar y presentar ante el Fondo Verde del Clima, un documento con la estructuración de las Acciones de Mitigación Nacionales (NAMA) para el sector residuos como estrategia de financiamiento de tecnologías que contribuyen a la mitigación de gases de efecto invernadero.	MVCT	31/12/2018	30 %	70 %	SI
3.3 Definir los lineamientos para la separación, recolección selectiva y aprovechamiento y tratamiento de la corriente de residuos orgánicos.	MVCT	31/12/2018	90 %	40 %	NO

Fuente: CONPES 3874 DE 2016

El atraso en el cumplimiento de las acciones y metas CONPES 3874 de 2016, refleja deficiencias en la gestión de los actores institucionales con competencias en la implementación de las acciones del Plan de Acción y Seguimiento – PAS.

Es de señalar que el Plan de Acción y Seguimiento – PAS del CONPES 3874 de 2016 presenta metas e indicadores que se traducen en el cumplimiento de hitos, pero algunas Entidades han encontrado limitantes para su ejecución, por ello han solicitado al Departamento Nacional de Planeación – DNP ajustes en las fórmulas de cálculo y en las metas definidas, ante lo cual dicha entidad ha manifestado que, si bien es posible ajustar fórmulas de cálculo, este ajuste no puede aplicar para metas, alcances, recomendaciones y objetivos, pues se requeriría de un nuevo documento CONPES. Tal es el caso que se presenta con las acciones 1.13 y 1.20 que competen a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, a las que ya se hizo referencia en este texto, y de la línea de acción 4.1 Hito 2 que corresponde al DANE, Entidad que señala que en esta actividad no es posible realizar pruebas piloto ya que corresponde efectuar un levantamiento de información a través de cuestionarios, muestras o censos de población. Estos casos muestran deficiencias en la formulación de dichas acciones, que llevan al incumplimiento de las metas relacionadas.

El Departamento Nacional de Planeación - DNP hace algunas precisiones acertadas y oportunas a lo expuesto por este ente de control, tales como que la medida de seguimiento de la acción 2.4 *"(...) Desarrollar talleres tipos y mesas de trabajo orientados a los docentes (...)"* es el número de talleres y no un porcentaje; que el responsable de la acción 1.12 *"(...) Expedir reglamentación para promover el uso de*

tecnologías complementarias y alternativas a rellenos sanitarios (...)" es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT y no el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS; que las acciones 3.3 *"(...) Definir los lineamientos para la separación, recolección selectiva y aprovechamiento y tratamiento de (...)"* y 3.5 *"(...) Construir de manera interinstitucional y presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley que defina los instrumentos (...)"* tuvieron un avance anual, en el 2017, del 67% y no del 60%, y del 80% y no del 40 %, respectivamente; y que el aplicativo web SisCONPES 2.0 es un sistema de seguimiento y no de evaluación de políticas.

Así mismo, el Departamento Nacional de Planeación – DNP informa sobre algunos avances que ya han sido revisados por el grupo CONPES. En algunos casos estos avances del 2018 debieron ocurrir en 2017, además no han sido publicados o incluidos en el SisCONPES, como son: Actividad 1.1, actividad 1.7, Actividad 3.3,3.5 y 4.3.

De manera similar, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS informa de nuevos desarrollos en la implementación de las acciones de su competencia (1.1, 1.15, 2.1, 4.1, 4.2); No obstante, corresponde al grupo CONPES del Departamento Nacional de Planeación – DNP avalar y calificar tales avances.

Esta nueva información confirma que varias de las actividades no cumplieron las metas programadas a 2017, como son: 1.3, 2.4, 3.3 y 3.5.

Según análisis realizado, se tienen actividades que no alcanzaron la meta anual programada a 2017, que versan sobre lineamientos, reglamentaciones y definición de la vía normativa de nuevos instrumentos de orden económico que pueden comprometer el cumplimiento de los objetivos del CONPES 3874-2016.

3.2. OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Evaluar la gestión de las Autoridades Ambientales en el tema de residuos sólidos enfocado al seguimiento de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS y la promoción del aprovechamiento de residuos sólidos.

3.2.1. Preguntas de auditoría

Pregunta:

¿Las actividades de vigilancia, seguimiento y control y asesoría técnica de las Corporaciones Autónomas Regionales frente al seguimiento de los PGIRS han contribuido al aprovechamiento de los residuos sólidos para las vigencias 2017-2018?

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Hallazgo 8. Seguimiento y evaluación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS (MVCT-MADS)

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, mediante: a) la circular de radicado No. 8000E212825, del 05 de mayo de 2014, del MVCT; b) la circular conjunta No. 020, del 20 de diciembre de 2015, del MVCT y la Procuraduría General de la Nación – PGN; c) la circular conjunta No. 003, del 16 de marzo de 2016, del MVCT y la PGN; la circular de radicado No. 2016EE0042977, del 20 de mayo de 2016, del MVCT; ha solicitado a los municipios el cumplimento de sus obligaciones respecto a la gestión de residuos sólidos y los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS; sin embargo, este Ministerio **i)** no ha emitido un acto administrado que requiera la actualización de los PGIRS, de acuerdo a los lineamientos del CONPES 3874 de 2016 "Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos" y **ii)** no ha dado a conocer la gestión que ha realizado para la evaluación de la actualización, estructuración e implementación y seguimiento de los PGIRS.

Por otra parte, con la entrada en vigencia del CONPES 3874 de 2016 (del cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT es líder, junto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS y al Departamento Nacional de Planeación - DNP) no se evidencia gestión para la socialización y promoción del concepto de economía circular contenido en la nueva Política, a nivel territorial.

Finalmente, a partir de las respuestas a los requerimientos realizados a las Autoridades Ambientales, de las reuniones con Entidades y otros[28], relacionadas con la gestión de residuos sólidos, y de las visitas de campo a los municipios Istmina, Atrato, Unión Panamericana y Quibdó, Chocó; a los municipios de Bucaramanga, Girón (relleno El Carrasco), San Gil, Oiba y Charalá, Santander; al municipio de Pacho, Cundinamarca y a los municipios de Roldanillo, Zarzal, Versalles y EL Dovio, Valle del Cauca; se observaron debilidades en la elaboración, actualización e implementación de los PGIRS de los municipios; igualmente, en la articulación y roles de las Entidades relacionadas con los mismos. A continuación, se resaltan algunos de los aspectos más relevantes y recurrentes de lo anteriormente descrito:

- De acuerdo con lo reportado por las Autoridades Ambientales, de un total de 1066 municipios, antes de diciembre de 2015, se habían actualizado los PGIRS en el

[28] MADS, MVCT, MEN, 37 Autoridades Ambientales, UPME, DANE, SSPD, CRA, Experta Universidad Externado, CEMPRE, ACOPLASTICOS, ASOREMA, MULTIACTIVA, ARBESP, Visitas a las corporaciones autónomas regionales CDMB, CAS, CODECHOCÓ y CVC, y visita a planta de residuos orgánicos "Monte Verde" de Pacho – Cundinamarca.

38% de éstos, y a la fecha, se reporta que un 13% de estos municipios no han realizado tal actualización.

- Se presenta, de manera recurrente, la falta de recursos económicos para la implementación de los PGIRS. Lo anterior, se evidencia en la no inclusión de recursos económicos en los presupuestos de rentas y gastos de las Administraciones Municipales para la implementación de los PGIRS; por lo tanto, la mayoría de planes se encuentran desfinanciados y están sujetos al programa de gobierno en la vigencia.
- Sólo el 34.4%[29] de los PGIRS reportados, se ajusta a la metodología para la formulación adoptada mediante la Resolución MVCT 754 de 2014.
- Falta de uniformidad y/o estandarización en las unidades de media empleadas para la definición de metas, dificultando su seguimiento y evaluación de los reportes presentados.
- Se presentan debilidades en el análisis de prefactibilidad y/o factibilidad para sustentar los programas de aprovechamiento, lo cual influye en la estimación de los recursos financieros necesarios para su implementación, y por ende, en su ejecución y sostenibilidad.
- En cuanto a la definición de las metas de aprovechamiento dentro de los PGIRS, se observan dificultades en el seguimiento realizado por las Autoridades Ambientales, dado que las metas se plantean a corto plazo (cuatro años), entorpeciendo el seguimiento anualizado de las mismas. Aunado a lo anterior, se presentan metas descontextualizas a las realidades de los municipios.
- Se observa que, pese a la necesidad de contar con sitios para la disposición de residuos de construcción y demolición, solo el 8.8%, que corresponde a 94 de los 1066 municipios reportados por las Autoridades Ambientales, poseen sitio para su disposición adecuada. Sumado a lo anterior, se reporta la falta de definición en los PGIRS de sitios para establecer infraestructuras complementarias al servicio de aseo y al de aprovechamiento, para el tratamiento y/o disposición de residuos sólidos especiales (RCD) y para contingencias.
- Débil articulación de los PGIRS con los planes de desarrollo de los municipios y el ordenamiento territorial de los mismos (Planes de Ordenamiento Territorial – POT, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial – PBOT y Esquemas de Ordenamiento Territorial – EOT)[30], que no permite el desarrollo y/o compatibilidad de las actividades e infraestructura propuesta para el aprovechamiento en los PGIRS.

---

[29] Cabe resaltar que, para el 11.54% (de 1066 municipios), no se relacionó información por parte de las Autoridades Ambientales correspondientes.
[30] No se allegó por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT la relación de los POT, PBOT y EOT actualizados en el país.

- Respecto a rol de los grupos coordinadores, las Autoridades Ambientales reportaron que sólo participaron en el 27.3% en el proceso de actualización de los PGIRS de los municipios reportados. Así mismo, aduce que desde los entes territoriales no se atienden los requerimientos realizados respecto al PGIRS, siendo el caso más fehaciente el de la Corporación Autónoma Regional CBS, que reporta que el 99% de los requerimientos realizado en su jurisdicción no fueron atendidos. Ahora bien, la competencia de las Autoridades Ambientales frente a los PGIRS, se refiere a la participación en los grupos coordinadores, cuya conformación está en cabeza del alcalde; en eso orden de ideas, la participación de las Autoridades Ambientales se ve supeditada a la invitación de los entes territoriales.
- Se reportan debilidades estructurales en la formulación de los PGIRS. Lo anterior, debido a falencias en la construcción de la línea base, la identificación de los problemas asociados a la gestión integral de los residuos sólidos, inconsistencias en la formulación de indicadores y cronogramas de los programas.
- Las Autoridades Ambientales, informan que sólo el 19.3% de los municipios reportados, allegaron el informe anual de avance de las metas del programa de aprovechamiento. Cabe resaltar que se presentan casos en los cuales la información reportada no corresponde a las metas establecidas en los PGIRS.
- La no aprehensión de los PGIRS por parte de los entes territoriales se edifica como una de las principales debilidades para su ejecución. De esto se desprende la débil ejecución en las alcaldías municipales, la información deficiente o desactualizada de los programas, la no articulación interinstitucional, la no continuidad de los procesos, la falta de funcionarios capacitados para la ejecución, la poca educación y participación de los ciudadanos para el fomento de la prevención en la generación de residuos, la reutilización y la adecuada separación en la fuente.
- Las Autoridades Ambientales reportaron que solo el 33% de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS cuentan con viabilidad para proyectos de aprovechamiento; por otra parte, que tan solo 39% incorpora una estrategia técnica, operativa y administrativa para la gestión de residuos aprovechables y no aprovechables.

Las situaciones antes descritas se presentan por deficiencias en la gestión del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT para la evaluación de los PGIRS (actualización e implementación), así como la no articulación con las Autoridades Ambientales para la evaluación del avance de las metas de aprovechamiento de los PGIRS. Aunado a lo anterior, en relación con el CONPES 3874 de 2016, se debe a una débil gestión y liderazgo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS para encaminar la gestión de los residuos sólidos a una economía circular de acuerdo con el CONPES 3874 de 2016, sobre el adecuado manejo y uso de los residuos sólidos, para lograr la

minimización de la generación de estos residuos en el origen, la maximización de su aprovechamiento, reducción y tratamiento adecuado de los mismos.

El PGIRS como instrumento articulador de la Política que, en gran medida, aterriza los conceptos de la adecuada gestión de residuos sólidos y los conceptos de economía circular, no es aplicado a nivel regional, impactando el avance en mejorar las condiciones en este tema en el país, impidiendo así el logro de los objetivos planteados en materia de gestión de residuos sólidos.

Adicionalmente, la no evaluación e imposición de medidas efectivas a los municipios en relación con los PGIRS (actualización e implementación), hace que éstos sean sólo un requisito por cumplir y no el elemento principal para la gestión de los residuos sólidos en el país; igualmente, no se dispone de una información actualizada, veraz y oportuna, para la toma de decisiones, lo cual puede influir negativamente en el desarrollo de las actividades del CONPES 3874 de 2016.

Respecto a lo anteriormente descrito, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT hace referencia a la obligatoriedad de los entes territoriales para llevar a cabo el control y seguimiento de los PGIRS[31] y a que la avaluación debe ser coherente con las metas de los PGIRS (4, 8 y 12 años). Finalmente, este Ministerio cita que el CONPES 3874 de 2016 es un documento de Política y la Resolución MVCT 754 de 2014 es ejecutiva; por lo tanto, *"(...) no es procedente pretender medir sus resultados de la manera en que se pretende en la observación (...)"*.

Si bien es cierto que los entes municipales son los encargados de realizar el control y seguimiento de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS de acuerdo a las metas establecidas (4, 8 y 12 años), es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT el encargado de presentar las propuestas para el seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, programas y planes de agua potable y saneamiento básico.

Respecto a la afirmación sobre la improcedencia de medir los resultados del CONPES 3874 de 2016 y la Resolución MVCT 754 de 2014, cabe aclarar, que el presente hallazgo muestra deficiencias en la implementación de la Resolución citada y la necesidad de realizar ajustes que propendan o alineen los objetivos de los PGIRS con los conceptos y objetivos del citado CONPES.

---

[31] Resolución MVCT 754 de 2014, Artículos 4 y 11.

Respuesta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS: este Ministerio no se pronunció sobre este particular.

Hallazgo 9. Internalización de costos ambientales y a la salud, de los rellenos sanitarios[32] -MADS

Teniendo en cuenta las consecuencias negativas y los posibles costos ambientales que acarrea la operación de rellenos sanitarios en el mundo y en especial en Colombia, y que el MADS debe formular alternativas de instrumentos de internacionalización de costos tal como lo establece el CONPES 3874 2016, a la fecha del presente informe no se ha priorizado la realización de una investigación y/o estudio sobre la internalización de dichos costos para rellenos sanitarios, con el objetivo de contar con un valor de operación real y objetivo de esta alternativa de disposición final de residuos sólidos.

Ante la ausencia de internalización de costos ambientales en el cálculo de operación de los rellenos sanitarios, la línea base de información para tomar decisiones sobre cuál es la mejor alternativa de disposición final de residuos sólidos no es real y oportuna.

Lo que trae como consecuencia el aumento progresivo de los daños ambientales y a la salud provocada por los rellenos sanitarios localizados en el país, lo cual aumenta exponencialmente la cantidad de pasivos ambientales y sus respectivos costos de remediación.

Ahora bien, teniendo en cuenta las múltiples alertas sobre el deterioro en el territorio donde se encuentran los rellenos sanitarios, por la utilización de la tecnología de rellenos sanitarios para la disposición de los residuos sólidos en Colombia. No evidenció un estudio que realice una evaluación de los costos ambientales de los rellenos sanitarios y la internalización de los costos para determinar el costo real con base en datos técnicos frente a las diferentes opciones para el manejo de residuos sólidos y se logre así evidenciar formas de manejo sea más eficiente y eficaz para el país.

Finalmente, en el hallazgo 3. Tecnologías complementarias alternativas a rellenos sanitarios, se describe los estudios del Departamento Nacional de Planeación -DNP,

[32] Para el análisis de la información del presente hallazgo se utilizó la información de la SSPD; sin embargo, se debe tener en cuenta lo observado en los hallazgos 15, 16 y 17, relacionado con la vida útil de los rellenos sanitarios y la calidad de la información del SUI.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD y la Universidad Nacional -UN relacionados con la problemática de los rellenos sanitarios para la disposición final.

Hallazgo 10. Desempeño MADS identificación "pasivos ambientales"[33] por disposición de residuos.

De conformidad con lo señalado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, en Colombia algunos de los pasivos ambientales tienen responsables inminentes y otros se podrían considerar "huérfanos". Algunos pasivos se configuraron a pesar de leyes o regulaciones para evitarlos, pero cuyos autores no han sido objeto de sanción o de obligaciones para responder por su recuperación, existen otros pasivos que se configuraron por la ausencia, en su momento, de regulaciones que los previnieran[34].

El MADS celebró Contrato de Consultoría No 374 de 2015, cuyo objeto fue el *"Diseño de una Estrategia Integral para la Gestión de los Pasivos Ambientales en Colombia"*, se solicitó información a diferentes instituciones frente a esos sitios que se consideran pasivos ambientales y según los datos recopilados identificaron 1.843 puntos potencialmente considerados pasivos ambientales, o áreas en sospecha. Según el análisis de la información se identifica las principales causas de la generación de los posibles pasivos ambientales, 42% de los reportes se relacionan con actividad minera, 24% con derrames de hidrocarburo por atentados, y la tercera causa en importancia es la disposición y abandono de residuos correspondiente al 14 % de los reportes.

La Entidad aclaró que la información consolidada corresponde a la disponible y recibida por la consultoría, y que no necesariamente refleja la realidad de los sectores, pues algunos como infraestructura y agricultura, identificados en la literatura dentro de los principales generadores de pasivos ambientales, no reportaron información a la consultoría. En ese orden de ideas, los productos de la consultoría no permiten realizar un análisis de todos los sectores para el desarrollo de instrumentos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS.

En la relación de los sitios identificados como posibles pasivos ambientales por residuos sólidos, el Ministerio aclara que esta información es secundaria, reportada por

33 En el presente hallazgo no se realiza una definición de Pasivos Ambientales, la definición se emplea de acuerdo con el objeto de la consultoría No. 374 de 2015 para estructurar el mismo.
34 http://www.minambiente.gov.co/index.php/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/sostenibilidad-sectores-productivos/pasivos-ambientales#documentos

diferentes entidades en respuesta a la solicitud del equipo de trabajo y que no constituye un inventario definitivo, ni tiene carácter oficial.

Revisada la base de datos se observa que fueron identificados 146 botaderos en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Chocó, Magdalena, Nariño, Cauca, Caquetá, Tolima, Vaupés, Vichada, Putumayo, Meta, Córdoba, La Guajira, Sucre, Santander y Norte de Santander, los cuales fueron tomados de información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD en el año 2013, 11 puntos de disposición de residuos o RESPEL reportados por las Corporaciones Autónomas Regionales e Institutos de Investigación; 90 botaderos o celdas transitorias registrados en el Informe Preventivo Disposición de Residuos Sólidos en Colombia de la Procuraduría General de la Nación del año 2005 y 2 sitios del libro Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto de la Universidad del Valle 2008-2013 .

Verificado el estado actual de algunos de los sitios identificados por el Ministerio como pasivos ambientales por disposición y abandono de residuos se encuentra que según el reporte del SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD, existen sitios que son registrados como rellenos sanitarios y cuentan con un instrumento ambiental otorgado por la autoridad ambiental competente, la cual no cumple con sus funciones de vigilancia y control para que no se constituyan pasivos ambientales, los casos son los siguientes:

TABLA 5. SITIOS IDENTIFICADOS COMO POSIBLES PASIVOS AMBIENTALES

DEPARTAMENTO	Registro MADS- Consultoría 374 de 2015-Sitio presunto pasivo ambiental.	Registro SSPD año 2016
CHOCÓ	Botadero de Unguía en el municipio de Unguía.	Registrado como Relleno Sanitario "Basurero Municipal en el municipio de UNGUIA" en operación y con instrumento ambiental de Codechocó.
CHOCÓ	Botadero Alto Baudó en el municipio de Alto Baudó (Pie de Pato).	Registrado como Relleno Sanitario del Alto Baudó con licencia ambiental 1381 del 25/09/12 de Codechocó, en operación y registra vida útil hasta el 25/09/2042.
ANTIOQUIA	Botadero el Mango en el municipio de Uramita.	Registrado como relleno sanitario El Mango en el municipio de Uramita con instrumento ambiental de Corpourabá, en operación
BOLÍVAR	Botadero San Jacinto en el municipio de San Jacinto.	Registrado como relleno sanitario con licencia ambiental 1170 del 27/10/11 de Cardique y vida útil hasta el 26/10/2037.
MAGDALENA	Botadero El Remolino en el municipio El Remolino.	Registrado como relleno sanitario "Basurero en el municipio de El Remolino" con licencia ambiental de Corpamag, en operación.

Fuente: MADS – Elaboró Equipo Auditor AD

A pesar de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS, desde el año 2015, cuenta con información de posibles pasivos ambientales por disposición de residuos, no se observan acciones tendientes a actualizar y tomar medidas para gestionar dichos sitios, los cuales según la información para el año 2016 de la SSPD se han incrementado, base de datos que tampoco ha sido actualizada ni articulada con la información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD.

Lo anterior, permite concluir que no existe un inventario de estos sitios y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS en su gestión no evidencia coordinación con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD, ni con las Corporaciones Autónomas Regionales para avanzar en la determinación de los sitios que requieren intervención y ejecución de acciones técnicas y ambientales para ser implementadas por los responsables en los sitios identificados en el país. No se evidencia gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS respecto al desarrollo normativo para que los responsables reparen los daños causados y respondan por las acciones de gestión de los pasivos ambientales generados por disposición de residuos.

Los hechos mencionados muestran que no existe coherencia, ni certeza de la información que se maneja por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS, la registrada en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD y las CARs, sobre el estado de los sitios de disposición final, lo que conlleva a incrementar los posibles riesgos sobre la salud humana y al deterioro de bienes y servicios ambientales, sin que se tomen medidas para la recuperación de dichos sitios.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS en respuesta a estos hechos, señala que ha realizado gestiones durante los años 2015, 2016 y 2017 tendientes a definir el marco institucional adecuado para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia y enumera dichas actividades. Señala que actualmente se encuentra en revisión de la oficina jurídica de la entidad el proyecto de ley por el cual se establecen los lineamientos para la gestión de los pasivos en Colombia.

Considera que el conocimiento de las áreas que puedan catalogarse como potenciales pasivos ambientales constituye el insumo necesario para la consolidación de una política integral para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia y en este sentido se está adelantando el procedimiento para la contratación que permita la consolidación de la información secundaria existente sobre sitios sospechosos de constituirse en pasivos ambientales y priorizar aquellos a intervenir, partiendo de la información obtenida en el año 2015. Debido a dificultades en la contratación durante el año 2018 por diferentes motivos, se espera que al finalizar el año 2019 se cuente con las herramientas de identificación.

Es evidente que el Ministerio de Ambiente informa que se está trabajando para lograr un producto que identifique no solo los sitios sino las alternativas, metodologías y procedimientos de priorización para la gestión de pasivos ambientales.

3.3. OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Evaluar el desempeño de las autoridades ambientales en el seguimiento y control de los sitios de disposición final.

3.3.1. Preguntas de auditoría

¿Las actividades de vigilancia, seguimiento y control de las CARs y la ANLA respecto de los rellenos sanitarios seleccionados han contribuido a la eficiente gestión de los sitios de disposición final para las vigencias 2017-2018?

Hallazgo 11. Gestión de Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA frente a gestores externos llantas usadas -ANLA-CAR-CUNDINAMARCA.

Este ente de control realizó visita conjunta con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA al predio denominado: *"Parqueadero Boyacá (Madrid Cundinamarca)"* localizado en el Kilómetro 1 de la vía Puente Piedra de la Vereda San Pedro Lote 1, en el predio no fue posible establecer el volumen de llantas almacenadas por que no se cuentan con un inventario y clasificación de tamaños de las mismas.

ALMACENAMIENTO DE LLANTAS SISTEMAS POS CONSUMO

Imagen 1. Llantas usadas almacenadas en el predio

Imagen 2. Llantas usadas almacenadas en el predio

Este sitio es administrado por el gestor, que a su vez presta servicios al programa de Posconsumo (Rueda verde), esta última tiene un expediente activo con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA número SRS0001, en el marco de los sistemas selectivos de recolección y aprovechamiento de llantas usadas, debido a posibles incumplimientos del sitio visitado frente a la Resolución 1326 de 2018, principalmente sobre los estipulado en el Anexo 1 de esta resolución donde se establecen los estándares mínimos para el almacenamiento de estos elementos, se hizo necesario realizar una reunión conjunta entre la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA y la CAR de Cundinamarca.

En reunión se realizada el día 16 de octubre de 2018, - Contraloría Delegada para el Medio ambiente de la Contraloría General de la Republica, se evidenció falta de articulación entre la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA y la CAR de Cundinamarca, al no realizar labores conjuntas de vigilancia y la no coordinación de labores. Lo anterior, ha generado incumplimientos reiterados, con medidas preventivas como la Resolución CAR 077 de 2015, confirmada mediante Resolución 0213 de 2017 de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, sin que a la fecha se haya acatado en su totalidad lo establecido en dichos actos y se continúe almacenando en un predio no autorizado para tal fin (llantas usadas) y que hacen parte del sistema de recolección pos consumo.

Las situaciones se presentan por falta de articulación y colaboración armónica[35] entre la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA y la CAR de Cundinamarca, que son competentes en la revisión de la actualización y avance de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas, al igual que la vigilancia y control de las acciones de pos consumo de llantas usadas respectivamente.

Lo anterior, se genera por falta de autoridad frente a los gestores externos que a su vez prestan servicios a los productores y comercializadores de llantas usadas del país y falta de efectividad en la implementación de Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas, con el propósito de prevenir y controlar la degradación del ambiente.

La desarticulación de las entidades, repercute en un deficiente ejercicio de control y seguimiento ambiental a los sitios de disposición de llantas usadas y del seguimiento al avance y/o actualización del Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas; igualmente, no permite asegurar que el lugar de almacenamiento de

[35] Artículo 113 de la Constitución Política

las llantas usadas que se encuentran bajo el Sistema, sea seguro y ambientalmente adecuado.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, primero refiere que se encuentra vinculado el sitio de almacenamiento a un programa pos consumo de llantas usadas, luego hace un recuento de la gestión de la entidad y por último señala las acciones que se han realizado para coordinar labores con la Autoridad Ambiental Regional. Sin embargo, revisados lo expuesto se encuentra que ninguna de las acciones emprendidas han sido efectivas y las situaciones en el inadecuado sitio de almacenamiento se mantiene, se observa debilidades en el ejercicio autoridad que mantiene la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, frente a prestadores o usuarios pos consumo, lo cual se ve agravado con los retos que tiene esa entidad con las nuevas obligaciones, respecto a otras corrientes de residuos como lo son residuos de construcción y demolición, y envases y empaques,

Se genera incertidumbre sobre el cumplimiento de la política de gestión de residuos sólidos y la inclusión del concepto de economía circular, en cuanto la implementación de los programas posconsumo.

Respecto a la CAR- Cundinamarca, la entidad describe la gestión que ha realizado en el sitio que fue denunciado de manera anónima por un ciudadano, y que por competencias fue remitido el expediente a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, resalta que se ha actuado dentro de sus competencias; sin embargo, el principio coordinación de la administración pública, debe garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

En este caso que nos ocupa, aunque la CAR-Cundinamarca dio traslado a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA del expediente, la acciones que realice este último afecta el territorio de la jurisdicción de la CAR-Cundinamarca, por lo tanto, no solo se trata del trámite normal de traslado de expediente, sino de labores de seguimiento y control en el territorio y de articulación de acciones que logren la protección de los recursos naturales del territorio.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Hallazgo 12. Seguimiento ANLA al Relleno Sanitario El Carrasco – Santander

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estableció la competencia del seguimiento ambiental a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA desde el año 2014[36].

Ahora bien, producto de la reunión y visita al relleno sanitario El Carrasco el día 25 de septiembre de 2018[37], y revisión de información recabada durante el desarrollo del presente ejercicio auditor, este Órgano de Control, evidenció debilidades en el seguimiento y control de las actividades desarrolladas en el relleno sanitario El Carrasco por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA. Lo anterior se sustenta en los siguientes hechos:

1. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, no posee los diseños definitivos del Plan de cierre del denominado "Parque Contemplativo" (financiado por el AMB), el cual se estaba ejecutando y construyendo al momento de la visita realizada por este ente de control.
2. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA desconocía del inicio de las labores del Plan de cierre "Parque Contemplativo"; la ANLA no realizó la revisión del proyecto, ni ejerció su autoridad respecto a negar o dar la viabilidad para el plan de cierre "Parque Contemplativo", además se desconoce si la opción que se encuentra en ejecución es la adecuada o no según la autoridad ambiental competente.
3. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, no se pronunció sobre la pertinencia o no de la construcción del Box Culvert sobre la quebrada El Carrasco. Lo anterior, teniendo en cuenta que la CDMB requirió en su momento una obra complementaria para *"(...) la protección de las aguas de escorrentía superficial también contribuya a disminuir la probabilidad de ocurrencia de eventos de remoción, deslizamiento y/o licuación de las zonas clausuradas, en este sentido la obra propuesta tipo Box Coulvert para la protección y conservación de la Cañada El Carrasco permitiría reducir el riesgo de nuevos desplazamientos de la masa de residuos dispuestos históricamente"*[38]; obra que no implicaba necesariamente un Box Culvert.
4. Al momento de la visita Contraloría General de la República -CGR, se evidenció que la empresa EMAB S.A – E.S.P, estaba disponiendo residuos sólidos en la zona del Distrito Regional de Manejo Integrado – Bucaramanga, pese a existir una restricción para la ejecución de dicha actividad en esta área.

[36] Resolución 368 de 11 de marzo de 2014 del MADS.
[37] En compañía de representantes de la Alcaldía de Bucaramanga, ANLA, CDMB, AMB y EMAB S.A – E.S.P.
[38] Concepto Técnico de cauce OC-00147-2017

5. En la visita se evidenció incumplimiento de los parámetros de diseño de la cárcava 2 celda 4. Ahora bien, los informes del Área metropolitana de Bucaramanga –AMB, dan conocer se encuentra lo siguiente:

   En los informes del seguimiento de los meses de febrero y mayo de 2018, con radicado ANLA No. 2018041047-1-000 del (2018-04-09) y radicado ANLA No. 2018100937-1-000 del (2018-07-30) respectivamente, en el cual la AMB expone a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA: *a)* Respecto a la celda 4, al seguir disponiendo después del mes de mayo se corre el riesgo de deslizamiento de la masa - la zona del disposición de la cárcava 2 celda 4 se encuentra en una fase crítica, *b)* En lo transcurrido del año no se han realizado monitoreo de las aguas subterráneas, *c)* Se han evidenciado grietas de alta tensión en la celda 3, *d)* No se conoce la integridad física de la geomenbrana de los Pondajes, *e)* Se han presentado movimiento en masa en las celdas 1, 2 y 3 de la cárcava 1, que la instrumentación instalada no ha detectado, *f)* Se han presentado pérdidas de chimeneas en la celda 4 cárcava 2 y *g)* Se desconoce si se han realizado estudio de diagnóstico de las fallas de los taludes y del dique conformado de la zona de disposición de residuos sólidos.

   En el Informe de seguimiento del mes de julio de 2018, rad ANLA No. 2018136564-1-000 del (2018-10-01), el área Metropolitana de Bucaramanga -AMB expone entre otras a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA: *a)* el riesgo que supone seguir disponiendo residuos en la celda 4 cárcava 2 después del mes de septiembre, *b)* La intervención en la zona del Box Culvert puede generar riesgo por obstrucción de la tubería que transporta el lixiviado desde la celda 4 cárcava 2 hasta los pondajes, *c)* No se ha realizado el procedimiento para identificar si los residuos de los pondajes son o no peligrosos, de acuerdo con el Artículo 2.2.6.1.2.3. Del Decreto 1076 de 2015 y *d)* No se conoce la integridad física de la geomenbrana de los Pondajes.

6. En la cárcava 2 celda 4, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA a la fecha de la visita de la Contraloría General de la República -CGR, no había requerido la instalación de instrumentación geotécnica para el seguimiento de la masa de residuos en dicha cárcava, como parte de las medidas de seguimiento y control geotécnico de las diferentes fases del relleno.

7. A fecha de la visita de la Contraloría General de la República -CGR, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA no había requerido al operador del relleno un estudio especializado sobre el origen y causas de las fallas e inestabilidades del relleno a efecto de contar con elementos de juicio técnico que permitan definir los correctivos requeridos y no arriesgar recursos y tiempo en soluciones genéricas o inadecuadas y que estas impliquen el avance de la masa

inestable y el incremento de la problemática junto a sus consecuencias negativas en cuanto la estabilidad del relleno, el manejo de los gases y del lixiviado. Lo anterior, con relación a lo expuesto por la AMB en sus informes.

8. En el año 2018 hasta la fecha de la visita CGR, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA sólo había realizado una (1) visita de seguimiento[39] al relleno sanitario El Carrasco, a pesar de su conocimiento sobre la compleja situación de estabilidad y riesgos de diversa índole que presenta el relleno sanitario, sumado a la declaratoria de emergencia sanitaria, que le ha permitido al relleno sanitario seguir operando, a pesar de la orden de cierre que recae sobre el relleno, orden proferida en segunda instancia por Tribunal Administrativo de Santander el 30 septiembre de 2011.

9. El Numeral 17 del Decreto 153 del 27 de septiembre de 2017[40] de la alcaldía de Bucaramanga, proyecta la disposición residuos sólidos por un periodo de por lo menos treinta y seis (36) meses, supeditado a la construcción del box culvert y la sustracción del Distrito Regional de Manejo Integrado -DRMI. Es evidente que la EMAB S.A. E.S.P., en el marco de la emergencia sanitaria ha continuado disponiendo residuos sin contar con la aprobación de la sustracción. Por otra parte, la ANLA mediante la expedición del Concepto Técnico de la No. 03300 del 25 de junio de 2018, aboca conocimiento de la existencia de una fase 3 sobre la cárcava 2, y que dicha fase se localiza en la zona del Box Culvert y dentro del área del DRMI, sin que requiera a la EMAB S.A. E.S.P un cronograma de actividades o la modificación de las fichas del plan de manejo. Frente a lo anterior, la construcción del Box Culvert, permitirá la ampliación del área efectiva del relleno, dejando de lado los requisitos técnicos y ambientales requeridos para la ampliación del relleno, lo anterior, amparado bajo la figura de la emergencia sanitaria.

10. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, no ha requerido a la EMAB S.A. E.S.P, la construcción de una obra estructural de que impida la invasión de la ronda de la quebrada Carrasco y del Distrito Regional de Manejo Integrado -DRMI por la masa de residuos inestable; lo anterior, en atención a la situación de inestabilidad, según lo expuesta en el Concepto Técnico de cauce OC-00147-2017 de la Corporación Autónoma CDMB.

---

39 Concepto técnico No. 03300 del 25 de junio de 2018: visita realizada los días 8 y 9 de marzo de 2018.
40 Por el cual se prorroga la declaratoria de existencia de situación de riesgo de calamidad pública que da lugar al estado de emergencia sanitaria y ambiental en el municipio de Bucaramanga, y se adoptan otras disposiciones

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Frente a los hechos antes expuestos, la CGR considera que sus causas tienen debilidades y falencias en el desarrollo de las funciones misionales de evaluación, seguimiento y control a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA; teniendo en cuenta poca periodicidad en las visita de seguimiento al relleno sanitario el Carrasco, sin que se observen acciones oportunas para la disminución de los riesgos ambientales y sociales que se desprenden de las situaciones antes observadas.

Lo anterior genera posibles efectos:

1. Aumento de los riesgos ambientales y sociales por las posibles contingencias que se puedan presentar al interior del relleno o en su área de influencia, debido al inadecuado manejo técnico en la cárcava 2 celda 4 y en general del relleno sanitario. Igualmente, se pueden presentar nuevas implicaciones ambientales relacionadas con una posible ampliación del relleno sanitario sobre la zona del Box Culvert y el área del Distrito Regional de Manejo Integrado -DRMI por efecto del avance de la masa inestable.

2. Por otra parte, la falta de oportunidad y eficiencia de imposición de medidas para la disminución de los riesgos identificados en el relleno sanitario, puedan derivar en una la posible ampliación del área de disposición de residuos sólidos sobre la zona del Box Culvert y el área del Distrito Regional de Manejo Integrado -DRMI.

3. La no protección de la ronda hídrica de la quebrada el carrasco conlleva a la alteración de su dinámica fluvial, así como la afectación directa de las aguas subsuperficiales y subterráneas de esta corriente hídrica natural.

Después de lo anteriormente expuesto y de la respuesta de la Entidad se establece lo siguiente:

- La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, no desvirtúa la observación en el sentido del desconocimiento de la ejecución de labores del Plan de cierre "Parque Contemplativo" y de su ejercicio de autoridad
- La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, no da referencia si conoce o no los diseños del Plan de cierre "Parque Contemplativo".
- La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, no allega el certificado de ejecución de la Resolución 00297, para determinar el plazo máximo en el cual la EMAB S.A. E.S.P debe dar cumplimiento la medida; cabe resaltar, que el proyecto "Parque Contemplativo" al 25 de septiembre de 2018 (fecha de la visita de este Órgano de Control al sitio de disposición final) se encontraba en ejecución.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por otra parte, La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA refiere que bajo la premisa de que el Box Culvert tiene por objeto la protección de la potencial contaminación de la quebrada El Carrasco no hubo objeción; sin embargo, no tuvo presente el Concepto Técnico de cauce OC-0014-2017 de la Corporación Autónoma CDMB, en el cual se requiere a la EMAB S.A. E.S.P la construcción de una obra complementaria para la protección de las aguas de escorrentía y que también contribuya a disminuir la probabilidad de ocurrencia de eventos de remoción en el sitios de disposición final. En tal sentido, la obra que se requería estaba relacionada con el desarrollo del proyecto.

Además, se observa que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA avocó conocimiento del expediente (30 de abril de 2014) ha evidenciado de la disposición de residuos sólidos en el Distrito Regional de Manejo Integrado -DRMI; no obstante, sólo hasta el 28 de agosto de 2017 da inicio al procedimiento sancionatorio ambiental. Cabe resaltar que, a la fecha de la presente respuesta a la observación, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA no informó de la apertura del periodo probatorio y declaración o no responsabilidad ambiental de acuerdo con Ley 1333 de 2009.

Cabe resaltar, que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA con el Auto 4825 del 15 de agosto de 2018 tomó medidas ante las situaciones expuestas por el área Metropolitana de Bucaramanga -AMB en los informes de seguimiento de 2018; sin embargo, se observa, una débil gestión de por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA en su seguimiento, lo anterior si se considera la fecha de las advertencias de las AMB y el Auto 4825. Adicionalmente, algunas de las advertencias relacionadas en la observación, se habían puesto de manifiesto por la AMB, en los informes de noviembre y diciembre de 2017, a saber, recomienda realizar un estudio diagnóstico para determinar las fallas de los taludes y dique conformado, el monitoreo de aguas subterráneas, la evaluación del estado de la geomembrana de los pondajes, evidencia grietas de tensión en la celda 3, evidencia movimientos en masa no detectados por la instrumentación en las celdas 1, 2 y 3.

Finalmente, se observa una débil gestión de por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA en su seguimiento, dada la importancia regional y la compleja situación de estabilidad y riesgos de diversa índole que presenta el relleno sanitario, que presenta el sitio de disposición final El Carrasco.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Hallazgo 13. Proceso de entrega y seguimiento rellenos Sanitarios Doña Juana-Cucunubá - Praderas del Magdalena - Nemocón-Carapacho -ANLA

Revisados los expedientes de los rellenos ***a)*** Doña Juana (LAM7710-00), ***b)*** Cucunubá (LAM7749-00), ***c)*** Praderas del Magdalena (LAM7750-00), ***d)*** Nemocón (LAM7751-00) y **e)** Carapacho (LAM7752-00) del sistema de Información de Licencias Ambientales – SILA, se observa lo siguiente:

- En el expediente del relleno Doña Juana no se encontraron los informes semanales de avance que está obligado a presentar el operador del relleno Doña Juana, obligaciones impuestas a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos E.S.P., -UAESP mediante Resolución 813 de 2018, recurso de reposición resuelto mediante Resolución 1631 del 27 de septiembre de 2018 y notificado a los terceros intervinientes el 12 de octubre de 2018.
- En el expediente del relleno de Cucunubá no se encontró informe técnico de la visita realizada los días 24, 25 y 26 de septiembre de 2018.
- En el expediente del relleno de Nemocón no se encontró programación de visita de identificación y seguimiento a la licencia ambiental, pese a que éste fue entregado a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA en julio de 2018.
- En el expediente del relleno de Carapacho no se encontró informe técnico de la visita realizada los días 13 y 14 de agosto de 2018.

A partir de los planteamientos anteriores, se evidencia una débil de gestión por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA para cumplir con las funciones atribuidas mediante Decreto 3573 de 2011. En consecuencia, la débil gestión de seguimiento en los rellenos sanitarios trae entre otras consecuencias:

- Afectación a cuerpos de agua superficiales y/o acuíferos subterráneos por percolación de lixiviados
- Deterioro de la calidad del aire
- Afectación de la salud de las comunidades aledañas
- Incendios accidentales
- Contaminación del suelo

La Entidad en su respuesta señala que la Resolución 813 de 2018 no se encuentra ejecutoriada; sin embargo, revisado el Sistema de Información Ambiental –SILA administrado por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, el último acto administrativo es la Resolución 1631 del 27 de septiembre de 2018 (la cual resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 813 del 1 de junio de 2018), la cual señala que no procede recurso alguno.

Es pertinente mencionar que en el Artículo tercero decide modificar las obligaciones impuestas a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, E.S.P. -UAESP: "ARTÍCULO PRIMERO. Por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, Imponer a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP, las siguientes obligaciones adicionales como titular de la Licencia Ambiental del proyecto denominado *"Relleno Sanitario Doña Juana Zona VIII" localizado en la vereda El Mochuelo de la localidad Ciudad Bolívar Bogotá, D.C., otorgada mediante Resolución 2133 del 29 de diciembre de 2000, de cuya ejecución deberá entregar semanalmente los registros documentales del avance en el cumplimiento, o como se establezca de manera particular para la obligación que corresponda, hasta tanto sea superada la contingencia: 1. Ejecutar las siguientes actividades en la Terraza 1 y presentar en un término máximo de un (1) mes, contado a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, un informe técnico que defina el diagnóstico del estado actual de la Terraza 1 y que contenga los siguientes aspectos...".*

En consecuencia, la obligación de informes mensuales e informe técnico se mantiene, a los cuales no se les ha dado cumplimiento.

Hallazgo 14. Desempeño de la Superintendencia de Servicios Públicos -SSPD en la inspección vigilancia y control en el tema de residuos sólidos

En el presente proceso auditor, no se evidenció un procedimiento que permita establecer la efectividad en los procesos sancionatorios que la entidad remitió como soporte de su función de vigilancia y control a nivel territorial. Lo anterior, debido a los incumplimientos de las Empresas prestadoras del servicio público de aseo en los departamentos Antioquia, Chocó y Santander.

Para contextualizar lo anteriormente expuesto, se observó que en Antioquia se encuentran en trámite 31 procesos sancionatorios, 5 en Chocó y 7 en Santander, de los cuales 2 son por disposición final en Caucasia, que no es concordante con la cantidad de incumplimientos evidenciados por el equipo auditor en campo en departamentos como Chocó (en los municipios de Acandí, Capurganá, Alto Baudó, Bagadó, Bajo Baudó, Condoto, Litoral de San Juan, Jurado, Medio San Juan, Nóvita, Río quito y Sipí). De las multas impuestas se observa tres (3) en el departamento de Antioquia en el año 2016 por incumplimiento de la normatividad de disposición final.

Lo anterior evidencia debilidades de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD en el control y vigilancia para la disposición final de residuos sólidos, a pesar de que la entidad cuenta con información relacionada con los botaderos a cielo abierto en el país, llama la atención de la Contraloría General de

República -CGR que no se observa la función sancionatoria de la SSPD, en caso como por ejemplo el departamento del Chocó donde se observaron personas habitando y separando la basura en el mismo sitio de disposición final (rellenos sanitarios de Acandí, Condoto, Medio San Juan, El Carmen de Atrato, Juradó, Medio Atrato y Niquí, botaderos a cielo abierto en Istmina, Quibdó, San José del Palmar y Unión Panamericana y Vasos de contingencias de Certiegui y Tadó).

Estos hechos se presentan por las debilidades en la vigilancia y control que le asisten al a Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD, lo que conlleva a la inadecuada disposición final de residuos sólidos y el cumplimiento de la normatividad relacionada con la gestión de residuos sólidos, así como en el nivel de calidad de vida de los recicladores.

Evaluada la respuesta de la Entidad y los documentos anexos se observa que se han realizado gestiones en el Departamento del Chocó tendientes a realizar el seguimiento y control como función de la Superintendencia, sin embargo, la Entidad reconoce que es necesario agilizar los procedimientos de los procesos sancionatorios para el Departamento del Chocó y considera proferir los actos administrativo antes de que termine el año 2018.

En relación con de las personas habitan y separan la basura en el mismo sitio de disposición final la Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD no se pronunció, tampoco se refleja en las evaluaciones integrales.

Hallazgo 15. Información SUI – Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD

Uno de los 4 ejes[41] de la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, se constituye el mejoramiento del reporte de monitoreo, verificación y divulgación de la información sectorial para el seguimiento de la política pública de gestión integral de residuos sólidos. Como puede observarse en el numeral *"5.3.4. Mejorar el reporte, monitoreo verificación y divulgación de la información sectorial para el seguimiento de la política pública referente a la gestión integral de residuos sólidos"* y deja en cabeza de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –SSPD, el *"(...) fortalecimiento del Sistema Único de Información (SUI) para garantizar su estabilidad, robustez, oportunidad y transparencia (...)"*.

[41] Fuente: CONPES 3874 de 2016

De acuerdo con la revisión efectuada por este Ente de Control, se encuentran debilidades en el proceso de monitoreo, verificación y divulgación de la información de la gestión integral de residuos sólidos en Colombia, a saber:

i) La información reportada en el Sistema Único de Información – SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –SSPD, es incompleta y en gran medida depende de la gestión de las alcaldías y prestadores de servicios públicos de los municipios. Por otra parte, no se observaron acciones efectivas por parte de la SSPD para que se reporte la información con calidad y oportunidad.

ii) El SUI, carece de controles de validación y parametrización, generando que algunos datos sean reportados erróneamente, afectando la calidad de la información suministrada por la Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD.

Para ilustrar el ítem anterior, en la base de datos reportada por los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo (Véase Resolución compilatoria SSPD No. 20101300048765 del 14 de diciembre de 2010), se puede observar una duplicidad en el reporte, tal como lo señala la Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD en respuesta[42] al requerimiento de este Órgano de Control, a saber:

> *"Se debe tener en cuenta que a pesar de que este formulario debía ser diligenciado solo por una vez, existen varios prestadores que realizaron el registro del mismo sitio de disposición en múltiples ocasiones y por lo tanto, se pueden encontrar en el archivo varios NUSD para un mismo sitio. Por ejemplo, el prestador con ID 21413 llamado Nuevo Mondoñedo S.A. E.S.P posee los NUSD 3893 y 17054 como dos sitios de disposición diferentes, pero corresponde el mismo relleno sanitario de Nuevo Mondoñedo".*

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Resolución de la SSPD No. 20174000237705 del 05 de diciembre de 2017, los prestadores que operan los sitios de disposición final deben reportar nuevamente la información en el *"(...) formulario "31. Registro de Sitios de Disposición Final (...)"*, generando una nueva base de datos, con nuevos NUSD (número único de sitios de disposición); en consecuencia, se reporta la existencia de dos bases de datos con NUSD diferentes para un mismo sitio de disposición final.

iii) El SUI tiene rezago en los datos, se encontraron evidencias que el sistema reporta en el Departamento del Chocó los siguientes municipios Unguia, Río Iro y Alto

[42] Radicado No. 20184301425321 del 10/10/2018

Baudó, con un sistema adecuado de disposición final de residuos "Relleno Sanitario"; sin embargo, dicha información es imprecisa, se constató con información recolectada en visita de campo a Codechocó, los mismos se han transformado en botaderos a cielo abierto.

Las situaciones descritas anteriormente, se presentan por la deficiente gestión de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD, además de una débil coordinación interinstitucional para abordar la estrategia de información y debilidades en los mecanismos de control y validación de la información reportada.

Por lo tanto, las debilidades expuestas, no contribuyen a un proceso de toma de decisiones sólidas basadas en datos e información actualizada, completa y confiable.

Después de lo anterior expuesto y la respuesta de la Entidad, en la que expone el cumplimiento de lo establecido en el CONPES 3874 de 2016, a saber, *"(...) fortalecimiento del Sistema Único de Información (SUI) para garantizar su estabilidad, robustez, oportunidad y transparencia (...)"*, a la fecha de la presente auditoría la información o cuenta con la robustez y oportunidad que expone la entidad.

En relación con el ítem ***i)*** del presente hallazgo, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD, informa que se implementó un plan de acción relacionado con las acciones administrativas o correctivas y que sirvió de soporte para el Hallazgo 23-2017 de este Órgano de Control; sin embargo, a partir de la información analizada, la misma continúa presentando debilidades.

Respecto al ítem ***ii)*** del presente hallazgo, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD describe la implementación de módulos que evitan la duplicidad de la información y de la aplicación de reglas de validación que mitigan el riesgo de que se reporten datos que puedan afectar la información; sin embargo, en la información allegada a este Órgano de Control se observaron datos reportados erróneamente afectando la calidad de la información suministrada.

Finalmente, el ítem ***iii)*** del presente hallazgo, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD describe que en el marco de sus funciones de inspección y vigilancia ha ejecutado diferentes acciones en lo corrido del año 2018 en los municipios de Unguía, Río Iro, Alto Baudó; sin embargo, tal como se observó, la información revisada por este Órgano de Control presenta rezagos en la actualización.

Hallazgo 16. Vida útil de los rellenos sanitarios -SSPD

La información relacionada con la gestión de residuos sólidos recopilada y administrada por la Superintendencia de Servicios Públicos, Domiciliarios -SSPD, constituye un

insumo para los Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento de Planeación Nacional -DNP y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA, para la toma de decisiones y definición de política pública, a manera de ejemplo, se citan dos casos de especial importancia y relevancia: ***i)*** Diseño y formulación del documento CONPES 3874 de 2016[43] "*Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos*" y ***ii)*** Modificación de la tarifa del servicio de aseo del operador del relleno sanitario Doña Juana[44].

1. Diseño y formulación del documento CONPES 3874 de 2016:

De acuerdo a cálculos aportados por el Departamento Nacional de Planeación –DNP, en el documento CONPES 3874 de 2016, para el año 2030 se presentaría en el país un déficit de capacidad instalada en los rellenos sanitarios. Igualmente, el documento describe que *"El 38% (71) del total de sitios de disposición final de residuos cuentan con una vida útil menor a 3 años (SSPD, 2015) de acuerdo con su licencia ambiental"*[45]. Referente a lo anterior, y según la información contenida en el CONPES cuya fuente es la SSPD, a la fecha de formulación del CONPES mencionado "*Existen actualmente 164 sitios de disposición final inadecuados, de acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*"[46].

En consecuencia, el documento CONPES 3874 de 2016, establece la necesidad de realizar inversiones complementarias para ampliación de vida útil de rellenos existentes y construcción de rellenos sanitarios nuevos (Tabla 7. Necesidades de inversión complementarias del CONPES 3874 de 2016). Como puede observarse, la información reportada por la SSPD, es referente para la toma de decisiones en política pública que involucran definición de acciones y recursos económicos.

2. Modificación de la tarifa del servicio de aseo al operador del relleno sanitario Doña Juana:

En relación con la modificación de la tarifa, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA[47], hizo referencia a la vida útil del relleno sanitario Doña

---

[43] Ver observación 01 de la presenten auditoría
[44] Ver observación 19 de la presenten auditoría
[45] CONPES 3874, 2016, P 36
[46] Ibid., P 49

47 Conformada por 8 miembros: MVCT, MINSALUD, MADS, DNP, SSPD (con voz , pero sin voto) y 4 comisionados expertos

Juana definida en la licencia ambiental; sin embargo, a pesar de la presencia de la SSPD en la Comisión, no se discutió la vida útil del relleno sanitario en términos de capacidad de disposición "Remanente" calculada a partir del volumen remanente y la relación del volumen con la tasa de disposición del relleno sanitario[48] o la capacidad de disposición[49].

Con referencia a lo anterior, este órgano de Control solicitó entre otras a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD, la relación de la capacidad remanente de los sitios de disposición final y vida útil de los rellenos sanitario calculada a partir del volumen remanente y la tasa de disposición del relleno sanitario. En respuesta sobre el particular, la SSPD envió un archivo en formato .xls denominado *"Anexo 5 - Capacidad volumétrica sitios de disposición final"* en el que se relaciona la capacidad remanente de 35 rellenos sanitarios en promedio para el año 2017 (en el archivo allegado por la SSPD *denominado "Sitios de Disposición Final - NUSD, Vigencia 2016 en adelant"*, se reportan 100 rellenos sanitarios); no obstante, la SSPD informa que no posee la del tiempo de vida útil calculada a partir del volumen remanente y la tasa de disposición del relleno sanitario.

Adicionalmente, en el archivo formato .xls *Anexo 5 - Capacidad volumétrica sitios de disposición final*, se observa lo siguiente:

- No contiene la información del relleno sanitario Doña Juana.
- Se revisó uno a uno los meses de reporte del año 2017 y se observó que en promedio sólo reportaron 35 operadores de rellenos sanitarios.
- En la revisión del reporte del año 2017, se observó que 13 de los 35 operadores reportan la misma información de capacidad volumétrica de los rellenos sanitarios en los 12 meses del año. Ver Tabla siguiente.

ID EMPRE-SA	NUSD	TABLA 6. CAPACIDAD REMANENTE SITIO REPORTADA SUI (m³) - AÑO 2017											
		MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 5	MES 6	MES 7	MES 8	MES 9	MES 10	MES 11	MES 12
23008	198105038	48000	48000	48000	48000	48000	48000	4	48000	48000	48000	48000	48000
26106	644525224	19222	19222	19222	19222	19222	19222	19222	19222	19222	19222	19222	19222
20002	204105264	139,06	139,06	139,06	139,06	139,06	139,06	139,06	139,06	139,06	139,06	139,06	139,06
861	643968152	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
697	630105044	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001
706	623705658	12,74	12,64	12,74	12,74	12,74	12,89	12,89	12,74	12,74	12,74	12,74	12,74
734	673286568	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
2182	705181300	220	220	220	220	220	220	220	220	220	220	220	220
565	637305134	4000	4000	4000	4000	4000	4000	4000	4000	4000	4000	4000	4000
2095	789615114	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
22541	58141306	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
20141	645968686	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
28511	570586001	1050,64	749,04	801,62	915,49	826,93	767,65	769,27	927,26	758,2	775,94	778,6	20150

Elaboró Equipo Auditor con información suministrada por la SSPD

48 Artículo 2 del Decreto 1784 del 02 de noviembre del 2017 - MVCT
49 Parágrafo 4 del Artículo 28 de la Resolución CRA 720 de 2015.

A la fecha de la presente auditoría no fue posible consultar la información de la capacidad de los rellenos sanitarios en la página web del SUI en tiempo real; lo anterior, debido a que los reportes de esta información en el SUI se encuentran en construcción.

Las anteriores situaciones se presentan por la deficiente gestión de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliaros -SSPD, en cumplimento de sus funciones y en la administración de Sistema Único de Información -SUI, bajo los principios de eficacia y eficiencia; igualmente, se presentan debilidades en gestiones tendientes a garantizar la calidad y oportunidad de la información del SUI.

Por lo tanto, no considerar la vida útil de los rellenos sanitarios en términos de capacidad remanente, genera inconsistencias (vida útil del instrumento ambiental menor/igual/mayor a la vida útil por capacidad del relleno) en el análisis de la información para la toma de decisiones y definición de política pública relacionada con la gestión de los residuos sólidos en el país. Como se referenció, la información fue empleada en el diseño y formulación del documento CONPES 3874 de 2016 y la modificación de la tarifa del servicio de aseo del operador del relleno sanitario Doña Juana.

Después de lo anterior expuesto y de la respuesta de la Entidad, describió que la vida útil de los rellenos sanitarios que permitió estimar los recursos que deben invertirse, se obtuvo de la establecida en el instrumento ambiental.

Ahora bien, la Resolución CRA 720 de 2015 establece que se deberá reportar anualmente al Sistema Único de Información -SUI, su capacidad de disposición, que, si bien no establece las unidades, el término capacidad hace referencia a cantidad y no a los años del instrumento ambiental. En tal sentido, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD informa que estandarizó la información de la vida útil de los rellenos sanitarios, a partir del diseño de un procedimiento para determinar la vida útil de los rellenos sanitarios a partir de la diferencia entre la vida útil en años del diseño y la vida actual en años, se determina la vida útil remanente; también, relaciona que con la estandarización se obtuvo el informe Anual de Disposición Final que ha servido de base para el CONPES 3530 de 2008 y 3874 de 2016.

Dadas las consideraciones anteriores, se observa contradicción en la respuesta de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD, al afirmar que la vida útil descrita en el CONPES 3874 de 2016 se estableció a partir del instrumento ambiental y al asegurar que el mismo se basó en información estandarizada de la vida útil remanente obtenida para el informe Anual de Disposición Final de esta Superintendencia.

Es evidente, que no se cuenta con información relacionada con la vida útil remanente del relleno sanitario Doña Juana, toda vez que el operador no ha realizado el reporte al SUI. Ahora bien, en las discusiones de la Comisión CRA (en la cual tiene voz, pero no voto) la SSPD no se pronuncia en cuanto a su gestión en la comisión para aceptar o desvirtuar ese criterio para determinar la vida útil del relleno y que dio lugar a la modificación de la tarifa de aseo del operador del relleno sanitario Doña Juana, a pesar de contar con un procedimiento que le permitió estimar la vida útil remanente a partir de la capacidad de diseño y vida útil actual, cuya estandarización le permitió elaborar el informe Anual de Disposición Final.

Por su parte, en la Tabla del presente hallazgo se hace un ejercicio con el reporte del año 2017, el cual deja ver las inconsistencias que se presentan en los reportes realizados por los operadores de los rellenos sanitarios, al respecto la SSPD no se refirió.

Posteriormente, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios --SSPD informa que actualmente se encuentra adelantando un proyecto para el de inversión denominado "*Fortalecimiento de los Sistemas de Información en la Superservicios*" cuyo objetivo general es "*Contar con la Plataforma Tecnológica adecuada para cumplir las funciones asignadas a la Superintendencia de Servicios Públicos*". En consecuencia, el Sistema Único de Información -SUI continúa presentando dificultades en calidad y oportunidad de la información.

Finalmente, no es posible aceptar lo expresado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD respecto a la vida útil de los rellenos sanitarios en la cual informa que *"(...) considera que los criterios utilizados resultan ser técnicamente coherentes y acordes para la obtención de las conclusiones pertinentes a nivel nacional"*, toda vez, que la información presenta rezagos e inconsistencias, que redundan en una falta de confiablidad, calidad y oportunidad.

Hallazgo 17. Cobro por disposición final y tratamiento de lixiviados

De acuerdo con el parágrafo de la Artículo 3 de la Resolución 1890 de 2011, para trasladar el cobro por disposición final a los usuarios de los servicios públicos de aseo, los rellenos sanitarios deben estar debidamente licenciados. En ese orden de ideas y con la información de rellenos sanitarios allegada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD, se observa que los operadores relacionados en la siguiente Tabla, realizan cobro por Disposición Final -CDF, de acuerdo con el artículo 28 de la Resolución CRA 720 de 2015, sin contar con licencia ambiental o la misma se encuentra vencida, como se muestra en la siguiente tabla.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

TABLA No. 7. RELLENOS SANITARIOS SIN LICENCIA AMBIENTAL O LICENCIA AMBIENTAL VENCIDA

ID Empresa	Empresa	NUSD	Nombre del Sitio	Tipo de autorización ambiental	Fin vida útil del SDF
650	EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DE SERVICIOS PUBLICOS DE CHIQUINQUIRA	721815176	CARAPACHO	OTRO TIPO DE ACTO ADMINISTRATIVO	21/05/16
96	EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DE EL CARMEN DE VIBORAL E.S.P.	640205148	EL CARMEN DE VIBORAL	APROBACION PMA	11/11/26
21670	ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P.	22166001	LA GLORITA	APROBACION PMA	18/03/25
474	SECRETARIA DE SERVICIOS PUBLICOS Y MEDIO AMBIENTE	50188001	MAGIC GARDEN	APROBACION PMA	31/12/20
2005	EMPRESAS PUBLICAS DE LA CEJA E.S.P.	400305376	RANCHO TRISTE	APROBACION PMA	31/12/20
626	EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO S.A. E.S.P.	208117001	RELLENO SANITARIO LA ESMERALDA	APROBACION PMA	30/05/19
28511	EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO DEL PUTUMAYO S.A.S. E.S.P.	570586001	RELLENO SANITARIO VEREDA MEDIO AFAN	OTRO TIPO DE ACTO ADMINISTRATIVO	02/09/17
2372	EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A. E.S.P.	929168001	SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS EL CARRASCO	APROBACION PMA	30/09/20
26742	EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DE SAN FRANCISCO ANTIOQUIA SAS ESP	644205652	EL PAJUI	LICENCIA AMBIENTAL	03/01/18
21861	SEGOVIA ASEO S.A. E.S.P.	833805736	LA VERA	LICENCIA AMBIENTAL	06/12/17
2666	ASEO URBANO S.A.S. E.S.P.	30220011	LAS BATEAS	LICENCIA AMBIENTAL	03/01/17
3234	CAUCASIA MEDIO AMBIENTE S.A. E.S.P.	691105154	RELLENO SANITARIO CAUCASIA	LICENCIA AMBIENTAL	30/12/17

Fuente: grupo auditor, elaborado a partir de información suministrada por la SSPD

En la tabla anterior muestra según la información suministrada por la SSPD que 8 sitios de disposición final no cuentan con Licencia ambiental y 4 se encuentran con licencia vencida.

Igualmente, se solicitó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD la relación de recursos recaudados por las empresas relacionadas en la Tabla anterior, bajo la figura de costo de disposición final -CDF y Costo por Tratamiento de Lixiviados -CTL del Relleno Doña Juana; sin embargo, la SSPD, reportó el costo por CDF por tonelada mensual y no el total de las toneladas acumuladas en el año de servicio de 2015 a junio de 2018.

Así mismo, no se allegó el valor recaudado por el operador del relleno sanitario Doña Juana, por concepto de CTL. Cabe agregar, que el operador, no está autorizado de acuerdo con la normatividad para realizar el cobro por Tratamiento de Lixiviados – CTL[50]; toda vez, que requiere de un permiso de vertimientos para realizar el cobro. Lo anterior, en concordancia con la normatividad ambiental colombiana[51] y el anexo II, que trata la Resolución CRA 720 de 2015 en su Artículo 32. Costo de Tratamiento de Lixiviados (que establece la necesidad de tratamiento de lixiviados por objetivos definidos por la autoridad ambiental; por ende, se requiere de un permiso de

[50] Resolución CRA 720 de 2015, Artículo 32
51 Decreto-ley 2811 de 1974, Decreto 1594 de 1984 y Decreto 1076 de 2015.

vertimiento debidamente autorizado por la autoridad ambiental). (Los hechos descritos guardan relación con lo expuesto en el hallazgo 27. Gestión Interinstitucional-Modificación tarifa del servicio de aseo – Relleno Sanitario Doña Juana).

A pesar de las consideraciones que ha definido la CAR Cundinamarca sobre el tema, lo anteriormente expuesto, se presenta ante deficientes en los controles por parte de la SSPD en su función de vigilancia y control en la aplicación de la regulación del servicio público de aseo.

El no cumplimiento de la normatividad aplicable relacionada con la gestión de los residuos sólidos, afectan de forma directa a los usuarios y al ambiente.

En la respuesta la SSPD, no hace referencia a la legalidad o no del cobro bajo la figura de Costo de Disposición Final -CDF, realizado por las empresas relacionadas en la Tabla contentivo de la observación y el cobro por Costo por Tratamiento de Lixiviados - CTL del operador – Doña Juana, siendo uno de los temas que se revisan en la evaluación integral que realiza la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD a los operadores. En cambio, aclara que la variable "*recursos recaudados*" no está contenida en ningún artículo de las Resolución CRA 720 de 2015.

Revisada la Evaluación Integral realizada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD al operador del relleno sanitario Doña Juana en el año 2017, se encuentra que la Superintendencia conoce de los resultados de facturación y recaudo porque en el informe señala: *"Respecto a los aspectos comerciales del operador del relleno sanitario Doña Juana, la sociedad contratada para realizar la auditoría externa de gestión y resultados vigencia 2016, Factor de Producción S.A.S. señaló lo siguiente: "4.1 Facturación y recaudo La empresa CGR DOÑA JUANA S.A. E.S.P., le factura mensualmente a la UAESP su remuneración por: disposición final de los residuos sólidos (número de toneladas dispuestas) y por tratamiento de lixiviados. La relación comercial con los concesionarios del distrito, municipios y particulares que disponen en el relleno sanitario Doña Juana la tiene la UAESP y no la empresa auditada."* Sin embargo, no evalúa la gestión del operador en este aspecto siendo un tema relevante en el análisis del estado de la situación financiera.

La SSPD concluye que a partir de las actuaciones relacionadas en la respuesta ha cumplido con el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control; empero, no desvirtúa la viabilidad o no de los cobros por CDF y CTL descritos en el presente hallazgo, en desacuerdo con su función de *"(...) Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos (...)".*

Finalmente, lo descrito en el presenten hallazgo, redunda a nivel territorial debido a las debilidades del control y seguimiento en el cumplimiento de la normatividad aplicable a la gestión de los residuos sólidos, tanto desde el servicio público de aseo como del componente ambiental.

Hallazgo 18. Devoluciones en la actividad de aprovechamiento - SSPD

Se evidenciaron debilidades en el proceso para el reporte de las toneladas efectivamente aprovechadas por parte de los prestadores del servicio de aprovechamiento en el Sistema Único de Información -SUI y del proceso de reversiones en el mismo (registros inconsistentes relacionados con los reportes de la actividad de aprovechamiento).

Al respecto la Superintendencia de Servicio Públicos Domiciliarios -SSPD, indica que *"(...) se han (sic) generado un alto volumen de reversiones ya sea por errores de digitación, errores en los soportes o malinterpretación del esquema".* **(Subrayado fuera de texto)**

La SSPD mediante Resolución SSPD 20171000204125 de 2017, estableció el procedimiento para la reversión de los reportes realizados en el SUI, por parte de los prestadores del servicio de aprovechamiento. No existes una reglamentación explicita por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA, para la devolución o no de los dineros recaudados a los suscritores del servicio de aseo, por medio de la facturación de las empresas de no aprovechables y que pueden o no haberse trasladado a los prestadores del servicio de aprovechamiento. Como se observa, la reversión puede realizarse después de realizarse el cobro o una vez los recursos han sido trasladados a los prestadores del servicio de aprovechamiento, generando reproceso e interpretaciones del esquema por falta de reglamentación.

Para contextualizar lo anteriormente descrito, se analizó el caso para la ciudad de Bogotá, indagando en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD sobre el procedimiento establecido para tal finalidad, así como algunos representantes de los prestadores de servicio de aprovechables y no aprovechables, sobre el proceso de cobro, el recaudo y traslado de estos recursos, estableciendo:

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD señala en su respuesta que *"... no tiene ninguna participación en las autorizaciones que se realizan para el traslado de recursos a los prestados de aprovechamiento, pues no se encuentra dentro del marco de sus funciones y competencias."*, por otra parte, algunos recuperadores informaron de cuentas por cobrar, de enero a agosto de 2018, pese a las actas de conciliación y uno de los operadores del servicio público de aseo, manifestó haber

solicitado concepto a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD ya que no se tiene certeza sobre las cifras registradas en el Sistema Único de Información -SUI.

En efecto, la CRA mediante Resolución CRA 295 de 2004, modificada por la Resolución CRA 659 de 2013, estableció criterios para la devolución de cobros no autorizados por parte de empresas prestadores del servicio de no aprovechables, sin hacer referencia explícita a devoluciones por servicio de aprovechamiento.

En ese orden de ideas, se evidencia la ausencia de un procedimiento por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD para realizar o no devoluciones a los suscriptores por cobros de toneladas reversadas por parte los prestadores del servicio de aprovechamiento, y de las responsabilidades financieras que deben asumir los prestadores del servicio de no aprovechables y aprovechables. Adicionalmente, no existe un mecanismo el cálculo de intereses, responsables del pago de intereses (prestadores del servicio de no aprovechables o los prestadores de aprovechables) y de los costos operativos de las devoluciones.

Finalmente, La Contraloría General de la República -CGR, requirió a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD, información sobre los recursos que han sido objeto de devolución o reversión por parte prestadores del servicio de aprovechamiento, discriminado por prestador, departamento, municipio y cantidad de dinero, así como su destino y los rendimientos obtenidos, toneladas reversadas por los prestadores del servicio de aprovechamiento. En respuesta la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD informa que no cuenta con la información solicitada por la Contraloría General de la República, ni de recursos, rendimientos y toneladas reversadas, dado que para cada situación particular se debe realizar un análisis concreto y acción a seguir, con base en lo anterior, se evidencia que a la fecha no se ha realizado, el estudio de cada caso en particular o en su conjunto, generando incertidumbre en los dineros que son sujetos a reversión y los interés generados por los mismos.

Por otra parte, se observa la falta de coordinación interinstitucional para la definición de la normatividad aplicable en caso de reversión por toneladas aprovechadas de los prestadores del servicio de aprovechamiento.

Adicionalmente, las dificultades en el reporte se deben a falta de seguimiento y acompañamiento a los prestadores del servicio de aprovechamiento, para el manejo de los formatos y de la información de soporte para el reporte al Sistema de Único de Información -SUI de las toneladas efectivamente aprovechadas. Por último, es claro que el esquema actual presenta debilidades que permiten interpretaciones que generan los hechos descritos.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD manifiesta en su respuesta que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA reguló *"La devolución de cobros no autorizados para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, como criterio general de protección de los derechos de los usuarios en los relativo a la factura"*, a través de la Resolución CRA 294 de 2004, modificada por la Resolución CRA 659 de 2013 y por lo tanto, este es el procedimiento para el manejo de las devoluciones, que es el mismo que manejan todos los prestadores de servicios públicos y todos tienen el mismo tratamiento; sin embargo, en el evento en que exista una variación significativa entre el valor de las toneladas de residuos aprovechados sin aforo y aquellas con aforo, se debe reportar de oficio por parte del prestador del servicio público de aseo o la SSPD, para que se le devuelvan los recursos al usuario (de acuerdo con el cálculo establecido en la Resolución CRA 659 de 2013).

Para poder llevar a cabo lo establecido en la Resolución CRA 659 de 2013, se debe utilizar la información suministra por el Sistema Único de Información -SUI; sin embrago, la misma no goza de calidad y oportunidad, dado que los recicladores no la están ingresando como corresponde. Ante esa deficiencia la Superintendencia, informa que viene trabajando en establecer nuevos formularios de mejor y más sencillos para manejo de los recicladores, además de talleres de capacitación a nivel nacional, campañas para que estos se inscriban en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos -RUPS, lo cual según los resultados que señala en el documento de respuesta permite conocer los avances de este proyecto.

Sin embargo, este Ente de Control tuvo conocimiento de inconsistencias, relacionadas con las toneladas efectivamente aprovechadas en las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento -ECAS que reflejan diferencias significativas para las vigencias 2016 a 2018 (octubre) en ciudades como por Bogotá, en la siguiente tabla se observa lo descrito.

TABLA 8. TONELADAS EFECTIVAMENTE APROVECHADAS

Municipio	NO aforadas y reportadas por año			Aforadas y reportadas por año		
	2016	2017	2018 -oct. 31	2016	2017	2018 -oct. 31
Bogotá	78.561	449.490	617.133	669	1.812	131
Medellín	5.309	14.378	18.656	-	-	-
Santa Marta	606	1.137	1.797	-	-	-
San Andrés	-	-	-	-	-	-
Pereira	90	528	3.137	-	-	10
Barranquilla	1.168	6.395	20.548	-	-	-

Fuente: SSPD -SUI - Consulta dic. 04 de 2018

Con la información suministrada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD, no fue posible determinar las toneladas de residuos aprovechables no aforados por suscriptor en Medellín, Santa Marta, San Andrés, Pereira y Barranquilla.

Hallazgo 19. Relleno sanitario Rediba - Valoración de impactos ambientales y sociales - sentencia T-227 de 2017 Corte Constitucional - CAS

Una vez analizada la información allegada por la Corporación Autónoma de Santander –CAS, en relación con el cumplimiento del inciso 3.1 del numeral QUINTO de la Sentencia T-227 DE 2017, de la Honorable Corte Constitucional, se puede observar que la CAS en el desarrollo de *la "valoración de los impactos ambientales y sociales"*, incurrió en deficiencias frente a lo ordenado por la Corte:

a) Mediante Resolución 00342 del 31 de mayo de 2018, la CAS acoge el "*Informe técnico Sentencia T-227 de 2017*" de fecha 15 de diciembre de 2017, esa Autoridad Ambiental en el aparte denominado consideraciones, refiere lo siguiente:

"Frente al numeral 3.1. De acuerdo a la inspección ocular realizada, las consideraciones anteriormente expuestas, como el análisis efectuado a la problemática establecida por la Corte Constitucional y normatividad ambiental vigente, esta Entidad determina que no resulta necesario Revocar Total o Parcialmente la Resolución DGL No. 1121 de noviembre 27 de 2014; pero si se deben hacer algunas modificaciones a manera de ampliar algunas medidas de compensación que más adelante se detallaran. Por lo tanto, se da por cumplido este requerimiento". Subrayado fuera de texto.

b) La Corte dispuso que, con base a la valoración de los impactos ambientales y sociales, se *(...) ejecute una revisión de los términos en los cuales se concedió la licencia ambiental, determinando si resulta necesario modificar o revocar, total o parcialmente, dicho acto administrativo".* Subrayado fuera de texto.

c) Además, la Corte Construccional resalta la idoneidad de la CAS para ejecutar la valoración como se observa en el numeral 12.22 de la citada *"(...) que, en este caso, es la Corporación Autónoma Regional de Santander la autoridad idónea para examinar la eficacia y la pertinencia de las medidas de prevención, mitigación, compensación y corrección que deben adoptarse en la operación del relleno sanitario de Patio Bonito (...)".* Subrayado fuera de texto.

Ahora bien, en relación con las debilidades en el desempeño de la CAS para el desarrollo de la *valoración de los impactos ambientales y sociales*, este Órgano de Control, no encontró en el "*Informe técnico Sentencia T-227 de 2017*"[52] de fecha 15 de diciembre de 2017, elementos técnicos y objetivos mínimos de una la *valoración de los impactos ambientales y sociales*, para dar cumplimiento de la orden de la Corte Constitucional.

Para precisar lo expuesto, se observa lo siguiente en el informe citado:

- Hace relación a un Censo, que no permite identificar los impactos del relleno sanitario sobre el ambiente, las personas y su interrelación.
- Carece de una metodología para la valoración de impactos ambientales y sociales.
- No aporta una descripción y análisis de los ecosistemas presentes, los bienes y servicios ambientales impactados.
- No se permite realizar una correlación entre las medidas impuestas en la licencia y los impactos causados por la actividad, así mismo carece de una valoración de la efectividad de las mismas para el control de impactos.
- No permite conocer la condición ambiental actual del proyecto, sus falencias, debilidades, errores, aciertos, fortalezas y riesgos socioambientales. Asimismo, no permite conocer el grado de alteración del medio biótico y abiótico, a partir de la entrada en operación de relleno sanitario a la fecha.
- No realiza una descripción de los componentes ambientales del área de influencia directa e indirecta del relleno sanitario.
- No se aporta estudios bióticos y abióticos que permitan determinar la influencia e impactos del proyecto sobre el ambiente y las personas.
- No evalúa la presencia impactos no declarados en la licencia ambiental y el riesgo que representen para el ambiente y las personas.

De los anteriores planteamientos se deduce, que la Corporación no empleó todas las herramientas técnicas disponibles que garantizaran el cumplimiento técnico y riguroso de lo ordenado por la Corte constitucional, respecto a una valoración de *los aspectos ambientales y sociales*. Cabe agregar que, la valoración ordenada, guarda estrecha relación con la justicia ambiental en su dimensión distributiva y los derechos tutelados por el Tribunal. Además, dicha valoración serviría de base para determinar la necesidad o no, de modificar o revocar, total o parcialmente, el acto administrativo que otorgó la Licencia Ambiental al relleno sanitario o la aplicación del principio de

[52] Informe radicado ante Honorable Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá

precaución. A partir de los informes técnicos de la CAS impuso nuevas medidas en la licencia ambiental.

Las situaciones antes expuestas se presentan por debilidades expuestas para el desarrollo de la valoración de impactos ambientales, se presentan a causa de la deficiente gestión de las herramientas técnicas, recursos humanos y financieros a su disposición, y de su desempeño como autoridad ambiental en el área de su jurisdicción.

Por lo anterior, se concluye que una valoración de impactos ambientales y sociales sin la aplicación de una metodología que desarrolle de manera detallada objetivos, alcance y las actividades, repercute en una evaluación débil con vacíos técnicos de las medidas impuestas y la no imposición de medidas que se ajusten a las necesidades reales del relleno sanitario. Igualmente, no propenden por la aplicación de medidas administrativas que aseguren el cumplimiento del plan de manejo ambiental y sus medidas adicionales.

Aunado a lo anterior, impide la aplicación de la justicia ambiental en su dimensión distributiva; dado que no se posee una completa dimensión de los impactos directos y acumulativos sobre el medio y la población expuesta.

Después de lo anterior expuesto y de la respuesta de la Entidad, informa que *"(...) mediante oficio radicado CAS No. 80.10.08027.2018 de octubre 23 de 2018, se envió comunicación (...) Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, donde nuevamente se le manifiesta que la CAS dio cumplimiento al inciso 3.1 del numeral Quinto de la Sentencia T-227 de 2017". Igualmente, informa que (...) a la fecha no ha habido por parte de la Corte Constitucional ni del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, alguna objeción al informe y/o cumplimiento por parte de la CAS, (...)*

Después analizar las consideraciones expuestas por la CAS, las mismas no aportan elementos técnicos que controviertan el hallazgo realizada por este Órgano de Control, y **no examinan** el desempeño de la entidad en la elaboración de la valoración de impactos ambientales y sociales ordenados por la Honorable Corte Constitucional.

Hallazgo 20. Seguimiento a sitios de disposición final y de aprovechamiento – municipio de San Gil – Santander - CAS

Producto de la visita y revisión de información obtenida durante el desarrollo de la auditoría, este Órgano de Control, evidenció deficiencias en el ejercicio de las

funciones de autoridad ambiental por parte de la Corporación Autónoma de Santander –CAS, en relación con el seguimiento y el cumplimiento de la normatividad[53] para los sitios de disposición final Relleno sanitario EL CUCHARO, operado por ACUASAN E.I.C.E - E.S.P. y Relleno sanitario de EMPSACOL S.A.S. E.S.P; igualmente, a la Planta de aprovechamiento de residuos orgánicos y reciclables – ECOSANGIL S.A.S.E.S.P. lo anterior, se pone de manifiesto a continuación:

- Durante la visita a los sitios descritos, **los cuales colindan**, se observó presencia de vectores (aves carroñeras y moscas). De acuerdo a lo referido por cada uno de los funcionarios que recibió de la visita en cada uno de los sitios, es que los vectores son producto del mal manejo del sitio vecino.
- En el relleno sanitario denominado EL CUCHARO, se observó dispersión de basuras en pequeñas cantidades; de acuerdo a lo informado, se recogen diariamente; no tiene instalados cercos para su control generando desechos fuera del área de disposición. El relleno EMPSACOL S.A.S. E.S.P tiene instalados cercos para el control dispersión de basuras; sin embargo, se observó desechos en un volumen considerable dispersa en zona sin cercos.
- En la planta ECOSANGIL S.A.S. E.S.P el control de olores es deficiente; tal como quedó registrado en el acta de visita.
- En el relleno EL CUCHARO realiza fumigación para el control de moscas dos (2) veces por semana, mientras que EMPSACOL S.A.S. E.S.P dos (2) veces por día (según lo informado en la visita). En la planta de ECOSANGIL se observó una mayor presencia de moscas.
- Tanto EL CUCHARO como EMPSACOL S.A.S. E.S.P, se está utilizando productos químicos para facilitar la sedimentación, en la visita el operador no evidenció permiso de la CAS para la aplicación de químicos.
- Para el control de aves carroñeras, en EL CUCHARO se utilizan hondas, mientras que en EMPSACOL S.A.S. E.S.P se utilizan cañones sonoros y pólvora. En ECOSANGIL S.A.S. E.S.P no se informó de medidas para el ausentamiento.
- EMPSACOL S.A.S. E.S.P, se informa que el cubrimiento de la zona de trabajo se realiza diariamente; sin embargo, en la visita no se observó que la actividad se realice diariamente (ver acta). Aunado a lo anterior, la queja de la comunidad vecina del proyecto (s) no ha sido resuelta.
- En EMPSACOL S.A.S. E.S.P, se observó colmatación de los canales perimetrales que posiblemente permita el tránsito de agua lluvias mezcladas con lixiviados por fuera de la zona de la celda.

---

[53] Instrumento ambiental individual
Decreto 1784 del 02 de noviembre del 2017 - Artículo 2.3.2.3.14

- Frente a EMPSACOL S.A.S. E.S.P, con Oficio radicado No. 15271 del 22 de septiembre de 2017, el Defensor del Pueblo Regional de Santander, da traslado de la solicitud con radicado de ingreso 201700218790; en el cual, da cuenta de la denuncia realizada por la comunidad de la Vereda EL CUCHARO del municipio de San gil, *"(...) quienes consideran que existe un daño ambiental de salud pública en la vereda, el cual es ocasionado por el sitio de relleno sanitario de propiedad de la empresa Soluciones Ambientales para Colombia EMSACOL (...). Lo anterior debido a que se presentan ineficiencias, técnicas y ambientales que están generando en la comunidad enfermedades respiratorias, incremento de vectores, daño del suelo y contaminaciones de fuentes hídricas (...)".*

Después de las consideraciones anteriores, se observa debilidades en las acciones de la CAS para el seguimiento de las medidas impuestas, relacionas con el control de olores, vectores y basuras dispersa en los sitios (ECOSANGIL S.A.S. E.S.P, relleno sanitario EL CUCHARO y relleno sanitario EMPSACOL S.A.S. E.S.P), cuya cercanía, hace necesario la implementación de medidas conjuntas y coordinadas.

Adicionalmente, frente a la planta de aprovechamiento de residuos orgánicos y reciclables del municipio de Oiba, este Órgano de Control, mediante radicado No. 2017EE0052160 del 27 de abril de 2017, la CGR – Gerencia Departamental Colegiada de Santander, dio respuesta de fondo a un Derecho de Petición Denuncia código SIPAR 2016-108532-80684-D, cuyo resultado fue tres hallazgos, uno de los cuales tenía incidencia disciplinaria. En síntesis, la Corporación Autónoma de Santander – CAS, a pesar de las debilidades presentadas en la gestión administrativa concedieron viabilidad a la ejecución de la planta.

Las situaciones descritas se presentan por debilidades expuestas para el ejercicio como máxima autoridad ambiental de su jurisdicción por parte de la Corporación Autónoma de Santander –CAS, para el seguimiento a los sitios de disposición final y de aprovechamiento, así como, la gestión administrativa que le dieron viabilidad a la ejecución de la planta del municipio de Oiba.

Por lo anterior, y en consideración a que las debilidades en el seguimiento, pueden llegar a afectar población vecina y con ello vulnerar el derecho a disfrutar de un ambiente sano[54], y de la imposición de medidas adicionales a las contempladas inicialmente, que se ajusten a las necesidades reales de los proyectos objeto de

[54] Artículo 79 de la Constitución Política

seguimiento. Aunado a lo anterior, impide la identificación de impactos directos, acumulativos y/o no declarados sobre el medio y la población expuesta.

Respecto a lo anteriormente descrito, la CAS en su respuesta informa que *"(...) procederá a programar y realizar la primera semana del mes de Diciembre del año en curso, visitas de inspección ocular de seguimiento ambiental a los sitios de disposición final (...)"*. Por otra parte, informa que respecto a la planta de aprovechamiento de residuos orgánicos y reciclables del municipio de Oiba, *(...) la información requerida debe ser solicitada a la Subdirección de Planeación y Ordenamiento Ambiental de la CAS, ya que dicho proyecto aún no se encuentra en operación y la CAS, tiene un convenio actual para la construcción del tendido eléctrico y de acueducto"*. **Subrayado fuera de texto**.

Con referencia a lo anterior, la CAS realizará visitas a los sitios de disposición descritos en el hallazgo. Así mismo, refiere que se debe solicitar información relacionada con planta de aprovechamiento de residuos orgánicos y reciclables del municipio de Oiba a la Subdirección de Planeación y Ordenamiento Ambiental de la CAS; en este punto, es importante mencionar que las consideraciones anteriores hacen parte del presente hallazgo; por lo tanto, no responde a lo expuesto en los hechos.

Hallazgo 21. Permiso de ocupación de cauce Quebrada el Carrasco - CDMB

La empresa de Aseo de Bucaramanga- EMAB S.A – ESP, solicitó permiso de ocupación de cauce de la quebrada El Carrasco, para la *"(...) construcción de las obra hidráulicas tipo "box culvert" con el fin de conducir y proteger las aguas lluvias y de escorrentía de la zona sur que vierte al drenaje el carrasco ubicado en el predio el carrasco (...)"*[55].

Producto de la reunión y visita del día 25 de septiembre de 2018[56], y revisión de información recabada durante el desarrollo del presente ejercicio auditor, este Órgano de Control, evidenció debilidades en la evaluación del permiso de ocupación de cauce de la Quebrada el Carrasco, otorgado mediante Resolución 0882 del 17 de octubre de 2017 de la Corporación CDMB. Para contextualizar la necesidad de la construcción de la obra, de acuerdo a lo descrito por la Corporación CDMB, en el Concepto Técnico de cauce OC-00147-2017, que da viabilidad al permiso de ocupación de cauce, a saber:

---

[55] Resolución 0882 del 17 de octubre de 2017 – CDMB
[56] En compañía de representantes de la Alcaldía de Bucaramanga, ANLA, CDMB, AMB y EMAB S.A – E.S.P.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Así mismo, producto de las labores de seguimiento y control realizadas por la CDMB en el sitio de disposición final de residuos sólidos El Carrasco, ha quedado en evidencia el desplazamiento de la masa de residuos dispuesta desde la declaratoria de la primera emergencia sanitaria en el año 2011 hasta antes de la puesta en funcionamiento de la Celda 4 Cárcava 2 sobre el antiguo dique construido sobre la Cañada El Carrasco, por lo que se requiere, en el marco de la gestión de riesgo de desastres establecida en la Ley 1523 de 2012, una obra complementaria que aparte de garantizar la protección de las aguas de escorrentía superficial también contribuya a disminuir la probabilidad de ocurrencia de eventos de remoción, deslizamiento y/o licuación de las zonas clausuradas, en este sentido la obra propuesta tipo Box Coulvert para la protección y conservación de la Cañada El Carrasco permitiría reducir el riesgo de nuevos desplazamientos de la masa de residuos dispuestos históricamente". Subrayado fuera de texto

En ese orden de ideas, para la protección de las aguas de escorrentía superficial de la quebrada el Carrasco y su ronda hidráulica[57], la obra propuesta "Box Culvert" por la EMAB S.A – ESP, requería de un análisis profundo y riguroso técnico y ambiental por parte de la Corporación, el cual no se observa haya realizado, y que le permitiera dilucidar la mejor y más viable opción para el objetivo planteado; lo anterior, se pone de manifiesto a continuación:

- La Corporación CDMB, evaluó y aprobó la construcción del Box Culvert, sin tener en cuenta otras alternativas desde el punto de vista técnico y ambiental, para la protección de las aguas lluvias y de escorrentía que son drenadas por la quebrada el Carrasco a la quebrada la Iglesia; así como su ronda hidráulica y el flujo subsuperficial y subterráneo que es alimentado por la corriente.

- Teniendo en cuenta la cercanía del relleno sanitario y la posible infiltración de los lixiviados en el box culvert, los estudios allegados por la Empresa de Aseo de Bucaramanga- EMAB S.A – ESP, no dan cuenta de los materiales a utilizar para evitar el riesgo de contaminación a futuro, tampoco aporta las variables utilizadas para su cálculo, selección de materiales y vida útil de dicha obra.

- La Corporación CDMB, no contempló el escenario de una falla estructural que impida el libre flujo del agua de la quebrada, tampoco se observa la evaluación del escenario de flujos no controlados de lixiviado a través de fisuras y posibles taponamientos de la obra. *(En la continencia del día 03 de octubre de 2018, se*

[57] Ubicada en la zona del predio el Carrasco, afluente de la quebrada la Iglesia y esta del Río de Oro.

presentó un movimiento de masa de residuos sólidos, parte del cual se depositó sobre la cabecera de la quebrada el Carrasco)[58].

- No se realiza un análisis de la estabilidad de La zona de la Celda 4 Cárcava 2, a partir de instrumentación geotécnica, que permita establecer la mejor opción para la protección de la quebrada el carrasco y la reducción del riesgo de remoción en masa incontrolada sobre esta obra y que afecte su estabilidad y condición física. Ver Imagen 1

Por su parte, la obra tipo Box Culvert, no es la requerida técnicamente para disminuir la probabilidad de ocurrencia de eventos de remoción en masa o para estabilizar la masa de basuras, o el posible deslizamiento de las zonas ya clausuradas o de las activas, tal como lo define la Corporación CDMB, en el Concepto Técnico de cauce OC-0014-2017. Cabe resaltar, que los Box Culvert, están catalogados como obras de drenaje, cuyo diseño obedece principalmente al manejo - conducción de fluidos, por lo que su servicio no está enfocado para la contención o estabilización de masas de residuos u otros materiales, en la cantidad, condición y características de los dispuestos en el relleno El Carrasco.

En relación con lo descrito anteriormente, en la reunión del día 25 de septiembre de 2018[59], quedó en evidencia la desarticulación de las entidades[60] (Alcaldía de Bucaramanga, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, CDMB, AMB y EMAB S.A – E.S.P), relacionadas con la gestión de residuos sólidos en el área metropolitana de Bucaramanga y relleno sanitario El Carrasco, para solucionar la emergencia sanitaria en la que se encuentra desde el año 2011 a la fecha. Igualmente, se carece de un cronograma o proyectos de obras que permita verificar de una parte el cumplimiento de la orden de cierre definitivo proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, y de otra la ejecución presupuestal para superar la emergencia sanitaria.

Ante la situación planteada, aunado a: ***i.*** la proximidad de la celda 4 - cárcava 2 (actual disposición de residuos sólidos), al sitio de construcción del primer tramo del Box Culvert (90 metros), ***ii.*** Que la obra en construcción pueda dar lugar a la disposición de residuos sólidos sobre o muy cercanos al Box Culvert, ***iii.*** A la posible disposición de residuos dentro del Distrito Regional de Manejo Integrado DRMI -Bucaramanga[61] a

[58] Informe AMB, radicado ANLA No. 2018141797-1-000
[59] En las instalaciones de la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada de Santander en la ciudad de Bucaramanga con asistentes: Alcaldía de Bucaramanga, ANLA, CDMB, AMB y EMAB S.A – E.S.P
[60] Artículo 113 de la Constitución Política
[61] Fase III de llenado de la cárcava 2

partir de la obra en construcción y *iv.* El objeto del diseño y funcionalidad de los Box Culvert, *v.* La carencia de una obra que proteja la ronda de la quebrada el Carrasco, *vi.* A que no se cuenta con un de licencia ambiental y *vii. A la vigencia de la emergencia sanitaria,* no se evidencian gestiones por parte de la Corporación donde se integraren estas variables en la evaluación de la solución presentada por la EMAB S.A – E.S.P para el manejo de los residuos y protección de la quebrada El Carrasco.

Hechas las consideraciones anteriores, es importante relacionar dos documentos, en los cuales se describe la posibilidad de la ampliación de la zona de disposición de residuos sólidos en el relleno El Carrasco, supeditado lo anterior, a la construcción del box culvert y la sustracción del Distrito Regional de Manejo Integrado -DRMI – Bucaramanga.

1. Numeral 17 del Decreto 153 del 27 de septiembre de 2017 de la alcaldía de Bucaramanga *"Por el cual se prorroga la declaratoria de existencia de situación de riesgo de calamidad pública que da lugar al estado de emergencia sanitaria y ambiental en el municipio de Bucaramanga, y se adoptan otras disposiciones":*

"Que en ese sentido, ante la carencia de opciones distintas al sitio de disposición final denominado El Carrasco para la disposición adecuada de los residuos sólidos que se producen en la región y de la crisis de orden ambiental y sanitario que este hecho puede llegar a generar, por solicitud igualmente del Municipio de Bucaramanga, la EMAB S.A. E.S.P. realizó un análisis de estabilidad general y de capacidad para la disposición de residuos en el predio donde actualmente se reciben y disponen adecuadamente los residuos, y se concluyó que existe la posibilidad técnica y material de continuar disponiendo residuos por un período adicional de tiempo que puede estimarse en por lo menos treinta y seis (36) meses, en la celda donde actualmente se dispone (ver imagen, celda 4), adelantado los respectivos trámites y adecuaciones en un área disponible del actual predio El Carrasco y donde se debe realizar la construcción del box culvert y la sustracción del DRMI". Subrayado fuera de texto.

2. Concepto Técnico de la ANLA No. 03300 del 25 de junio de 2018, refiere que:

"En este sentido, durante el periodo 2017, objeto del actual seguimiento, la EMAB S.A. E.S.P., adelantó el proceso de consecución del permiso de ocupación de cauce (que se describirá en el apartado correspondiente), para la construcción del box coulvert como mecanismo de protección de la quebrada Iglesias y a partir del cual se propone rellenar con varias camas de residuos que en conjunto con las rocas de la formación Órganos, conformen un contrapeso que evite el deslizamiento pueda afectar la totalidad de la masa hasta la altura de la zona 5 o zona ZEM (...)". Subrayado fuera de texto. Ver imagen No. 1

(...) la fase 3, es la que se iniciaría una vez se desarrollen algunas obras de adecuación entre las que están la construcción del box coulvert para la protección de la quebrada Carrasco. El área Metropolitana de Bucaramanga -AMB señala al respecto que los diseños y trámites correspondientes a estas obras de adecuación, son temas ya de manejo por parte de la EMAB S.A E.S.P. y no de la AMB. La respuesta brindada por la AMB no ofrece información con respecto a donde se piensan disponer las basuras una vez se cumplan os términos de la emergencia sanitaria". Subrayado fuera de texto.

CELDAS DEL RELLENO SANITARIO
EL CARRASCO

Ilustración 3. Localización de celdas en el Predio El Carrasco
Fuente: Adaptado por esta Autoridad a partir informe AMB diciembre 2017

Fuente: concepto técnico No. 03300 del 25 de junio de 2018 - ANLA

Las situaciones descritas se presentan por debilidades en la evaluación técnica del permiso de ocupación de cauce y posterior otorgamiento mismo, se presenta por la falta de rigurosidad en la evaluación de la solicitud del permiso a partir de los elementos técnicos, ambientales y contextuales, y de revisión documental, necesaria para garantizar que la obra propuesta cumplirá con el objetivo planteado de protección de las aguas de escorrentía y la disminución de la probabilidad de ocurrencia de eventos de remoción en nada y/o deslizamiento de las zonas clausuradas o en las activas.

En efecto el otorgamiento de un permiso sin una evaluación rigurosa, no permite: *a)* Realizar requerimientos que complementen los estudios allegados, *b)* Requerir estudios complementarios, *c)* La imposición de medidas adicionales ajustadas a las necesidades de la obra y *d)* La toma de decisiones que propendan por la protección del derecho a disfrutar de un ambiente sano.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Respecto a lo anteriormente descrito, la CDMB en su respuesta informa que *"(...) acepta los planteamientos y/o argumentos técnicos esbozados por el ente de control. (...)".*

Adicionalmente, la Corporación CDMB manifiesta algunos argumentos técnicos en ejercicio de su derecho a la contradicción y defensa, de los mismos se extractan los siguientes:

- El permiso de ocupación de se otorgó con el único fin de conducir y proteger las aguas lluvias y de escorrentía de la zona sur que vierten en el drenaje El Carrasco.
- La CDMB, ante la inmediatez y la urgencia en la necesidad de la adopción de medidas efectivas tendientes al fin en mención, aprobó la obra propuesta tipo Box Coulvert.
- Debido a la pérdida del eje del drenaje El Carrasco, la inminente afectación de la fuente hídrica y la zona del Distrito Regional de Manejo Integrado -DRMI por los procesos de remoción en masa del costado nor-oriental (celdas 1, 2 y zona de extracción de la cárcava 1), la Corporación CDMB concluye que es viable la aprobación de la obra propuesta tipo Box Coulvert.
- En cuanto lo flujos no controlados de lixiviados, es la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, la encargada de garantizar su control.
- La obra tipo Box Coulvert, propone garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental que propende por la preservación y protección de la fuente hídrica y su línea de drenaje y la zona del Distrito de Manejo Integrado -DRMI.
- El análisis de estabilidad de toda el área del sitio de disposición final El Carrasco, debe ser objeto de seguimiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA.

Hallazgo 22. Seguimiento a los sitios de disposición final de residuos sólidos generados en los municipios de jurisdicción de CODECHOCO

Resultado de la visita y revisión de información obtenida durante el desarrollo de la presente auditoría, este Órgano de Control, evidenció deficiencias en el ejercicio de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – Codechocó, como de sus deberes funcionales, en relación con el seguimiento a los sitios de disposición final de residuos sólidos, dichas deficiencias se describen a continuación:

- De los municipios (30) de la jurisdicción, 13 cuentan con un relleno sanitario con licencia ambiental, sumado a ello y pese a contar con un instrumento ambiental (licencia ambiental), los rellenos sanitarios han sido operados de forma inadecuada por parte de las administraciones locales, convirtiéndolos en botaderos a cielo

abierto, donde no existe compactación de los desechos, manejo de vertimientos, control de gases, control de vectores, entre otros aspectos generando un impacto negativo al ambiente y a los pobladores; en esta situación, se encuentran los municipios de: Acandí, Capurganá, Alto Baudó, Bagadó, Bajo Baudó, Condoto, Litoral de San Juan, Jurado, Medio San Juan, Nóvita, Río quito y Sipí, pese a que varios de ellos cuentan con procesos sancionatorio ambiental aperturado por los daños causados, las medidas no son oportunas y efectivas.

- En el botadero a cielo abierto de Quibdó, se evidenció la presencia de personas que realizan labores de recuperación de residuos bajo un alto riesgo ocupacional y operacional y en contravía de la normatividad.

BOTADERO A CIELO ABIERTO
QUIBDÓ

Fuente: CGR Visita de campo

Fuente: CGR Visita de campo

- En ese mismo Botadero de la Ciudad de Quibdó, se evidenció la presencia de aves y perros, los cuales son vectores y pueden generar un riesgo para la salud de los pobladores

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

BOTADERO - QUIBDÓ

Fuente: CGR Visita de campo

No obstante que el Municipio de Quibdó, había iniciado un proyecto piloto para el tratamiento de parte de los desechos orgánicos mediante la técnica de lumbricultura y pesé a los resultados obtenidos, en vista de este ente control se logró establecer que desde el mes de julio del 2018, por falta de recolección mediante ruta selectiva, el proyecto se encuentra detenido y se ha afectado el impacto del mismo, por pérdida de credibilidad de los procesos iniciados para el aprovechamiento de dichos residuos por parte de la administración municipal de Quibdó.

En el municipio de Quibdó se evidenció la disposición de desechos en las corrientes de agua específicamente sobre el Río Atrato.

MUNICIPIO DE QUIBDÓ
DISPOSICIÓN DE DESECHOS

Fuente: CGR Visita de campo

Revisado el expediente que se apertura en Codechocó, la medida preventiva se levantó por parte de la corporación por el cumplimiento parcial de la empresa en lo referente a disponer de los residuos sólidos fuera del sitio de disposición, entre otros.

No se ha ejecutoriado del acto administrativo que impone la sanción desde el año 2014 para concluir con el proceso sancionatorio, la fiscalía ha enviado oficios a Codechocó el último con fecha de 9 de mar de 2017, con el fin de conocer los avances del proceso; sin embargo, no se ha avanzado más en el expediente

- En el Municipio de Bojayá, se acompañó a la diligencia para el cierre y clausura del botadero a cielo abierto, por el incumplimiento a la normatividad, lo cual conlleva a decretar una emergencia sanitaria, por lo tanto, se evidenció una inadecuada disposición de residuos en esta localidad.

BOTADERO A CIELO ABIERTO MUNICIPIO DE BOJAYÁ

Fuente: CGR Visita de campo

- En el municipio de Atrato, se encontró un vaso de emergencia, con una vida útil de diseño de 6.5 años; sin embargo, el mismo está siendo mal operado, no existe compactación ni distribución uniforme de los desechos allí depositados, causando que la vida útil de este se reduzca significativamente y no se permita atender la recolección de los desechos de los pobladores de este municipio

MUNICIPIO DE ATRATO-VASO DE EMERGENCIA

Fuente: CGR Visita de campo

- En el municipio de Istmina exactamente en el Botadero se encontró presencia de aves carroñeras y perros los cuales son vectores y pueden generar un riesgo para la salud de los pobladores.

MUNICIPIO DE ISTMINA BOTADERO

Fuente: CGR Visita de campo

- Además, en dicho botadero también se evidencio la presencia de personas realizando labores de recuperación de residuos sobre los desechos dispuestos en el sitio, además de cambuches dentro de las instalaciones.

MUNICIPIO DE ISTMINA
BOTADERO

Fuente: CGR Visita de campo

Revisado el expediente aperturado por Codechocó, se presenta una inactividad dentro del proceso sancionatorio desde el año 2014 al 2017, no se realizó una verificación de la medida preventiva de suspensión de actividades por parte de la corporación y continua hasta la fecha las acciones irregulares detectadas, después de la formulación de cargos en el 2017 no existen más actuaciones administrativas por parte de la corporación.

- Por último, resultado de las visitas se encontró en el municipio de Unión Panamericana, un botadero a cielo abierto con la construcción de un vaso de emergencia, con condiciones inadecuadas de manejo para una adecuada disposición de desechos.

MUNICIPIO DE UNIÓN PANAMERICANA
BOTADEROA CIELO ABIERTO

Fuente: CGR Visita de campo

Revisado el expediente que cursa en Codechocó frente a los hechos en el manejo de residuos, se encuentra que las actuaciones presenta inactividad dentro del proceso sancionatorio desde el año 2015 al 2017, no se realizó una verificación de la medida preventiva por parte de la corporación, incluso después de la tasación de multa se puede evidenciar que el municipio sigue incumpliendo con la normatividad generando un riesgo sanitario y afectaciones al medio ambiente por la inadecuada disposición de los residuos sólidos.

Por otro lado, mediante oficio del día 19 de octubre de 2018, la Corporación informa que en los siguientes sitios de disposición final, se realiza actividades de reciclaje en los frentes de trabajo, sin embargo no se han realizado labores de autoridad ambiental para impedir dichas labores corporación:

TABLA 9. SITIOS DE DISPOSICIÓN FINAL, CON ACTIVIDADES DE RECICLAJE EN LOS FRENTES DE TRABAJO

Tipo de sitio	Municipio	Años*	Observación
Relleno sanitario	ACANDÍ	1	Las actividades de reciclaje son desarrolladas por personas No organizadas.
Vaso de contingencia	CERTEGUI	2	Las actividades son desarrolladas por personas organizadas a través de la empresa CANDECERT.
Relleno sanitario	CONDOTO	4	Las actividades de reciclaje son desarrolladas por personas No organizadas.
Relleno sanitario	MEDIO SAN JUAN	4	Las actividades de reciclaje son desarrolladas por personas No organizadas.
Relleno sanitario	EL CARMEN DE ATRATO	22	Las actividades de reciclaje son desarrolladas por personas No organizadas.
Botadero a cielo abierto	ISTMINA	4	Las actividades de reciclaje son desarrolladas por personas No organizadas.
Botadero a cielo abierto	NIQUÍ	4	Red de recicladores EKORED
Botadero a cielo abierto	QUIBDÓ	26 años	Las actividades de reciclaje son desarrolladas por personas No organizadas.
Botadero a cielo abierto	SAN JOSE DEL PALMAR	2 años	Corporación asociación de recicladores del palmar
Vaso de contingencia	TADÓ	6 años	Las actividades de reciclaje son desarrolladas por personas No organizadas.
Botadero a cielo abierto	UNIÓN PANAMERICANA	1 año	Las actividades de reciclaje son desarrolladas por personas No organizadas.

Fuente: Codechocó. *Tiempo que se presenta la situación.

Las situaciones se presentan por debilidades en el ejercicio como autoridad ambiental que ejerce Codechocó en su jurisdicción para el seguimiento a los sitios de disposición final y de aprovechamiento con labores efectivas que logren el menor impacto en los recursos naturales de su jurisdicción, así como ineficiente gestión de las administraciones municipales.

Eso ha generado que existan retrocesos en la jurisdicción de Codechocó frente al manejo adecuado de los residuos sólidos, al existir este atraso, se genera barreras para implementación del nuevo modelo de economía circular y la inclusión de los residuos aprovechables a nuevos procesos productivos.

Las debilidades en el seguimiento, pueden afectar a la población vecina y con ello vulnerar el derecho a disfrutar de un ambiente sano[62], y de la imposición de medidas adicionales a las contempladas inicialmente, que se ajusten a las necesidades reales de los proyectos objeto de seguimiento. Aunado a lo anterior, impide la identificación de impactos directos, acumulativos al existir impactos no controlados y la población expuesta.

En los argumentos presentados por la Corporación, informa sobre la gestión que ha realizado en la jurisdicción con el fin de mejorar las condiciones de manejo y disposición de residuos sólidos, además hace un recuento de los municipios que tienen licencias ambientales vigentes y quienes realizan la disposición sin permiso alguno de la autoridad ambiental.

Luego, se explica cómo se han mejorado las condiciones del botadero de Quibdó gracias a la intervención de la Corporación y por último, explica cuál ha sido su actuación en el marco de los procesos sancionatorios ambiental.

Sin embargo los hechos presentados por la Corporación ya eran conocidos por este ente de control, por lo cual no modifican lo observado, aun cuando se reconoce la problemática que vive el Departamento y la necesidad de aplicación de labores efectivas de vigilancia y control.

Es necesario reconocer que se han mejorado las condiciones en algunos municipios, sin embargo, no es el común denominador de la situación del Chocó, los alcaldes locales no se han hecho responsables de las labores en saneamiento básico que les concierne, y se vive en una constante declaración de emergencia sanitaria, con lo cual se atiende la emergencia, pero no se solucionan los problemas raíces de la situación, y no permiten al departamento avanzar hacia una sostenibilidad del territorio.

---

[62] Artículo 79 de la Constitución Política

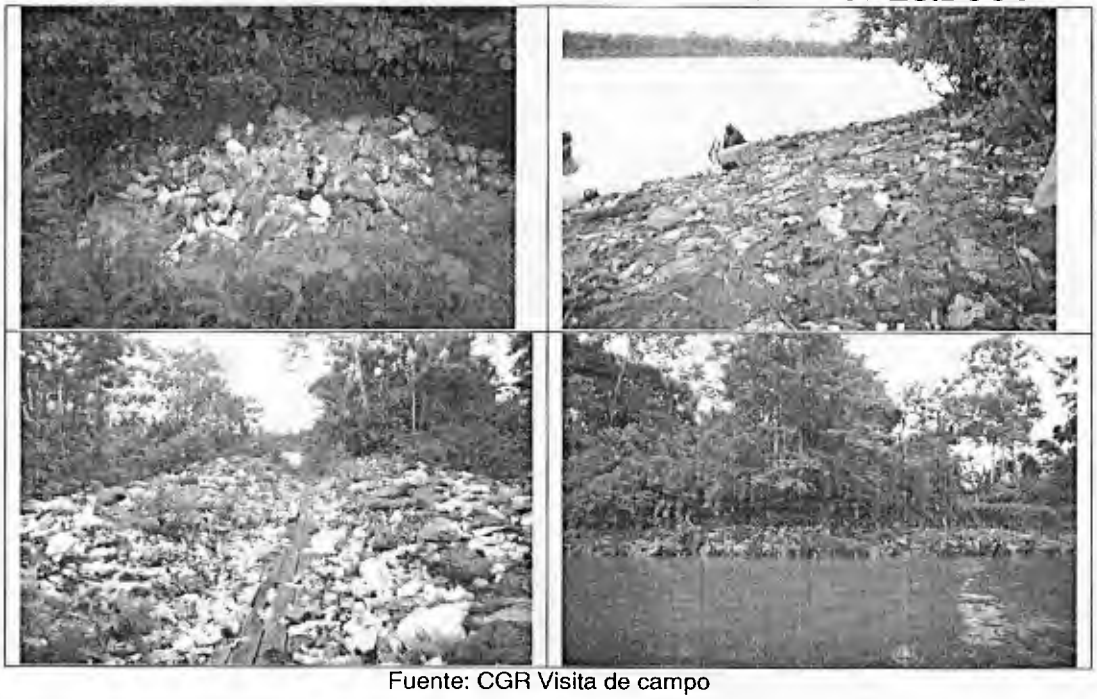
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Hallazgo 23. Disposición final de residuos sólidos - Vigía del Fuerte - CORPOURABÁ

Resultado de la visita y revisión de información obtenida durante el desarrollo de la auditoría, este Órgano de Control, evidenció debilidades en el manejo adecuado de residuos sólidos en la jurisdicción de Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá – Corpourabá, respecto a la responsabilidad sobre el ejercicio de la autoridad ambiental, como se relaciona a continuación:

No existe un sitio adecuado para la disposición final de desechos sólidos y lo provenientes del Hospital del municipio de Vigía del Fuerte, los mismos son depositados en las márgenes del río Atrato afectando a los pobladores de los municipios ribereños principalmente del Chocó, como se observa en las imágenes a continuación:

IMÁGENES DEL RIO ATRATO CON PRESENCIA DE RESIDUOS



Fuente: CGR Visita de campo

La CGR requirió a la Autoridad Ambiental (Corpourabá) sobre las Acciones implementadas (gestión, procesos administrativos y procesos administrativos sancionatorios) para solucionar la problemática que se presenta en el Botadero a Cielo abierto de Vigía del Fuerte, se entregaron las siguientes evidencias:

- Mediante Auto 0019 de enero 22 de 2014 se inicia investigación administrativa sancionatoria.
- Mediante Auto 0468 de octubre 21 de 2015 se abre a periodo probatorio el proceso sancionatorio adelantado en contra del municipio de Vigía del Fuerte.
- Mediante Resolución 0517 de mayo 08 de 2017 se realizan unos requerimientos al municipio de Vigía del Fuerte sobre la disposición final de los residuos sólidos.
- En acta de Reunión N° 0155 del 17 de abril de 2018, se evidencia reunión realizada con personal de la alcaldía del municipio de Vigía del Fuerte, tratando el tema de disposición final de residuos sólidos.
- Mediante informe técnico 0759 de abril 27 de 2018 se realiza valoración de daño ambiental para definir proceso sancionatorio iniciado en contra del municipio de Vigía del Fuerte.
- Mediante informe técnico 1778 de septiembre 03 de 2018 se evalúa Plan de Manejo Ambiental presentado por el municipio de Vigía del Fuerte, en cumplimiento a compromisos adquiridos en reunión realizada en el mes de abril, buscando optimizar el sitio de disposición final de residuos sólidos a fin de dar cumplimiento a la normatividad ambiental.

Las medidas anteriormente descritas no han sido efectivas y se continúa impactando de manera sucesiva los recursos naturales y se aumenta el riesgo a la salud de los pobladores.

Similar situación ocurre con los desechos peligrosos de carácter Hospitalario producidos por la ESE Hospital Atrato Medio Antioqueño, la cual no realiza una gestión adecuada de los residuos producidos, esa entidad le fue impuesta una sanción con pago de multa en el año 2014 mediante Res 1709. Mediante oficio del mes de mayo del 2018 se le realizan un requerimiento a la ESE sin que a la fecha se tenga un resultado de las actuaciones ejercidas como autoridad ambiental, en conclusión, el Hospital ha hecho caso omiso a las obligaciones que le atañen y pese al impacto que causa su actividad y el riesgo a la salud continúan realizando la disposición de manera inadecuada.

Las situaciones anteriormente descritas se presentan la débil gestión de las administraciones municipales, además de debilidades en el ejercicio como autoridad ambiental que ejerce Corpourabá, para el seguimiento a los sitios de disposición final.

Por lo anterior, se genera afectación de los recursos naturales y la salud de los pobladores de los municipios ribereños asentados en las márgenes del Río Atrato.

Corpourabá refiere en su respuesta que es obligación del alcalde del municipio y de la Gobernación del Departamento de Antioquia, la puesta en marcha del sistema de

servicio público de aseo, así mismo, refiere el deber del mandatario local posee de generar espacios y herramientas para la organización del servicio público.

Además, se informa sobre las condiciones particulares del municipio de Vigía del Fuerte, lo cual no ha permitió la implementación de un modelo convencional para el tratamiento de residuos sólidos, generados en esa localidad.

Por último, se menciona la gestión de la corporación, a través de convenios y trabajos articulados con la Alcaldía de Vigía de Fuerte.

Analizados los argumentos presentados, se encuentra que no permiten determinar el impacto, puesto que la situación de Vigía de Fuerte no es nueva, la misma se presenta hace más de una década y permanece estática, sin que los entes territoriales y ambientales implementen las medidas necesarias para mejorar la problemática descrita.

Hallazgo 24. Obligaciones de vertimientos establecidas en el "*Plan de manejo, recuperación y restauración ambiental para la clausura y sellado del basurero de Navarro, y construcción de un relleno sanitario transitorio*"- CVC

En el año 2014, de acuerdo con lo consignado en informes técnicos de visita de la CVC, de los meses de marzo y diciembre, se solicitó requerir la construcción de seis (6) pozos de monitoreo para el seguimiento de la calidad del agua subterránea en el área de influencia del vertedero de Navarro y cuatro (4) en el área donde se encuentran ubicadas las lagunas de almacenamiento de lixiviados, respectivamente. Las especificaciones técnicas y la localización de los pozos fueron definidas por la Corporación en los informes en mención.

En visita efectuada por la Contraloría General de Republica el día 19 de octubre de 2018, se pudo evidenciar que, pese a los reiterados requerimientos de la CVC, respecto de los cuatro (4) pozos de monitoreo solicitados para el área de las lagunas de almacenamiento de lixiviados, se han construido dos (2) y no se ha construido ninguno de los seis (6) pozos adicionales solicitados por la Corporación CVC para el área de influencia del vertedero.

Como se puede evidenciar, si bien la obligación de la construcción de pozos de monitoreo data del año 1999 y el cierre definitivo del botadero de Navarro se hizo efectivo en junio de 2008, sólo a partir del año 2014 se evidencian acciones de la Corporación, orientadas a la definición de los pozos a requerir tanto para el área del vertedero de Navarro como para su área de influencia.

Situación que denota que la Corporación no ha sido eficaz y oportuna en el ejercicio de su función de vigilancia y control, como máxima autoridad ambiental en su Jurisdicción; dado que, no ha hecho exigible el cumplimiento de las obligaciones y medidas impuestas para el cierre, clausura y postclausura del vertedero de Navarro, específicamente en lo que tiene que ver con los pozos requeridos para el monitoreo de las aguas subterráneas y ejercer así el debido control en aras de garantizar la protección del acuífero y la disminución del riesgo de contaminación por lixiviados.

Se evidencia también que ante el incumplimiento de las obligaciones por parte de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos del municipio de Santiago de Cali – UAESPM, para la construcción de los pozos descritos anteriormente, la CVC no ha ejercido su potestad sancionatoria. Es preciso resaltar que, a partir de los resultados obtenidos en los monitoreos realizados por la CVC en los pozos existentes, se ha hecho mayor énfasis en la necesidad de solicitar el cumplimiento de tal obligación – la construcción de ocho (8) pozos faltantes–, con el fin de caracterizar en detalle la situación y evaluar si existe algún grado de alteración de la calidad del agua subterránea.

Las situaciones antes expuestas se presentan por debilidades en las funciones que le asisten como autoridad ambiental a la Corporación CVC para realizar el seguimiento y control y ejercer su función de máxima autoridad ambiental regional, además de la no ejecución del programa de seguimiento y monitoreo a partir de los pozos que se ordenaron construir.

Lo que trae como consecuencia que la autoridad ambiental no cuente con la información técnica suficiente para evaluar adecuadamente el estado del agua subterránea e implementar medidas oportunas para evitar su posible contaminación por efecto de la infiltración de los lixiviados producidos en el botadero de Navarro. Sumado a ello, las debilidades de estos sitios "botaderos a cielo abierto" no permiten avanzar en el cumplimiento de las metas contempladas en el CONPES 3874 de 2016 *"Política Nacional de la Gestión Integral de Residuos Sólidos en Colombia"*

Es claro que existen incumplimientos en las obligaciones sobre vertimientos al Plan de manejo, recuperación y restauración ambiental para la clausura y sellado del basurero de Navarro, y construcción de un relleno sanitario transitorio, las acciones de la autoridad ambiental en este aspecto no han sido efectivas

Indica la CVC en su respuesta que bajo el radicado 0712-039-004-126 de 2018 se inició el procedimiento sancionatorio ambiental contra la Alcaldía de Santiago de Cali y EMSIRVA ESP en Liquidación, por infracción al recurso hídrico con motivo de incumplimiento en la construcción de ocho (8) pozos de monitoreo de calidad de aguas subterráneas en el área de influencia del vertedero de Navarro. Señala además que en

el año 2018 a través de su laboratorio ambiental ha adelantado ocho (8) monitoreos de calidad de agua en los pozos localizados en el área de influencia del antiguo vertedero de Navarro y ha reiterado el requerimiento de la construcción de los pozos a EMSIRVA en Liquidación e informado dicho requerimiento a la Administración Municipal de Santiago de Cali, a la Procuradora Ambiental y Agraria y la Dirección de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales de Cali.

De lo enunciado por la Corporación en su respuesta se evidencia que, con ocasión de la visita efectuada por la Contraloría General de la República al relleno sanitario de Navarro, se pusieron en marcha las acciones correspondientes para dar inicio al procedimiento sancionatorio ambiental por el incumplimiento de las obligaciones señaladas, por lo tanto, son acciones sobrevinientes y en reacción a la visita de este ente de control.

En relación con los monitoreos de calidad de agua efectuados en lo corrido del año 2018, en los pozos localizados en el área de influencia del antiguo vertedero de Navarro, cabe señalar que a partir de los resultados de los monitoreos consignados en los informes de la CVC, este Órgano de Control sustentó la observación que le fue comunicada a la Entidad, puesto que se constató que en ellos de manera reiterada se señalaba la necesidad de contar con los pozos para caracterizar en detalle y evaluar la calidad del agua subterránea.

Hallazgo 25. Plan departamental de agua Ministerio de Vivienda – CHOCÓ – MVCT- CODECHOCO

Realizado por este ente de control un análisis sobre la situación de residuos sólidos en el Departamento del Chocó, se encontraron varios municipios en situación de emergencia social, por el manejo inadecuado de desechos producidos en los centros urbanos de ese departamento, al consultar al Ministerio de Vivienda y Ciudad y Territorio, sobre los proyectos financiados por la estrategia de Planes Departamentales de Agua relacionado con el tema de residuos sólidos, se encontró lo siguiente:

TABLA No.10 RESIDUOS SÓLIDOS EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ

Municipio(s)	Destino	Nombre del Proyecto	Origen Recursos	Estado Evaluación Actual	Estado Seguimiento Actual
Rio Quito (CHO)	Aseo/Urbana	Construcción del relleno sanitario del municipio de rio quito	PDA	Viable	Liquidado
Bajo Baudo (pizarro)(CHO)	Aseo/Urbana	Construcción del relleno sanitario del municipio de Bajo Baudó	PDA	Viable	En Ejecución
Jurado (CHO)	Aseo/Urbana	Construcción del relleno sanitario de jurado - chocó	PDA	Viable	Terminado
Quibdo (CHO)	Aseo/Urbana	Adquisición de vehículo succión presión, vehículo recolector y	PDA	Devuelto Ajustes	

Municipio(s)	Destino	Nombre del Proyecto	Origen Recursos	Estado Evaluación Actual	Estado Seguimiento Actual
		maquinaria para operación del relleno sanitario en el municipio de Quibdó			
Acandí, Atrato, Bahía Solano (mutis), Cantón De San Pablo, Istmina, Medio Baudó (boca De Pepe), Novita, Quibdó, Rio Quito, San Jose Del Palmar, Tadó, Unión Panamericana	Aseo/Urbana	Estructuración de la prestación del servicio público de aseo del departamento de Chocó, estudios y diseños del relleno sanitario regional para el centro del departamento *	PGN	Viable	Suspendido
Quibdó	Aseo/Urbana	Optimización en la prestación del servicio de aseo en el perímetro urbano de la ciudad de Quibdó	PGN	Viable	En Contratación

Fuente: MVDT, radicado 2018EE0087933 del 31 de octubre de 2018

De los proyectos relacionados por el MVDT, se evidenciaron 3 que presentan dificultades de su construcción que pueden generar riesgo a la inversión realizada, a saber: ***i)*** Construcción del relleno sanitario del Municipio de Río Quito, ***ii)*** Construcción del relleno sanitario del municipio de Bajo Baudó y ***iii)*** Construcción del relleno sanitario de Juradó, los cuales a la fecha de la presente auditoría no realizan la función para la cual fueron diseñados y poseen problemas de operación. Según información entregada por Codechocó el Relleno sanitario de Bajo Baudó "*Cuenta con licencia ambiental para la construcción y operación del relleno sanitario, sin embargo la disposición actual se realiza en un botadero a cielo abierto o controlado*", Relleno Sanitario Jurado "Actualmente opera como botadero a cielo abierto" y Relleno Sanitario Rio Quito "Opera como Relleno Sanitario", se evidenció que este no cuenta con valla de identificación[63], ni con cerca perimetral que impida el acceso de personal no autorizado al sitio de disposición final de residuos sólidos y no tiene caracterización de vertimientos de lixiviados[64].

Ahora bien, si se revisa los componentes del Plan Departamental de Agua -PDA adoptados por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio -MVDT se mencionan que para la viabilizar los proyectos se debe contar con un Plan Ambiental "*Documento que contiene el conjunto de acciones a desarrollar para dar cumplimiento a los requerimientos ambientales asociados a dichos proyectos de prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, para garantizar su sostenibilidad*".

[63] Resolución720 de 2015 Articulo 28 parágrafo 4
[64] Informe Técnico de Visita Codechocó 26 de abril de 2018

Situación que no ha sucedido en estos proyectos referenciados en los apartes anteriores, debido a ello y pese a la financiación y acompañamiento de los proyectos, a la fecha estos no han logrado mejorar la disposición final de los residuos en estos municipios.

La Presunta falta de una estrategia efectiva por parte del MVDT que garantice la sostenibilidad de la inversión realizada en los proyectos para la construcción de rellenos sanitarios de los municipios de Río Quito, Bajo Baudó y Juradó.

Lo anterior se debe a la ineficiencia en la inversión de los recursos públicos, que conllevan a la no resolución efectiva de la problemática de los municipios del departamento con la financiación de proyectos en el tema de residuos sólidos. Además del impacto a las metas del CONPES 3874 de 2016 respecto a los cierres de botadero a cielo abierto.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT indica que los problemas referidos por este Ente de Control, se basan en problemas de operación y mantenimiento que no pueden ser imputables a la esa cartera, toda vez que los mismos desde el momento de la entrega de la infraestructura pasan a ser responsabilidad de las Administraciones locales.

Alude que desde Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVDT se han desarrollado instrumentos con el fin de apoyar y fortalecer la gestión de los entes territoriales.

Como prueba de ello se menciona que se han formulado los Planes de Aseguramiento de la Prestación entendidos como: *"el documento que contiene el conjunto de acciones a desarrollar por 105 diferentes actores municipales y regionales con competencia en la prestación de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo para garantizar, en el mediano y largo plazo, la sostenibilidad de las inversiones y viabilidad de la prestación del servicio" (Art. 2.3.3.1.5.17. Decreta 1077 de 2015); y los Planes Ambientales, como: "un instrumento que define el componente ambiental del PAP-PDA, y tiene por objeto considerar en la planeación y ejecución de 105 proyectos de prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, los requerimientos ambientales asociadas a dichos proyectos, para garantizar su sostenibilidad"*

Señala además, que es deber el control y vigilancia del servicio público de aseo, así como el control al cumplimiento de las licencias ambientales y reglamentos operativos, a otras entidades del Estado, no al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio -MVDT y aun cuando los mandatarios locales tienen el deber de garantizar la calidad del servicio público de aseo.

Revisado los argumento presentados por el Ministerio se encuentra que si bien es cierto la relación de competencias citadas no es menos cierta, el objeto del Ministerio, señalado en el decreto Ley 3571 de 2011; artículo 1: "*El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.*" **subrayado fuera de texto.**

Es evidente que el Ministerio no es el encargado de la vigilancia y control del servicio público de aseo, ha financiado con recursos públicos la construcción de los sitios relacionados en lo anterior, además el objeto misional de ese Ministerio lo obliga a generar acciones efectivas para incentivar el uso eficiente y sostenible del suelo, además del desarrollo territorial y urbano planificado del país, por lo tanto su deber no se ciñe meramente a ser financiador, si no, es deber verificar la efectividad de las inversiones para garantizar la mayor rentabilidad social.

Si bien se menciona, que se han fomentado instrumentos para garantizar la sostenibilidad de la inversión, como se menciona en la observación comunicada pese a la aplicación de los instrumentos estos no han sido efectivos y terminado los 6 meses de acompañamiento la inversión pierde su razón de ser, lo que conlleva a realizar nuevas inversiones y sobre costos para la solución de la problemática asociada.

Hallazgo 26. Geomembranas lagunas de almacenamiento de lixiviados en el vertedero de Navarro - CVC.

En febrero de 2017, con ocasión de un incendio ocurrido sin causas determinadas en un sector aledaño al botadero de Navarro, donde se cultiva caña de azúcar, resultaron afectadas las geomembranas que revisten las lagunas de almacenamiento de lixiviados No.1, No. 2 y No. 3 del botadero de Navarro. Según indica el informe de visita del 25 de abril de 2017, la Corporación CVC verificó los hechos y constató que los daños causados por el incendio sobre las lagunas de lixiviados (1, 2 y 3) no constituían riesgo de contaminación para el suelo y las aguas subterráneas. Mediante comunicación No.712-313262017 del 28 de abril de 2017 se le requirió a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales -UAESPM el cronograma propuesto para el reemplazo de la geomembrana de la laguna No.1, la mayor afectada por el incendio.

Sin embargo, después de veinte meses de acaecidos los hechos, el responsable no ha asumido las acciones pertinentes para la reparación de las geomembranas y no se evidencian acciones eficaces y oportunas[65] por parte de la autoridad ambiental para lograr la reparación de los daños ocasionados sobre las geomembranas de las lagunas de lixiviados (1, 2 y 3), con el fin de prevenir la infiltración de los lixiviados al suelo y acuíferos presentes en el área de influencia.

Durante la visita realizada por este Organismo de Control Fiscal, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos del Municipio de Santiago de Cali – UAESPM, se informó que las lagunas de almacenamiento afectadas por el incendio no están recibiendo lixiviados. Se evidenció que se estaba realizando el trasvase de los lixiviados almacenados desde la laguna No.3 hasta la laguna No.8, y desde donde se bombea el líquido hacia la Planta de Tratamiento. Las actividades de trasvase no obedecen a un plan debidamente informado por la UAESPM a la autoridad ambiental; incidiendo negativamente en el seguimiento y control de la Autoridad ambiental sobre las actividades dispuestas inicialmente en el plan de manejo. Lo anterior, con el fin de garantizar que el trasvase de lixiviados se realice de manera segura y en cumplimiento de las disposiciones ambientales vigentes.

Las situaciones antes expuestas se presentan por debilidades en la gestión de la CVC para realizar vigilancia y control de las actividades que puedan generar afectación y contaminación de las aguas subterráneas y el suelo, además de la débil aplicación de sus funciones como máxima autoridad ambiental de su jurisdicción a partir de la imposición de medidas administrativas y preventivas; de igual forma, se están ejecutando labores por fuera del plan de cierre autorizado por la CVC, sin que exista autorización para ello y sin una valoración del impacto de estas acciones.

Lo anterior puede generar riesgos de contaminación del suelo y de las aguas subterráneas por infiltración de los lixiviados producidos en el botadero de Navarro y almacenados en las lagunas afectadas, además, falta de control de las actividades autorizadas por parte de la autoridad ambiental, con la posible materialización de los riesgos de contaminación por el transvase de lixiviados sin la debida valoración por parte de la autoridad ambiental.

La Corporación CVC en su respuesta señala que desde que se presentó el incendio en el área donde se localizan las lagunas de almacenamiento de lixiviados (año 2017), no se ha evidenciado riesgo de contaminación por infiltración de estos líquidos y que en

[65] Ley 489 de 1998 -Artículo 3.- Principios de la función administrativa.

sus visitas de seguimiento y control ha constatado que estas lagunas no han sido utilizadas para el almacenamiento del lixiviado. Situación contraria a lo observado en la visita efectuada por la Contraloría General de la República -CGR.

Sobre el requerimiento efectuado por la CVC a EMSIRVA en Liquidación para que de manera urgente repare o cambie la geomembrana de al menos una de las tres lagunas que resultaron afectadas por el incendio, como medida preventiva para tener capacidad de almacenamiento de lixiviados, constató la Contraloría General de la República que tal requerimiento también se efectuó en los días posteriores a la ocurrencia del evento y sin embargo, el responsable de su cumplimiento a la fecha de la visita había hecho caso omiso al llamado de la autoridad ambiental. Esta situación denota debilidad de la CVC para iniciar las actuaciones administrativas a que hubiere lugar por el incumplimiento de las disposiciones ambientales vigentes y por las conductas que atentan contra los recursos naturales y el ambiente.

Hallazgo 27. Gestión interinstitucional - Modificación tarifa del servicio de aseo[66] - RSDJ – MADS – SSPD – CRA-MVCT-DNP

La Contraloría General de la República, en desarrollo de la Auditoria de Desempeño al MADS y las CARs sobre la Política Nacional de Residuos Sólidos, abordó entre otros, la revisión del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 – Ley 1753 de 2015, la Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (*Ministerio del Medio Ambiente, 1997)* y del documento CONPES 3874 de 2016 *"Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos*"; igualmente, se desarrollaron reuniones con diferentes actores relacionados con la gestión de residuos sólidos en país, incluyendo la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA. En ese mismo sentido, se solicitó a la CRA, información relacionada con la modificación de la formula tarifaria del operador del relleno sanitario Doña Juana, acordada mediante el Contrato 344 de 2010, entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP y el operador del relleno sanitario Doña Juana.

Después de las consideraciones anteriores, se realizó la revisión de la gestión de la CRA en el trámite surtido para la modificación de la formula tarifaria del operador del relleno sanitario Doña Juana, solicitada por el mismo mediante radicado CRA 2017-321-007519-2 de 4 de septiembre de 2017 y otorgada mediante Resolución número

[66] Para el análisis de la información del presente hallazgo, se debe tener en cuenta lo observado en los hallazgos 15, 16 y 17, relacionado con la vida útil de los rellenos sanitarios y la calidad de la información del SUI.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CRA 843 de 2018 *"Por la cual se resuelve la solicitud de modificación del costo económico de referencia para los componentes de Disposición Final - CDF y de Tratamiento de Lixiviados - CTL, presentada por Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. E.S.P.", "(...) aprobada por mayoría con el voto favorable de 5 de los 8 miembros que componen la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA.*(...)[67].

Con referencia a lo anterior, este Órgano de Control evidenció irregularidades en el proceso de modificación de la formula tarifaria del operador del relleno sanitario Doña Juana; toda vez, no consideraron las variables ambientales (permiso de vertimientos y vida útil del relleno Doña Juana) en la modificación de la formula tarifaria del operador del relleno sanitario Doña Juana, resuelta en la reunión extraordinaria No. 10 de la Comisión de la CRA, del 19 de julio de 2018.

- De la competencia de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA.

Según lo establecido por el Contrato 344 de 2010, entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP y el operador del relleno sanitario Doña Juana, la tarifa se presume contractual[68]. Sin embargo, la Oficina Asesora Jurídica de la CRA informa al Comité de expertos[69], que la Entidad es competente para dar trámite a la solicitud del operador del relleno sanitario Doña Juana.

- Del trámite normativo.

Durante la Audiencia Pública convocada y realizada por la CRA del 26 de febrero de 2018, realizada siguiendo los establecido en la Resolución 271 de 2003, se expuso que: la tarifa para el Costo de Disposición Final – CDF[70], aunque se fijó siguiendo los lineamientos de la Resolución CRA 351 de 2005, algunos de sus componentes se fijaron por fuera de ésta, toda vez que la citada resolución no los contemplaba, lo que hace que dicha tarifa sea contractual; por otro lado, para la tarifa de Costo de Tratamiento de Lixiviados -CTL[71], en el año 2010, no existía ningún tipo de regulación, por lo que esta tarifa también fue contractual.

---

[67] http://www.cra.gov.co/seccion/comunicado-de-prensa-cgr-2018.html
[68] Parágrafo 1° del artículo 87 de la Ley 142
[69] Compuesta por cuatro comisionados expertos
[70] Artículo 28, Resolución CRA 720 de 2015
[71] Artículo 32 Resolución CRA 720 de 2015

En efecto, la discusión se llevó al comité de expertos en reunión extraordinaria No.10 del 09 de marzo de 2018, para lo cual la Oficina Asesora Jurídica de la CRA, manifiesta que una vez revisada la solicitud, considera que el trámite debe realizarse según lo preceptuado en el parágrafo 1° del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, el cual prevé el procedimiento a seguirse cuando se está ante una tarifa contractual. Sin embargo, en el comité de expertos se manifiesta que, dado que ambas partes (UAESP y el operador del relleno sanitario Doña Juana) están de acuerdo en acogerse a la regulación existente (Resolución CRA 720 de 2015), la CRA debe continuar con el procedimiento previsto en la Resolución 271 de 2003. Ante el escenario planteado, la discusión es llevada a la Comisión[72] de la CRA y es abordada en reunión ordinaria No. 238 del 15 de marzo de 2018, sin que se evidencie una decisión del fondo.

- Del soporte de facturas

La CRA determinó dar respuesta a la solicitud del operador del relleno sanitario Doña Juana, utilizando las resoluciones 271 de 2003 y 720 de 2015 y encontró, en su análisis de la información enviada por el operador del relleno sanitario Doña Juana, que los valores de las facturas no coincidían con aquellos que se encontraban en el aplicativo de Excel, también entregado por el solicitante.

En el acta de la reunión extraordinaria No. 07 de la Comisión de la CRA, del 18 de junio de 2018, se evidencia que, con la explicación, por parte de la Oficina Asesora Jurídica de la CRA, del procedimiento que se viene llevando a cabo por parte de esta oficina para dar trámite a la solicitud del operador del relleno sanitario Doña Juana, se revisaron casi 90,000 facturas que el solicitante hizo llegar y se compararon, una a una, con la información relacionada en el aplicativo de Excel que las acompaña, encontrando que las cifras analizadas en el aplicativo no coinciden con las de las facturas. La CRA no solicitó al operador del relleno sanitario Doña Juana, que subsanará la información reportada en el aplicativo Excel, optando por corregir y modificar la información suministrada por el operador del relleno sanitario Doña Juana.

- Del permiso de vertimientos.

Mediante la Resolución 827 del 21 de abril de 2015, la CAR – Cundinamarca, denegó la solicitud de permiso de vertimientos al operador del relleno sanitario Doña Juana. En

[72] Conformada por 8 miembros: MVCT, MINSALUD, MADS, DNP, SSPD (con voz , pero sin voto) y 4 comisionados expertos

ese orden de ideas, para realizar el cobro por Tratamiento de Lixiviados – CTL[73], se requiere de un permiso de vertimientos; lo anterior, en concordancia con la normatividad colombiana[74] y el anexo II, que trata la Resolución CRA 720 de 2015 en su Artículo 32. Costo de tratamiento de Lixiviados (que establece la necesidad de tratamiento de lixiviados por objetivos definidos por la autoridad ambiental; por ende, se requiere de un permiso de vertimiento debidamente autorizado por la autoridad ambiental).

Teniendo en cuenta que el Literal 10 del Artículo 2.3.2.3.3.1.9 del Decreto 1077 de 2015 establece que se debe dar cumplimiento a las *"Condiciones establecidas en el permiso de vertimiento para la descarga, directa e indirecta, del efluente del sistema de tratamiento de lixiviados, en los cuerpos de agua, tanto subterránea como superficial"*, y que para la operación del relleno no se cuenta con permiso de vertimientos, no se encuentra fundamento técnico ni la verificación de este criterio por parte de la CRA para la toma de su decisión.

También es importante señalar que la Contraloría Distrital estableció hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria y penal por la entrega de recursos sin el cumplimiento de los requisitos legales para la Optimización de la Planta de Tratamiento de Lixiviados por valor de $4.100.000.000[75].

En el mismo sentido de las consideraciones anteriores, en reunión extraordinaria No. 09 de la Comisión de la CRA, del 13 de julio de 2018, la Oficina Asesora Jurídica de la CRA informa que, aunque se calcula una nueva tarifa para el CTL, ésta no podrá ser cobrada por el operador del relleno sanitario Doña Juana, hasta tanto no cuente con el permiso de vertimientos requerido. Sin embargo la mayoría de los miembros de la Comisión, contrario a las consideraciones expuestas por la oficina jurídica, manifiesta que no se debe condicionar la modificación a la existencia de licencia de vertimientos.

---

[73] Resolución CRA 720 de 2015, Artículo 32
74 Decreto-ley 2811 de 1974, Decreto 1594 de 1984 y Decreto 1076 de 2015.
[75] Contraloría Distrital Informe de Auditoría de Regularidad - Código 190 -Unidad administrativa especial de servicios públicos – UASEP Período auditado 2016. Pag 2017, PG.148

- De la vida útil del relleno sanitario Doña Juana[76].

En este punto se debe determinar si la vida útil se refiere a la establecida por la Autorización ambiental que sería en el año 2022[77] o capacidad de disposición *"Remanente"* calculada a partir del volumen remanente y la tasa de disposición del relleno sanitario, en todo caso, lo anterior, no fue considerado para modificación de la formula tarifaria del operador del relleno sanitario Doña Juana, resuelta en la reunión extraordinaria No. 10 de la Comisión de la CRA, del 19 de julio de 2018.

Ahora bien, en la reunión extraordinaria No. 07 de la Comisión de la CRA, del 18 de junio de 2018, la Oficina Asesora Jurídica de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA, informa del procedimiento que se viene llevando a cabo por parte de esta oficina para dar trámite a la solicitud del operador del relleno sanitario Doña Juana y que la vida útil del proyecto debe contarse a partir de la fecha de iniciación del mismo, es decir, desde el año 2010; sin embargo, el representante en la Comisión del Ministerio de Vivienda, manifiesta que ésta debe tomarse desde el año 2015, año de expedición de la Resolución CRA 720, pronunciamiento que no tiene fundamento ni en los términos de la licencia ni la capacidad de disposición.

Cabe agregar, que la reunión extraordinaria No. 09 de la Comisión de la CRA, del 13 de julio de 2018, la Oficina Asesora Jurídica de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA, presentó un proyecto de modificación de la tarifa tomando en cuenta una vida útil del relleno sanitario hasta el año 2022[78] y un tiempo para las actividades de clausura y post clausura hasta el 2037; sin embargo el representante del Ministerio de Vivienda manifiesta que se debe asumir el plazo de los 20 años de la regulación general; a partir del 2015, con 20 años para operación y 15 años para posclausura, situación que no está acorde con el plan de manejo que posee dicho sitio.

---

[76] El relleno Doña Juana opera bajo licencia ambiental expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), 1351 del 18 de junio de 2014, la cual quedo en firme mediante Resolución CAR 2320 del 14 de octubre de 2017. En este se autorizó la ejecución, construcción y operación del proyecto optimización Fase II de la Zona VII y VIII, del mencionado relleno. Según la licencia ambiental la vida útil del relleno sanitario Doña Juana, fenece en el primer trimestre del año 2022. El Parágrafo 4 del Artículo 3 de la misma Resolución proyecta una capacidad aproximada de 16.072.533 m.

[77] Según la licencia ambiental la vida útil del relleno sanitario Doña Juana, fenece en el primer semestre del año 2022. El Parágrafo 4 del Artículo 3 de la misma Resolución proyecta una capacidad aproximada de 16.072.533 m.

[78] Según la SSPD Evaluación integral de 2017 señala que desde el punto de vista contractual, la empresa prestaría la actividad hasta el año 2023, fecha en que, según el prestador, acabaría la vida útil del relleno.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

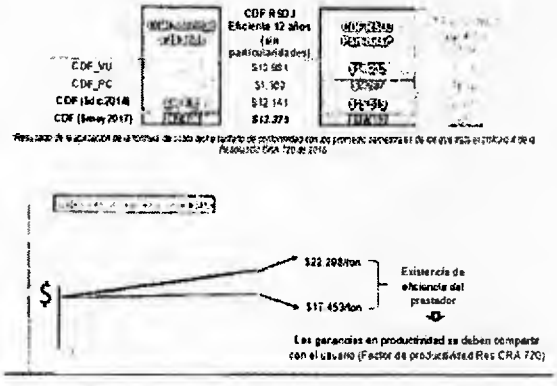
- De las tarifas presentadas

En la reunión extraordinaria No. 10 de la Comisión, del 19 de julio de 2018, se presentan y aceptan las nuevas tarifas, que difieren de las presentadas y rechazados en la reunión extraordinaria No. 09 de la Comisión, del 13 de julio de 2018, al punto que, no permiten realizar una comparación para establecer la pertinencia o no de las mismas. En las siguientes imágenes, se muestra lo anteriormente descrito:

Recorte de pantalla 1: Proyecto de nuevas tarifas, presentado y el cual fue rechazado en el acta de la reunión extraordinaria No. 09 de la Comisión, del 13 de julio de 2018.

Acorde con lo anteriormente expuesto, respecto del CDF, se recomienda tomar la decisión en el siguiente sentido:

DECISIÓN - CDF – Doña Juana



Y en relación con el CTL, se recomienda tomar la decisión en el siguiente sentido:

DECISIÓN CTL – DOÑA JUANA

	CGR Solicitud	
CTLM_VU	$61.883	
CTLM_PC	$9.427	
CTLM	$61.310	
CTL ($dic2014)	$19.741	
CTL ($may2017)	$23.736	

*Resultado de la aplicación de la fórmula de costo tarifario de conformidad con los promedios semestrales de los que trata el artículo 4 de la Resolución CRA 720 de 2015.

Recorte de pantalla 2: Proyecto de nuevas tarifas, modificado, presentado y aceptado en el acta de la reunión extraordinaria No. 10 de la Comisión, del 19 de julio de 2018

SOLICITADO VS ACEPTADO

	Solicitud [illegible] ($ dic 2014)	Modificación ($ dic 2014)	Variación Neta	Variación porcentual
CTL ($/ton)	$19.731	$17.049	-$2.682	-13,59%
CDF ($/ton)	$38.836	$36.032	-$2.804	-7,78%

IMPACTO EN COSTOS

	CRA 720 de 2015 ($ dic 2014)	Modificación ($ dic 2014)	Variación neta	Variación porcentual
CTL ($/ton)	$1.881	$14.624	$12.742	677%
CDF ($/ton)	$19.827	$36.032	$16.205	82%

IMPACTO EN TARIFA

	Tarifa Vigente ($ marzo 2018)	Modificación ($ marzo 2018)	Variación Neta	Variación Porcentual
Promoambiental	$15.960	$18.458	$2.498	16%
Ciudad Limpia	$12.729	$15.425	$2.696	21%
Lime	$14.786	$18.063	$3.277	22%
Área Limpia	$21.333	$24.681	$3.348	16%
Bogotá Limpia	$14.758	$17.081	$ 2.323	16%

IMPACTO EN TARIFA

	Tarifa Vigente ($ marzo 2018)	Modificación ($ marzo 2018)	Variación Neta	Variación Porcentual
Cáqueza	$14.900	$17.818	$2.918	20%
Choachí	$16.047	$18.338	$2.291	14%
Fosca	$12.670	$15.021	$2.351	19%
Gutiérrez	$9.584	$12.481	$ 2.897	30%

La gestión de la CRA y de la Comisión para la modificación de la formula tarifaria del operador del relleno sanitario Doña Juana, con las pruebas recaudadas demuestran irregularidades al no considerar la inexistencia de un permiso de vertimientos y la vida útil del relleno Doña Juana (definida por la autoridad ambiental hasta el 2022 y establecida por la capacidad remanente disponible en la SSPD), toda vez, que la tarifa incluye el cobro por Disposición Final - CDF y de Tratamiento de Lixiviados – CTL.

De otra parte, no se evidencian pronunciamientos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, relacionados con la vida útil de Relleno Sanitario Doña Juana - RSDJ (la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD tiene voz pero no voto en la comisión). Lo anterior teniendo en cuenta que es la entidad encarga de administración y manejo del Sistema Único de Información -SUI donde se registra información por parte de los operadores sobre la vida útil en términos de instrumento ambiental y capacidad remanente.

Adicionalmente, no se observa la posición del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (el MADS tiene voz y voto en la comisión) como máximo órgano rector de la política ambiental en el país, que propenda por el cumplimiento de la normatividad ambiental y de la protección de los recursos naturales.

Lo anterior evidencia que la toma de decisiones se debe presuntamente a la falta de criterio técnico y jurídico para la expedición de la resolución CRA 843 de 2018.

Por lo anterior las decisiones en contravía de la normatividad ambiental y sustentos técnicos, transgreden los principios de la función administrativa de transparencia,

economía y eficacia establecidas la Ley 489 de 1998, que dicta las normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional como es este caso, especialmente lo relacionado con el artículo 3.

Según la respuesta aportada por el MADS, SSPD, CRA, MINVIVIENDA y DNP; se tiene:

EL Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS señala en su respuesta que no le asisten funciones de vigilancia y control ambiental, lo que sí es de competencia de las autoridades ambientales (CAR y ANLA), dada la delegación de la Procuraduría General de la Nación, competencia que posteriormente es dirimida en favor de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS, mediante Resolución 1484-2018.

En este orden de ideas, no se da respuesta a lo formulado por la Contraloría General de la República -CGR, soló se hace un recuento de las competencias de las autoridades ambientales, cabe agregar que dicha actuación se logra dirimir el 03 de agosto de 2018 por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS, hecho que es posterior a la expedición de la Resolución CRA 843 del 19 de julio de 2018, sin que se conozcan pronunciamientos de la entidad rectora en materia ambiental sobre el tema de vertimientos y de la licencia ambiental, por lo que no es aceptable la respuesta entregada, dado que se trata de la Entidad que genera los lineamientos ambientales del país.

Por otro lado, según respuesta de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD, señala esta Entidad que ha participado en calidad de invitada en las cesiones de la Comisión con voz, pero sin voto y, además, que este proceso se ha realizado mediante la articulación y gestión interinstitucional de las entidades que conforman la Comisión. Sin embargo, no existe evidencia en las actas de las reuniones de la Comisión analizadas, sobre la existencia de pronunciamiento alguno de parte de la SSPD, lo que permite concluir que no se da respuesta a lo señalado por el ente de control, por parte de esta Entidad.

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, en su respuesta, manifiesta lo que señalan las Actas del Comité de Expertos Comisionados de la CRA y de la Comisión, información remitida al ente de control previamente.

De los escritos de salvamento de voto que tres (3) de los expertos comisionados radicaron en la CRA, respecto de la aprobación por mayoría del proyecto de Resolución de actualización de la tarifa del RS DJ (hoy Resolución CRA 843 de 2018), según consta en el Acta de la reunión extraordinaria No. 10 de la Comisión, celebrada el 19 de julio de 2018, se concluye lo siguiente:

Sobre el Trámite de la Actuación Administrativa:

Según Auto CRA No. 2 del 10 de mayo de 2018, se solicitó al operador del relleno sanitario Doña Juana, remitir, entre otras cosas, la información que acreditara los aspectos específicos sobre las cuales recaían las diferencias o particularidades del operador del relleno sanitario Doña Juana, en relación con los modelos de ingeniería que soportaban los costos de disposición final -CDF- y de tratamiento de lixiviados -CTL-.

De la lectura de los salvamentos de voto de los tres (3) Expertos Comisionados, se encuentra que éstos manifiestan que el operador del relleno sanitario Doña Juana, no soportó debidamente, en las pruebas aportadas, tales diferencias o particularidades, dado que varias de éstas no tenían su factura correspondiente, o estaban repetidas, o no tenían ninguna relación con lo que se estaba probando, lo que, de acuerdo con la normatividad vigente, hace que no puedan ser tenidas en cuenta en los análisis que se llevaron a cabo para actualizar la tarifa del operador del relleno sanitario Doña Juana. Pese a esta situación irregular y contraria a la misma, la Resolución CRA 843 de 2018 da cuenta de que se tomaron como válidos todos los soportes aportados por el operador del relleno sanitario Doña Juana.

Frente a esta situación, este ente de control considera que el resultado obtenido, cual es la actualización tarifaria del Relleno Sanitario Doña Juana -RSDJ, expresada en la Resolución CRA 843 de 2018, presenta deficiencias desde el punto de vista de la eficacia, eficiencia y economía, dado que no se encontraban en el expediente todas las pruebas que permitieran llegar a este resultado. (Resolución CRA 843-2017).

Vida Útil del Relleno Sanitario Doña Juana RSDJ:

Señalan los tres Expertos Comisionados en sus escritos de salvamento de voto que no es posible considerar una vida útil del Relleno Sanitario Doña Juana -RSDJ más allá del tiempo que le fija su Licencia Ambiental (hoy en manos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA), lo que, para este caso, significa que ésta no podría ir más allá del mes de noviembre de 2022. Contrario a lo anterior, la Resolución CRA 843 de 2018 tomó como válida la vida útil anunciada por el operador del relleno sanitario Doña Juana, en su escrito de solicitud de actualización tarifaria, la cual va más allá del tiempo que le fija la mencionada Licencia Ambiental.

Este ente de control considera que se presentan deficiencias en la gestión sobre la aplicación del criterio tomado en la Resolución arriba mencionada y, por tanto, el resultado obtenido, cual es la actualización tarifaria del operador del relleno sanitario

Doña Juana, expresada en la Resolución CRA 843 de 2018, no contiene total respaldo documental para su decisión.

Ausencia de Permiso de Vertimientos del Relleno Sanitario Doña Juana -RSDJ:

Según los documentos estudiados por este ente de control, es evidente que el operador del relleno sanitario Doña Juana, no cuenta con permiso de vertimientos. Los tres (3) Expertos Comisionados, en sus escritos de salvamento de voto, manifiestan que mientras no exista Permiso de Vertimientos, la tarifa calculada para el CTL no puede ser cobrada por el operador del relleno sanitario Doña Juana, dado que no está prestando el servicio cobrado, toda vez que no cuenta con una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR que trate, precisamente, los lixiviados que está vertiendo al río Tunjuelo, así como tampoco la autoridad ambiental le ha dado el permiso de vertimientos correspondiente. Peso a lo anterior, la Resolución CRA 843 de 2018 autorizó a que el operador del Relleno Sanitario Doña Juana, cobre la tarifa CTL en forma anticipada, lo que es contrario a la normatividad ambiental vigente.

Este ente de control evidencias irregularidades en la gestión del proceso adelantado para que el operador del Relleno Sanitario Doña Juana, cobre en forma anticipada la tarifa CTL, la cual puede iniciar a facturar una vez cuente con el permiso de vertimientos que le otorgue la autoridad ambiental, de manera que no le traslade al usuario sus ineficiencias (no contar con una PTAR eficiente, ni con el permiso de vertimientos). Por lo que el resultado obtenido, cual es la actualización tarifaria del operador del Relleno Sanitario Doña Juana, expresada en la Resolución CRA 843 de 2018, no se soporta completamente con los debidos soportes para la toma de esta decisión, en lo referente a la autorización de cobro inmediato del CTL.

Por su parte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT no está de acuerdo cuando este ente de control considera que la actualización tarifaria del operador del Relleno Sanitario Doña Juana, tal como quedó expresada en la Resolución CRA 843 de 2018, va en contravía de la normatividad ambiental y en detrimento del medio ambiente.

Este ente de control, aparte de evidenciar que la mencionada Resolución no se ajusta a los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia al momento de: ***a)*** avalar como ciertas varias pruebas aportadas por el operador del Relleno Sanitario Doña Juana, en su escrito de solicitud de actualización tarifaria cuando, en la realidad, éstas no tenían los soportes suficientes para ser tomadas en cuenta en dicho proceso de actualización; ***b)*** fijar una vida útil más allá de la que establece la Licencia Ambiental del Relleno Sanitario Doña Juana o su capacidad remanente; y ***c)*** permitir el cobro inmediato de la tarifa CTL sin contar con una PTAR que cumpla con los parámetros exigidos por la autoridad

ambiental y el respectivo permiso de vertimientos; al margen de la normatividad ambiental.

El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio -MVCT, señala en su respuesta que los criterios que tomaron para otorgar una vida útil del operador del relleno sanitario Doña Juana, más allá de la fijada por su Licencia Ambiental, así como el autorizar el cobro inmediato de la tarifa CTL sin contar con el correspondiente permiso de vertimientos, se fundamentan en que, en el pasado, al Relleno Sanitario Bioagrícola del Llano también se los otorgaron, lo que estaría en contrario a los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y derecho a la igualdad. Sobre este particular, este Ente de Control considera que no le asiste razón al Ministerio de Vivienda porque: ***a)*** tales criterios no aparecen relacionados en la parte motiva de la Resolución CRA 843 de 2018; ***b)*** son contrarios a la Resolución CRA 720 de 2015, tal como lo expresan claramente en sus escritos de salvamento de voto de los tres (3) Expertos Comisionados; y ***c)*** precisamente, por los mismos principios señalados por Ministerio de Vivienda: de seguridad jurídica, confianza legítima y derecho a la igualdad, la Resolución que nos ocupa los está trasgrediendo, de cara al resto de rellenos sanitarios del país que han sido regulados por las Resoluciones CRA 351 de 2005 y 720 de 2015.

Cabe resaltar que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio -MVDT manifiesta a este ente de control que el operador del relleno sanitario Doña Juana, en su solicitud de actualización tarifaria, señala que dispone unas 6.200 Tm/día de residuos sólidos cuando, en su escrito de salvamento de voto, uno de los tres (3) Expertos Comisionados indica que tal cantidad diaria de residuos no corresponde con la que el operador del Relleno Sanitario Doña Juana, ha reportado al Sistema Único de Información -SUI, siendo esta mayor de lo que en este sistema de información se encuentra.

Finalmente, de los argumentos expuestos por el Departamento Nacional de Planeación -NP (Oficio 20186000706931 del 6 de diciembre de 2018), se tiene:

Respecto del soporte de facturas: El Departamento Nacional de Planeación -DNP no se pronunció sobre este particular.

Es de recordar que en el salvamento de voto de tres Expertos Comisionados, dados durante la reunión extraordinaria No. 10 de la Comisión, celebrada el 19 de julio de 2018, éstos manifestaron que, después de revisar casi 90,000 facturas aportadas por el operador del relleno sanitario Doña Juana, en su solicitud de modificación de las tarifas CDF y CTL, elevada ante la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA, muchas de éstas estaban repetidas o no aparecían reflejadas en el aplicativo de Excel que las acompañaba o tenían otro tipo de problemas que hacían que no fuera posible tenerlas como prueba válida y que, dada esta condición, al correr

las fórmulas tarifarias reguladas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA para el caso que nos ocupa, se evidenciaba que las particularidades señaladas por el operador del relleno sanitario Doña Juana, a través de las facturas aludidas, no superaban los techos fijados en la Resolución CRA 720 de 2015 para el CDF, por lo que se concluía que no era necesario su ajuste más allá del techo indicado por la mencionada Resolución.

Respecto del permiso de vertimientos:

Manifiesta el Departamento Nacional De Planeación -DNP en su respuesta que, de acuerdo con la Ley 142 de 1994 y la regulación vigente de servicios públicos domiciliarios, la existencia o no del permiso de vertimientos no es requisito para el cobro y la aplicación de las tarifas del servicio público de aseo. Indica, además, que, en varios apartes de la mencionada ley, *"(...) se estableció la posibilidad para que los prestadores de servicios públicos cobren una tarifa que les permita* ***recuperar los costos en los que incurren por la prestación del servicio*** *(...)"* (negrilla fuera de texto), haciendo mención al numeral 4º del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 y a los numerales 1º y 2º del artículo 34 ibídem, que hacen referencia a que por *"(...) suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento (...)"*.

Termina diciendo que, de acuerdo con la Resolución CRA 271 de 2003, *"(...) no se exige el cumplimiento de requisitos ambientales, como lo es el permiso de vertimientos para* ***definir o no la aprobación de la modificación de las fórmulas tarifarias*** *(...)"* (negrilla por fuera de texto).

La Contraloría General considera que el Departamento Nacional de Planeación -DNP alude que no encuentra ninguna problemática sobre la autorización de cobro sobre vertimientos al operador, no obstante como lo manifiestan los Expertos Comisionados en sus salvamentos de voto entregados el 19 de julio de 2018, durante la reunión extraordinaria No. 10 de la Comisión. Evidentemente, el problema no es de definición o no de la aprobación de la modificación de las fórmulas tarifarias, en este caso la del CTL, porque eso, efectivamente se llevó a cabo, a pesar de no contar con un permiso de vertimientos, ni de una PTAR -dicho sea de paso-; tal y como consta en todo el acervo probatorio, efectivamente, se definió una tarifa para el CTL, pues el operador del relleno sanitario Doña Juana, probó las particularidades necesarias para que tal ajuste tarifario se diera.

Lo que se está discutiendo es que el hecho de no existir una PTAR, ni un permiso de vertimientos, no le permite al operador del Relleno Sanitario Doña Juana, cobrar la tarifa del CTL aprobada pues, precisamente, no está prestando ningún servicio al

suscriptor y/o usuario. Como bien lo dice el Departamento Nacional de Planeación -DNP en su respuesta, el operador del relleno sanitario Doña Juana, sólo podrá cobrar la tarifa del CTL cuando demuestre que incurrió en la prestación del servicio de tratamiento de lixiviados, aportando los costos operativos propios del mismo, los cuales sólo se pueden dar cuando exista una PTAR que cumpla con los parámetros exigidos en un permiso de vertimientos, so pena de incurrir en las causales de devolución de dineros a los suscriptores y/o usuarios según señala el artículo 1º de la Resolución CRA 294 de 2004, modificado por la Resolución CRA 659 de 2013. El problema se dio porque en su reunión extraordinaria No. 10 de la Comisión, del 19 de julio de 2018, por mayoría, este órgano de dirección decidió que la tarifa del CTL aprobada se iniciara a cobrar al suscriptor y/o usuario en forma inmediata, a pesar de que el operador del relleno sanitario Doña Juana, no pueda prestar el servicio que estaría cobrando a través de ésta hasta que no cuente con la PTAR eficiente y con el permiso de vertimientos.

Por lo anterior, la Contraloría considera que no se puede considerar como válida la respuesta dada por el Departamento Nacional de Planeación -DNP sobre este particular.

Respecto de la vida útil del relleno sanitario Doña Juana:

Manifiesta el Departamento Nacional de Planeación -DNP en su respuesta que *"(...) el régimen tarifario del servicio de aseo establecido en la Resolución CRA 720 de 2015, para el cálculo del CDF* [indica que] *se establece un flujo de ingresos y costos para un periodo de 20 años, con el fin de calcular en un plazo promedio los costos e inversiones en los cuales se incurre en la prestación del servicio (...)"*, indicando, además, que, *"(...) en ningún momento, la mencionada metodología tarifaria, indica que el cálculo del componente debe realizarse con la vida útil del sitio de disposición final (...)"*.

Este ente de control encontró en los salvamentos de votos presentados por tres Expertos Comisionados durante la reunión extraordinaria No. 10 de la Comisión, celebrada el 19 de julio de 2018, que, en el proyecto de resolución -que no fue aprobado por la mayoría de los integrantes de la Comisión- presentado unos días atrás, durante la reunión extraordinaria No. 9 de la Comisión, el 13 de julio de 2018, éstos manifestaban que para el cálculo de modificación tarifaria solicitado por el operador del relleno sanitario Doña Juana, se habían contemplado, evidentemente, 20 años de vida útil del proyecto, tal y como lo estaba manifestando el operador del relleno sanitario Doña Juana, en su solicitud, lo que les daba que los 20 años terminaban en noviembre del año 2022, contados desde el momento en que operador del relleno sanitario Doña Juana, empezó a ejecutar su contrato, en el año 2010.

Lo que concluyó en la decisión de la mayoría de los miembros de la Comisión (5 de 8) al solicitar "inexplicablemente" que se calcularan los 20 años mencionados desde el año 2015, lo que hacía que la vida útil del relleno sanitario se extendiera más allá de la fecha límite otorgada por la Licencia Ambiental.

La Autoridad Nacional de Licencia Ambientales -ANLA, al ser consultada por los tres Expertos Comisionados, fue clara en manifestar que es necesario contar con una Licencia Ambiental para poder operar el relleno sanitario.

La Contraloría General señala el término "inexplicable" para referirse a la solicitud arriba mencionada, porque ésta Comisión arguyó, justificándose, ante la decisión de llevar los cálculos tarifarios más allá del año 2022 y, por ende, del término de la Licencia Ambiental, tomando como base el caso de Bioagrícola del Llano y que, por el derecho a la igualdad, se debía aplicar el mismo tratamiento a la solicitud del operador del relleno sanitario Doña Juana. Sobre este particular, este ente de control debe hacer referencia a lo expresado por el Experto Comisionado, cuando, en su salvamento de voto, manifestó, respecto del proyecto de resolución (hoy Resolución CRA 843 de 2018) que nos ocupa, lo siguiente: *"(...) Finalmente, con la decisión adoptada, se está determinando, sin el análisis ni sustento adecuado, un cambio fundamental en el mecanismo de regulación que desde el 2005 la Comisión adoptó frente al componente de disposición final, validado y ratificado en los diagnósticos que sirvieron de base para la expedición de la Resolución CRA 720 de 2015, la cual incorporó de forma complementaria el componente de tratamiento de lixiviados (...)".*

Respecto de las tarifas presentadas: El DNP no se pronunció al respecto.

Encuentra la Contraloría inexplicable la solicitud atendida, por la Comisión, sin el debido y completo sustento probatorio, además, de las deficiencias señaladas en la parte motiva de la Resolución CRA 843 de 2018, que nos ocupa, como se desprende de su lectura.

Por lo tanto, este ente de control considera que no se encuentra justificado ni debidamente soportado el proceso realizado para la aprobación de la modificación de la tarifa del servicio de aseo respecto de este caso.

Hallazgo 28. Constitución provisiones para actividades de cierre, clausura y postclausura en rellenos sanitarios -SSPD

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD entregó a la Contraloría General de la República – CGR, proveniente del Sistema Único de Información – SUI que esta Entidad administra, una relación de 98 rellenos sanitarios establecidos en el país, junto con información financiera de cada uno de éstos, dentro

de la que se destaca, para las vigencias 2016, 2017 y 2018 (junio) y para cada uno, los ingresos percibidos, los valores correspondientes a las provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura que han debido efectuarse, en cumplimiento de las Resoluciones CRA 351 de 2005 y 720 de 2015, y, finalmente, soportes de valores consignados por el concepto anterior, si es que existen, en encargos fiduciarios, como lo indica la Resolución CRA 720 de 2015.

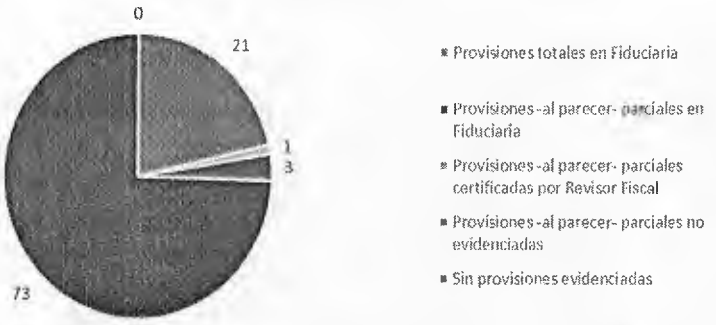
Este ente de control encontró que de los 98 rellenos sanitarios relacionados, tan sólo 25 (25.5%) presentaron alguna Provisión para las actividades de cierre, clausura y posclausura; los restantes 73 (74.5%) rellenos sanitarios no presentaron Provisión alguna, por este concepto.

De los 25 rellenos sanitarios que sí presentaron alguna Provisión, arriba relacionados, 21 (21.4%) aportaron extractos de encargos fiduciarios pero ninguno de éstos demostró haber provisionado el monto que, en virtud de las Resoluciones arriba descritas, ha debido provisionar, por el contrario, los montos económicos soportados resultaron ser bastante menores; 1 (1.0%) presentó una certificación de la Provisión exigida, expedida por su revisor fiscal, pero sin evidenciar su disponibilidad en un encargo fiduciario y por un valor bastante menor al que está obligado a provisionar; y, finalmente, los 3 (3.1%) restantes no allegaron ningún soporte.

Todo lo anterior se ilustra en la Gráfica No. 5, relativa al número de rellenos sanitarios con Provisiones para actividades de cierre, clausura y posclausura.

Gráfica 5.

Rellenos Sanitarios con Provisiones para actividades de Cierre, Clausura y Posclausura



Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD.
Elaboró: Equipo auditor.

Este ente de control analizó, además, los casos de 4 operadores de rellenos sanitarios, ubicados en 3 grandes ciudades del país y en 1 población pequeña, así: para Bogotá, la sociedad que opera el relleno sanitario Doña Juana; para Medellín, la firma

EMVARIAS E.S.P.; para Cali, la compañía EMAS CALI E.S.P.; y para San Gil, Santander, la empresa ACUASAN E.S.P., con el fin de establecer la constitución, el registro y el manejo de la mencionadas Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura.

Como resultado de este análisis, en las Tablas Nos. 11, 12, y 13, se muestran, extractados de los Estados Financieros para las vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017, aportados por las tres últimas empresas, los montos económicos correspondientes a cualquier tipo de Provisión encontrada en éstos, así como el número de su Nota Contable correspondiente.

Para las empresas EMAS CALI E.S.P. y ACUASAN E.S.P., en los estados financieros no figuran recursos por concepto de Provisión para las actividades de cierre, clausura y posclausura, tal y como se observa en las mencionadas tablas Nos. 11 y 12:

TABLA 11. Revisión Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura presentes en los Estados Financieros para las vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017, presentados por la empresa EMAS CALI E.S.P.

Vigencia	Pasivo Corriente		Pasivo No Corriente		Egresos	
	Provisiones	Nota	Provisiones Jurídicas	Nota	Prov. Impuesto sobre la Renta	Nota
2014	0		68.609.000		2.710.103.000	
2015	0		29.475.000	21	2.217.869.000	19
2016	0		399.566.000	19	3.680.615.000	16
2017	0		0	18	3.002.196.000	16

Fuente: Estados Financieros EMAS CALI E.S.P., vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017

Para el caso de EMAS CALI E.S.P., se encontró en los Estados Financieros de las vigencias mencionadas, en el Balance, en el Pasivo No Corriente, el rubro "Provisiones Jurídicas" pero, éste no hace referencia a las Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura, tal como se desprende de la lectura de las Notas Contables que lo acompañan. También, en el Estado de Resultados, en los Egresos, se encontró el rubro "Provisiones Impuesto sobre la Renta" pero, al igual que el rubro anterior y como su nombre lo indica, tampoco hace éste referencia a las Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura, tal como se desprende de la lectura de las Notas Contables que lo acompañan. Por tal razón, los Estados Financieros de la empresa EMAS CALI E.S.P., para las vigencias mencionadas, permiten concluir que esta empresa no está cumpliendo con la obligación que le imponen las Resoluciones CRA 351 de 2005 y 720 de 2015 de practicar una Provisión para las actividades de cierre, clausura y posclausura y depositarla en un encargo fiduciario.

TABLA 12. Revisión Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura presentes en los Estados Financieros para las vigencias 2015, 2016 y 2017, presentados por la empresa ACUASAN E.S.P.

Vigencia	Pasivo Corriente		Pasivo No Corriente		Egresos		
	Provisiones Jurídicas	Nota	Prov. para contingencias	Nota	Provisiones para deudores	Prov. para contingencias	Nota
2014	N/D		N/D		N/D	N/D	
2015	0		346.152.000		27.581.000	0	
2016	0		205.565.000		27.913.000	25.000.000	
2017	0		112.336.000		11.120.000	100.000.000	

Fuente: Estados Financieros ACUASAN E.S.P., vigencias 2015, 2016 y 2017

Para el caso de ACUASAN E.S.P., se encontró en los Estados Financieros de las vigencias mencionadas, en el Balance, en el Pasivo No Corriente, el rubro "Provisiones para contingencias" pero, éste no hace referencia a las Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura. También, en el Estado de Resultados, en los Egresos, se encontraron los rubros "Provisiones para deudores" y "Provisiones para contingencias" pero, al igual que el rubro anterior, tampoco hacen éstos referencia a las Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura. Por tal razón, los Estados Financieros de la empresa ACUASAN E.S.P., para las vigencias mencionadas, permiten concluir que esta empresa no está cumpliendo con la obligación que le imponen las Resoluciones CRA 351 de 2005 y 720 de 2015 de practicar una Provisión para las actividades de cierre, clausura y posclausura y depositarla en un encargo fiduciario.

A su vez, en la Tabla No. 13, se muestran, extractados de los Estados Financieros para las vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017, aportados por la empresa EMVARIAS E.S.P., los montos económicos correspondientes a cualquier tipo de Provisión encontrada en éstos, así como el número de su Nota Contable correspondiente.

TABLA 13. Revisión Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura presentes en los Estados Financieros para las vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017, presentados por la empresa EMVARIAS E.S.P.

Vigencia	Pasivo Corriente		Pasivo No Corriente		Egresos	
	Provisiones Jurídicas	Nota	Provisiones C/C/P	Nota	Prov. Impuesto sobre la Renta	Nota
2014	4.885.151.000		23.870.323.000		0	
2015	7.362.656.000	16	17.665.399.000	16	0	
2016	4.156.876.000	17	27.804.853.000	17	0	
2017	3.192.962.000	19	27.237.069.000	19	0	

Fuente: Estados Financieros EMVARIAS E.S.P., vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017
Nota: "Provisiones C/C/P" = Provisiones para Cierre, Clausura y Posclausura

Para el caso de EMVARIAS E.S.P., se encontró en los Estados Financieros de las vigencias mencionadas, en el Balance, en el Pasivo No Corriente, el rubro "Provisiones Jurídicas" pero, éste no hace referencia a las Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura. También, en el Balance, en el Pasivo No Corriente, se encontró el rubro "Provisiones para Cierre, Clausura y Posclausura" que sí hace referencia específica a las Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura, mostrando que, para el año 2017, esta empresa ha efectuado una Provisión por este concepto por un monto económico de $27.237 millones, lo que permite concluir que EMVARIAS E.S.P. sí está cumpliendo, inicialmente, con lo dispuesto en las mencionadas Resoluciones de la CRA. Sin embargo, al comparar el valor provisionado en cada vigencia con la información entregada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, relacionada al inicio del presente hallazgo, se encuentra que estos montos resultan ser inferiores a los que han debido provisionarse legalmente y, al revisar el soporte expedido por el encargo fiduciario donde deben reposar las provisiones aludidas, se encuentra que los dineros allí depositados son bastante menores, respecto de los que se publican en los Estados Financieros.

En cuanto a la sociedad que opera el relleno sanitario Doña Juana, se revisaron los Estados Financieros para las vigencias 2010 a 2017, en lo referente a Provisiones[79], encontrándose lo siguiente:

a) En la respuesta allegada por el operador del relleno sanitario Doña Juana, éste asegura haber efectuado, para la vigencia 2016, una Provisión por valor de $20.096.059.968, para las actividades de cierre, clausura y posclausura; no obstante, de la revisión de los Estados Financieros suministrados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, correspondientes a las vigencias de 2010 a 2017, las provisiones referidas por el operador del Relleno Sanitario Doña Juana, no se ven reflejadas en éstos; para ilustrar lo descrito, en la Tabla No. 14 aparecen relacionadas todas las provisiones que se encontraron en los Estados Financieros para las vigencias mencionadas, junto con sus Notas Contables que les acompañan, evidenciándose que ninguna corresponde a Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura:

[79] Tomado del Expediente solicitud de modificación de la formula tarifaria del operador del Relleno Sanitario Doña Juana, para el servicio de aseo específicamente disposición final - Anexos Respuesta Numeral 5 Auto 02 de 2018.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

TABLA 14. Revisión Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura presentes en los Estados Financieros para las vigencias 2010 a 2017, presentados por operador del relleno sanitario Doña Juana

VIGENCIA	PASIVO CORRIENTE		PASIVO CORRIENTE NIIF		PASIVO A LARGO PLAZO		PASIVO NO CORRIENTE NIIF		EGRESOS		EGRESOS NIIF	
	Provisiones Diversas	Nota	Provisiones Corrientes	Nota	Provisiones sobre costos	Nota	Provisiones	Nota	Provisiones Diversas	Nota	Provisiones Diversas	Nota
2010	142.394.170				611.035.977				0			
2011	0				0				0			
2012	162.949.170	22			0				162.949.170	26		
2013	75.093.532	22			0				323.734.949	27		
2014	632.282.140	20			0				120.050.253	25		
2015	808.241.023	18			0				200.314.949	22	1	
2016			225.159.404				0				225.159.403	
2017			1.134.652.505				0				909.493.101	

Notas 2014 20: Corresponden materiales y servicios recobidos en Dic. 2014 y facturados en Ene. o Feb. 2015
Notas 2015 4 - Cartera: "Incluye el valor de los descuentos realizados por la UAESP, correspondientes a la provisión del 10% del valor de la tarifa de disposición final de residuos sólidos para que el concesionario ejecute actividades de cierre, clausura y posclausura, los cuales fueron descontados arbitrariamente por la UAESP.

Fuente: Estados Financieros operador del relleno sanitario Doña Juana, vigencias 2010 a 2017

Se observa que en el Balance, en el Pasivo Corriente, se relacionan los rubros "Provisiones Diversas" y "Provisiones Corrientes"; en el Pasivo a Largo Plazo, se relaciona el rubro "Provisiones sobre Costos"; y en el Estado de Resultados, en los Egresos, se relaciona el rubro "Provisiones Diversas"; sin embargo, para ninguno de los casos relacionados, de la lectura de las Notas Contables que los acompañan, hay vestigio de que tales provisiones correspondan a aquellas que deben practicarse para las actividades de cierre, clausura y posclausura.

Adicionalmente, la única Nota Contable que es relativa a este tipo de provisiones, es la que aparece en los Estados Financieros para la vigencia 2014, con el número 4, correspondiente al rubro "Acreedores", en la cuenta del Activo, del Balance, haciendo referencia a una retención del 10% de la tarifa de disposición final de residuos que le hizo la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos E.S.P. – UAESP al operador del relleno sanitario Doña Juana, precisamente, por concepto de Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura.

b) Siendo un asunto contractual aquel de llevar a cabo las Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura, que está relacionado directamente con las tarifas que el operador del relleno sanitario Doña Juana cobra y por la cuales está solicitando un aumento de las mismas, no se observan claramente detalladas en los Estados Financieros, en contraste con otro tipo de provisiones, que sí relaciona ampliamente en los mismos.

c) Para efectos de los análisis sobre este tema en particular, en la Tabla No. 15 se presentan los ingresos y las utilidades de cada vigencia presentada; se resalta que, si el 10% del valor de la tarifa de disposición final se debe provisionar para las actividades de cierre, clausura y posclausura, a la vigencia 2016, presuntamente el valor que debería provisionar es de $26.556.477.856 [$265.564.778.556 x 10%], estando $6.460.417.889 por debajo del valor informado (ver literal a del presente

hallazgo), y a la vigencia 2017, el valor a provisionar presuntamente puede llegar a la suma de $ 32.312.558.562 [$323.125.585.621 x 10%].

TABLA 15. RELACIÓN DE INGRESOS Y UTILIDAD ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS, según ESTADOS FINANCIEROS, VIGENCIAS 2010 A 2017

VIGENCIA	INGRESOS		UTILIDADES				UTILIDADES			
	Totales	Nota	Antes de Impuestos	Nota	Diferencias entre EE.FF.	%	Después de Impuestos	Nota	Diferencias entre EE.FF.	%
2010	8.921.025.812		40.854.246			0,46%	40.854.246			0,46%
2011	39.089.445.425		452.033.477			1,16%	126.033.477			0,32%
2012	44.649.599.805		262.587.794			0,59%	142.290.794			0,32%
2013	36.277.677.303		280.675.075		280.093.538	0,77%	140.675.075		159.796.538	0,39%
2014	37.663.636.982		255.462.735			0,68%	155.462.735			0,41%
2015	62.036.665.600		667.393.071		533.848.866	1,08%	367.393.071		533.848.866	0,59%
2016	36.926.727.639		-541.485.801	NIIF		-1,47%	-541.485.801	NIIF		-1,47%
2017	57.560.807.055		856.622.829	NIIF		1,49%	856.622.829	NIIF		1,49%
Totales	323.125.585.621		2.274.143.426			0,70%	1.287.846.426			0,40%
	20.096.059.368	7,57%	< - Provisiones 2010 a 2016							

Fuente: Estados Financieros operador del relleno sanitario Doña Juana, vigencias 2010 a 2017

d) Por lo anterior, los Estados Financieros para las vigencias 2010 a 2017, presentados por el operador del relleno sanitario Doña Juana, permiten concluir que éste no ha practicado la Provisión para las actividades de cierre, clausura y posclausura, así en sus comunicaciones asegure haberlas efectuado, por valor de $20.096 millones, para la vigencia 2016, para tales actividades.

Lo anteriormente expuesto, se presenta ante deficientes en los controles por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD en su función de vigilancia y control en la aplicación de la regulación ateniente al servicio público de aseo y ante el reporte de información al Sistema Único de Información – SUI en relación a la constitución de recursos de Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura. Igualmente, se presentan presuntas deficiencias tanto del sistema de información, como de las competencias de vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD.

Lo anterior, genera desconocimiento sobre los recursos, destinación y uso de las cifras por concepto de dichas Provisiones, cuya finalidad es el financiamiento de los procesos de cierre, clausura y posclausura de los rellenos sanitarios.

La no provisión adecuada de los recursos para el financiamiento de los procesos de cierre, clausura y posclausura de los rellenos sanitarios, dificultará la realización de las

actividades necesarias acorde para el control y mitigación de los efectos ambientales y sociales negativos. Igualmente, dificultará el control y seguimiento una vez se realice el proceso de cierre y clausura de los rellenos sanitarios[80].

Finalmente afectan los objetivos de la Política de Gestión de Residuos Sólidos de Colombia, respecto al avance hacia una economía circular y abandonar el modelo lineal.

En su respuesta, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD indica que las Provisiones para el cierre, clausura y posclausura del relleno sanitario Doña Juana se encuentran en la cuenta contable "Provisiones Diversas", perteneciente a los Estados Financieros que este operador sube al SUI.

Este ente de control considera una contradicción la respuesta de esta Entidad, toda vez que, proveniente del mismo sistema de información -SUI-, al comienzo del presente hallazgo se anotó que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD allegó una relación con 98 rellenos sanitarios asentados en el país, dentro de los cuáles, tan sólo 25 presentaban algún valor por concepto de Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura; el relleno sanitario Doña Juana no hace parte de esos 25 rellenos, lo que quiere decir que no ha presentado esta información al SUI. Por otro lado, como más arriba ya se dijo, de la lectura de las Notas Contables que acompañan los Estados Financieros del relleno sanitario Doña Juana, se concluye que el rubro "Provisiones Diversas" no tiene relación alguna con las Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura.

Continúa la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, en su respuesta, diciendo que es posible que parte de tales Provisiones hayan sido invertidas en algunos sectores del relleno sanitario Doña Juana.

De la misma forma, tampoco se evidenció ni en el Activo ni en el Egreso, en ninguno de los Estados Financieros aportados por el operador del relleno sanitario Doña Juana, en el mencionado radicado CRA, que tales Provisiones hayan sido gastadas, total o parcialmente, en actividades de cierre, clausura y posclausura del relleno sanitario.

Por otro lado, de forma general, manifiesta la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD que diseñó formularios para reportar las provisiones de este tipo

[80] De acuerdo a cálculos aportados por el DNP, en el documento CONPES 3874 de 2016, para el año 2030 se presentaría en el país un déficit de capacidad instalada en los rellenos sanitarios.

al SUI; informa, además, que 73 Rellenos Sanitarios del país no han subido a la plataforma esta información o la han subido en forma incompleta, sin que ello signifique que no hayan efectuado las respectivas provisiones del tipo que nos ocupan.

Para este ente de control, el hecho de que determinado relleno sanitario efectúe un reporte de este tipo al Sistema Único de Información - SUI no significa que estén debidamente constituidas las Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura del relleno sanitario; es claro para este ente de control que los Estados Financieros son el documento idóneo para que determinado relleno sanitario asentado en Colombia demuestre que ha cumplido con su obligación de practicar las Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura.

Además, este ente de control no evidenció actividades de control por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, tendientes a normalizar la situación de no reporte al Sistema Único de Información – SUI o de reporte incompleto, por parte de los operadores de los rellenos sanitarios, de las Provisiones aludidas, así como tampoco ha cruzado la información de los Estados Financieros de cada relleno sanitario, que también están subidos en el SUI -estos sí en forma completa-, contra la información de Provisiones que éstos han cargado a dicha plataforma.

En consecuencia, este ente de control no haya razón en la respuesta de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD.

Todo lo descrito anteriormente evidencia que:

- La gran mayoría de los rellenos sanitarios del país no están constituyendo oportunamente las Provisiones para las actividades de cierre, clausura y posclausura; los pocos que sí las están practicando, no lo están haciendo por el valor que corresponde, de acuerdo con las Resoluciones CRA 351 de 2005 y 720 de 2015; además, los valores que reportan los patrimonios autónomos constituidos para mantener tales Provisiones, son bastante menores, respecto de los valores que demuestran haber provisionado los rellenos sanitarios y que deberían encontrarse en tales patrimonios autónomos.

Esta situación puede implicar afectaciones ambientales y a la salud de las poblaciones vecinas a los rellenos sanitarios, con el agravante de la proximidad del vencimiento de la vida útil de muchos de estos sitios en menos de 10 años, como lo ha expresado tanto la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, como el Departamento Nacional de Planeación – DNP, en sus estudios.

4. CONCLUSIONES

La Contraloría General de la República – CGR realizó Auditoria de Desempeño al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS y a las Autoridades Ambientales, sin embargo, en desarrollo del CONPES 3874-2016, se involucraron en la misma otras Entidades, a saber: el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – MVCT, el Ministerio de Salud y Protección Social - MinSalud, el Ministerio de Educación Nacional – MEN, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD; para lo cual formuló tres (3) objetivos específicos con sus respectivas preguntas, llegando a las siguientes conclusiones:

1. La implementación de la "Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos", CONPES 3874 de 2016, no ha cumplido con las metas anuales propuestas; el avance registrado es del 37%. Todas las entidades involucradas presentan retrasos en una o más acciones y metas bajo su responsabilidad.

2. Sobre el concepto de economía circular, no se visualiza su implementación en razón a los bajos porcentajes de aprovechamiento, los cuales no se han logrado mejorar por falta de una cultura robusta de separación en la fuente, así como por la inexistencia de las rutas selectivas.

3. La mayoría de los municipios del país muestran bajos niveles de implementación de sus Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, sumándose el hecho de que tampoco los han actualizado. Así mismo, se evidenciaron deficiencias en la gestión de los rellenos sanitarios y la permanencia de botaderos a cielo abierto en muchos municipios del país, lo que permite concluir que se está ante un retroceso en el desarrollo de mecanismos adecuados de eliminación de residuos sólidos.

4. El manejo de los residuos sólidos aún se asocia al servicio de aseo; también, falta gestión para fortalecer la separación en la fuente, uniéndola a temas ambientales y sociales.

5. La pobre gestión llevada a cabo con las organizaciones de recicladores no permite evaluar si existió un aumento en la tasa de aprovechamiento.

6. Se observan deficiencias en el Sistema Único de Información – SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, el cual no permite tener, en forma inmediata, información relacionada con una situación real del

sistema público de aseo; como se relacionó en este informe, existen debilidades se calidad y oportunidad que hacen que esta herramienta no ofrezca garantías a los tomadores de decisiones en la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos.

7. Un ejemplo del deficiente desempeño de las instituciones en la gestión de los residuos sólidos, se evidenció en los municipios ubicados en el departamento de Chocó, a orillas del litoral Pacífico, los cuales no tienen una adecuada disposición final de los residuos sólidos, observando que los municipios de Bahía Solano, Nuquí, Jurado y Bajo Baudó disponen los residuos en el mar, afectando los ecosistemas presentes y aportando a la problemática mundial de plásticos en el océano, sin existir una solución de fondo de parte de los gobiernos municipales y departamentales, con la anuencia de las Carteras Ministeriales responsables en esta materia.

8. Los porcentajes de recuperación de residuos sólidos generados por los hogares colombianos son bajos, pese a existir técnicas para la recuperación de casi la totalidad de los residuos producidos; el ciclo de aprovechamiento se ve afectado por aspectos como: la inadecuada separación en la fuente, la falta de rutas selectivas, la falta de compromiso de los recuperadores de oficio para incluir todos los elementos recuperables como, por ejemplo, el Poliestireno Expandido (ICOPOR) que, por su volumen y baja comercialización, continua disponiéndose en los rellenos sanitarios o de manera inadecuada.

9. Se encontró que la información que los operadores del servicio de aseo, así como los recicladores, suben al Sistema Único de Información – SUI, relacionada con las toneladas de residuos sólidos efectivamente aprovechadas NO AFORADAS y AFORADAS es incompleta y deficiente, evidenciándose, además, que las diferencias entre una y otra (no aforadas frente a aforadas) son representativas, lo que implica, de acuerdo con la Resolución CRA 659 de 2013, la devolución de una porción de la una revisión e fondo sobre todo el tema de aprovechamiento.

10. Se observa que los operadores de los rellenos sanitarios no están reportando, registrando ni provisionando, los montos económicos para las actividades de cierre, clausura y posclausura, de acuerdo con la Resolución CRA 720 de 2015; en efecto, estos recursos no pudieron ser corroborados por esta Auditoría, así como tampoco se entregó información clara sobre este particular, por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD; en consecuencia, al no estar hoy en día garantizada la disponibilidad de las mencionadas Provisiones, se está en riesgo de ocurrencia de impactos no controlados al momento del cierre de estos rellenos sanitarios que afectarían a la población cercana y al medio ambiente, en general.

11. En el seguimiento y control de los sitios de disposición final, los casos evaluados en el presente informe dan cuenta de las múltiples alertas sobre el deterioro progresivo de las zonas donde se encuentran emplazados los sitios de disposición final, por lo que la internalización de costos ambientales entra a jugar un papel definitivo en la viabilización de las alternativas que permitan la protección de los recursos naturales renovables y se logre gestionar los residuos sólidos de forma eficiente y eficaz para el país.

12. Respecto del caso del relleno sanitario Doña Juana, este ente de control, aparte de evidenciar que la Resolución CRA 843 de 2018, que contiene la actualización tarifaria solicitada por el operador de este relleno sanitario, no se ajusta a los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia, al momento de:

    a) Avalar como ciertas varias pruebas aportadas por el operador del relleno sanitario Doña Juana, en su escrito de solicitud de actualización tarifaria cuando, en la realidad, éstas no tenían los soportes suficientes para ser tomadas en cuenta como "particularidades" en dicho proceso de actualización;

    b) Fijar una vida útil más allá de la que establece la Licencia Ambiental del relleno sanitario Doña Juana o su capacidad remanente; y

    c) Permitir el cobro inmediato de la tarifa CTL sin que el operador del relleno sanitario cuente con un permiso de vertimientos ni con una PTAR que cumpla con los parámetros exigidos por la autoridad ambiental; lo que no le permite prestar el servicio de tratamiento de lixiviados, trasladando sus ineficiencias a los usuarios; por lo que este ente de control considera que el sólo hecho de autorizar que la vida útil del relleno sanitario Doña Juana vaya más allá del tiempo de la Licencia Ambiental que le ha sido otorgada va en contra, precisamente, de la normatividad ambiental y en detrimento del medio ambiente y, por ende, contra el derecho constitucional a gozar de un ambiente sano y a la salud pública.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

5. APÉNDICES Y ANEXOS

Detalle de Fuentes, Criterio y Metodología y su relación con las preguntas

5.1 APENDICE 1 Fuentes de Criterio

Tabla 16. FUENTES DE CRITERIO

Normas Generales	• Constitución Nacional de Colombia 1991 • Ley 99 de 1993 • Decreto Ley 2811 de 1974 • Decreto número 1083 de 2015. Se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. • Decreto 3573 de 2011, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA
PND - CONPES Políticas Públicas	• Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 principalmente lo que tiene que ver con la estrategia de crecimiento verde, Objetivo 1. Objetivo 1: Avanzar hacia un crecimiento sostenible y con bajo nivel de carbono y Objetivo 2. Objetivo 2: Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad ambiental. • CONPES 3874 de 2016 - Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos.
Normatividad Relacionada	• Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones, estableció un marco normativo e institucional para el desarrollo empresarial del servicio público de aseo con el fin de asegurar su prestación eficiente, bajo la responsabilidad de los municipios y distritos. • Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente. • Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. • Resoluciones 351 de 2005, Por la cual se establecen los regímenes de regulación tarifaria a los que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo y la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio de aseo de residuos ordinarios y se dictan otras disposiciones. • Resolución 720 de 2015, CRA, "Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones". • Sentencia T-209 de 2009. La Corte Constitucional en la sentencia T-209 de 2009, estableció los requisitos para que una política pública se considere ajustada a la Constitución. • Sentencias T-724 de 2003 y T-291 de 2009 y Autos números 268 de 2010; 183 de 2011; 189 de 2011; 275 de 2011; T-783 de 2012; 366 de 2014; 118 de 2014 y 587 de 2015, mediante los cuales la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los recicladores de oficio como sujetos de especial protección constitucional y sobre la necesidad de promover acciones afirmativas a su favor. • Sentencia 3661 del 16 de mayo de 2007 del Consejo de Estado.

5.2 APÉNDICE 2. Aplicación de la metodología

El proceso de recolección de evidencias se utiliza información primaria, así:

Fuentes:

- Información suministrada por parte de las entidades vinculadas a la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos:

  Se solicitó a todas las entidades con compromisos en el Plan de Acción del CONPES 3874 de 2016, información y soportes con relación a los avances reportados en el SisCONPES, la cual fue analizada y verificada con base en los registros de dicho sistema: MADS, CRA, SSPD, DNP, DANE, MEN, MVCT, MINMINAS – UPME.

- Visitas de campo, específicamente a rellenos sanitarios seleccionados en los departamentos de Chocó, Santander y Valle del Cauca.
- Información aportada por las 33 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y a las Autoridades Ambientales Urbanas: SDA, AMB, DAGMA, DADSA, METROPOL, EPA CARTAGENA y BARRANQUILLA VERDE.
- Publicaciones de entidades públicas y privadas: Universidad Nacional de Colombia, WIEGO, Escolásticos.
- Revisión documental normativa según las competencias de los actores involucrados en la Política (CRA, SSPD, DNP, DANE, MEN, MVCT, MINMINAS – UPME).
- Entrevistas desarrolladas en la Universidad Externado de Colombia y asesores expertos en materia de gestión integral de residuos sólidos.
- Reuniones informativas con Asociaciones de recicladores: ACOREC, ASOREMA, ARBESP, MULTIACTIVA.

El nivel de respuesta fue del 96%, todas las entidades del nivel central, 33 Corporaciones y 7 Autoridades Ambientales Urbanas. La EPA Buenaventura, no suministró).

Como resultado se tiene un panorama nacional sobre la situación de la gestión institucional del manejo de los residuos sólidos en Colombia, el cual a pesar de los esfuerzos institucionales aún no muestra avances hacia una economía circular.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ANEXOS

Anexo 1. Formato Matriz Hallazgos

Anexo 2. Plan de Acción y Seguimiento CONPES 3874 de 2016 (Metas 2017-2018)

Anexo 3. Estadísticas actividades de reciclaje, metas se seguimiento a PGIRS

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo1, FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades ambientales en desarrollo de la política para el manejo de los residuos sólidos en Colombia

Hallazgo						*Análisis de la respuesta de la entidad*	*Entidad(es) Responsable(s)*
Situación	*Criterio*	*Fuente de Criterio*	*Evidencias y análisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estándar esperado para evaluar el desempeño	Corresponden a las normas, disposiciones, procesos,	Resultados obtenidos al aplicar las técnicas de obtener la evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa,	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Objetivo Especifico 1: Evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS frente a las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en Colombia.							
Pregunta 1: La Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (Conpes 3874-2016) contribuye a las necesidades del país identificadas por el mismo documento y tuvo en cuenta la Política para la Gestión Integral de residuos de 1998?							
Hallazgo 1. Diseño, formulación y adopción del documento CONPES 3874 (MADS-MVCT-DNP), VER INFORME	Según la Sentencia 3661 del 16 de mayo de 2007 del Consejo de Estado, los documentos CONPES carecen de efecto vinculante dado que el CONPES es un organismo colegiado, de carácter supraministerial y sin personería jurídica, por lo que sus actuaciones no tienen capacidad jurídica para crear o para ser sujeto de obligaciones. Los documentos CONPES no pueden clasificarse como actos administrativos puesto que no modifican el ordenamiento jurídico, por tanto requieren adoptarse como decreto . De otra parte, la guía para la formulación de documentos CONPES establece que la identificación del marco de referencia, que hace parte de la sección "Antecedentes y Justificación" de todo documento CONPES, debe incluir un análisis sobre el estado y resultados de la política pública en el tema de interés, destacando su relación con el tema de documento en elaboración, por ejemplo, fortalezas, debilidades y resultados obtenidos . Según el Documento Conpes 3874-2016, " la política aquí propuesta es liderada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y el DNP; en articulación con el Ministerio de Educación Nacional; el Ministerio de Minas y Energía; entidades adscritas; y el DANE. La política se implementará entre los años 2016 y 2030..."	Sentencia 3661 del 16 de mayo de 2007 del Consejo de Estado Documento Conpes 3874-2016	La información remitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS y el Departamento Nacional de Planeación –DNP, a la Contraloría General de la República y en la posterior revisión de la misma, no se evidenció la expedición del correspondiente decreto de adopción del documento CONPES 3874 de 2016 "Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos"; por lo tanto, esta Política no es vinculante para las entidades competentes , en el cumplimiento de los objetivos del documento CONPES, cuyas responsabilidades están descritas en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS). De otra parte, se observa que la formulación de la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos - Documento CONPES 3874 de 2016, se realizó sin tener en cuenta las causas por las cuales la anterior Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (Ministerio del Medio Ambiente, 1997) no alcanzó los resultados esperados, dado que, como se afirma allí mismo en el CONPES 3874, esa Política no contó con una estrategia de seguimiento, revisión y reformulación . Consecuentemente, el CONPES 3874 de 2016, formula varias acciones similares o equiparables a las contenidas en la Política de 1997, estableciendo nuevos plazos amplios para su ejecución, sin incluir consideraciones para asegurar su cumplimiento en el nuevo plazo establecido	Ausencia de expedición del decreto de adopción del CONPES 3874 se debe a la inobservancia de la normatividad vigente en tal materia Además, las deficiencias en el análisis del estado de la política de gestión de residuos vigente no permitieron identificar las fortalezas, debilidades y resultados obtenidos, para ser tenidos en cuenta en la formulación del Documento CONPES 3874 y proponer medidas que aseguren su implementación.	La falta de acto ejecutivo de adopción del CONPES 3874 lo deslegitima, por lo cual no se obliga a las entidades competentes a participar de su implementación, con consecuencias no medidas sobre la necesaria gestión de residuos sólidos que implicarían riesgos de afectación de la salud humana y del ambiente. Lo que además, afecta el logro de los objetivos y metas propuestas, debido a la no existencia de elementos vinculantes que propendan por el cumplimiento del CONPES 3874 de 2016 por parte de las entidades participantes.	Debido a que el Documento Conpes 3874-2016, estable como líderes del mismo al DNP, MADS y MVCT, se tiene que en su conjunto, la respuesta de los dos ministerios está orientada al orden de sus competencias las cuales no contemplan actividades relacionadas con el diseño y formulación del documento Conpes Por otra parte, la respuesta del DNP presenta varias cifras sobre resultados de la implementación de algunas acciones propuestas en la Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de 1997, pero en la documentación aportada por el DNP y otras entidades que participaron en la formulación del CONPES no se presentó un documento de evaluación de tal Política, que además de mostrar los resultados obtenidos, indagara sobre las causas por las cuales algunas metas no se alcanzaron, lo cual debería haber sido tenido en cuenta para adecuar las acciones propuestas, en procura de alcanzar mayores niveles de implementación. Además, el propio documento CONPES 3874 afirma que esa Política no contó con una estrategia de seguimiento, revisión y reformulación . De otra parte, tal como el DNP lo cita en su respuesta, la Guía Metodológica para la Elaboración y Seguimiento de Documentos CONPES expresa textualmente: "Los documentos CONPES carecen de efecto vinculante dado que el CONPES es un organismo colegiado, de carácter supraministerial, y sin personería jurídica, por lo que sus actuaciones no tienen capacidad jurídica para crear o para ser sujeto de obligaciones. En consecuencia, los documentos CONPES no pueden clasificarse como actos administrativos puesto que no modifican el ordenamiento jurídico. Para hacerlo, el documento o sus recomendaciones deben adoptarse como decreto" . Como se ve, no se hacen distinciones del tipo de documento CONPES susceptible de ser adoptado por decreto, más que a	MADS - MVCT -DNP

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades ambientales en desarrollo de la política para el manejo de los residuos sólidos en Colombia

Hallazgo						*Análisis de la respuesta de la entidad*	*Entidad(es) Responsable(s)*
Situación	*Criterio*	*Fuente de Criterio*	*Evidencias y análisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estándar esperado para evaluar el desempeño	Corresponden a las normas, disposiciones, procesos,	Resultados obtenidos al aplicar las técnicas de obtener la evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa,	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Hallazgo 2. Articulación institucional y territorial (MADS-MVCT-DNP), VER INFORME	La Ley 489 DE 1998 dicta las normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, son de relevancia en artículo 3. Artículo 3°. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a 2 la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. También es importante señalar lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993: El artículo 31 de la Ley 99 de 1993 establece que son funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales	La Ley 489 DE 1998 dicta las normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, son de relevancia en artículo 3 Artículo 31 de la Ley 99 de 1993 El artículo 31 de la Ley 99 de 1993 establece que son funciones de las Corporaciones Autonomas Regionales.	La documentacion suministrada por las entidades coordinadoras al respecto, no permite evidenciar la participación de las autoridades ambientales, ni de los entes territoriales, en el proceso de formulación del documento CONPES 3874 de 2016 "Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos", más allá de las entidades rectoras de política: Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Minas y Energía. De manera similar, tampoco se evidencia participación de entidades como son las CAR y Administraciones Municipales en el proceso de socialización posterior a la formulación del CONPES, pues la información suministrada por el DNP y el MADS a este Ente de Control, da cuenta de la realización de dos (2) eventos de socialización a las cuales asistieron representantes de dos (2) corporaciones autónomas, dos (2) autoridades ambientales urbanas y de veintún (21) municipios, dejando a un lado más del 98 % de los municipios del país. Además, que para la presentación de normatividad de los PGIRS se han realizado nueve (9) eventos en diferentes ciudades, a las cuales asistieron, del sector oficial, delegados de nueve (9) Corporaciones Autónomas (Car Cundinamarca, Cortolima, Corpoguavio, Corpochivor, Corpoboyacá, CVS, Corponor, CDA y Coronariño) y doscientos (200) municipios de las jurisdicciones de esas Corporaciones. Así las cosas, utilizando como indicador de participación el porcentaje representado por las entidades que han participado en alguno de los dos procesos respecto del total de esas entidades en el país, se tiene que para las Corporaciones se estima el 33% de participación, mientras que para los municipios se valora en el 20% de participación. De otra parte, el CONPES 3874 de 2016, no expone los mecanismos para la implementación de algunas de las acciones propuestas en su Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que tienen aplicación directa en las escalas regional y local del territorio nacional.	La no inclusión de un mecanismo articulador, así como la falta de reconocimiento de la importancia que tiene asegurar una participación amplia de todos los actores con competencias, en las diversas etapas de formulación y socialización de toda política pública, en este caso del CONPES 3874, para afirmar su compromiso en la implementación de las estrategias y acciones propuestas; lo cual requiere que éstas se reflejen en sus propios instrumentos de planificación de los órdenes regional y local.	La no inclusión de las autoridades ambientales y los entes territoriales en la formulación del CONPES de 2016; así como, la deficiente socialización a nivel territorial de los conceptos, compromisos y cronogramas de ejecución, no permite una real articulación entre todos los actores relacionados con la gestión de residuos sólidos en el país y la inclusión en los planes de gestión integral de residuos sólidos –PGRIS, planes de desarrollo municipal, regional y planes de gestión ambiental, que se traduce, cuando menos, en tardanza en la aplicación de un manejo adecuado de los residuos sólidos, con los consecuentes riesgos para la salud humana y ambiental	El MADS, en respuesta, indica que corresponde al DNP, la orientación, coordinación, definición de acciones y mecanismos de participación para adelantar el proceso de construcción de un documento CONPES; por tanto es del fuero interno de aquella institución la vinculación de actores y la adopción de la política. De otra parte, el DNP, refiriéndose al CONPES 3874, indica que "en este tipo de documentos no se establecen acciones a realizar por las entidades territoriales o las autoridades ambientales, en consideración a que tienen autonomía en la gestión de sus intereses dentro de los límites de la constitución (sic) y la ley y ante las dificultades que implica el seguimiento cuando la acción no tiene un único responsable... Sin embargo, en consideración a la importancia de la política (sic), ...este Departamento Administrativo enfocó sus esfuerzos en socializar el Documento en diferentes actores (entre estos, las entidades territoriales y autoridades ambientales). Sin embargo, escapa de su alcance garantizar que todos participaran en la construcción y socialización de dicha política, ante la gran cantidad de entidades...". Ante esto, la CGR considera que la Política del CONPES 3874 no tendría una fase de socialización, lo cual va en contravía del proceso que debe surtir toda política pública, en procura de asegurar el cumplimiento de sus objetivos. Además, cuando el DNP decide socializar el documento CONPES, ejercicio que realizó con tan solo unas pocas entidades, está reconociendo implícitamente la importancia que tiene la fase de socialización y la de aquellos actores, aun así reduce su esfuerzo en el ejercicio.	MADS - MVCT -DNP

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades ambientales en desarrollo de la política para el manejo de los residuos sólidos en Colombia

Hallazgo						*Análisis de la respuesta de la entidad*	*Entidad(es) Responsable(s)*
Situación	*Criterio*	*Fuente de Criterio*	*Evidencias y análisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estándar esperado para evaluar el desempeño	Corresponden a las normas, disposiciones, procesos,	Resultados obtenidos al aplicar las técnicas de obtener la evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa.	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Pregunta 2: Se han desarrollado acciones orientadas a la promoción de investigación e innovación de alternativas de valorización energética a partir de residuos sólidos, que propenda por la reducción del número y tamaño de los rellenos sanitarios en el país (vigencias 2017-2018)?							
Hallazgo 3. Tecnologías complementarias y alternativas a rellenos sanitarios. (MVCT-MADS), VER INFORME	El CONPES 3874 DE 2016 establece como obligaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio las siguientes: "Expedir reglamentación para promover el uso de tecnologías complementarias y alternativas a rellenos sanitarios, así como la obligatoriedad de contar con sistemas de extracción, captura activa y pasiva para el manejo de gases y su reconocimiento dentro de las tarifas del servicio público de aseo". "Promover la implementación de por lo menos tres técnicas complementarias o alternativas a rellenos sanitarios de tratamiento y valorización de residuos exitosas". Por su parte, entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible se tiene que se reducirá considerablemente la generación de residuos mediante actividades de prevención, reducción, aprovechamiento, tratamiento y reutilización. CONPES 3874 plantea "En la actualidad existen pocos incentivos económicos para aumentar los niveles de aprovechamiento y tratamiento de residuos así como pocas estrategias para la prevención y minimización. DECRETO 2811 de 1974 establece "ARTICULO 34. En el manejo de residuos, basuras, desechos y desperdicios, se observarán las siguientes reglas: a) Se utilizarán los mejores métodos, de acuerdo con los avances de la ciencia y la tecnología, para la recolección, tratamiento, procesamiento o disposición final de residuos, basuras, desperdicios y, en general, de desechos de cualquier clase; b) La investigación científica y tecnica se fomentará para: 1). Desarrollar los métodos más adecuados para la defensa del ambiente, del hombre y de los demás seres vivientes. 2o. Reintegrar al proceso natural y económico los desperdicios sólidos, líquidos y gaseosos, provenientes de industrias, actividades domésticas o de núcleos humanos en general. [illegible]	El CONPES 3874 DE 2016 establece obligaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio las siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible CONPES 3874 -2016 DECRETO 2811 de 1974 establece: "ARTICULO 34. ARTICULO 35. ARTICULO 36. ARTICULO 37. DECRETO 1784 de 2017 en sus artículos 2.3.2.3.19 y 2.3.2.3.20	Si bien el Decreto 1784 de 2017 en sus artículos 2.3.2.3.19 y 2.3.2.3.20 establece que "Los sitios de disposición final podrán establecer instalaciones de tratamientos alternativos o complementarios a rellenos sanitarios y disposición final" y "De conformidad con la ley, las metodologías tarifarias del servicio público de aseo que establezca la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA deberán incentivar el desarrollo de la actividad complementaria de tratamiento", lo cierto es que a la fecha la mayoría de los residuos sólidos en Colombia se disponen en rellenos sanitarios tal como lo concluye la Superintendencia de Servicios Públicos "En el año 2016 se generaron 11.300.794 toneladas de residuos sólidos en el país de las cuales el 96.5% fue dispuesta en rellenos sanitarios; tan solo el 0.16% fue dispuesta en planta de tratamiento". Más aún, de acuerdo con este mismo informe, de los 275 sitios de disposición final identificados en Colombia tan solo el 20% tienen vida útil de más de 10 años, el 28% tienen vida útil menor a 10 años y del 45% no se tienen información que permita establecer su vida útil. Al respecto un grupo de investigadores de la U.N. se dio a la tarea de analizar qué zonas tenían potencial en Bogotá con condiciones óptimas para ubicar un relleno sanitario, y concluyó que en la capital del país "no hay ningún sitio hábil para esto, ni siquiera Doña Juana ni Mondoñedo" "En Doña Juana hay problemáticas de remoción en masa y Mondoñedo está sobre una zona de recarga de acuíferos que la norma señala como prohibido para este uso" Ahora bien, mediante radicado UPME N° 20181700031641 del 02/08/2018, la CGR conoció que en cumplimiento de las obligaciones impuestas a la UPME por la Política Nacional de Residuos Sólidos (CONPES 3874/2016), esta institución contrató una consultoría para calcular el potencial de generación de biogás y biometano a partir de residuos orgánicos en el país, si se implementara una alternativa de disposición final diferente y/o complementaria a los rellenos [illegible]	ineficacia por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para promover activamente el diseño y puesta en marcha de estrategias de aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos y no orgánicos, con la finalidad de encontrar alternativas más eficientes de manejo que la disposición en rellenos sanitarios, los cuales han dejado y dejarán en el mediano y largo plazo pasivos ambientales más costosos de remediar que el mismo valor de operación del relleno.	Si bien se ha planteado por diversas fuentes que los rellenos sanitarios son la opción de disposición de residuos sólidos más económica, lo cierto es que no se han internalizado los costos ambientales de esta forma de disposición, lo cual incrementaría considerablemente el valor de dicha operación ya que los daños ambientales, a la salud y sociales de los rellenos sanitarios son considerables. Adicionalmente, los costos de recuperación de los pasivos ambientales que esta estrategia genera son inclusive más altos que la misma operación del relleno y que en su mayoría no existe certeza de la provisión de recursos por parte de los operadores para las etapas de cierre y pos clausura .	Según respuesta del MINVIVIENDA en cuanto a que "el relleno sanitario como solución de saneamiento básico, en el estado actual de las cosas, sigue siendo la opción tecnológica posible para las condiciones sociales y económicas del país", carece de la totalidad de los soportes técnicos ya que no se han internalizado los costos ambientales de la operación de esta alternativa de disposición final. Los costos ambientales por pasivos ambientales, afectación al suelo, aire y agua son tan altos en varias zonas del país que el costo real de operación realmente no ha sido calculado. Ahora bien, como lo señala el MVCT, si se tuviera en cuenta la situación social y económica del país, lo cierto es que tan solo el 20% de los 275 sitios de disposición final identificados en Colombia, tienen vida útil de más de 10 años. Por otro lado, si bien en el año 2018 la corriente de residuos orgánicos fue priorizada con el fin de preceder a la formulación de una norma mediante la cuel se establezcan instrumentos para la internalización de los costos ambientales, a la fecha de esta auditoria dicha norma no ha sido adoptada oficialmente.	MADS

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLITICA PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades ambientales en desarrollo de la política para el manejo de los residuos sólidos en Colombia

Hallazgo						*Análisis de la respuesta de la entidad*	*Entidad(es) Responsable(s)*
Situación	*Criterio*	*Fuente de Criterio*	*Evidencias y análisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estándar esperado para evaluar el desempeño	Corresponden a las normas, disposiciones, procesos,	Resultados obtenidos al aplicar las técnicas de obtener la evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa,	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Pregunta 3: ¿Las políticas, instrumentos y reglamentaciones lideradas por el MADS y las entidades involucradas en la gestión de residuos sólidos del Conpes (DNP, MVCT, MINEDUCACION, DANE, CRA, SSPD y UPME) han contribuido al logro de las metas de aprovechamiento de residuos sólidos (vigencias 2017-2018?							
Hallazgo 4. Formalización de Recicladores de Oficio y Garantías de Protección , VER INFORME	La Constitución Política de Colombia establece "Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines". El Decreto 990 de 2002 define como principios que debe atender la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios Artículo 3º.Principios. 4. Control y vigilancia de la observancia de las normas y de los planes y programas sobre la materia;6 Respeto del principio de neutralidad, a fin de asegurar que no exista ninguna práctica discriminatoria en la prestación de los servicios Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios las siguientes: "1, 11, 17, .18 Funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definidas por el Decreto 3571 de 2011:1, 16, DECRETO 1077 de 2015: "ARTICULO 2.3.2.5.3.1. Progresividad para la formalización. ARTICULO 2.3.2 5.5.1. Responsabilidades de los Entes territoriales. Con relación a este tema, la Decreto 1077 de 2015 (Art.11) establece: "De acuerdo con el parágrafo del artículo 91 del Decreto 2981 de 2013, corresponde a las Autoridades Ambientales competentes realizar el control y seguimiento de la ejecución del PGIRS en lo relacionado con las metas de aprovechamiento y las autorizaciones ambientales que requiera el prestador del servicio de aseo, de conformidad con la normatividad ambiental vigente".	La Constitución Política de Colombia establece: "Artículo 113. DECRETO 990 de 2002 Principios que debe atender la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios Artículo 3º.Principios. 4. Control y vigilancia Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios las siguientes: "1, 11, 17, .18. Funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definidas por el Decreto 3571 de 2011:1, 16, DECRETO 1077 de 2015: "ARTICULO 2.3.2.5.3.1. Progresividad para la formalización. ARTICULO 2.3.2.5.5.1 Responsabilidades de los Entes territoriales. Decreto 1077 de 2015 (Art.11) Resolución CRA 788 DE 2017, artículo 2°. En cuanto a jurisprudencia generada por la Corte Constitucional se tiene que las sentencias T-724/03; T-291/09 y T-793/09 establecieron principalmente: "Auto 275 de 2010, sección de	De acuerdo con información remitida por la Superintendencia de Servicios Públicos mediante oficio N°20184301397591, la CGR evidenció las siguientes irregularidades: Se informa que a nivel nacional, tan solo 54 municipios de los 213 con más de 5.000 suscriptores en Colombia , han reportado organizaciones de recicladores en el RUPS y de éstos existen 8 que no cumplen con los requisitos para ser considerados organización de recicladores de oficio. es decir, tan solo el 21% de los municipios han cumplido con esta obligación definida por el Decreto 1077 de 2015 y la Resolución MVCT 276 de 2016. Así las cosas, la mayoría de la población recicladora (79%) no se encuentra dentro del proceso de formalización. Adicionalmente, en cumplimiento de la Resolución MVCT 276 de 2016 (Artículo 10), el cálculo de la remuneración vía tarifa de la actividad de aprovechamiento se está realizando tan solo para el 21% de los municipios del país con más de 5.000 suscriptores; sin embargo dentro de la tarifa de aseo de los municipios restantes se sigue cobrando dicha actividad sin conocerse el CRT, CDF y cantidad de toneladas aprovechadas y rechazadas. Algunos de los municipios y ciudades donde se presenta esta situación son Chiquinquirá, El Carmen de Viboral, Pereira, San Andrés, La Ceja, Manizales, Mocoa Bucaramanga San Francisco, Segovia, Aguachica y Caucasia. Por último, existe una clara desarticulación entre la Superintendencia y las alcaldías locales para la exigencia del cumplimiento de la normatividad relacionada con la formalización de la población recicladora lo cual evidencia un incumplimiento de la jurisprudencia generada por la Corte Constitucional en esta materia y el mandato de la Constitución en cuanto a "coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado". Programa de inclusión de recicladores en PGIRS	ineficacia por parte de la SSP, MINVIVIENDA, CDMB, Corantioquia, Corponor, Corpocesar, CVC, CAR, CRA para cumplir con las funciones establecidas por ley en incumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 990 de 2002, Decreto 3571 de 2011, Decreto 1077 de 2015, Decreto 1077 de 2015, sentencias T-724/03, T-291/09, T-793/09 y Auto 275 de 2010 de la Corte Constitucional.	Persistencia del modelo lineal de manejo y disposición de residuos sólidos a pesar de que el CONPES 3874 de 2016 se fundamenta en los principios del modelo circular de aprovechamiento, el cual da prioridad a las estrategias de reuso o reciclaje de la mayoría de residuos, lo cual se logra, entre otras acciones, mediante la formalización y organización de los recicladores de oficio, proceso que se debe llevar a cabo cuidando la protección de sus derechos tal como lo ha establecido la Corte Constitucional.	Analizada la respuesta suministrada por el MVCT y SSPD, se reitera que el Artículo 10 de la Resolución MVCT 276 de 2016, es claro en definir que la SSP deberá definir entre otros puntos, lo siguiente "para aquellos municipios que cuenten con personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento en el RUPs": "1. Costo de recolección y transporte (CRT) de cada persona prestadora de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables para cada municipio y/o distrito. 2. Costo de disposición final (CDF) de cada persona prestadora en cada municipio y/o distrito. 3. Toneladas efectivamente aprovechadas por cada persona prestadora de la actividad de aprovechamiento (Ton/mes) en cada municipio y/o distrito. 4. Toneladas de rechazo por cada persona prestadora de la actividad de aprovechamiento (Ton/mes) (...)" Según la información aportada a este ente de control, las organizaciones de recicladores del 79% de los municipios con más de 5.000 suscriptores en Colombia no se han inscrito en el RUPS, por lo tanto entiende la CGR que no se ha calculado el CRT, el CDF y se desconoce las toneladas aprovechadas y de rechazo, todas estas variables para realizar el cálculo real del cobro que se debería hacer por la actividad de aprovechamiento. Igualmente, se refiere que si bien en el marco del proyecto "Mejoramiento de los niveles de inclusión de la población recicladora de oficio a nivel nacional", se ha incluido al 50% de los municipios del país donde se conoce con certeza de la existencia de población recicladora organizada y dentro del régimen de transición, aún no se ha incluido el 50% restante, el cual corresponde, al menos, a los grupos de recicladores de los siguientes municipios: Acacias, Aguachica, Arauca,	SSPD – MVCT – CDMB –CORANTIOQUIA – CORPONOR – CORPOCESAR – CVC – CAR - CRA

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades ambientales en desarrollo de la política para el manejo de los residuos sólidos en Colombia

Hallazgo						Análisis de la respuesta de la entidad	Entidad(es) Responsable(s)
Situación	*Criterio*	*Fuente de Criterio*	*Evidencias y análisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estándar esperado para evaluar el desempeño	Corresponden a las normas, disposiciones, procesos,	Resultados obtenidos al aplicar las técnicas de obtener la evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa,	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Hallazgo 5. Separación en fuente y recolección selectiva. VER INFORME	El CONPES 3874-2016, define como responsabilidades MADS. "2.1 Diseñar una estrategia de comunicación y cultura ciudadana del orden nacional. 2.2 Implementar una astrategia de comunicación y cultura ciudadana del orden nacional La Ley 99 DE 1993, señala dentro de las funciones del MADS: 2) Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural; 5) Establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los demás Ministerios y entidades, previa su consulta con esos organismos; 10) Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales; 14) Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas;..." El CONPES 3874 DE 2016 establece como obligaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-MVCT la siguiente: "Dar los lineamientos para la separación, recolección selectiva y aprovechamiento y tratamiento de la corriente de residuos orgánicos".	El CONPES 3874-2016, define como responsabilidades MADS: "2.1 , 2.2 LEY 99 DE 1993. señala dentro de las funciones del MADS: 2, 5,10,14. El CONPES 3874 DE 2016 establece como obligaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-MVCT. DECRETO 2981 de 2013 del MAVDT "Artículo 81. Recolección y transporte de residuos sólidos aprovechables 1. Artículo 90. Aprovechamiento en el marco de los PGIRS. Artículo 91. Programa de aprovechamiento. Parágrafo. AUTO 275 de 2010 de la Corte Constitucional en la sección de órdenes concretas,"116.	Mediante correo electrónico remitido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el día 25/09/18 se pudo establecer que a la fecha no se ha elaborado el soporte técnico para el proyecto normativo que reglamenta los lineamientos para la separación, recolección selectiva, aprovechamiento y tratamiento de la corriente de residuos orgánicos, lo anterior en cumplimiento de las obligaciones definidas en el CONPES 3874-2016. Ahora bien, con base en información remitida por 357 municipios a través de la Corporaciones, durante el mes de septiembre de 2018, se evidenció que 306 municipios se han actualizado; sin embargo, el 90% (277 municipios) (Ver Tabla N°1) no incorporaron el programa de aprovechamiento de residuos sólidos en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 90 del Decreto 2981 de 2013. Al respecto, dado que las CAR's realizan seguimiento a las metas de aprovechamiento, no se allegaron los soportes que evidenciaran pronunciamientos de estas autoridades frente a la ausencia del programa al cual le deben realizar seguimiento de metas. Bajo este escenario, sin bien existe la normatividad que da cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 116 de la sección de órdenes concretas del Auto 275/2010, lo cierto es que la separación en fuente y la recolección selectiva de residuos sólidos aprovechables no se está llevando a cabo en la mayor parte del territorio colombiano.	Ineficacia por parte de CAM – CARDER – CDA – CODECHOCO- CORANTIOQUIA – CORPOBOYACA – CORPOGUAJIRA – CORPONARIÑO – CORPORINOQUIA- CORTOLIMA – CVS – MADS-MVCT, para cumplir con las obligaciones definidas en CONPES 3874 DE 2016, el Decreto 2981 de 2013 y el Auto 275 de 2010 de la Corte Constitucional.	A pesar de estar establecida en la Política Nacional de Residuos Sólidos la necesidad de que el país migre de un esquema lineal de manejo de residuos a un esquema circular donde el aprovechamiento cobra especial importancia, lo cierto es que si no existe separación en fuente y recolección selectiva de residuos, dicho aprovechamiento no se realiza a la escale que potencialmente se puede realizar. Entre las principales consecuencias de la ausencia de un esquema integral, eficiente y eficaz de aprovechamiento de residuos sólidos que incluya separación en fuente y rutas selectivas se tiene entre otras: - Aumento en el consumo de productos, aumento en el gasto de recursos naturales, disminución de la calidad ambiental, daño del suelo, aire y agua por la presencia de extensos rellenos sanitarios. - Disminución de la capacidad de trabajo de los recicladores. - Disminución de alternativas [illegible]	En cumplimiento de la función del MADS definida en a Ley 99 de 1993-Artículo 5-numeral 4, esta cartera debe estar al tanto de las actividades en materia ambiental de los municipios, más aún si se presentan tan serias problemáticas como el deficiente manejo de los residuos sólidos en la mayoría del territorio colombiano. Igualmente, en cumplimiento de la funcion del MVCT definida en el Decreto 3571-Artículo 2- numeral 16, esta cartera debe prestar asistencia técnica permanente a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios en temas relacionados con el manejo de residuos sólidos dado su vínculo e importancia en temas relacionados con el desarrollo territorial y urbano del país. Con relación a las Corporaciones se tiene CARDER Si bien esta Corporación ha afirmado contar con el Programa de Aprovechamiento formulado, éste no hace parte y no se encuentra dentro del PGIRS tal como lo exige la normatividad ambiental vigente. CODECHOCÓ Como bien lo señala la Corporación tan solo 2 de los 30 municipios que componen el departamento formularon metas de aprovechamiento, es decir, el 94% del Chocó no cuenta con metas de aprovechamiento. Al respecto, no se enviaron a la CGR por parte de Codechocó los soportes de las medidas preventivas por incumplimiento normativo y daños ambientales mencionadas en el oficio remitido a este ente de control el día 19/11/18	MADS - CAM -CARDER-CDA -CODECHOCO - CORANTIOQUIA CORPOBOYACA – CORPOGUAJIRA – CORPONARIÑO –CORPORINOQUIA CORTOLIMA - CVS
Hallazgo 6 Operación y seguimiento ECAS.VER INFORME	CONSTITUCION POLITICA. ARTICULO 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas paro colaboran armónicamente para la realización de sus fines. LEY 489 DE 1998. ARTICULO 6o. PRINCIPIO DE COORDINACION. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. PARAGRAFO. A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta ley y en cumplimiento del inciso 2o. del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector. DECRETO NÚMERO 1076 DE 2015. ARTÍCULO 1.1.1.1.1 Objetivo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores. DECRETO NÚMERO 1077 DE 2015. ARTÍCULO 1.1.1.1.1 Objetivo. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la [illegible]	CONSTITUCION POLITICA. ARTICULO 113. LEY 489 DE 1998. ARTICULO 6o. PRINCIPIO DE COORDINACION. En vPARAGRAFO. DECRETO NÚMERO 1076 DE 2015. ARTÍCULO 1.1.1.1.1 Objetivo. DECRETO NÚMERO 1077 DE 2015. ARTÍCULO 1.1.1.1.1 Objetivo. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio t FUNCIONES DEL DESPACHO DEL VICEMINISTRO DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO - MVCT: DECRETO 2981 de 2013. Resolución 754 de 2015. Estableció la Metodología para la formulación de los PGIRS CONPES 3874 DE 2016, que dicta la política nacional para la gestión integral de residuos sólidos. Ejes estratégicos de la política de gestión integral de residuos sólidos	Mediante correo electrónico remitido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el día 25/09/18 se pudo establecer que a la fecha no se ha elaborado el soporte técnico para el proyecto normativo que reglamenta los lineamientos para la separación, recolección selectiva, aprovechamiento y tratamiento de la corriente de residuos orgánicos, lo anterior en cumplimiento de las obligaciones definidas en el CONPES 3874/2016. Ahora bien, con base en información remitida por 357 municipios a través de la Corporaciones, durante el mes de septiembre de 2018, se evidenció que 306 municipios se han actualizado; sin embargo, el 90% (277 municipios) (Ver Tabla N°1) no incorporaron el programa de aprovechamiento de residuos sólidos en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 90 del Decreto 2981 de 2013. Al respecto, dado que las CAR's realizan seguimiento a las metas de aprovechamiento, no se allegaron los sopones que evidenciaran pronunciamientos de estas autoridades frente a la ausencia del programa al cual le deben realizar seguimiento de metas. Bajo este escenario, sin bien existe la normatividad que da cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 116 de la sección de órdenes concretas del Auto 275/2010, lo cierto es que la separación en fuente y la recolección selectiva de residuos sólidos aprovechables no se está llevando a cabo en la mayor parte del territorio colombiano.	Ineficacia por parte de CAM – CARDER – CDA – CODECHOCO- CORANTIOQUIA – CORPOBOYACA – CORPOGUAJIRA – CORPONARIÑO – CORPORINOQUIA- CORTOLIMA – CVS – MADS-MVCT, para cumplir con las obligaciones definidas en CONPES 3874 DE 2016, el Decreto 2981 de 2013 y el Auto 275 de 2010 de la Corte Constitucional.	A pesar de estar establecida en la Política Nacional de Residuos Sólidos la necesidad de que el país migre de un esquema lineal de manejo de residuos a un esquema circular donde el aprovechamiento cobra especial importancia, lo cierto es que si no existe separación en fuente y recolección selectiva de residuos, dicho aprovechamiento no se realiza a la escala que potencialmente se puede realizar. Entre las principales consecuencias de la ausencia de un esquema integral, eficiente y eficaz de aprovechamiento de residuos sólidos que incluya separación en fuente y rutas selectivas se tiene entre otras: - Aumento en el consumo de productos, aumento en el gasto de recursos naturales, disminución de la calidad ambiental, daño del suelo, aire y agua por la presencia de extensos rellenos sanitarios. - Disminución de la capacidad de trabajo de los recicladores. - Disminución de alternativas [illegible]	SSPD De acuerdo con los soportes envados, en 2018 la SSP visitó el 31% de las ECAS presentes en país, con lo cual el 69% de estas estaciones no se encuentran bajo la supervision y control de dicha Superintendencia. Adicionalmente, la CGR evidenció que en las ECAS localizadas en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Meta, Cauca, Córdoba, Boyacá, Magdalena, Bolívar, Santander, Atlántico, Valle del Cauca, Guajira y Cesar no se está realizando seguimiento a la operación de dichas estaciones desde el punto de vista ambiental por parte de las Corporaciones Autónomas competentes, estas bodegas a pesar de haber recibido recursos económicos por su operación no se encuentran con los permisos ambientales exigidos por ley. Al respecto, no se evidencia conocimiento y acciones de control por parte de la SSPD. CAR Se reiteran los hechos irregulares expuestos ya que de acuerdo con el Informe Nacional de Aprovechamiento 2016, en Soacha se encuentran registradas 4 ECAS, de las cuales este ente de control no evidenció ninguna acción de verificación, control y seguimiento por parte de la CAR. Igualmente, de acuerdo con la relación de ECAS con corte a junio 2018 enviada por la Superintendencia de Servicios Públicos a este ente de control, en Cundinamarca se registraron 43 ECAS en operación de las cuales la CAR no ha realizado la verificación sobre su competencia. Corantioquia Se reitera que según información enviada por la SSP Antioquia ha recibido recursos económicos para la gestión de las ECAS [illegible]	SSPD – CAR – CORANTIOQUIA –CORMACARENA CORPOORINOQUIA – CORPONARIÑO –CVS –CORPOBOYACÁ – CORPAMAG –CORPOMOJANA – CAS – CARDIQUE – CRA – CVC – CORPOGUAJIRA CORPOCESAR

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA EL **MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA**

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades ambientales en desarrollo **de la política** para **el** manejo de los residuos sólidos en Colombia

Hallazgo						*Análisis de la respuesta de la entidad*	*Entidad(es) Responsable(s)*
Situación	*Criterio*	*Fuente de Criterio*	*Evidencias y análisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estandar esperado para evaluar el desempeño	Corresponden a las normas, disposiciones, procesos,	Resultados obtenidos al aplicar las tecnicas de obtener la evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa,	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Pregunta 4: ¿El resultado de los indicadores y actividades implementadas por el MADS definidas en el Plan de Accion de la Politica Nacional para la gestión integral de Residuos Sólidos (Conpes 3874-2016) han contribuido a logro de las metas y objetivos formulados en esta Politica de conformidad con los principios de economia, eficiencia y aficacia (vigencias 2017-2018)?							
Hallazgo 7. Cumplimiento de metas CONPES 3874-2016 2017 -2018 (MADS - MVDT, DNP) VER INFORME	Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del documento CONPES 3874, que tienen fecha de finalización en diciembre 31 de 2017 o diciembre 31 de 2018.	CONPES 38474 2016	El DNP informó a la Contraloría General de la Republica que la implementación del CONPES 3874 de 2016 "Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos", al 31 de diciembre de 2017, registró un avance de del 41,97% con respecto a sus metas anuales. Concretamente, de las 26 acciones con reporte, 11 (42 %) se encentran en estado al día, 6 (23 %) en estado atrasada y 9 (35 %) sin reporte. De acuerdo al SisCONPES , actualizado al 31 de diciembre de 2017, en la tabla de arriba se observa que al MADS le correspondía implementar cinco (5) acciones con fecha de finalización al 31 de diciembre de 2017 y otras cuatro (4) hasta 31 de diciembre de 2018. De las primeras, solo cumplió oportunamante una (1), que fue la correspondiente a la expedición de reglamentación para para promover el uso de tecnologías complementarias y alternativas a rellenos sanitarios. Según este sistema de evaluación, las acciones Diseñar una estrategia de comunicación y cultura ciudadana del orden nacional y Expedir norma nacional para el manejo de residuos de construcción y demolición no presentaban ningún avance al finalizar el año 2017. Aunque sobre ésta última, el MADS expidió la resolución 472 de 2017 por la cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en las actividades de construcción y demolición.	El atraso en el cumplimiento de las acciones y metas CONPES 3874 presuntamente refleja deficiencias en la gestión de los actores institucionales con competencias en la implementación de las acciones del Plan de Acción y Seguimiento. Es de señalar que el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del Conpes 3874 de 2016 presenta metas e indicadores que se traducen en el cumplimiento de hitos, pero algunas entidades han encontrade limitantes para su ejecución, por ello han solicitado al DNP ajustes en las fórmulas de cálculo y en las metas definidas, ante lo cual dicha entidad ha manifestado que si bien es posible ajustar fórmulas de cálculo pero no para metas, alcances, recomendaciones y objetivos, pues se requeriría de un nuevo documento CONPES. Tal es el caso que se presenta con las acciones 1.13 y 1.20 que competen a la CRA, a los que ya se hizo referencia en este texto, y de la	El incumplimiento o atraso en la implementación de las acciones y metas del CONPES 3874 impiden alcanzar la sinergia y coordinación que debe darse entre actores competentes en el proceso de implementación, en pro de la eficiencia en la gestión integral de residuos sólidos, en torno al fomento de la economia circular. Esto en última instancia incide negativamente en la salud humana y de los ecosistemas.	En su respuesta, el DNP hace algunas precisiones acertadas y oportunas a lo expuesto por lo CGR, tal como que la medida de seguimiento de la acción 2.4 (Desarrollar talleres tipos y mesas de trabajo orientados a los docentes...) es el número de talleres y no un porcentaje; que el responsable de la acción 1.12 (Expedir reglamentación para promover el uso de tecnologías complementarias y alternativas a rellenos sanitarios ...) es el MVCDT y no el MADS; que las acciones 3.3 (Definir los lineamientos para la separación, recolección selectiva y aprovechamiento y tratamiento de ...) y 3.5 (Construir de manera interinstitucional y presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley que defina los instrumentos...) tuvieron avance anual en 2017 del 66,66 % y no del 60 % y del 80 % y no del 40 %, respectivamente; y que el aplicativo web SisCONPES 2.0 es un sistema de seguimiento y no de evaluación de políticas. Así mismo, el DNP informa que en el primer semestre de 2018 algunas acciones (1.1, 1.17, 3.3, 3.5, 4.3) han tenido avances, que ya han sido revisados por el grupo CONPES. En algunos casos estos avances del 2018 debieron ocurrir en 2017, además no han sido publicados o incluidos en el SisCONPES. De manera similar, el MADS informa de nuevos desarrollos en la implementación de las acciones de su competencia (1.1, 1.15, 2.1, 4.2, 4.1); sin embargo, corresponde al grupo CONPES del DNP avalar y calificar tales avances. Sin embargo, esta nueva información confirma que varias de la acciones (1. 3, 2.4, 3.3, 3.5), propuestas no alcanzaron la meta anual programada a 2017.	MADS - MVCT -DNP

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeno del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades ambientales en desarrollo de la política para el manejo de los residuos sólidos en Colombia

Hallazgo						*Análisis de la respuesta de la entidad*	*Entidad(es) Responsable(s)*
Situación	*Criterio*	*Fuente de Criterio*	*Evidencias y análisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estándar esperado para evaluar el desempeño	Corresponden a las normas, disposiciones, procesos,	Resultados obtenidos al aplicar las técnicas de obtener la evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa,	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Objetivo Específico 2: Evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS frente a las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en Colombia.							
Pregunta 1: ¿Las actividades de vigilancia, seguimiento y control y asesoría técnica de las Corporaciones Autónomas Regionales frente al seguimiento de los PGIRS han contribuido al aprovechamiento de los residuos sólidos para las vigencias 2017-2018?							
Hallazgo 8. Seguimiento y evaluación de los PGIRS, VER INFORME	CONSTITUCION POLITICA ARTICULO 113. Son Ramas del Poder Publico, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. LEY 489 DE 1998. ARTICULO 6o. PRINCIPID DE COORDINACION. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. PARAGRAFO. A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta ley y en cumplimiento del inciso 2o. del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector.	CONSTITUCION POLITICA LEY 489 DE 1998 DE 29 DE DICIEMBRE DE 1998. DECRETO NÚMERO 1077 DE 2015. FUNCIONES DEL DESPACHO DEL VICEMINISTRO DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO. DECRETO 1076 DEL 26 DE MAYO DE 2015 CONPES 3874 DE 2016	El MVCT, mediante circulares (Circular rad No. 8000-E2-12825 del 05 de mayo de 2014 – MVCT, Circular conjunta 020 del 20 de diciembre de 2015 – MVCT y Procuraduría General de la Nación y Circular conjunta 003 del 16 de marzo de 2016 – MVCT y Procuraduría General de la Nación, Circular rad No. 2016EE0042977 del 20 de mayo de 2016 – MVCT) ha solicitado a los municipios el cumplimento de sus obligaciones respecto a la gestión de residuos sólidos y programas de gestión de residuos sólidos – PGIRS; sin embargo, i) no ha emitido un acto administrado que establezca la actualización de los PGIRS, de acuerdo a los lineamientos del CONPES 3874 de 2016 "Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos" y ii) no se conoce la gestión que ha realizado para la evaluación de la actualización, estructuración e implementación y seguimiento de los PGIRS. Por otra parte, con la entrada en vigencia del CONPES 3874 de 2016 (del cual el MVCT es líder junto al MADS y DNP) no se evidencia gestión para la socialización y promoción del concepto de economía circular contenido en la nueva política a nivel territorial. Finalmente, a partir de las respuestas a los requerimientos realizados a las Autoridades Ambientales, reuniones con entidades , relacionas con la gestión de residuos sólidos, y visitas de campo a los municipios Istmina, Atrato, Unión Panamericana y Quibdó - Chocó, a los municipios de Bucaramanga, relleno El Carrasco (municipio de Girón), San Gil, Oiba y Charalá – Santander, municipio de Pacho – Cundinamarca y Roldanillo, Zarzal, Versalles y EL Dovio – Valle del Cauca, se observaron debilidades en la elaboración, actualización e implementación de los PGIRS de los municipios; igualmente, en la articulación y roles de las entidades relacionadas con los mismos. A continuación, se resaltan algunos de los aspectos más relevantes y recurrentes	Las situaciones antes descritas se presentan por deficiencias en la gestión del MVCT para la evaluación de los PGIRS (actualización e implementación), así como la no articulación con las Autoridades Ambientales para la evaluación del avance de las metas de aprovechamiento de los PGIRS. Aunado a lo anterior, en relación con el CONPES 3874 de 2106, se debe a una débil gestión y liderazgo del MVCT y el MADS para alcanzar el efecto que se espera (El objetivo del CONPES), sobre el adecuado manejo y uso de los residuos sólidos, para lograr la minimización de la generación de residuos sólidos en el origen, maximización de su aprovechamiento, reducción y tratamiento adecuado de los residuos sólidos. El instrumento articulador (PGIRS) de la política que en gran medida aterriza los conceptos de a adecuada gestión de residuos sólidos y los conceptos de economía circular no es aplicado a nivel regional, impactando el	Adicionalmente, la no evaluación e imposición de medidas efectivas a los municipios en relación con los PGRIS (actualización e implementación), hace que estos sean sólo un requisito por cumplir, y no el elemento principal para la gestión de los residuos sólidos en el país; igualmente, no se dispone de una información actualizada, veraz y oportuna, para la toma de decisiones, lo cual puede influir negativamente en el desarrollo de las actividades del CONPES 3874 de 2016.	Respecto a lo anteriormente descrito, El MVCT hace referencia a la obligatoriedad de los entes territoriales para el control y seguimiento de los PGIRS , y que la evaluación debe ser coherente con las metas de los PGIRS (4, 8 y 12 años). Finalmente, el MVCT refiere que el CONPES 3874 de 2016 es un documento de política y la Resolución 754 de 2014 es ejecutiva; por lo tanto, "(...) no es procedente pretender medir sus resultados de la manera en que se pretende en a observación". Ahora bien, si bien es cierto que los entes municipales son los encargados de realizar el control y seguimiento de los PGIRS de acuerdo a las metas establecidas (4, 8 y 12 años), es del Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico, el encargado de presentar las propuestas para el seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, programas y planes de agua potable y saneamiento básico. Respecto a la afirmación sobre la improcedencia de medir los resultados del COPES 3874 de 2016 y la Resolución 754 de 2014, la misma banaliza el sentido de la observación, toda vez, que la observación muestra las deficiencias que ha presentado la implementación de la Resolución citada y la necesidad de realizar ajustes que propendan o alineen los objetivos de los PGRIS con los conceptos y objetivos del CONPES. Pese a que fue comunicada la observación al MADS no se recibió respuesta por parte de esa entidad. Después de las consideraciones anteriores, este Ente de Control confirma el Hallazgo administrativo.	MVCT - MADS

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLD DE LA POLÍTICA PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades ambientales en desarrollo **de la política para el manejo de los residuos sólidos en Colombia**

Hallazgo						*Análisis de la respuesta de la entidad*	*Entidad(es) Responsable(s)*
Situación	*Criterio*	*Fuente de Criterio*	*Evidencias y análisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estándar esperado para evaluar el desempeño	Corresponden a las normas, disposiciones, procesos,	Resultados obtenidos al aplicar las técnicas de obtener la evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa,	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Hallazgo 9. Internalizacion de costos ambientales y a la salud de los rellenos sanitarios , VER INFORME	El CONPES 3874 DE 2016 establece como obligaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las siguientes: "... formulación de alternativas de instrumentos de internacionalización de costos". Ley 99 de 1993, funciones del MADS: "20) Coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables, establecer el Sistema de información Ambiental, y organizar el inventario de la biodiversidad y de los recursos genéticos nacionales; promover la investigación de modelos alternativos de desarrollo sostenible; ejercer la Secretaría Técnica y Administrativa del Consejo del Programa Nacional de Ciencias del Medio Ambiente y el Hábitat; 43) Establecer técnicamente las metodologías da valoración de los costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables; 44) Realizar investigaciones y estudios económicos conducentes a la identificación de prioridades de inversión para la gestión ambiental como base para orientar el gasto público del sector"	El CONPES 3874 DE 2016 "... formulación de alternativas de instrumentos de internacionalización de costos". LEY 99 de 1993, funciones del MADS: "20) , 43), 44) .	Con base en información remitida por la Superintendencia de Servicios Públicos a la CGR, se tiene que en Colombia "En el año 2016 se generaron 11.300.794 toneladas de residuos sólidos en el país da las cuales el 96.5% fue dispuesta en rellenos sanitarios; tan solo el 0.16% fue dispuesta en planta de tratamiento". Más aún, de acuerdo con este mismo informe, de los 275 sitios de disposición final identificados en Colombia tan solo el 20% tienen vida útil de más de 10 años, el 28% tienen vida útil menor a 10 años y del 45% no se tienen información que permita establecer su vida útil. Al respecto un grupo de investigedores de la U.N. se dio a la tarea de analizar qué zonas de Bogotá serían las óptimas para ubicar un relleno sanitario, y concluyó que en la capital del país "no hay ningún sitio hábil para esto, ni siquiera Doña Juana ni Mondoñedo"; "En Doña Juana hay problemáticas de remoción en masa y Mondoñedo está sobre una zona de recarga de acuíferos que la norma señala como prohibido para este uso". Igualmente, el DNP ha señalado que para el 2021 los rellenos sanitarios de 231 municipios "colapsarán", lo que supondría un gran daño ambiental en municipios como Bucaramanga, Armenia, Manizales y Neiva. También el DNP llama la atención sobre la "falta de estrategia de los entes territoriales para buscar una solución de largo plazo a la disposición final de residuos sólidos". Ahora bien, una gran cantidad de investigaciones científicas han definido las consecuencias de la externalización de los costos medioambientales y por lo tanto el aumento de los pasivos ambientales que dejan los rellenos sanitarios y los botaderos a cielo abierto, entre éstas se encuentra el artículo de Benvenuto. O., & Benvenuto, E.M. (2008) quienes afirmaron:	Ausencia de internalización de costos ambientales en el cálculo de operación de los rellenos sanitarios, con lo cual la línea base de información para tomar decisiones sobre cuál es la mejor alternativa de disposición final de residuos sólidos no es real y oportuna.	Aumento progresivo de los daños ambientales y a la salud provocados por los rellenos sanitarios localizados en el país, lo cual aumenta exponencialmente la cantidad de pasivos ambientales y sus respectivos costos de remediación.	De análisis a la respuesta, se tiene que el CONPES 3874 DE 2016 establece como obligaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible "Elaborar dos estudios sobre internalización de costos ambientales y salud en diferentes corrientes priorizadas de residuos sólidos para su reconocimiento en los precios de la gestion integral de residuos sólidos y formulación de alternativas de instrumentos de internacionalización de costos", nótese que los estudios de internalización son efectivamente de tan solo dos corrientes priorizadas; sin embargo, como se indica al final de la obligación, la actividad de formulación de alternativas de instrumentos de internacionalización de costos, no se circunscribe a tan solo estas corrientes. Ahora bien, teniendo en cuenta las múltiples alertas sobre el deterioro progresivo de optar por rellenos sanitarios para el manejo de los residuos sólidos en Colombia (tan solo el 20% de los rellenos tienen vida útil de más de 10 años), es imperante que se realice una evaluación de los costos ambientales que genera la afectación al suelo, aire y agua de dichos rellenos y se internalicen estos costos para así contar con un valor real, oportuno y actualizado que permita comparar con base en datos técnicos acertados las diferentes opciones para el manejo de residuos sólidos y se logre así evidenciar formas de manejo sea más eficiente y eficaz para el país.	MADS
Ha lazgo 10. Desempeno MADS identificación "pasivos ambientales" por disposición de residuos VER INFORME	Decreto número 1076 DE 2015. ARTICULO 1.1.1.1.1 Objetivo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenibla de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores. El Ministerio Ambiente y Oesarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación. La Guía Ambiental para el saneamiento y cierre de botaderos a cielo abierto del MADS del año 2002 señala: "La ejecución adecuada de las orientaciones técnicas descritas en la guía, contribuirá a mitigar los efectos ambientales negativos que la inadecuada disposición de residuos ha generado sobre los recursos naturales y la salud de la población localizada en su área de influencia. Siendo por lo tanto, la herramienta que se aporta, el punto de partida para iniciar en el país, labores encaminadas a subsanar una deuda o pasivo que, actualmente, tienen muchos municipios con su territorio, la sociedad y el medio ambiente que la sustenta."	Decreto número 1076 DE 2015. ARTÍCULO 1.1.1.1.1 Objetivo. La Guía Ambiental para el saneamiento y cierre de botaderos a cielo abierto del MADS del año 2002	Verificado el estado actual de algunos de los sitios identificados por el Ministerio como pasivos ambientales por disposición y abandono de residuos se encuentra que según el reporte del SUI de ta SSPD, existen sitios que son registrados como rellenos sanitarios y cuentan con un instrumento ambiental otorgado por la autoridad ambiental competente, la cual no cumple con sus funciones de vigilancia y control para que no se constituyan pasivos ambientales los casos son los siguientes: Choco, Antioquia, Bolívar, Magdalena (VER Informe). A pesar de que el Ministerio desde el año 2015, cuenta con información de posibles pasivos ambientales por disposición de residuos, no se observan eccienes tendientes a minimizar el incremento de estos sitios, los cuales según la información para el año 2016 de le SSPD se han incrementado, base de datos que tampoco ha sido actualizada ni articulada con la información de la SSPD.	No existe un inventario de estos sitios (dudosos) y el MADS en su gestión no evidencia coordinación con la SSPD, ni con las Corporaciones Autónomas Regionales para avanzar en la determinación de los sitios que requieren intervención y ejecución de acciones técnicas y ambientales para ser implementadas por los responsables en los sitios identificados en el país. Ne se evidencia gestión del MADS respecte al desarrollo normativo para que los responsables reparen los daños causados y respondan por las acciones de gestión de los pasivos ambientales generados por disposición de residuos.	Los hechos mencionados muestran que no existe coherencia ni certeza de la información que se maneja por parte del MADS y , la registrada en la SSPD y las CARs, sobre el estado de los sitios de disposición final, lo que conlleva a incrementar los riesgos sobre la salud humana por la exposición de comunidades a contaminantes de pasivos ambientales y al deterioro de bienes y servicios ambientales (agua, aire, bosques, biodiversidad, suelo, salud ambiental) en ecesistemas estratégicos; sin que se tomen decisiones para la recuperación de dichos sitios.	El MADS en respuesta a estos hechos, señala que ha realizado gestiones durante los años 2015, 2016 y 2017 tendientes a definir el marco institucional adecuado para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia y enumera dichas actividades. Señala que actualmente se encuentra en revisión de la oficina jurídica de ta entidad el proyecto de ley por el cual se establecen los lineamientos para la gestión de los pasivos en Colombia, para su respectivo concepto y posterior consulta. Considera que el conocimiento de las áreas que puedan catalogarse como potenciales pasivos ambientales constituye el insumo necesario para la consolidación de una política integral para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia y en este sentido se está adelantando el procedimiento para la contratación que permita la consolidación de la información secundaria existente sobre sitios sospechosos de constituirse en pasivos ambientales y priorizar aquellos a intervenir, partiendo de la información obtenida en el año 2015. Debido a dificultades en la contratación durante el año 2018 por diferentes motivos, se espera que al finalizar el año 2019 se cuente con las herramientas de identificación. Es evidente que el Ministerio de Ambiente reconoce las debilidades que se han presentado en la identificación de los sitios sospechosos de constituirse en pasivos ambientales y está trabajando para lograr un producto que identifique no solo los sitios sino alternativas de criterios, metodologías y procedimientos de priorización para la gestión de pasivos ambientales por lo tanto se confirma el hallazgo como administrativo con el fin de que sean incluidas las acciones tendientes a lograr dicho objetivo.	MADS

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeno del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades ambientales en desarrollo de la politica para el manejo de los residuos solidos en Colombia

Hallazgo							*Análisis de la respuesta de la entidad*	*Entidad(es) Responsable(s)*
Situación	*Criterio*		*Fuente de Criterio*	*Evidencias y análisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estándar esperado para evaluar el desempeno		Corresponden a las normas, disposiciones, procesos.	Resultados obtenidos al aplicar las tecnicas de obtener la evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa.	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Objetivo Especifico 3: Evaluar el desempeño de las autoridades ambientales en el seguimiento y control de los sitios de disposición final.								
Pregunta 1: Las actividades de vigilancia, seguimiento y control de las CARs y la ANLA respecto de los rellenos sanitarios seleccionados han contribuido a la eficiente gestion de los sitios de disposicion final para las vigencias 2017-2018?								
Hallazgo 11. Gestión de ANLA frente a gestores externos llantas usadas ANLA-CAR, VER INFORME	CONSTITUCIÓN POLÍTICA. CAPITULO II. PRINCIPIOS Y FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA ARTICULO 3o. PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. PARAGRAFO. ARTICULO 4o. FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. CAPITULO III. MODALIDADES DE LA ACCION ADMINISTRATIVA ARTICULO 5o. COMPETENCIA ADMINISTRATIVA. ARTICULO 6o. PRINCIPIO DE COORDINACION. LEY 489 DE 1998 DE 29 DE DICIEMBRE DE 1998. ARTICULO 6o. PRINCIPIO DE COORDINACION. PARAGRAFO. A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta ley y en cumplimiento del inciso 2o. del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector. LEY 99 OE 1993. En el Artículo 31 en relación con las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales-CARS, 2, 12, Decreto 1457 de 2010. Artículo 8°. Presentación y aprobación de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas. Función asumida por el ANLA mediante el Decreto 3573	CONSTITUCIÓN POLÍTICA. CAPITULO II. PRINCIPIOS Y FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA ARTICULO 3o. PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. PARAGRAFO. ARTICULO 4o. FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. CAPITULO III. MODALIDADES DE LA ACCION ADMINISTRATIVA ARTICULO 5o. COMPETENCIA ADMINISTRATIVA. ARTICULO 6o. PRINCIPIO DE COORDINACION. LEY 489 DE 1998 DE 29 DE DICIEMBRE DE 1998. ARTICULO 6o. PRINCIPIO DE COORDINACION. PARAGRAFO. LEY 99 DE 1993. En el Artículo 31 en relación con las funciones de las	La reunión se realizó el día 16 de octubre de 2018. - Contraloría Delegada para el Medio Ambiente de la Contraloría General de la Republica, resultado de la misma, este Órgano de Control, evidenció desarticulación entre la ANLA y la CAR de Cundinamarca. Lo anterior se pone de manifiesto en lo siguiente: el sitio relacionado he presentado incumplimientos reiterados, con medidas preventivas como la Resolución 077 de 2015 de la CAR, confirmada mediante resolución 00213 de 2017 del ANLA, sin que a la fecha se haya acatado en su totalidad lo establecidos en dichos actos y se continúe almacenando en un predio no autorizado para tal fin llantas usadas y que hacen parte del sistema de recolección pos consumo.	Las situaciones se presentan por falta de articulación y colaboración armónica entre la ANLA y la CAR de Cundinamarca, que son competentes en la revisión de la actualización y avance de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas, y vigilancia y control de las acciones de pos consumo de llantas usadas respectivamente	Es falta de autoridad frente a los gestores externos que a su vez prestan servicios a los productores y comercializadores de llantas usadas del país y un impacto negativo en los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas, con el propósito de prevenir y controlar la degradación del ambiente La desarticulación de las entidades, repercute en un deficiente ejercicio de control y seguimiento ambiental a los sitios de disposición de llantas usadas y del seguimiento al avance y/o actualización del Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas; igualmente, no permite asegurar que el lugar de almacenamiento de las llantas usadas que se encuentran bajo el Sistema, sea seguro y ambientalmente adecuado.	La ANLA, primero explica cómo se encuentra vinculado el sitio de almacenamiento a un programa pos consumo de llantas usadas, luego hace un recuento de la gestión de la entidad y por último señala las acciones que se han realizado para coordinar labores con la Autoridad Ambiental Regional. Sin embargo, revisados los argumentos se encuentra que ninguna de las acciones emprendidas ha sido efectivas las situaciones en el inadecuado sitio de almacenamiento se mantiene, preocupa a este ente de control la baja autoridad que mantiene el ANLA, frente a prestadores o usuarios pos consumo, lo cual se ve agravado con los retos que tiene esa entidad con las nuevas obligaciones, respecto a otras corrientes de residuos como o son desechos de construcción, y envases y empaques, Se genera incertidumbre sobre el cumplimiento de la política de gestión de residuos sólidos y la inclusión del concepto de economía circular, si la autoridad ambiental no ejerce sus sunciones en miras a dar cumplimiento a las obligaciones que le atañen respecto al tema Ahora bien, respecto a la CAR, se menciona la gestión que ha realizado la CAR sobre el sitio que fue denunciado de manera anónima por un ciudadano, y que por competencias fue remitido el expediente a la ANLA, resalta la CAR que ha actuado dentro de sus competencias, sin embargo la administración pública contempla un principio denominado coordinación, en el cual se determina que las entidades del Estado deben actuar bajo un principio de coordinación y colaboración, garantizando que las autoridades administrativas deben actuar en armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los	ANLA CAR

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeno del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades ambientales en desarrollo de la política para el manejo de los residuos solidos en Colombia

Hallazgo						*Análisis de la respuesta de la entidad*	*Entidad(es) Responsable(s)*
Situación	*Criterio*	*Fuente de Criterio*	*Evidencias y analisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estandar esperado para evaluar el desempeño	Corresponden a las normas disposiciones, procesos	Resultados obtenidos al aplicar las tecnicas de obtener la evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa.	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Hallazgo 12. Seguimiento ANLA al Relleno Sanitario El Carrasco – Santander, VER INFORME	Constitución Política. Artículo 79. Artículo 113. Ley 489 de 1998 de 29 de diciembre de 1998. Artículo 3o. Principios de la funcion administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. Parágrafo. Los principios de la función administrativa artículo 4. Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la constitución política. Resolución 368 de 11 de marzo de 2014 del MADS Competencia asignada por el MADS a la ANLA Auto no. 1565 del 30 de abril de 2014 La ANLA avoca conocimiento de los expedientes correspondientes al proyecto "Recuperación ambiental del relleno sanitario El Carrasco", entregados por el Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB y la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga –CDMB	Constitución Política. Artículo 79. Artículo 113. Ley 489 de 1998 de 29 de diciembre de 1998. Artículo 3o. Parágrafo. Resolución 368 de 11 de marzo de 2014 del MADS Competencia asignada por el MADS a la ANLA Auto no. 1565 del 30 de abril de 2014.	Producto de la reunión y visita al relleno sanitario El Carrasco el día 25 de septiembre de 2018 , y revisión de información recabada durante el desarrollo del presente ejercicio auditor, este Órgano de Control, evidenció debilidades en el seguimiento y control de las actividades desarrolladas en el relleno sanitario El Carrasco por parte de la ANLA. Lo anterior se sustenta en los siguientes hechos: 1. La ANLA, no posee los diseños definitivos del Plan de cierre del denominado "Parque Contemplativo" (financiado por el AMB), el cual se estaba ejecutando y construyendo al momento de la visita realizada por este ente de control. 2. La ANLA desconocía del inicio de las labores de Plan de cierre "Parque Contemplativo"; la ANLA no realizó la revisión del proyecto, ni ejerció su autoridad respecto a negar o dar la viabilidad para el plan de cierre "Parque Contemplativo", además se desconoce si la opción que se encuentra en ejecución es la adecuada o no según la autoridad ambiental competente. 3. La ANLA, no se pronunció sobre la pertinencia o no de la construcción del Box Culvert sobre la quebrada El Carrasco. Lo anterior, teniendo en cuenta que la CDMB requirió en su momento una obra complementaria para "(...) la protección de las aguas de escorrentía superficial también contribuya a disminuir la probabilidad de ocurrencia de eventos de remoción, deslizamiento y/o licuación de las zonas clausuradas, en este sentido la obra propuesta tipo Box Coulvert para la protección y conservación de la Cañada El Carrasco permitiría reducir el riesgo de nuevos desplazamientos de la masa de residuos dispuestos históricamente" ; obra que no implicaba necesariamente un Box Culvert. 4. Al momento de la visita CGR del 25 de septiembre de 2018, se evidenció que la empresa EMAB S.A – E.S.P, estaba disponiendo residuos sólidos en la zona del Distrito Regional de Manejo Integrado – Bucaramanga, pese a existir una restricción para la disposición de dicha actividad en esta área.	Frente a los hechos antes expuestos, la CGR considera que sus causas tienen relación con presuntas debilidades y falencias en el desarrollo de las funciones misionales de evaluación, seguimiento y control a cargo de la ANLA; en cuanto a la evaluación y control ambiental de las actividades adelantadas en el relleno sanitario El Carrasco por parte de la EMAB S.A. E.S.P., teniendo en cuenta su poca presencia en el área del relleno, lo extendido en el tiempo de la emergencia sanitaria, sin que se observen acciones oportunas para la disminución de los riesgos ambientales y sociales que se desprenden de las situaciones antes observadas.	Como posibles efectos de las situaciones observadas se tiene las siguientes: 1. Aumento de los riesgos ambientales y sociales por las posibles contingencias que se puedan presentar al interior del relleno o en su área de influencia, debido al inadecuado manejo técnico en la cárcava 2 celda 4 y en general del relleno sanitario. Igualmente, se pueden presentar nuevas implicaciones ambientales relacionadas con una posible ampliación del relleno sanitario sobre la zona del Box Culvert y el área del DRMI por efecto del avance de la masa inestable. 2. Por otra parte, se presenta un deficiente seguimiento ambiental al relleno por parte de la ANLA, evidenciado en parte en la falta de oportunidad y eficiencia de imposición de medidas para la disminución de los riesgos identificados en el relleno sanitario y los que puedan derivar del manejo inadecuado del mismo, así como la posible ampliación del área de disposición de residuos solidos sobre la zona del Box Culvert y	Respecto a lo anteriormente descrito, la ANLA informa que a la fecha de 15 y 16 de noviembre de 2018, se encuentra adelantando "(...) una mesa de trabajo con el proyecto que pretende, entre otras cosas, dar claridad a aspectos relacionados con la actual ejecución del instrumento de manejo ambiental". En tal sentido, solicita un nuevo plazo para dar respuesta a la observación y que sería entregada a más tardar el día 22 de noviembre de 2018. Cabe señalar, que este Órgano de Control, concedió una prórroga para allegar la respuesta a la observación; sin embargo, la misma no fue allegada en la fecha referida.	ANLA
Hallazgo 13. Proceso de Entrega y Seguimiento Rellenos Sanitarios Doña Juana- Cucunubá - Praderas Del Magdalena - Nemocón-Carapacho (ANLA), VER INFORME	Decreto 3573 de 2011. Artículo 3. La Autoridad Nacional de Licencias Ambienta es ANLA cumplirá, les siguientes funciones: " 1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos. 2. Realizar el seguim ento de las licencias permisos y trámites ambientales".	Decreto 3573 de 2011. Artículo 3.	Una vez revisados en el SILA los expedientes de los rellenos Doña Juana (LAM7710-00), Cucunubá (LAM7749-00), Praderas del Magdalena (LAM7750-00), Nemocón (LAM7751-00) y Carapacho (LAM7752-00) se observan las siguientes irregularidades: □ En el expediente del relleno Doña Juana no se encontraron los informes semanales de avance que debe presentar el operador CGR Doña Juana, de las obligaciones impuestas a la UAESP mediante Resolución 813/2018. □ En el expediente del relleno de Cucunubá no se encontró informe técnico de la visita realizada los días 24, 25 y 26 de septiembre de 2018. □ En el expediente del relleno de Nemocon no se encontró programación de visita de identificación y seguimiento a la licencia ambiental, pese a que éste fue entregado a la ANLA en julio de 2018. □ En el expediente del relleno de Carapacho no se encontro informe técnico de la visita realizada los días 13 y 14 de agosto de 2018.	Ineficacia por parte de la ANLA para cumplir con las funciones atribuidas mediante Decreto 3573 de 2011 en cuanto al seguimiento oportuno y periódico de las licencias ambientales de los rellenos sanitarios a su cargo.	La gestión inadecuada de los rellenos sanitarios trae entre muchas consecuencias las siguientes. • Afectación a cuerpos de agua superficiales y/o acuíferos subterráneos por percolación de lixiviados • Deterioro de la calidad del aire • Afectación de la salud de las comunidades aledañas • Incendios accidentales • Contaminación del suelo	La Entidad en su respuesta señala que la Resolución 813 de 2018 no se encuentra ejecutoriada, sin embargo cuenta con información que ha presentado la UAESP sobre el manejo de la contingencia y cuenta con información detallada de las acciones relacionadas con bombeo de, construcción de chimeneas, control de olores y fumigación con productos biológicos y químicos para control del vector Mosca, cobertura de residuos, instalación de cobertura sintética y arcilla y fumigación con productos biológicos y químicos para control del vector Mosca en las zonas Optimización Fase I y Fase II, lo que le permite la toma de decisiones respecto de la gestión de operador y si hay lugar a requerimientos o sanciones aplicarlos. Para el caso de Cucunubá y Nemocon, no se allegaron los soportes para desvirtuar los hechos expuestos por lo que se mantiene el hallazgo.	

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible **- MADS y de las autoridades ambientales** en desarrollo de la política para el **manejo de los residuos sólidos en Colombia**

Hallazgo						Análisis de la respuesta de la entidad	Entidad(es) Responsable(s)
Situación	*Criterio*	*Fuente de Criterio*	*Evidencias y análisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estandar esperado para evaluar el desempeño	Corresponden a las normas, disposiciones, procesos,	Resultados obtenidos al aplicar las tecnicas de obtener la evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa,	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Hallazgo 14. Desempeño de la SSPD en la inspección vigilancia y control en el tema de residuos sólidos .VER INFORME	Decreto 990 de 2002 establece en el artículo "5o. FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA. (...) 1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados y sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad. (...) 8. Imponer las sanciones a quienes violen las normas a las que deben estar sujetas en los términos del artículo 81 de la Ley 142 de 1994 y artículo 43 de la Ley 143 de 1994. 9. Sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios. ( ) 11. Sancionar, en defensa de los usuarios y para proteger la salud y bienestar de la comunidad, a los alcaldes y administradores de aquellos municipios que presten en forma directa uno o más servicios públicos e invitar a una empresa de servicios públicos para que ésta asuma la prestación del servicio en los términos del numeral 6.4 del artículo 6o. de la Ley 142 de 1994. 12. Verificar que las obras, equipos y procedimientos de las empresas cumplan con los requisitos técnicos que hayan señalado los Ministerios. Las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se encuentran establecidas en el Decreto 990 de 2002, modificado por el Decreto 2590 de 2007.	Decreto 990 de 2002 Ley 142 de 1994 y artículo 43 de la Ley 143 de 1994.	En el presente proceso auditor, se evaluó la gestión de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –SSPD, a nivel territorial teniendo en cuenta que se han recibido quejas de incumplimientos de las Empresas prestadoras del servicio público de aseo en los departamentos Antioquia, Chocó y Santander, sin evidenciar un procedimiento que permita establecer la efectividad en los procesos sancionatorios que la entidad remitió como soporte de su función de vigilancia y control a nivel territorial. Se encuentran en trámite 31 procesos sancionatorios en Antioquia, 5 en Chocó y 7 en Santander, de los cuales 2 son por disposición final en Caucasia, lo que no es concordante con la cantidad de incumplimientos evidenciados por el equipo auditor en campo en departamentos como Chocó (en los municipios de Acandí, Capurganá, Alto Baudó, Bagadó, Bajo Baudó, Condoto, Litoral de San Juan, Jurado, Medio San Juan, Nóvita, Río quito y Sipí). De las multas impuestas se observa que 3 son por incumplimiento de la normatividad de disposición final, en el Departamento de Antioquia en el año 2016. Lo anterior evidencia bajo desempeño de la SSPD en el control y vigilancia para la disposición final de residuos sólidos; y su presencia en el territorio, además de falta de labores específicas de vigilancia y control en las zonas críticas del país, a pesar de que la entidad cuenta con la información de cantidad y ubicación de los botaderos a cielo abierto que existen en todo el país, no se observan sanciones en Departamentos como el Chocó donde en los sitios visitados se observaron personas habitando y separando la basura en el mismo sitio de disposición final (rellenos sanitarios de Acandí, Condoto, Medio San Juan, El Carmen da Atrato, Juradó, Medio Atrato y Niquí, botaderos a cielo abierto en Istmina, Quibdó, San Jose del Palmar y Unión Panamericana y Vasos de contingencias de Certiegui yTado)	Estos hechos se presentan por las debilidades en las labores de vigilancia y control que le asisten al a SSPD, no siendo efectivas y aumentando por los problemas de inadecuada disposición final de residuos sólidos por falta de gestión de las Autoridades competentes. Un impacto en la Política Nacional de Residuos Sólidos de Colombia, y el impacto que esta genera en el desarrollo del país y en el mejoramiento de estándares de vida para los pobladores del territorio Colombiano	Las debilidades observadas para la vigilancia y control de los sitios de disposición final y la imposición de medidas efectivas en el país por parte de la SSPD, incide negativamente en el manejo de los sitios de disposición final, el cumplimiento de la normatividad relacionada con la gestión de residuos sólidos en los rellanos sanitarios y la protección del medio ambiente.	La SSPD señala en su respuesta que las Direcciones Territoriales conocen de los recursos de apelación que interpongan los usuarios conforme los artículos 154 y 159 de la Ley 142 de 1994, relacionados con los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa, así como acciones de participación ciudadana que incluyen recepción de quejas (artículo 20 Decreto 990 de 2002). Si se trata de riesgos inminentes se da traslado a las Superintendencias Delegadas para ser atendida de acuerdo a las funciones, como sucedió con el caso del relleno Doña Juana y el Carrasco. Considera que las facultades no solo se circunscriben a imponer sanciones a los prestadores, sino también a las acciones que se realizan en el marco de la inspección y vigilancia. Relaciona las acciones realizadas en los años 2017-2018 así: En el departamento del Chocó se realizaron 7 visitas a prestadores en el año 2018, 4 evaluaciones integrales, mesa de trabajo el 20 y 21 de marzo de 2018 con asistencia del MVCT y mesas de trabajo con los alcaldes de 15 municipios. Se ha solicitado información sobre inversiones y proyectos de residuos sólidos a 13 municipios y a la empresa PDA Aguas del Chocó SA ESP. Para el mismo departamento cursan 5 investigaciones y 3 procesos con sanción. Evaluada la respuesta de la Entidad y los documentos anexos se observa que se han realizado gestiones en el Departamento del Chocó tendientes a realizar el seguimiento y control como función de la Superintendencia, sin embargo la Entidad reconoce que es necesario agilizar los procedimientos de los procesos sancionatorios para el Departamento del Chocó y considera proferir los actos administrativo antes de que termine el año 2018, lo que evidencia que es procedente la confirmación del hallazgo como administrativo, con el fin de que se establezcan acciones de mejora en la gestión de [illegible]	SSPD
Hallazgo 15 Información SUI – SSPD. VER INFORME	LEY 489 DE 1998 DE 29 DE DICIEMBRE DE 1998. ARTICULO 3o. PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. PARAGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular. DECRETO 902 DE 2002. ARTÍCULO 5o FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA. Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las hagan sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994, 689 de 2001 y demás leyes que las adicionen, modifiquen o sustituyan, estarán sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos. Son funciones de ésta, las siguientes (...) 14. Establecer, administrar, mantener y operar el Sistema Único de Información. 15. Elaborar el formato único de información que sirva de base para alimentar el Sistema único de Información. (...) [illegible]	LEY 489 DE 1998 DECRETO 902 DE 2002. CONPES 3874 DE 2016 Numeral 5.3 Plan de acción	La información relacionada con la gestion de residuos sólidos recopilada y administrada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –SSPD, constituye un insumo para los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento de Planeación Nacional -DNP y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA, para la toma de decisiones y definición de política pública, grosso modo, se citan dos casos de especial importancia y relevancia: i) Diseño y formulación del documento CONPES 3874 "Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos" y ii) Modificación de la tarifa del servicio de aseo del Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A E.S.P. 1. Diseño y formulacion del documento CONPES 3874 de 2016: De acuerdo a cálculos aportados por el Departamento Nacional de Planeación –DNP, en el documento CONPES 3874 de 2016, para el año 2030 se presentaría en el país un déficit de capacidad instalada en los rellenos sanitarios. Igualmente, el documento describe que "El 38% (71) del total de sitios de disposición final de residuos cuentan con una vida útil menor a 3 años (SSPD, 2015) de acuerdo con su licencia ambiental". Referente a lo anterior, y según la información contenida en el CONPES cuya fuente es la SSPD, a la fecha de formulación del CONPES mencionado "Existen actualmente 164 sitios de disposición final inadecuados, de acuerdo con la Superintendancia de Servicios Públicos Domiciliarios" Ahora bien, en el CONPES no se definen los términos en que esta expresada la vida útil de los rellenos sanitarios, es decir, no queda explícito si la vida útil hace referencia a la establecida por el instrumento ambiental o la capacidad del relleno en términos de volumen y/o la relación del volumen con la tasa de [illegible]	Las anteriores situaciones se presentan presuntamente por la deficiente gestión en el proceso de planeación de la política y al entendimiento de roles, atendiendo a los objetos misionales de los mismos, además de una débil coordinación institucional para abordar la estrategia de información y debilidades en los mecanismos de control y validación de la información que es reportada.	El problema detectado en el diagnóstico de la política sobre debilidades de información, oportunidad y calidad de la misma, no contribuyen a un proceso de toma de decisiones sólida basada en datos e información actualizada, completa y confiable que permitan sustentar la toma de decisiones y generen ambientas confiables para el monitoreo.	Con relación al ítem i) la SSPD informa que se implementó un plan de acción relacionado con las acciones administrativas o correctivas y que sirvió de soporte para el Hallazgo 23-2017 de este Órgano de Control, sin embargo, a partir de la información analizada la información se encuentra en un estado incompleto. Con relación al ítem ii), la SSPD describe la implementación de módulos que evitan la duplicidad de la información y de la aplicación de reglas de validación que mitigan el riesgo de que se reporten datos que puedan afectar la información; sin embargo, en la información allegada a este Órgano de Control se observaron datos reportados erróneamente afectando la calidad de la información suministrada. Con relación al ítem iii), la SSPD describe que en el marco de sus funciones de inspección y vigilancia ha ejecutado diferentes acciones en lo corrido del año 2018 en los municipios de Unguía, Río Iro, Alto Baudo, sin embargo, tal como se observó, la información revisada por este Órgano de Control presenta rezagos. Con relación al ítem iv), la SSPD describe que durante el 2018 ha realizado acciones para garantizar la calidad de información y el proceso estadístico, asimismo, a partir de la reunión con el DANE la Oficina Asesora de Planeación y la Dirección Técnica de Aseo, inicio la construcción de los documentos metodológicos de acuerdo con los lineamientos dados por el DANE. Por lo anterior y otras consideraciones expuestas en la respuesta, se da por desvirtuado el presente ítem.	

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeno del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades ambientales en desarrollo de la política para el manejo de los residuos sólidos en Colombia

Hallazgo						*Análisis de la respuesta de la entidad*	*Entidad(es) Responsable(s)*
Situación	*Criterio*	*Fuente de Criterio*	*Evidencias y análisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estandar esperado para evaluar el desempeno	Corresponden a las normas, disposiciones, procesos.	Resultados obtenidos al aplicar las tecnicas de obtencion a evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa.	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Hallazgo 16. Vida útil de los rellenos sanitarios, VER INFORME	LEY 489 DE 1998 ARTICULO 3o. PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. DECRETO 1784 DEL 02 DE NOVIEMBRE DEL 2017 - MVCT (...) Artículo 2. Adiciónense los numerales 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95 Y 96 al artículo 2.3.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, los cuales quedaran así: 96. Vida Útil remanente. Es la capacidad del relleno sanitario, expresada en unidad de tiempo, resultado de la relación entre el volumen remanente y la tasa de disposición. RESOLUCIÓN CRA 720 DE 2015 ARTÍCULO 28. Costo de Disposición Final (CDF). El costo máximo a reconocer por la actividad de disposición final, está dado por: (...) Paragrafo 4. Todo sitio de disposicion final debera reportar anualmente al Sistema Único de Información (SUI), su [illegible]	LEY 489 DE 1998 DECRETO 1784 DEL 02 DE NOVIEMBRE DEL 2017 - MVCT RESOLUCIÓN CRA 720 DE 2015 DECRETO 990 DE 2002 CONPES 3874 DE 2016 5.3. Plan de acción	La informacion relacionada con la gestión de residuos sólidos recopilada y administrada por la Superintendencia de Servicios Públicos, Domiciliarios –SSPD, constituye un insumo para los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento de Planeación Nacional -DNP y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA, para la toma de decisiones y definición de política pública, grosso modo, se citan dos casos de especial importancia y relevancia: i) Diseño y formulación del documento CONPES 3874 "Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos" y ii) Modificación de la tarifa del servicio de aseo del Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A E.S.P . 1. Diseño y formulacion de documento CONPES 3874 de 2016: De acuerdo a cálculos aportados por el Departamento Nacional de Planeación –DNP, en el documento CONPES 3874 de 2016, para el año 2030 se presentaría en el país un déficit de capacidad instalada en los rellenos sanitarios. Igualmente, el documento describe que "El 38% (71) del total de sitios de disposición final de residuos cuentan con una vida útil menor a 3 años (SSPD, 2015) de acuerdo con su licencia ambiental" . Referente a lo anterior, y según la información contenida en el CONPES cuya fuente es la SSPD, a la fecha de formulación del CONPES mencionado "Existen actualmente 164 sitios de disposición final inadecuados, de acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios" . Ahora bien, en el CONPES no se definen los términos en que esta expresada la vida útil de los rellenos sanitarios, es decir, no queda explicito si la vida útil hace referencia a la establecida por el instrumento ambiental o la capacidad del relleno en términos de volumen y/o la relación del volumen con la tasa de [illegible]	Las anteriores situaciones se presentan por la deficiente gestión por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliaros -SSPD, en cumplimento de sus funciones y en la administración de SUI, bajo los principios de eficacia y eficiencia; igualmente, se presentan debilidades en gestiones tendientes a garantizar la calidad y oportunidad de la información del SUI.	Por lo tanto, no considerar la vida útil de los rellenos sanitarios en términos de capacidad remanente, genera inconsistencias en el análisis de la información para la toma de decisiones y definición de política pública relacionada con la gestión de los residuos sólidos en el país. Como ya se referenció antes, la información fue empleada en el diseño y formulación del documento CONPES 3874 de 2016 y la modificación de la tarifa del servicio de aseo del CGR - Doña Juana S.A E.S.P. Asimismo, a debilidades expuestas en relación con la información dela vida útil de los rellenos sanitarios, van en contravía de los objetivos CONPES 3874 de 2016 y de las obligaciones contempladas en el mismo para la SSPD. La información suministrada por la SSPD, no es oportuna y de calidad lo cual repercute en los procesos de planeación para la gestión de residuos sólidos y de seguimiento por parte de los Entes de Control.	Después de lo anterior expuesto y de a respuesta de la Entidad, es importante aclarar que, la presente observación versa en la importancia de la información que administra y suministrada por la SSPD para la gestión de residuos sólidos en el país y a partir de la cual se toman decisiones de política pública y es utilizada por Órganos de Control, entre otras entidades para el ejercicio de sus funciones; en consecuencia, la observación deja ver que la información mostra serias dificultades en cuanto a la oportunidad y calidad, dados los rezagos, duplicidad e información incoherente. En segundo ugar, se muestran dos ejemplos en los cuales la información de la SSPD asumió un rol de importancia, a saber: Diseño y formulación del documento CONPES 3874: el CONPES establece la necesidad de realizar inversiones complementarias para Ampliación de vida útil de rellenos existentes y construcción de rellenos sanitarios nuevos, como se describió en el CONPES y lo ratificó la SSPD en su respuesta, la vida útil de los rellenos sanitarios que permitió estimar los recursos que deben invertirse, se obtuvo de la establecida en el instrumento ambiental. Ahora bien, la Resolución CRA 720 de 2015 establece que se deberá reportar anualmente al Sistema Único de Información (SUI), su capacidad de disposición, que, si bien no establece las unidades, el termino capacidad hace referencia a cantidad y no a los años del instrumento ambiental. En tal sentido, la SSPD informa que estandarizó la información de la vida útil de los rellenos sanitarios, a partir del diseñó un procedimiento para determinar la vida útil de los rellenos sanitarios a partir de la diferencia entre la vida útil en años del diseño y a vida actual en años, se determina la vida útil remanente; también, relaciona que con la estandarización se obtuvo el informe Anual de Disposición Final que ha servido de base para el CDNPES 3530 de 2008 y 3874 de 2016.	
Hallazgo 17. Cobro por disposición final y tratamiento de lixiviados, VER INFORME	DECRETO 902 DE 2002 ARTÍCULO 5o. FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA. Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las hagan sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994, 689 de 2001 y demás leyes que las adicionen, modifiquen o sustituyan, estarán sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos. Son funciones de ésta, las siguientes 1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados y sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad. (...) Ley 142 de 1994 Artículo 25. Concesiones, y permisos ambientales y sanitarios. Quienes presten servicios públicos requieren contratos de concesión, con las autoridades competentes según la ley, para usar las aguas; para usar el espectro electromagnético en la prestación de servicios públicos requerirán licencia o contrato de concesión. Deberán además, obtener los permisos ambientales y sanitarios que la índole misma de sus actividades haga necesarios, de acuerdo con las normas comunes. (...) Decreto MVCT 1077 de 2015 Artículo 2.3.2.2.1.12. Permisos ambientales. Quienes presten el servicio público de aseo deberán obtener los permisos, [illegible]	Ley 142 de 1994 DECRETO 902 DE 2002 Decreto MVCT 1077 de 2015 RESOLUCIÓN CRA 1890 DE 2011	De acuerdo al parágrafo de la Artículo 3 de la Resolución 1890 de 2011, para trastadar el cobro por disposición final a los usuarios de los servicios públicos de aseo, os rellenos sanitarios deben estar debidamente licenciados. En ese orden de ideas y con la información de rellenos sanitarios allegada por la SSPD, se observa que los operadores relacionados en el siguiente cuadro, realizan cobro por disposición final (CDF), de acuerdo con el artículo 28 de la Resolución CRA 720 de 2015. Igualmente, se solicitó a la SSPD la relación de recursos recaudados por las empresas relacionadas en el cuadro anterior, bajo la figura de costo de disposición final (CDF) y costo por tratamiento de lixiviados (CTL) del CENTRO DE GERENCIAMIENTO DE RESIDUOS DOÑA JUANA S.A. E.S.P. CGR-DJ; sin embargo, la SSPD, reportó el costo por CDF por tonelada mensual y no el total de las toneladas acumuladas en el año de servicio de 2015 a junio de 2018. Así mismo, no se allegó el valor recaudado por el CENTRO DE GERENCIAMIENTO DE RESIDUOS DOÑA JUANA S.A. E.S.P. por concepto de CTL. Cabe agregar, que CGR-DJ, no está facultada para realizar el cobro por Tratamiento de Lixiviados – CTL ; toda vez, que requiere de un permiso de vertimientos para realizar el cobro. Lo anterior, en concordancia con la normatividad ambiental colombiana y el anexo II, que trata la Resolución CRA 720 de 2015 en su Artículo 32. Costo de tratamiento de Lixiviados (que establece la necesidad de tratamiento de lixiviados por objetivos definidos por la autoridad ambiental; por ende, se requiere de un permiso de vertimiento debidamente autorizado por la autoridad ambiental). (Ver observación 19. Gestión Interinstitucional- Modificación tarifa del servicio de aseo – RSDJ)	A pesar de las consideraciones que ha definido la Autoridad Ambiental sobre el tema, lo anteriormente expuesto, se presenta ante deficientes en los controles por parte de la SSPD en su función de vigilancia y control en la aplicación de la regulación de servicio público de aseo.	El no cumplimiento de la normatividad aplicable, relacionada con la gestión de los residuos sólidos afectan de forma directa a los usuarios y las acciones administrativas que propendan por el medio ambiente.	Revisada la Evaluación Integral realizada por la SSPD a operador CGR Doña Juana en el año 2017, se encuentra que la Superintendencia conoce de los resultados de facturación y recaudo porque en el informe seña a: "Respecto a los aspectos comerciales de CGR Doña Juana S.A. E.S.P., la sociedad contratada para realizar la auditoría externa de gestión y resultados vigencia 2016, Factor da Producción S.A.S. señaló lo siguiente: "4.1 Facturación y recaudo La empresa CGR DOÑA JUANA S.A. E.S.P., le factura mensualmente a la UAESP su remuneración por: disposición final de los residuos sólidos (número de toneladas dispuestas) y por tratamiento de lixiviados. La relación comercial con los concesionarios del distrito, municipios y particulares que disponen en el relleno sanitario Doña Juana la tiene la UAESP y no la empresa auditada." Sin embargo, no evalúa la gestión del operador en este aspecto siendo un tema relevante en el análisis del estado de la situación financiera. La SSPD concluye que a partir de las actuaciones relacionadas en la respuesta ha cumplido con el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control; empero, no desvirtúa su débil gestión para establecer la viabilidad o no de los cobros por CDF y CTL descritos en a observación, en desacuerdo con su función de "(...) Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos (...)".	

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades ambientales en desarrollo de la política para el manejo de los residuos sólidos en Colombia

Hallazgo						*Analisis de la respuesta de la entidad*	*Entidad(es) Responsable(s)*
Situación	*Criterio*	*Fuente de Criterio*	*Evidencias y análisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estándar esperado para evaluar el desempeño	Corresponden a las normas, disposiciones, procesos	Resultados obtenidos al aplicar las técnicas de obtener la evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa.	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Hallazgo 18. Devoluciones en la actividad de aprovechamiento - SSPD, VER INFORME	Ley 142 de 1994 ARTICULO 148. REQUISITOS DE LAS FACTURAS. "(...) No se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario". El Decreto 990 de 2002, establece en el artículo 5 las funciones de la Superintendencia. Y señala en el numeral 33 "33. Vigilar y controlar la correcta aplicación del régimen tarifario por parte de los prestadores." CONPES 3874 DE 2016 Numeral 5.3. Plan de acción 5.3.4. Mejorar el reporte, monitoreo verificación y divulgación de la información sectorial para el seguimiento de la política pública referente a la gestión integral de residuos sólidos	Ley 142 de 1994. El Decreto 990 de 2002.	En el transcurso de la presente auditoría, se evidenciaron debilidades en el proceso para el reporte de las toneladas efectivamente aprovechadas por parte de los prestadores del servicio de aprovechamiento en el Sistema Único de Información –SUI y del proceso de reversiones en el mismo. Sobre la base de las consideraciones anteriores, este Órgano de control observó que, se han presentado dificultades en el reporte de las toneladas efectivamente aprovechadas en el SUI, al respecto la Superintendencia de Servicio Públicos Domiciliarios SSPD, refiere que "(...) se han generado un alto volumen de reversiones ya sea por errores de digitación, errores en los soportes o malinterpretación del esquema". (Subrayado fuera de texto) Ahora bien, con relación a las reversiones, la SSPD informa que mediante Resolución SSPD 20171000204125 de 2017, estableció el procedimiento para la reversión de los reportes realizados en el SUI, por parte de los prestadores del servicio de aprovechamiento. Dicho procedimiento no contempló que para el servicio de aprovechamiento no se posee una reglamentación definida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA, para la devolución o no de los dineros recaudados a los suscritores del servicio de aseo, por medio de la facturación de las empresas de no aprovechables y que pueden o no haberse trasladado a los prestadores del servicio de aprovechamiento. Como se observa, la reversión puede realizarse después de realizarse al cobro o una vez los recursos han sido trasladados a los prestadores del servicio de aprovechamiento, generando reproceso e interpretaciones del esquema por falta de reglamentación. Para profundizar en lo anteriormente descrito, se analizó el caso para la ciudad de Bogotá, indagando en la SSPD sobre el procedimiento establecido para tal finalidad, así como algunos [illegible]	Las anteriores situaciones se presentan presuntamente por debilidades de las SSPD en la gestión Sistema Único de Información - SUI, para la validación oportuna de los reportes realizados por los prestadores del servicio de aprovechamiento. Igualmente, se observan debilidades en la elaboración de un procedimiento que incluya dentro de la reversión el proceso de devolución o no, a los suscritores del servicio público de aseo. Por otra parte se observa la falta de coordinación interinstitucional para la definición de la normatividad aplicable en caso de reversión por toneladas aprovechadas de los prestadores del servicio de aprovechamiento. Adicionalmente las dificultades en el reporte se deben a falta de seguimiento y acompañamiento a los prestadores del servicio de aprovechamiento, que permitan interiorizar el manejo de los formatos y de la información de soporte para el [illegible]	La inexistencia de procedimiento la reversión y la posible devolución de los dineros recaudados por la actividad de aprovechamiento, genera desconfianza en el esquema establecido, así como incertidumbre financiera para los actores del servicio, igualmente, afecta negativamente el cumplimiento de los objetivos del CONPES 3874 de 2016 en el ámbito de la gestion integral de residuos sólidos como política nacional de interés social, económico, ambiental y sanitario y su avance hacia el modelo de economía circular.	LA SSPD manifiesta en su respuesta que "la Comision de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, regulo "La devolución de cobros no autorizados para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, como criterio general de protección de los derechos de los usuarios en los relativo a la factura", a través de la Resolución CRA 294-2004, modificada por la Resolución CRA 659-2013 y por lo tanto este es el procedimiento para el manejo del tema de devoluciones, que es el mismo que manejan todos los prestadores de servicios públicos y todos tienen el mismo tratamiento; sin embargo en el evento en que exista una variación significativa entre el valor de las toneladas de residuos aprovechados sin aforo y aquellas con aforo debe de oficio (Prestador del servicio o la SSPD) reportarlo de manera que se le devuelvan los recursos al usuario. (Subrayado nuestro) Para poder llevar a cabo este procedimiento que permite determinar si existe esa variación significativa la SSPD, se cuenta con la información del SUI, que es la plataforma que debe proporcionar el insumo para llevar a cabo ese procedimiento, no obstante éste no está reflejando la información adecuada porque los recicladores no la están ingresando como corresponde, ante esa deficiencia la SSPD viene trabajando en establecer nuevos formularios de mejor y más sencillo manejo para el reciclador, además viene trabajando en talleres de capacitación a nivel nacional, campañas para que estos se inscriban en el RUPS, lo cual según los resultados que señala en el documento de respuesta permite conocer los avances de este proyecto. Sin embargo, este Ente de Control tuvo conocimiento de las quejas da varios recicladores (A nivel nacional) que ha generado conflictos de orden social y económico, en el sentido en que las toneladas realmente aprovechadas aforadas en las ECAS resultan ser mayores que las toneladas de residuos aprovechables no aforados por suscriptor y estos consideran que el operador tiene un valor de toneladas de residuos [illegible]	
Hallazgo 19. Relleno sanitario Rediba - Valoración de impactos ambientales y sociales - sentencia T-227 DE 2017 Corte Constitucional , VER INFORME	CONSTITUCION POLITICA. ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines" SENTENCIA T-227 de 2017 de la Corte Constitucional, QUINTO.- ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional de Santander que, en ejercicio de sus funciones: (...) 3.1. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta Sentencia, realice una valoración de los impactos ambientales y sociales que ha tenido la construcción y operación del relleno sanitario de Patio Bonito y, con base en ella, ejecute una revisión de los términos en los cuales se concedió la licencia ambiental, determinando si resulta necesario modificar o revocar, total o parcialmente, dicho acto administrativo. (...) LEY 99 DE 1993. En el Artículo 31 en relación con las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales-CARS, establece: "(...) 2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente (...)	CONSTITUCION POLITICA SENTENCIA T-227 de 2017 de la Corte Constitucional Decreto 2041 de 2014 del MADS compilado en el Decreto 1076 de 2015	Una vez analizada la información allegada por la Corporación Autónoma de Santander –CAS, en relación con el cumplimiento del inciso 3.1 del numeral QUINTO de la SENTENCIA T-227 DE 2017, de la Honorable Corte Constitucional, se pueden observan que la CAS en el desarrollo de la "valoración de los impactos ambientales y sociales", incurrió en deficiencias frente a lo ordenado por la Corte en la Sentencia que nos ocupa: En contexto: a) Mediante Resolución 00342 del 31 de mayo de 2018, la CAS acoge el "Informe técnico Sentencia T-227 de 2017" de fecha 15 de diciembre de 2017, esa Autoridad Ambiental en el aparte denominado consideraciones, refiere lo siguiente. "Frente al numeral 3.1. De acuerdo a la inspección ocular realizada, las consideraciones anteriormente expuestas, como el análisis efectuado a la problemática establecida por la Corte Constitucional y normatividad ambiental vigente, esta Entidad determina que no resulta necesario Revocar Total o Parcialmente la Resolución DGL No. 1121 de noviembre 27 de 2014; pero si se deben hacer algunas modificaciones a manera de ampliar algunas medidas de compensación que más adelante se detallaran. Por lo tanto, se da por cumplido este requerimiento". Subrayado fuera de texto. b) La Corte dispuso que, con base a la valoración de los impactos ambientales y sociales, se (...) ejecute una revisión de los términos en los cuales se concedió la licencia ambiental, determinando si resulta necesario modificar o revocar, total o parcialmente, dicho acto administrativo". Subrayado fuera de texto. c) Además, la Corte Construccional resalta la idoneidad de la CAS para ejecutar la valoración como se observa en el numeral 12.22 de la citada "(...) que, en este caso, es la Corporación Autónoma Regional de Santander la autoridad [illegible]	De los anteriores planteamientos se deduce, que la Corporación no empleó todas las herramientas técnicas disponibles que garantizaran el cumplimiento técnico y riguroso de lo ordenado por la Corte constitucional, respecto a una valoración de los aspectos ambientales y sociales. Cabe agregar que, la valoración ordenada, guarda estrecha relación con la justicia ambiental en su dimensión distributiva y los derechos tutelados por el Tribunal. Además, dicha valoración serviría de base para determinar la necesidad o no, de modificar o revocar, total o parcialmente, el acto administrativo que otorgó la Licencia Ambiental al relleno sanitario o la aplicación del principio de precaución.	Las situaciones antes expuestas se presentan por debilidades expuestas para el desarrollo de la valoración de impactos ambientales, se presentan a causa de la deficiente gestión de las herramientas técnicas, recursos humanos y financieros a su disposición, y de su desempeño como autoridad ambiental en el área de su jurisdicción.	Respecto a lo anteriormente descrito, la CAS informa que "(...) mediante oficio radicado CAS No. 80.10.08027.2018 de Octubre 23 de 2018, se envió comunicación a la Honorable Magistrada, Doctora Ruth Elena Galvis Vergara del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, donde nuevamente se le manifiesta que la CAS dio cumplimiento al inciso 3.1 del numeral Quinto de la Sentencia T-227 de 2017". Igualmente, informa que (...) a la fecha no ha habido por parte de la Corte Constitucional ni del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, alguna objeción al informe y/o cumplimiento por parte de la CAS. (...) Después analizar las consideraciones expuestas por la CAS, las mismas no aportan elementos técnicos que controviertan la observación realizada por este Órgano de Control, y no examinan el desempeño de la entidad en la elaboración de la valoración de impactos ambientales y sociales ordenados por la Honorable Corte Constitucional.	CAS

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades ambientales en desarrollo de la política para el manejo de los residuos sólidos en Colombia

Hallazgo						*Análisis de la respuesta de la entidad*	*Entidad(es) Responsable(s)*
Situación	*Criterio*	*Fuente de Criterio*	*Evidencias y análisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estándar esperado para evaluar el desempeño	Corresponden a las normas disposiciones, procesos,	Resultados obtenidos al aplicar las técnicas de obtener la evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa,	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Hallazgo 20. Seguimiento a sitios de disposición final y de aprovechamiento – municipio de San Gil, VER INFORME	CONSTITUCION POLITICA. ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. LEY 99 DE 1993. En el Artículo 31 en relación con las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales-CARS, establece: (...) 2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente; (...) 12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. (...) Decreto 2041 de 2014 del MADS	CONSTITUCION POLITICA LEY 99 DE 1993. Decreto 2041 de 2014 DECRETO 1784 DEL 02 DE NOVIEMBRE DEL 2017	Producto de la visita y revision de información obtenida durante el desarrollo de la auditoría, este Órgano de Control, evidenció deficiencias en el ejercicio de las funciones de autoridad ambiental por parte de la Corporación Autónoma de Santander –CAS, en relación con el seguimiento y el cumplimiento de la normatividad para los sitios de disposición final Relleno sanitario EL CUCHARO, operado por ACUASAN E.I.C.E - E.S.P. y Relleno sanitario de EMPSACOL S.A.S. E.S.P; igualmente, a la Planta de aprovechamiento de residuos orgánicos y reciclables – ECOSANGIL S.A.S.E.S.P. lo anterior, se pone de manifiesto a continuación: - Durante la visita a los sitios descritos, los cuales colindan, se observó presencia de vectores (aves carroñeras y moscas). De acuerdo a lo referido por cada una de las personas que recibió de la visita en cada uno de los sitios, es que los vectores son producto del mal manejo del sitio vecino. - En el relleno sanitario denominado EL CUCHARO, se observo dispersión de basuras en pequeñas cantidades; de acuerdo a lo informado, se recogen diariamente; no tiene instalados cercos para su control generando desechos fuera del área de disposición. El relleno EMPSACOL S.A.S. E.S.P tiene instalados cercos para el control dispersión de basuras; sin embargo, se observó desechos en un volumen considerable dispersa en zona sin cercos. - En la planta ECOSANGIL S.A.S.E.S.P el control de olores es deficiente; tal como quedó registrado en el acta de visita. - En el relleno EL CUCHARO realiza fulminación para el control de moscas dos (2) veces por semana, mientras que EMPSACOL S.A.S. E.S.P dos (2) veces por día (según lo informado en la visita). En la planta de ECOSANGIL se observó una mayor presencia de moscas. - Tanto EL CUCHARO como EMPSACOL S.A.S. E.S.P, se está utilizando productos químicos para facilitar la sedimentación, en la visita no se evidenció permiso de la CAS para la aplicación de [illegible]	Las situaciones descritas presuntamente se presentan por debilidades expuestas para el ejercicio como máxima autoridad ambiental de su jurisdicción por parte de la Corporación Autónoma de Santander –CAS, para el seguimiento a los sitios de disposición final y de aprovechamiento, así como, la gestión administrativa que le dieron viabilidad a la ejecución de la planta del municipio de Oiba, se presentan a causa de la deficiente gestión de su recurso humano y tecnico a su disposición.	Las debilidades en el seguimiento, pueden llegar a afectar población vecina y con ello vulnerar el derecho a disfrutar de un ambiente sano[1], y de la imposición de medidas adicionales a las contempladas inicialmente, que se ajusten a las necesidades reales de los proyectos objeto de seguimiento. Aunado a lo anterior, impide la identificación de impactos directos, acumulativos y/o no declarados sobre el medio y la población expuesta.	Respecto a lo anteriormente descrito, la CAS informa que "(...) procederá a programar y realizar la primera semana del mes de Diciembre del año en curso, visitas de inspección ocular de seguimiento ambiental a los sitios de disposición final (...)". Por otra parte, informa que respecto a la planta de aprovechamiento de residuos orgánicos y reciclables del municipio de Oiba, (...) la información requerida debe ser solicitada a la Subdirección de Planeación y Ordenamiento Ambiental de la CAS, ya que dicho proyecto aún no se encuentra en operación y la CAS, tiene un convenio actual para la construcción del tendido eléctrico y de acueducto". Subrayado fuera de texto. Con referencia a lo anterior, se observa que la CAS realizará visitas a los sitios de disposición descritos en la observación. Así mismo, refiere que se debe solicitar información relacionada con planta de aprovechamiento de residuos orgánicos y reciclables del municipio de Oiba a la Subdirección de Planeación y Ordenamiento Ambiental de la CAS; en este punto, es importante mencionar que las consideraciones anteriores hacen parte de las observaciones del presente proceso auditor, por lo tanto, la presente observación no es una solicitud de información, sino una observación en la que se muestran presuntas debilidades presentadas por la CAS en la gestión administrativa y el seguimiento y control de los sitios de disposición final.	
Hallazgo 21. Permiso de ocupación de cauce Quebrada el Carrasco, VER INFORME	CONSTITUCION POLITICA. ARTICULO 8o. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. ARTICULO 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. LEY 99 DE 1993. En el Artículo 31 en relación con las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales-CARS, establece: (...) 9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;	CONSTITUCION POLITICA. LEY 99 DE 1993 Decreto 1076 de 2015	Producto de la reunión y visita del día 25 de septiembre de 2018 , y revisión de información recabada durante el desarrollo del presente ejercicio auditor, este Órgano de Control, evidenció debilidades en la evaluación del permiso de ocupación de cauce de la Quebrada el Carrasco, otorgado mediante Resolución 0882 del 17 de octubre de 2017 de la CDMB, a la Empresa de Aseo de Bucaramanga- EMAB S.A – ESP, para la "(...) construcción de las obra hidráulicas tipo "box culvert" con el fin de conducir y proteger las aguas lluvias y de escorrentía de la zona sur que vierte al drenaje el carrasco ubicado en el predio el carrasco (...)" . Resulta oportuno, contextualizar la necesidad de la construcción de la obra, de acuerdo a lo descrito por la CDMB, en el Concepto Técnico de cauce OC-00147-2017 que da viabilidad al permiso de ocupación de cauce, a saber. "Así mismo, producto de las labores de seguimiento y control realizadas por la CDMB en el sitio de disposición final de residuos sólidos El Carrasco, ha quedado en evidencia el desplazamiento de la masa de residuos dispuesta desde la declaratoria de la primera emergencia sanitaria en el año 2011 hasta antes de la puesta en funcionamiento de la Celda 4 Cárcava 2 sobre el antiguo dique construido sobre la Cañada El Carrasco, por lo que se requiere, en el marco de la gestión de riesgo de desastres establecida en la Ley 1523 de 2012, una obra complementaria que aparte de garantizar la protección de las aguas de escorrentía superficial también contribuya a disminuir la probabilidad de ocurrencia de eventos de remoción, deslizamiento y/o licuación de las zonas clausuradas, en este sentido la obra propuesta tipo Box Coulvert para la protección y conservación de la Cañada El Carrasco permitiría reducir el riesgo de nuevos desplazamientos de la masa de residuos dispuestos históricamente". Subrayado fuera de texto En [illegible]	Las situaciones descritas se presentan presuntamente por debilidades en la evaluación técnica del permiso de ocupación de cauce y posterior otorgamiento mismo, se presenta por la falta de rigurosidad en la evaluación de la solicitud del permiso a partir de los elementos técnicos, ambientales y contextuales, y de revisión documental, necesaria para garantizar que la obra propuesta cumplirá con el objetivo planteado de protección de las aguas de escorrentía y la disminución de la probabilidad de ocurrencia de eventos de remoción en nada y/o desplazamiento de las zonas clausuradas o en las activas. Es evidente entonces, la deficiente gestión de la Corporación de su recurso humano, técnico y financiero a su disposición.	El otorgamiento de un permiso sin una evaluación rigurosa, no permite: a) Realizar requerimientos que complementen los estudios allegados, b) Requerir estudios complementarios, c) La imposición de medidas adicionales ajustadas a las necesidades de la obra y d) La toma de decisiones que propendan por la protección del derecho a disfrutar de un ambiente sano	Respecto a lo anteriormente descrito, la CDMB en su respuesta informa que "(...) acepta los planteamientos y/o argumentos técnicos esbozados por el ente de control. (...)". Adicionalmente, a CDMB refiere algunos argumentos técnicos en ejercicio de su derecho a la contradicción y defensa, de los mismos se extracta lo siguiente: El permiso de ocupación de se otorgó con el único fin de conducir y proteger las aguas lluvias y de escorrentía de la zona sur que vierten en el drenaje El Carrasco. - La CDMB, ante la inmediatez y la urgencia en la necesidad de la adopción de medidas efectivas tendientes al fin en mención, aprobó la obra propuesta tipo Box Coulvert. - Debido a la pérdida del eje del drenaje El Carrasco, la inminente afectación de la fuente hídrica y la zona del DRMI por los procesos de remoción en masa del costado nor-oriental (celdas 1, 2 y zona de extracción del cárcava 1), la CDMB concluye que es viable la aprobación de la obra propuesta tipo Box Coulvert. En cuanto a flujos no controlados desviados, es la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, la encargada de garantizar su control. - La obra tipo Box Coulvert, propone garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental que propende por la preservación y protección de la fuente hídrica y su línea de drenaje y la zona del DRMI. - El análisis de estabilidad de toda el área del sitio de disposición final El Carrasco, debe ser objeto de seguimiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA. Con referencia a lo anterior, se observa que la CDMB no aporta argumentos técnicos y/o administrativos de fondo para desvirtuar la observación realizada por este Organo de Control.	CDMB

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades ambientales en desarrollo de la **política para el manejo de los residuos sólidos en Colombia**

Hallazgo						*Análisis de la respuesta de la entidad*	*Entidad(es) Responsable(s)*
Situación	*Criterio*	*Fuente de Criterio*	*Evidencias y análisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estándar esperado para evaluar el desempeño	Corresponden a las normas, disposiciones, procesos,	Resultados obtenidos al aplicar las técnicas de obtener la evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa,	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Hallazgo 22. Seguimiento a los sitios de disposición final de residuos sólidos generados en los municipios de jurisdicción de Codechoco, VER INFORME	Ley 99 de 1993 Estableció en el articulo 31 que eran funciones de las CAR: "...2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazades por el Ministerio del Medio Ambiente 9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva; 12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gasaosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones autorizaciones y salvoconductos; 17) Imponar y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las	Ley 99 de 1993, Artículo 31 unciones de las CAR: 2, 9, 12,17. CONPES 3874 de 2016.	Resultado de la visita y revisión de información obtenida durante el desarrollo de la presente auditoría, este Órgano de Control, evidenció deficiencias por parte de en el ejercicio de la autoridad ambiental, como de sus deberes funcionales de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – Codechocó, en relación con el seguimiento a los sitios de disposición final de residuos sólidos generados en los municipios de su jurisdicción, dichas deficiencias se describen a continuación: • De los municipios de la jurisdicción (30), tan sólo 13 de estos municipios cuentan con un relleno sanitario con licencia ambiental, sumado a ello y pese a contar con un instrumento ambiental (licencia ambiental), los rellenos sanitarios han sido operados de forma inadecuada por parte de las administraciones locales, convirtiéndolos en botaderos a cielo abierto, donde no existe compactación de los desechos, manejo de vertimientos, control de gases, control de vectores, entre otros aspectos generando un impacto negativo al ambiente, y a los pobladores; en esta situación, se encuentran los municipios de: Acandí, Capurganá, Alto Baudó, Bagadó, Bajo Baudó, Condoto, Litoral de San Juan, Jurado, Medio San Juan, Nóvita, Río quito y Sipí, pese a que varios de ellos cuentan con procesos sancionatorio ambiental aperturado por los daños causados, las medidas no son oportunas y efectivas. • En el botadero a cielo abierto de Quibdo, se evidenciaron la presencia de personas que realizan labores de recuperación de residuos bajo un alto riesgo ocupacional y operacional	Las situaciones se presentan presuntamente por debilidades en el ejercicio como autoridad ambiental que ejerce Codechoco para el seguimiento a los sitios de disposición final y de aprovechamiento con labores efectivas que logren el menor impacto en los recursos naturales de su jurisdicción, así como una falta de gestión de las administraciones municipales	Eso ha generado que existan retrocesos en la jurisdicción de Codechocó frente al manejo adecuado de los Desechos peligrosos, al existir este atraso, se genera barreras para implementación del nuevo modelo de economía circular y la inclusión de los residuos aprovechables a nuevos procesos productivos. Las debilidades en el seguimiento, pueden llegar a afectar población vecina y con ello vulnerar el derecho a disfrutar de un ambiente sano , y de la imposición de medidas adicionales a las contempladas inicialmente, que se ajusten a las necesidades reales de los proyectos objeto de seguimiento. Aunado a lo anterior, impide la identificación de impactos directos, acumulativos al existir impactos no controlados y la población expuesta.	La Corporación, informa sobre la gestión que ha realizado en la jurisdicción con el fin de mejorar las condiciones de manejo y disposición de residuos sólidos, además hace un recuento de los municipios que tienen licencias ambientales vigentes y quienes realizan la disposición sin permiso alguno de la autoridad ambiental. Luego, se explica cómo se han mejorado las condiciones de botadero de Quibdó gracias a la intervención de la Corporación, por ultimo explica cuál ha sido su actuación en el marco de los procesos sancionatorios ambiental. De los argumento presentados por la Corporación ya eran conocidos por este ente de control, por lo cual no modifican lo observado, más aun cuando se reconoce la problemática que vive el Departamento y la necesidad de aplicación de labores efectivas de vigilancia y control. Es de reconocer que se han mejorado las condiciones en algunos municipios, sin embargo no es el común denominador de la situación del Choco, los alcaldes locales no se han hecho responsables e las labores en saneamiento vascos que les concierne, y se vive en una constante declaración de emergencia sanitaria, con lo cual se atiende la emergencia pero no se solucionan los problemas raíces de la situación, y no permiten al departamento avanzar hacia una sostenibilidad del territorio. Por lo tanto la observacion se mantiene y se configura como hallazgo	CODECHOCO
Hallazgo 23. Disposición final de residuos sólidos - Vigía del Fuerte - Corpouraba, VER INFORME	Ley 99 de 1993 Estableció en el articulo 31 que eran funciones de las CAR: "...2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente. 9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva; 12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos; 17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados..."	Ley 99 de 1993, Artículo 31 unciones de las CAR: 2, 9, 12,17. CONPES 3874 de 2016.	Resultado de la visita y revisión de información obtenida durante el desarrollo de la auditoría, este Órgano de Control, evidenció una preocupante situación sobre el manejo adecuado de residuos sólidos en la jurisdicción de Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá – Corpouraba se evidenciaron deficiencias en el ejercicio de la autoridad ambiental No existe un sitio adecuado para la disposición final de desechos sólidos y lo provenientes del Hospital del municipio de Vigía del Fuerte, los mismos son depositados en las márgenes del rio Atrato afectando a los pobladoras de los municipios ribereños principalmente del Choco, como se observan en las imágenes a continuación	Las situaciones se presentan presuntamente por falta de gestión de las administraciones municipales, además de debilidades en el ejercicio como autoridad ambiental que ejerce Corpouraba, para el seguimiento a los sitios de disposición final.	Las situaciones anteriormente descritas se presentan por falta de gestión de las administraciones municipales, además de debilidades en el ejercicio como autoridad ambiental que ejerce Corpouraba, para el seguimiento a los sitios de disposición final.	Corpouraba refiere que es obligación del alcalde local y de la Gobernación del Departamento de Antioquia, la puesta en marcha de sistema de servicio público de aseo, así mismo, refiere el deber del mandatario local posee de generar espacios y herramientas para la organización del servicio público. Además se informa sobre las condiciones particulares del municipio de Vigía del Fuerte, lo cual no he permitió la implementación de un modelo convencional para el tratamiento de residuos sólidos, generados en esa localidad. Por último, se menciona la gestión de la corporación, a través de convenios y trabajos articulados con la Alcaldía de Vigía de Fuerte. Analizados los argumentos presentados, se encuentra que no permiten medir el impacto, puesto que la situación de Vigía de Fuerte no es nueva, la misma se presenta hace más de una década y permanece estática en el tiempo, sin que ni gobernantes locales, regionales y ambientales se apersonen de las situaciones que se presentan y deterioran la calidad de vía no solo de los pobladores de Vigía del Fuerte sino de municipios aledaños inclusive del Río Atrato Sobre los convenios firmados, estos no dejan de ser una expectativa, puesto que no se entregan ni se respaldan con producto visibles que logren determinar una solución reel a la problematica de ese municipio. Por lo enteriormente sena ado a observación se mantiene y se configura como hallazgo.	

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA EL **MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA**

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades ambientales en desarrollo de la política para el manejo de los residuos sólidos en Colombia

Hallazgo						*Análisis de la respuesta de la entidad*	*Entidad(es) Responsable(s)*
Situación	*Criterio*	*Fuente de Criterio*	*Evidencias y análisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estándar esperado para evaluar el desempeño	Corresponden a las normas, disposiciones, procesos,	Resultados obtenidos al aplicar las técnicas de obtener la evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa,	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Hallazgo 24. Obligaciones Plan de manejo, recuperación y restauración ambiental para la clausura y sellado del basurero de Navarro, y construcción de un relleno sanitario transitorio. VER INFORME	Dentro de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, señaladas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, se tienen las siguientes: 12, 17. Ley 489 de 1998. ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.PARÁGRAFO. La Guía Ambiental para el saneamiento y cierre de botaderos a cielo abierto del MADS del año 2002 señala: "La ejecución adecuada de las orientaciones técnicas descritas en la guía, contribuirá a mitiger los efectos ambientales negativos que la inadecuada disposición de residuos ha generado sobre los recursos naturales y la salud de la población localizada en su área de influencia. Siendo por lo tanto, la herramienta que se aporta, el punto de partida para iniciar en el país, labores encaminadas a subsanar una deuda o pasivo que, actualmente, tienen muchos municipios con su territorio, la sociedad y el medio ambiente que la sustenta. La Ley 1333 de 2009 establece que: "Artículo 1. Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades, a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales	LEY 99 de 1993, se tienen las siguientes: 12, 17. LEY 489 de 1998. ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa .PARÁGRAFO. La Guía Ambiental para el saneamiento y cierre de botaderos a cielo abierto del MADS del año 2002 LEY1333 de 2009 establece que: "Artículo 1 Artículo 1º de la resolución S.G.A. No. 336 del 15 de septiembre de 1999	En el año 2014, de acuerdo con lo consignado en informes técnicos de visita de la CVC, de los meses de marzo y diciembre, se solicitó requerir la construcción de seis (6) pozos de monitoreo para el seguimiento de la calidad del agua subterránea en el área de influencia del vertedero de Navarro y cuatro (4) en el área donde se encuentran ubicadas las lagunas de almacenamiento de lixiviados, respectivamante. Las especificaciones técnicas y la localización de los pozos fueron definidas por la Corporación en los informes en mención. En visita efectuada por la Contraloría General de Republica el día 19 de octubre de 2018, se pudo evidenciar que pese a los reiterados requerimientos de la CVC, de los cuatro (4) pozos de monitoreo solicitados para el área de las lagunas de almacenamiento de lixiviados, se han construido dos (2) y no se ha construido ninguno de los seis (6) pozos adicionales solicitados por la CVC para el área de influencia del vertedero. Como se puede evidenciar, si bien la obligación de la construcción de pozos de monitoreo data del año 1999 y el cierre definitivo del botadero de Navarro se hizo efectivo en junio de 2008, tan sólo a partir del año 2014 se evidencian acciones de la Corporación, orientadas a la definición de los pozos a requerir tanto para el área del vertedero de Navarro como para su área de influencia. Situación que denota que la Corporación no ha sido eficaz y oportuna en el ejercicio de su función de vigilancia y control, como máxima autoridad ambiental en su Jurisdicción; dado que, no ha hecho exigible el cumplimiento de las obligaciones y medidas impuestas para el cierre, clausura y postclausura del vertedero de Navarro, específicamente en lo que tiene que ver con los pozos requeridos para el monitoreo de las aguas subterráneas y ejercer así el debido control en aras de garantizar la protección del acuífero y la disminución del nesgo de contaminación por lixiviados	Las situaciones antes expuestas se presentan por debilidades en las funciones que le asisten como autoridad ambiental a la CVC para realizar el seguimiento y control y ejercer su función de máxima autoridad ambiental regional, además de la no ejecución del programa de seguimiento y monitoreo a partir de los pozos que se ordenaron construir.	La autoridad ambiental no cuenta con la información técnica suficiente para evaluar adecuadamente el estado del agua subterránea e implementar medidas oportunas para evitar su posible contaminación por efecto de la infiltración de los lixiviados producidos en el botadero de Navarro. Sumado a ello, las debilidades de estos sitios "botaderos a cielo abierto" no permiten avanzar en el cumplimiento de las metas contempladas en el CONPES 3874 de 2016 "Política Nacional de la Gestión Integral de Residuos Sólidos an Colombia"	Indica la CVC en su respuesta que bajo el radicado 0712-039-004-126-2018 se inició el procedimiento sancionatorio ambiental contra la Alcaldía de Santiago de Cali y EMSIRVA ESP en Liquidación, por infracción al recurso hídrico con motivo de incumplimiento en la construcción de ocho (8) pozos de monitoreo de calidad de aguas subterráneas en el área de influencia del vertedero de Navarro. Señala además que en el año 2018 a través de su laboratorio ambiental ha adelantado ocho (8) monitoreos de calidad de agua en los pozos localizados en el área de influencia del antiguo vertedero de Navarro y ha reiterado el requerimiento de la construcción de los pozos a EMSIRVA en Liquidación e informado dicho requerimiento a la Administración Municipel de Santiago de Cali, a la Procuradora Ambiental y Agraria y la Dirección de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales de Cali. De lo enunciado por la Corporación en su respuesta se evidencia que con ocasión de la visita efectuada por la Contraloría General de la República al relleno sanitario de Navarro, se pusieron en marcha las acciones correspondientes para dar inicio al procedimiento sancionatorio ambiental por el incumplimiento de las obligaciones ya señaladas. En relación con los monitoreos de calidad de agua efectuados en lo corrido del año 2018 en los pozos localizados en el área de influencia del antiguo vertedero de Navarro, es menester señalar que precisamente a partir de los resultados de los monitoreos consignados en los informes de la CVC, este Órgano de Control sustentó la observación que le fue comunicada a la Entidad, puesto que se constató que en ellos de manera reiterada se señalaba la necesidad de contar con los pozos para caracterizar en detalle y evaluar la calidad del agua subterránea. El oficio 0712-780042018 del 31 de octubre de 2018 enunciado por la CVC como soporte de la respuesta a la observación, no se allegó a este Órgano de Control y por lo tanto no fue	CVC
Hallazgo 25 Plan departamental de agua MVCT – CHOCÓ. VER INFORME	Decreto 1077 de 2015. ARTÍCULO 2.3.2.2.3.91. Viabilidad de los proyectos de aprovechamiento. El ente territorial en el marco de los PGIRS deberá determinar la viabilidad de los proyectos de aprovechamiento de residuos, teniendo en cuenta aspectos sociales, económicos, técnicos, operativos, financieros y comerciales así como los beneficios, entre otros los ambientales. Para ello deberá considerar, por lo menos, los siguientes factores: 1. Realización da un analisis de mercado en el cual se evalué como mínimo la oferta, la demanda, los precios históricos de compra y venta de materiales; identificación de los actores de la cadena de comercialización y transformación de material reciclable, que permita estimar la cantidad de residuos a ser incorporados en el ciclo productivo en un periodo determinado de tiempo. 2. Realización de la cuantificación y caracterización de los residuos para determinar el potencial de aprovechamiento, de acuerdo con sus propiedades y condicionas da mercado. 3. Realización del predimensionamiento de la infraestructura y equipos necesarios, en lo posible considerando por lo menos dos (2) alternativas tecnológicas y administrativas, apropiadas a las condiciones socioeconómicas del municipio. Para el efecto se considerará la cantidad y tipo de residuos que se gestionarán en el proyecto de aprovechamiento, teniendo en cuenta el tipo da producto que el proyecto ofrecerá en el mercado. 4. Comparación de alternativas a través de indicadores como beneficio/costo, empleos generados, costos de operación y mantenimiento, ingresos, entre otros. 5. Evaluación de la viabilidad financera y comercial de la alternativa seleccionada, para lo cual deberá considerar los costos de inversión, operación, administración y mantenimiento. Así mismo, deberá incluir los ingresos' por concepto de	Decreto 1077 da 2015.	Realizado por este ente de control un análisis especial sobre la situación de residuos sólidos en el Departamento del Choco, se encontraron varios municipios en situación de emergencia social, por el manejo inadecuado de desechos producidos en los centro urbanos de ese departamento, al consultar al Ministerio de Vivienda y Ciudad y Territorio, sobre los proyectos financiados por la estrategia de Planes Departamentales de Agua relacionado con el tema de residuos sólidos, se encontró lo siguiente: De estos proyectos se evidenciaron 3 en particular que presentan dificultades que colocan en nesgo su inversión: i) Construcción del relleno sanitario del Municipio de Rio Quito, ii) Construcción del relleno sanitario del Municipio de Bajo Baudo y iii) Construcción Del Relleno Sanitario de Jurado, los cuales a la fecha no presentan la utilidad para la cual fueron diseñados y poseen problemas de operación. Según información entregada por CODECHOCO el Relleno sanitario de Bajo Baudo "Cuenta con licencia ambiental para la construcción y operación del relleno sanitario, sin embargo la disposición actual se realiza en un botadero a cielo abierto o controlado", Relleno Sanitario Jurado "Actualmente opera como botadero a cielo abierto" y Relleno Sanitario Rio Quito "Opera como Relleno Sanitario" se evidencio que este no cuenta con valla de identificación. Cuenta con una cerca perimetral que impide el acceso de personal no autorizado al sitio de disposición final de residuos sólidos y no tiene caracterización de vertimientos de lixiviados . Ahora bien si se revisa los componentes del PDA adoptados por el MVDT se mencionan que para la viabilizar los proyectos se debe contar con un Plan Ambiental "Documento que contiene el conjunto de acciones a desarrollar para dar cumplimiento a los requerimientos ambientales asociados a dichos proyectos de prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. para garantizar su sostenibilidad"	Presunta falta de una estrategia efectiva por parte del MVDT que garantice la sostenibilidad de la inversión realizada en los proyectos para la construcción de rellenos sanitarios de los municipios de Rio Quito, Bajo Baudo y Jurado.	Ineficiencia en la inversión de los recursos públicos, que conllevan a la no resolución efectiva de la problemática de los municipios del departamento con la financiación de proyectos en el tema de residuos sólidos. Además del impacto a las metas del CONPES 3874 respecto a los cierres de botadero a cielo abierto.	El MVCT refiere que los problemas referidos por este Ente de Control, se basan en problemas de operación y mantenimiento que no pueden ser imputables a la esa cartera, toda vez que los mismos desde el momento de la entrega de la infraestructura pasan a ser responsabilidad de las Administraciones locales. Se menciona luego las competencias establecidas en el Decreto Ley 3571 de 2011. Se menciona que desde el Gobierno Naciona se han desarrollado instrumentos con el fin de apoyar y fortalecer la gestión de los entes territoriales. Como prueba de e lo se menciona que se han formulado los Planes de Aseguramiento de la Prestación entendidos como "el documento que contiene el conjunto de ecciones a desarrollar por 105 diferentes actores municipales y regionales con competencia en la prestación de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo para garantizar, en el mediano y largo plazo, la sostenibilidad de las inversiones y viabilidad de la prestación del servicio" (Art. 2.3.3.1.5.17. Decreta 1077 de 2015); y los Planes Ambientales, como: "un instrumento que define el componente ambiental del PAP-PDA, y tiene por objeto considerar en la planeación y ejecución de 105 proyectos de prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, los requerimientos ambientales asociadas a dichos proyectos para garantizar su sostenibilidad" Señala además que es deber el control y vigilancia del servicio público de aseo, así como el control al cumplimiento de las licencias ambientales y reglamentos operativos, a otras entidades del Estado, no al MVDT. Y más aún cuando los mandatarios locales tienen el deber de garantizar la calidad del servicio público de aseo. Revisado los argumentos presentados por el Ministerio de	MVCT - CODECHOCO

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS Y DE LAS AUTOR DADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLITICA PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades ambientales en desarrollo de la política para el manejo de los residuos sólidos en Colombia

Hallazgo						*Análisis de la respuesta de la entidad*	*Entidad(es) Responsable(s)*
Situación	*Criterio*	*Fuente de Criterio*	*Evidencias y análisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estándar esperado para evaluar el desempeño	Corresponden a las normas, disposiciones, procesos,	Resultados obtenidos al aplicar las técnicas de obtener la evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa,	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Hallazgo 26. Geomembranas lagunas de almacenamiento de lixiviados en el vertedero de Navarro. VER INFORME	Dentro de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, señaladas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, se tienen las siguientes "12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;" (...) 17. Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados: La Guía Ambiental para el saneamiento y cierre de botaderos a cielo abierto del MADS del año 2002 señala: "1.4 Otros Controles Necesarios Durante el Cierre del Botadero 1.4.1 Control de incendios El primer paso para sanear un botadero de basura es controlar los incendios; apagar todo conato de incendio, lo cual permitirá iniciar las labores de control de personal, cercado, manejo de gases, etc. Se debe tener en cuenta que en el botadero hay gran cantidad de material con alto poder calorífico, fácilmente inflamable, explosivo. En [illegible]	KEY 99 de 1993,ARTICULO 31. 12, 17, "La Guía Ambiental para el saneamiento y cierre de botaderos a cielo abierto del MADS del año 2002 señala: "1.4 Otros Controles LEY 1333 de 2009 "Artículo 1 "Artículo 4.	En febrero da 2017 con ocasión de un incendio ocurrido presuntamente en un sector aledaño al botadero de Navarro, donde se cultiva caña de azúcar, resultaron afectadas las geomembranas que revistan las lagunas de almacenamiento de lixiviados No.1, No. 2 y No. 3 del botadero de Navarro. Según indica al informe de visita del 25 de abril de 2017, la CVC verificó los hechos y constató que los daños causados por el incendio sobre las lagunas de lixiviados (1, 2 y 3) no constituían riesgo de contaminación para el suelo y las aguas subterráneas. Mediante comunicación No.712 313262017 del 28 de abril de 2017 se le requirió a la UAESPM el cronograma propuesto para el reemplazo da la geomembrana de la laguna No.1, la mayor afectada por el incendio. Sin embargo, después de veinte (20) meses de acaecidos los hechos, el responsable no ha asumido las acciones pertinentes para la reparación de las geomembranas y no se evidencian acciones eficaces y oportunas por parte de la autoridad ambiental para lograr la reparación de los daños ocasionados sobre las geomembranas de las lagunas de lixiviados (1, 2 y 3), con el fin de prevenir la infiltración de los lixiviados al suelo y acuíferos prasentes en el área de influencia. Durante la visita realizada por este Organismo de Control Fiscal, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos del municipio de Santiago de Cali – UAESPM mediante el funcionario asignado para acompañar la visita, informó que las lagunas da almacenamiento afectadas por el incandio no están recibiendo lixiviados. Se evidenció que se estaba realizando el trasvase de los lixiviados almacenados desde la laguna No.3 hasta la laguna No.8, y desde donde se bombea el líquido hacia la Planta de Tratamiento. Las actividades de trasvase no obedecen a un plan debidamente informado por la UAESPM a la autoridad ambiental; incidiendo negativamente en el seguimiento y control de la Autoridad ambiental sobre las [illegible]	Las situaciones antes expuestas se presentan presuntamente por debilidades en la gestión de la CVC para realizar vigilancia y control de las actividades que puedan generar afectación y contaminación de las aguas subterráneas y el suelo, además de la débil aplicación de sus funciones como máxima autoridad ambiental de su jurisdicción a partir de la imposición de medidas administrativas y preventivas; de igual forma, se están ejecutando labores por fuera del plan de cierre autorizado por la CVC, sin que exista autorización para ello y sin una valoración del impacto de estas acciones.	Existe riesgo de contaminación del suelo y de las aguas subterráneas por infiltración de los lixiviados producidos en el botadero de Navarro y almacenados en las lagunas afectadas, además, falta de control de las actividades autorizadas por parte de la autoridad ambiental, con la posible materialización de los riesgos de contaminación por el transvase de lixiviados sin la debida valoración por parte de la autoridad ambiental.	La CVC en su respuesta señala que desde que se presento el incendio en el área donde se localizan las lagunas de almacenamiento de lixiviados (año 2017), no se ha evidenciado riesgo de contaminación por infiltración de estos líquidos y que en sus visitas de seguimiento y control ha constatado que estas lagunas no han sido utilizadas para el almacenamiento del lixiviado. Sin embargo, durante la visita de la Contraloría General de la República se evidenció que las lagunas afectadas sí almacenaban lixiviados, contrario es, que de acuerdo con la información suministrada a este órgano de control por parte de los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales de Santiago de Cali y personal operativo encargado de los mantenimientos, no estuviera llegando hacia dichas lagunas ningún caudal de lixiviados por fuera del ya almacenado. Sobre el requerimiento efectuado a EMSIRVA en Liquidación para que de manera urgente repare o cambie la geomembrana de al menos una de las tres lagunas que resultaron afectadas por el incendio, como medida preventiva para tener capacidad de almacenamiento de lixiviados, constató la Contraloría General de la República que tal requerimiento también se efectuó en los días posteriores a la ocurrencia del evento y sin embargo, el responsable de su cumplimiento a la fecha de la visita había hecho caso omiso al llamado de la autoridad ambiental. Esta situación denota debilidad de la CVC para iniciar las actuaciones administrativas a que hubiere lugar por el incumplimiento de las disposiciones ambientales vigentes y por las conductas que atentan contra los recursos naturales y el ambiente. Por lo expuesto se confirma el hallazgo. El oficio 0712-780042018 del 31 de octubre de 2018 enunciado por la CVC como soporte de la respuesta a la observación, no se allegó a este Órgano de Control y por lo tanto no fue valorado en el presente análisis.	CVC
Hallazgo 27. Gestión interinstitucional - Modificación tarifa del servicio de aseo - RSDJ, VER INFORME	CONSTITUCIÓN POLITICA. ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. La Ley 489 DE 1998. Dicta las normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, son de relevancia en artículo 3. Artículo 3°. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a 2 la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. Artículo 73 de la Ley 142 DE 1994, señala: "Las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. " "ARTÍCULO 75. FUNCIONES PRESIDENCIALES DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS. El Presidente de la República ejercerá el control, la inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, y los demás servicios públicos a los que se aplica [illegible]	CONSTITUCIÓN POLITICA. ARTICULO 79. LEY 489 DE 1998. Dicta las normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, son da relevancia en artículo 3. LEY 142 Artículo 73 "ARTÍCULO 75. FUNCIONES PRESIDENCIALES DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS. CONPES 3874 de 2016 "Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos	Se sostuvieron reuniones con la SSPD y MVCT para conocer los detalles de la negociación que se desarrollo para el incremento de la tarifa del Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. E.S.P, encontrando suficnete evidencias para determinar que el aumento de la tarifa va en contravía al sistema tarifario que raglemente el servicio de aseo en Colombia.	La gestión de la CRA y de la Comisión para la modificación de la formula tarifaria del Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. E.S.P, con las pruebas recaudadas presuntamente demuestran debilidades al no considerar la inexistencia de un permiso de vertimientos y la vida útil del relleno Doña Juana (definida por la autoridad ambiental hasta el 2022 y establecida por la capacidad remanente disponible en la SSPD), toda vez, que la tarifa incluye el cobro por Disposición Final - CDF y de Tratamiento de Lixiviados – CTL. De otra parte, no se evidencian pronunciamientos de la Superintendencia de servicios Públicos Domiciliarios, relacionados con la vida útil de RSDJ. Lo anterior teniendo en cuenta que es la entidad encarga de administración y manejo del SUI donde se registra información por parte de los operadores sobre la vida útil en términos de instrumento ambiental y capacidad remanente.	Las decisiones en contravía de la normatividad ambiental y sustentos técnicos, transgreden los principios de la función administrativa establecida la Ley 489 DE 1998, que dicta las normas sobre la organización y funcionamiento da las entidades del orden nacional, especialmente lo relacionado con el artículo 3. Adicionalmente, la toma de decisiones en contravía de la normatividad ambiental, va en detrimento del medio ambiente, y por ende, al derecho a disfrutar de un ambiente sano y en deterioro de la salud pública.	Según la respuesta aportada por el MADS SSPD CRA MINVIVIENDA y DNP; se tiene: EL MADS señala en su respuesta que no le asisten funciones de vigilancia y control ambiental, lo que sí es de competencia de las autoridades ambientales (CAR y ANLA), dada la delegación de la Procuraduría General de la Nación, competencia que posteriormente es dirimida en favor de la ANLA por el MADS, mediante Resolución 1484-2018. En este orden de ideas, no se da respuesta a lo formulado por la CGR, solo se hace un recuento de las competencias de las autoridades ambientales, cabe agregar que dicha actuación se logra dirimir el 03 de agosto de 2018 por parte del MADS, hecho que es posterior a la expedición de la Resolución CRA 843 del 19 de julio de 2018, sin que se conozcan pronunciamientos de la entidad rectora en materia ambiental sobre el tema de vertimientos y de la licencia ambiental, por lo que no es aceptable la respuesta entregada, dado que se trata de la Entidad que genera los lineamientos ambientales del país. Por otro lado, según respuesta de la SSPD, señala esta Entidad que ha participado en calidad de invitada en las cesiones de la Comisión con voz, pero sin voto y, además, que este proceso se ha realizado mediante la articulación y gestión interinstitucional de las entidades que conforman la Comisión. Sin embargo, no existe evidencia en las actas de las reuniones de la Comisión analizadas, sobre la existencia de pronunciamiento alguno de parte de la SSPD, lo que permite concluir que no se da respuesta a lo señalado por el ente de control, por parte de esta Entidad. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, en su respuesta, manifiesta lo que señalan las [illegible]	MADS - SSPD- CRA-MVCT-DNP

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo FORMATO MATRIZ DE HALLAZGOS

ENTE O ASUNTO A AUDITAR: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTEN BLE - MADS Y DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN COLOMBIA

OBJETIVO GENERAL: evaluar el desempeño del Min ster o de Amb ente y Desarrollo Sostenible - MADS y de las autoridades amb entales en desarrollo de la po tica para el manejo de os residuos sólidos en Colombia

Hallazgo						*Análisis de la respuesta de la entidad*	*Entidad(es) Responsable(s)*
Situación	*Criterio*	*Fuente de Criterio*	*Evidencias y análisis*	*Causas*	*Efectos*		
Hallazgos identificados	Estándar esperado para evaluar el desempeño	Corresponden a las normas, disposiciones, procesos,	Resultados obtenidos al aplicar las técnicas de obtener la evidencia	Pueden estar relacionadas con la operación del programa,	Consecuencias de las causas encontradas	Análisis por parte del grupo auditor de la respuesta de la entidad frente al hallazgo	Entidad(es) responsable(s) del hallazgo
Hallazgo 28. Constitución provisiones para actividades de cierre, clausura y postclausura en rellenos sanitarios, VER INFORME	El artículo 15 de la Resolución CRA 351-2005, establece el "...Costo de Tratamiento y Disposición Final, CDT. El CDTP de la fórmula general, para rellenos sanitarios... "... La persona prestadora de servicio de disposición final deberá constituir y mantener una provisión, que garantice la disponibilidad permanente de las sumas acumuladas durante el período de operación del relleno sanitario, para garantizar el adecuado desarrollo de las actividades de cierre, clausura y postclausura, de acuerdo con la siguiente tabla, y acorde con lo establecido en el artículo 19 del Decreto 838 de 2005 expedido por el MAVDT, o el que lo modifique, sustituya o adicione. TONELADAS MES PORCENTAJE DEL CDT ENTRE 0 Y 3.000 20% ENTRE 3.001 Y 18.000 15% ENTRE 18.001 Y 30.000 13% MAS DE 30.000 10% .." Posteriormente, y con la actualización de la metodología tarifaria, mediante Resolución CRA 720 de 2015 se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones en el artículo 30 señala: "Artículo 30: Provisión de recursos para las etapas de c ausura y posclausura. La persona prestadora de la actividad de disposición final deberá constituir un encargo fiduciario, que permita garantizar los recursos necesarios para la clausura y posclausura del mismo de tal manera que todas las	Resolución CRA 351-2005, Decreto 1077 de 2015, Decreto 990 de 2002,	La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD reportó a la Contraloría General de la República, la relación de 98 rellenos sanitarios indicando ingresos, valor de provisión para cierre y clausura e información sobre soporte encargo fiduciario. De la revisión realizada sobre la relación de provisiones Cierre, Clausura y Posclausura de los Rellenos Sanitarios, años 2016, 2017 y 2018, que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios suministró a este Ente de Control, se encuentra que de los 98 (100%) rellenos sanitarios relacionados: 25 (25.5%) presentan provisiones para las actividades de Cierre, Clausura y Posclausura, de los cuales 21 (21,4%) presentan extractos de Fiduciaria, pero ninguno evidencia tener el valor que exigen las Resoluciones CRA 351 de 2005 y CRA 720 de 2015; uno (1) presenta una certificación de su revisor fiscal de la provisión exigida en las mencionadas resoluciones de la CRA, sin evidenciar su disponibilidad en una fiduciaria; los (3) restantes no evidencian las provisiones anunciadas; pero en todo caso sin la certeza de que estas cifras corresponden al valor establecido en las normas de regulación. El siguiente gráfico ilustra el número de rellenos sanitarios con provisiones para cierre, clausura y posclausura. Gráfico 1: Rellenos Sanitarios con Provisiones para actividades de Cierre, Clausura y Posclausura. Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios A partir de la grafica se observa que el 21.4% de los rellenos sanitarios hace provisiones para las actividades de Cierre, Clausura y Posclausura, consignándolas en fiduciarias; sin embargo, no se tiene la certeza de que los valores reportados	Lo anterior, genera desconocimiento sobre los recursos, destinación y uso de las cifras por concepto de dichas provisiones, cuya finalidad es el financiamiento de los procesos de cierre y clausura y monitoreo de los rellenos sanitarios.	La no provisión adecuada de los recursos para el financiamiento de los procesos de cierre y clausura de los rellenos sanitarios, dificultará la realización de las actividades necesaria acorde con para el control y mitigación de los efectos ambientales y sociales negativos. Igualmente, dificultará el control y seguimiento una vez realizado el proceso de cierre y clausura de los rellenos sanitarios Finalmente afectan los objetivos de la Política de Gestión de Residuos Sólidos de Colombia, respecto al avance hacia una economía circular y abandonar el modelo lineal.	En su respuesta, la SSPD indica que las provisiones para el cierre, clausura y posclausura del RS DJ se encuentran en la cuenta contable 2790 "Provisiones Diversas". El CGR DJ, en el documento CRA de radicado 20183210050762, del 24 de mayo de 2018, manifiesta que al corte 31 de diciembre de 2016, tenían provisionados, para las actividades de cierre, clausura y posclausura, un total de $20,096,059,968.00. Lo cierto es que este ente de control no evidenció en los estados financieros aportados por el CGR DJ en dicho radicado CRA, de los años 2010 a 2016, evidencia de tales valores. De hecho, la única mención que aparece sobre este tipo de provisiones se encuentra en los estados financieros a corte 31 de diciembre de 2015, donde, según la nota al balance No. 4 "Acreedores", el CGR DJ hace referencia a una retención que le hizo la UAESP por dicho concepto de provisiones, la cual se encontraba, en aquel entonces, siendo dirimida por un Tribunal de Arbitraje. También, señala la SSPD que es posible que parte de tales provisiones hayan sido invertidas en algunos sectores del RS DJ. De la misma forma, tampoco se evidencio en el Activo ni en el Egreso, en ninguno de los estados financieros aportados por el CGR DJ en el mencionado radicado CRA, que tales provisiones hayan sido gastadas, total o parcialmente, en actividades de cierre, clausura y posclausura del RS DJ. Por otro lado, de forma general, manifiesta la SSPD que diseñó formularios para reportar las provisiones de este tipo al SUI; informa, además, que 73 Rellenos Sanitarios del país no han subido a la plataforma esta información o la han subido en forma incompleta, sin que ello signifique que no hayan efectuado las respectivas provisiones del tipo que nos ocupan. Para este ente de control, el hecho de que determinado rel eno sanitario efectúe un reporte de este tipo al SUI no significa que	SSPD

Anexo No. 2 PLAN DE ACCIÓN Y SEGUIMIENTO CONPES 3874-2016						
ACTIVIDADES 2017-2018						
Titulo del documento:			Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos.			
Objetivo general:			Implementar la gestión integral de residuos sólidos como política nacional de interés social, económico, ambiental y sanitario, para contribuir al fomento de la economía circular, desarrollo sostenible, adaptación y mitigación al cambio climático.			
Objetivo	Importancia relativa del objetivo (%)	% de cumplimiento acumulado de los objetivos	Acción	Responsable de la ejecución	Tiempo de ejecución	
				Entidad	Fecha de inicio	Fecha de finalización
Objetivo 1: Promover la economía circular a través del diseño de instrumentos en el marco de la gestión integral de residuos sólidos.	40,00%	20,65%	1.1 Elaborar dos estudios sobre internalización de costos ambientales y salud en diferentes corrientes priorizadas de residuos sólidos para su reconocimiento en los precios de la gestión integral de residuos sólidos y formulación de alternativas de instrumentos de internacionalización de costos.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	01/09/2016	31/12/2018
			1.3 Expedir la reglamentación del incentivo al aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos en el servicio público de aseo [Artículo 88 PND 2014-2018].	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	01/01/2017	31/12/2017
			1.6 Desarrollar a través de una norma los instrumentos necesarios (económicos, técnicos e institucionales) con la participación del sector productivo para la estructuración del esquema de responsabilidad extendida del productor en envases y empaques.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	01/07/2016	31/12/2018
			1.11 Elaborar una guía técnica y financiera para la estructuración de proyectos tipo de aprovechamiento o tratamiento de residuos.	Departamento Nacional de Planeación	01/07/2017	31/12/2018
			1.12 Expedir reglamentación para promover el uso de tecnologías complementarias y alternativas a rellenos sanitarios, así como la obligatoriedad de contar con sistemas de extracción, captura activa y pasiva para el manejo de gases y su reconocimiento dentro de las tarifas del servicio público de aseo.	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	01/07/2016	31/12/2017
			1.13 Expedir regulación para reconocimiento dentro de las tarifas del servicio público de aseo de la obligatoriedad de contar con sistemas de extracción, captura activa y pasiva para el manejo de gases.	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico	01/07/2018	31/12/2018
			1.14 Realizar una evaluación integral detallada del estado actual de las instalaciones de gestión de residuos existentes en el país identificando sus características, condiciones, capacidades y necesidades.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	01/07/2016	31/12/2018
			1.15 Expedir instrumento normativo para la implementación de los estándares de desempeño en el manejo de la infraestructura de la Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS) que incluya un plan de incentivos para las empresas que gestionen residuos con dichos estándares.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	01/09/2016	31/12/2017
			1.17 Elaborar y presentar ante el Fondo Verde del Clima, un documento con la estructuración de las Acciones de Mitigación Nacionales (NAMA) para el sector residuos como estrategia de financiamiento de tecnologías que contribuyen a la mitigación de gases de efecto invernadero.	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	01/07/2017	31/12/2018
Objetivo 2: Mejorar la cultura ciudadana, la educación e innovación en gestión integral de residuos con el fin de incrementar los niveles de separación en la fuente y de aprovechamiento.	25,00%	0,00%	2.1 Diseñar una estrategia de comunicación y cultura ciudadana del orden nacional con el apoyo del Ministerio de Educación y ANDI orientada a la participación efectiva de la población en la Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS) con énfasis en la prevención, reutilización y separación en la fuente.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	01/07/2017	31/12/2017
			2.4 Desarrollar talleres tipos y mesas de trabajo orientados a los docentes de los establecimientos vinculados a la experiencia de los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE) y a los delegados institucionales de los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (CIDEA) para la consolidación de la experiencia educativa – ambiental en el territorio.	Ministerio de Educación Nacional	01/01/2017	31/12/2018
			2.5 Diseñar programa nacional para manejo adecuado de residuos en entidades públicas del país.	Departamento Nacional de Planeación	01/01/2018	31/12/2018

Anexo No. 2 PLAN DE ACCIÓN Y SEGUIMIENTO CONPES 3874-2016						
ACTIVIDADES 2017-2018						
Titulo del documento:	Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos.					
Objetivo general:	Implementar la gestión integral de residuos sólidos como política nacional de interés social, económico, ambiental y sanitario, para contribuir al fomento de la economía circular, desarrollo sostenible, adaptación y mitigación al cambio climático.					
Objetivo	**Importancia relativa del objetivo (%)**	**% de cumplimiento acumulado de los objetivos**	**Acción**	**Responsable de la ejecución**	**Tiempo de ejecución**	
				Entidad	**Fecha de inicio**	**Fecha de finalización**
Objetivo 3: Generar un entorno institucional propicio para la coordinación entre actores que promueva la eficiencia en la gestión integral de residuos sólidos.	25,00%	13,57%	3.1 Expedir norma nacional para el manejo de residuos de construcción y demolición promoviendo su separación, tratamiento y valorización y coordinando otras entidades para la efectividad de las medidas.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	01/07/2016	31/12/2017
			3.3 Definir los lineamientos para la separación, recolección selectiva y aprovechamiento y tratamiento de la corriente de residuos orgánicos.	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	01/01/2017	31/12/2018
			3.5 Construir de manera interinstitucional y presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley que defina los instrumentos económicos vinculantes y la estructura institucional para la gestión integral de residuos sólidos.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	01/01/2017	31/12/2018
			3.9 Expedir lineamientos para la articulación entre los instrumentos de planificación sectoriales y territoriales, para promover esquemas asociativos en proyectos de Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS).	Departamento Nacional de Planeación	01/07/2016	31/12/2017
Objetivo 4: Implementar acciones para mejorar el reporte, monitoreo verificación y divulgación de la información sectorial para el seguimiento de la política pública de Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS).	10,00%	7,75%	4.1 Crear la Cuenta Ambiental y Económica de Residuos Sólidos como herramienta de información oficial para el seguimiento, control y toma de decisiones en la Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS); así como definir los indicadores correspondientes.	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	01/01/2016	31/12/2018
			4.2 Establecer los procedimientos para el control del movimiento transfronterizo de residuos sólidos no peligrosos destinados a tratamiento y aprovechamiento.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	01/07/2016	31/12/2017
			4.3 Reglamentar los procedimientos para el control del movimiento transfronterizo de residuos no peligrosos destinados al tratamiento y aprovechamiento.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	01/07/2017	31/12/2018

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ANEXO 3. ESTADISTICAS ACTIVIDADES DE RECICLAJE, METAS DE SEGUIMIENTO A PGIRS

MUNICIPIOS CON ACTIVIDADES DE RECICLAJE
EN LOS FRENTES DE TRABAJO - RELLENOS SANITARIOS

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	SITIO
SUCRE	Corozal[1]	Relleno sanitario la candelaria
CHOCÓ	Acandí	Relleno sanitario
	Condoto	Relleno sanitario
	Medio San Juan	Relleno sanitario
	El Carmen De Atrato	Relleno sanitario
	Istmina	Botadero a cielo abierto
	Niquí	Botadero a cielo abierto
	Quibdó	Botadero a cielo abierto
	Tadó	Vaso de contingencia
ANTIOQUIA	Remedios	Relleno sanitario
	Segovia	Relleno sanitario
	San José De La Montaña	Relleno sanitario
	Guadalupe	Relleno sanitario
	Belmira	Relleno sanitario
	Ituango	Relleno sanitario
	Valdivia	Relleno sanitario
	Taraza	Relleno sanitario
	Nechi	Relleno sanitario
	El Bagre	Relleno sanitario
	Caucasia	Relleno sanitario viejo
	Zaragoza	Relleno sanitario
MAGDALENA	Ariguaní	Relleno sanitario
	Municipio De Plato	Botadero a cielo a cielo abierto
	Ciénaga	Relleno sanitario la maría
	Pivijay	Botadero a cielo abierto denominado el mono
VICHADA	Puerto Carreño	Botadero el merey[2]
Valle del Cauca	Córdoba	celda de contingencia

Fuente: Requerimiento de la CGR- Corporaciones Autónomas Regionales - CAR

Lo anterior, se evidenció a partir del requerimiento a las autoridades ambientales en el cual se le solicitó la relación de los sitios en los que se tenga presencia de personas que realicen actividades de reciclaje en los frentes de trabajo de sitios de disposición final.

[1] En cumplimiento de la acción de tutela N° 2012-00142
[2] https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/indigenas-que-sobreviven-comiendo-de-la-basura-en-colombia-276892

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

RELACIÓN DE METAS SE SEGUIMIENTO A PGIRS 2017.

CORPORACIÓN	NÚMERO TOTAL DE (PGIRS DE LA JURISDICCIÓN	META DE PGIRS CON SEGUIMIENTO A LAS METAS DE APROVECHAMIENTO	NÚMERO PGIRS CON SEGUIMIENTO A LAS METAS DE APROVECHAMIENTO	% DE CUMPLIMIENTO
CARSUCRE	19	19	17	89%
CODECHOCO	30	30	15	50%
CORPAMAG	30	27	12	44%
CORPOAMAZONIA	30	27	12	44%
CORPOBOYACA	87	21	21	100%
CORPOCALDAS	27	27	25	93%
CORPOCESAR	25	25	24	96%
CRA	NA	NA	NA	—
CSB	25	2	0	0%
CVC	42	6	6	100%
CVS	30	8	8	100%

Fuente: elaborado a partir de la información del MADS.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ANEXO 4. MUNICIPIOS CON PGIRS ACTUALIZADO SIN PROGRAMA DE APROVECHAMIENTO INCLUIDO

CORPORACIÓN	MUNICIPIO	CORPORACIÓN	MUNICIPIO
CODECHOCO	ACANDI	CORPORINOQUIA	PORE
CODECHOCO	ALTO BAUDO (PIE DE PATO)	CORPORINOQUIA	TAMARA
CODECHOCO	ATRATO	CORPORINOQUIA	OROCUE
CODECHOCO	BAGADO	CORPORINOQUIA	NUNCHIA
CODECHOCO	BAHIA SOLANO (MUTIS)	CORPORINOQUIA	TAURAMENA
CODECHOCO	BAJO BAUDO (PIZARRO)	CORPORINOQUIA	PAZ DE ARIPORO
CODECHOCO	BOJAYA (BELLAVISTA)	CORPORINOQUIA	SAN LUIS DE PALENQUE
CODECHOCO	CANTON DE SAN PABLO	CORPORINOQUIA	LA SALINA
CODECHOCO	CARMEN DEL DARIEN	CORPORINOQUIA	PISBA
CODECHOCO	CERTEGUI	CORPORINOQUIA	PAYA
CODECHOCO	CONDOTO	CORPORINOQUIA	PAJARITO
CODECHOCO	EL CARMEN DE ATRATO	CORPORINOQUIA	RECETOR
CODECHOCO	ISTMINA	CORPORINOQUIA	MONTERREY
CODECHOCO	LLORO	CORPORINOQUIA	CAQUEZA
CODECHOCO	MEDIO SAN JUAN	CORPORINOQUIA	CHOACHI
CODECHOCO	NOVITA	CORPORINOQUIA	UNE
CODECHOCO	RIO IRO	CORPORINOQUIA	GUAYABETAL
CODECHOCO	RIO QUITO	CORPORINOQUIA	CHIPAQUE
CODECHOCO	RIOSUCIO	CORPORINOQUIA	GUTIERREZ
CODECHOCO	SAN JOSE DEL PALMAR	CORPORINOQUIA	QUETAME
CODECHOCO	TADO	CORPORINOQUIA	UBAQUE
CODECHOCO	UNGUIA	CORPORINOQUIA	FOSCA
CORANTIOQUIA	JERICO	CORPORINOQUIA	CUMARIBO
CORANTIOQUIA	PUEBLORRICO	CORPORINOQUIA	PUERTO CARREÑO
CORANTIOQUIA	TARSO	CORANTIOQUIA	SEGOVIA
CORANTIOQUIA	FREDONIA	CORANTIOQUIA	VEGACHI
CORANTIOQUIA	MONTEBELLO	CORANTIOQUIA	YALI
CORANTIOQUIA	CARAMANTA	CORANTIOQUIA	YOLOMBO
CORANTIOQUIA	ANGELÓPOLIS	CORANTIOQUIA	YONDO
CORANTIOQUIA	AMAGÁ	CORANTIOQUIA	SAN JOSÉ DE LA MONTAÑA

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CORPORACIÓN	MUNICIPIO	CORPORACIÓN	MUNICIPIO
CORANTIOQUIA	TITIRIBÍ	CORANTIOQUIA	ANGOSTURA
CORANTIOQUIA	CALDAS	CORANTIOQUIA	ENTRERRIOS
CORANTIOQUIA	ENVIGADO	CORANTIOQUIA	GUADALUPE
CORANTIOQUIA	LA ESTRELLA	CORANTIOQUIA	BELMIRA
CORANTIOQUIA	SABANETA	CORANTIOQUIA	SANTA ROSA DE OSOS
CORANTIOQUIA	CONCORDIA	CORANTIOQUIA	BRICEÑO
CORANTIOQUIA	SALGAR	CORANTIOQUIA	YARUMAL
CORANTIOQUIA	HISPANIA	CORANTIOQUIA	ITUANGO
CORANTIOQUIA	CIUDAD BOLIVAR	CORANTIOQUIA	CAMPAMENTO
CORANTIOQUIA	AMALFI	CORANTIOQUIA	SAN PEDRO DE LOS MILAGROS
CORANTIOQUIA	MACEO	CORANTIOQUIA	GOMEZ PLATA
CORANTIOQUIA	REMEDIOS	CORANTIOQUIA	CAROLINA DEL PRINCIPE
CORANTIOQUIA	ANORI	CORANTIOQUIA	OLAYA
CORANTIOQUIA	LIBORINA	CORANTIOQUIA	SABANALARGA
CORANTIOQUIA	ANZÁ	CORANTIOQUIA	SAN JERÓNIMO
CORANTIOQUIA	EBÉJICO		

Fuente: Corporaciones Autónomas Regionales - CAR