



CONTRALORÍA DELEGADA  
MEDIO AMBIENTE | CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## **AUDITORÍA ESPECIAL AL MANEJO DE RESIDUOS**

**CGR-  
Marzo de 2005**

## **AUDITORÍA ESPECIAL AL MANEJO DE RESIDUOS**

**Contralor General:** Antonio Hernández Gamarra

**Vicecontralor:** Luis Bernardo Flórez Enciso

**Contralor Delegado para el Medio Ambiente:** Alvaro Villate Supelano

**Directora Vigilancia Fiscal:** Gladys Martínez Giraldo

**Director Estudios Sectoriales:** Ricardo Botero Villegas

**Coordinadora General Auditoría:** Bibiana Guevara Aldana

**Grupo auditoría:** Lida Eudora Díaz Rojas

Olga Lucy Sánchez Alava

Blanca Mireya Barón

Iván Tamayo Botero

**Funcionarios Apoyo DES:** Mónica Ávila Zabala

Omar Guevara Mancera

**Apoyo Jurídico:** Caroline Urrego Moreno

\*En la primera etapa trabajaron las funcionarias Nery Londoño, Inelda Fajardo, Erika Viññas y el pasante Carlos Pascuas

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Página</b>
<b>CARTA DE CONCLUSIONES</b>	
<b>ANTECEDENTES DE LA AUDITORÍA</b>	12
<b>JUSTIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA</b>	13
<b>OBJETIVOS AUDITORÍA</b>	14
<b>ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA AUDITORÍA</b>	14
<b>METODOLOGÍA UTILIZADA</b>	14
<b>ESQUEMA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME</b>	15
<b>1. RESULTADOS DE AUDITORÍA</b>	<b>17</b>
1.1. ANÁLISIS CONSOLIDADO SOBRE DIAGNÓSTICO, ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y FUNCIONAL, Y REGULACIÓN	17
1.1.1. DIAGNÓSTICO	17
1.1.2. REGULACIÓN EMITIDA PORLOS ENTES AUDITADOS	19
<b>1.2. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PARA EL MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS</b>	<b>25</b>
1.2.1. IDENTIFICACIÓN PROBLEMÁTICA	26
1.2.2. MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS RESIDUOS	36
1.2.3. LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL SECTOR RESIDUOS SÓLIDOS 1995-2002	42
<b>1.3. RESULTADOS POR CADA ENTE AUDITADO</b>	<b>45</b>
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT	46
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR	72
Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE	81
Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS	87
Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – CODECHOCO	93
Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – CORPORINOQUIA	98
Corporación Autónoma Regional de Antioquia – CORANTIOQUIA	103
Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC	111
Corporación Autónoma Regional del Magdalena – CORPAMAG	118
Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA	124
Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB	129
Corporación Autónoma Regional de los Ríos Negro y Nare – CORNARE	134
Corporación Autónoma Regional del Atlántico – CRA	140
Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR	147
Corporación Autónoma Regional de Risaralda - CARDER	154



Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés – CORALINA	159
Corporación Autónoma Regional de la Guajira – CORPOGUAJIRA	165
Corporación Autónoma Regional de Sucre – CARSUCRE	171
Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ	178
Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS	184
Corporación Autónoma Regional de Chivor – CORPOCHIVOR	188
Corporación Autónoma Regional del Guavio – CORPOGUAVIO	194
Corporación Autónoma Regional de La Frontera Nororiental - CORPONOR	198
Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC	202
Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ	208
Corporación Autónoma Regional del Sinú y del San Jorge – CVS	213
Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar – CSB	219
Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge – CORPOMOJANA	223
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá – CORPOURABÁ	228
Corporación Autónoma Regional de Nariño – CORPONARIÑO	231
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico – CDA	235
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONÍA	239
Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM	244
Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena – CORMACARENA	248

Doctora

**SANDRA SUÁREZ PÉREZ**

Ministra

Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Bogotá D.C.

Estimada Señora Ministra:

La Contraloría General de la República, en cumplimiento de su funciones de carácter ambiental establecidas en la Constitución y en el Decreto Ley 267 del 2000, ha realizado una auditoría especial al manejo de residuos en el país, cuyos objetivos principales fueron la identificación de la problemática y la evaluación del cumplimiento de la Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, emitida en 1998, por parte del entonces Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT.

La evaluación se realizó teniendo en cuenta los procedimientos y normas de auditoría de general aceptación, mediante la aplicación de la Guía Metodológica para el Control Fiscal que adelantan las entidades de fiscalización superior, aprobada por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior -OLACEFS, organismo al que pertenece la CGR, por lo cual se logró una seguridad razonable sobre los hallazgos y debilidades detectadas.

Los borradores de los informes finales correspondientes a cada ente auditado, inclusive el Ministerio, fueron dados a conocer oportunamente, con el fin de que se realizaran los comentarios y se procediera a la consolidación de este informe definitivo.

### **Principales resultados**

En desarrollo de uno de los objetivos del ejercicio de control sobre la identificación de la problemática, la CGR pudo establecer en las diferentes regiones bajo la jurisdicción de las Corporaciones Autónomas Regionales, con base en la evaluación de factores como la cobertura en el servicio de recolección, tipos de disposición (rellenos, botaderos, enterramiento), entre otros, que la disposición y eliminación no controlada, tanto de los residuos sólidos (domésticos, pequeños comercios, industriales) como la de los peligrosos (hospitalarios, químicos, industriales tóxicos, etc.), sigue siendo una constante, con los consecuentes daños al medio ambiente y la amenaza para la salud pública.

En el país no se han determinado, ni en cantidad ni en impacto, los múltiples riesgos asociados a esta problemática: la contaminación de los suelos, el agua que se filtra a través de los desechos, conocida como agua de lixiviación, que contamina aguas superficiales y subterráneas, los gases tóxicos y cancerígenos que produce la quema incontrolada de residuos.

Tampoco se identifican riesgos relacionados con la contribución al calentamiento global de las emisiones de metano provenientes de los rellenos, los problemas respiratorios, la transmisión de enfermedades e infecciones transmitidas por roedores, la proliferación de insectos, los contaminantes orgánicos que permanecen en el medio ambiente y se bioacumulan a lo largo de la cadena alimentaria, etc. (Sobre el tema ese Ministerio realizó una encuesta a la que respondieron aproximadamente 400 municipios: en el 60% de las corporaciones no se cuenta con esta información; en el 33% de ellas es incompleta, y sólo en el restante 7% se cuentan con ella, según se informó a la CGR).

Este desconocimiento de la problemática - en un porcentaje de aproximadamente un 78 % de las entidades no existe o es insuficiente-, aunado a la falta de coordinación institucional para la realización de actividades conjuntas tendientes a afrontarla, a juicio de la CGR, es una de las causas por las que no se le ha dado la importancia requerida para atenderla.

Sólo el 24% de las entidades cuenta con una estructura administrativa suficiente con metas establecidas, apoyo financiero y logístico, y con procedimientos de seguimiento para garantizar su cumplimiento; ni en las corporaciones ni en el Ministerio se pudo evidenciar un trabajo articulado de las dependencias que trabajan el tema, o procedimientos claramente definidos que garantizaran la formulación y ejecución articulada tanto en su interior como con las autoridades ambientales regionales.

El análisis realizado por la CGR evidenció, como se señala en las cifras revisadas de cada ente, tanto en la rendición de la cuenta como en la información solicitada, que la asignación de recursos fue mínima y los pocos proyectos adelantados se convierten en esfuerzos aislados, que no atienden criterios de economía y eficiencia, si se considera la complejidad de la problemática; esta situación obedece posiblemente a la inexistente o insuficiente estructura administrativa antes señalada.

Los limitados recursos de tipo financiero, administrativo y legal que tienen los municipios hacen necesario un trabajo de asesoría técnica por parte del Ministerio y las Corporaciones, una asesoría centrada en la configuración de la problemática local y regional, y las acciones de solución que se planteen deberán superar las actividades de taller que se realizan de manera desarticulada e inoportuna y sin una visión regional.

Las Guías para la elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos realizadas por el Ministerio pueden ser una importante base para el efecto, pero requieren además de una mayor cobertura en su difusión, y de un acompañamiento que propenda por superar los obstáculos ante los que se enfrentan los gestores locales (además de una reglamentación de obligatoriedad).

Las cifras de cobertura del servicio de aseo siguen indicando serias deficiencias. Se retomaron cifras de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios del 2002 en las que se estableció que el 55% de las viviendas rurales y el 45% de las viviendas ubicadas en las cabeceras municipales no cuenta con el servicio; lo anterior genera la disposición de residuos

en sitios baldíos o en fuentes de agua con la consecuente contaminación del suelo y las fuentes hídricas, así como la propagación de enfermedades, el deterioro paisajístico y la afectación del hábitat.

La mayoría de los residuos en el país se disponen de manera ilegal e inadecuada. Colombia, con aproximadamente 43 millones de habitantes, produce cada día en sus centros urbanos cerca de 27.000 toneladas de desperdicios, cuya disposición final consiste en la mayoría de los casos en enterramientos y botaderos a cielo abierto y en quemas indiscriminadas, e incluso en la disposición incontrolada en fuentes hídricas; Además, el porcentaje de plantas de tratamiento es muy reducido, según la información suministrada por las Corporaciones Autónomas Regionales, que se presenta de manera detallada en el interior del informe.

No existen políticas definidas de reciclaje/reutilización/recuperación, que incluyan herramientas de tipo cultural, ambiental, económico y social, con elementos como participación del sector industrial, educativo y la creación de mercados que promuevan el aumento de los porcentajes reciclados, reutilizados y recuperados.

Dada la situación de insalubridad en desarrollo de su trabajo (que en general se adelanta en los sitios de disposición), y con el consecuente riesgo en su salud y la marginalidad social y económica que enfrentan las personas que se encargan de las actividades de reciclaje y recuperación - para quienes los residuos son su fuente de ingresos-, se requiere apoyar su organización e incluirlas como actor relevante para garantizar un adecuado enfoque dentro de una corriente o ciclo dinámico de los residuos.

Además de disminuir los riesgos para la salud y la marginalidad de estas personas, así como acabar con prácticas de reciclaje en la vía pública (con las consecuente imposibilidad de dar un manejo aceptable desde el punto de vista sanitario), se presentarían perspectivas económicas importantes al definir dinámicas directas con el sector productivo para establecer mercados basados en el re uso o reutilización de los residuos y atender el tema de minimización que debe ser prioridad para el país.

Aunque la participación ciudadana debe asumir su responsabilidad en la apropiación de una cultura de minimización, generación y manejo, se requiere la implementación por parte del Estado de herramientas educativas, técnicas y financieras que permitan esta participación de la sociedad, con el apoyo de instrumentos de comando y control como incentivos, sanciones, apalancamientos financieros, etc.

Según el análisis realizado por la CGR sobre la estructura tarifaria y los datos presentados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en el 2002, se pudo determinar que algunos usuarios domésticos, estrato 6, pagan tarifas casi iguales a las de los productores industriales sin tener en cuenta la cantidad y capacidad contaminante de los residuos generados por estos últimos.

La gestión que deben adelantar los productores industriales debe encaminarse a garantizar el tratamiento y eliminación de los residuos, sin descuidar la aplicación de mecanismos de producción que conlleven a la minimización en su generación.

Sin embargo, en la actualidad la estructura legal y administrativa vigente en el país no incluye al sector productivo de manera determinante, pese a su participación y responsabilidad (mayores generadores, embalajes, envases y empaques de sus productos) en la problemática, por lo que en el análisis que se está adelantando para la modificación de la estructura tarifaria es indispensable revisar, entre otros, los factores mencionados.

No se encontraron proyectos y actividades claramente definidas en planes de acción con presupuesto asignado de manera concreta que trabaje con visión nacional, sobre la posibilidad señalada por el MAVDT, de regionalizar la prestación del servicio con sitios de disposición adecuados. Según el análisis de los datos presentados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, los municipios de menor población resultan menos atractivos para los inversionistas privados pues el margen de operación se reduce considerablemente en las pequeñas ciudades: en las grandes ciudades las utilidades operacionales pasaron de \$3.769 millones (1998) a \$37.993 millones (116%) y en las pequeñas ciudades pasó de una pérdida total de \$447 millones en 1998 a una utilidad de \$5.539 millones en el 2001.

Esta iniciativa de regionalización requiere de estrategias que garanticen la participación efectiva de la ciudadanía, dada la negativa de la población a aceptar sitios de disposición en sus localidades, que se justifica por las insuficientes garantías sanitarias y ambientales propias de los botaderos y rellenos existentes en el país. Adicionalmente debe revisarse el tamaño que tiene dentro del pago de los contratos de concesión otorgados a las empresas prestadoras del servicio, como factor de pago, el peso de los residuos, pues como se encuentra actualmente en lugar de incentivar prácticas encaminadas a la disminución, las acentúa.

Existe un sobredimensionamiento institucional en el nivel central. Si bien existen muchas entidades participando, en la práctica la responsabilidad de gestionar los residuos sólidos recae en su totalidad sobre los municipios (Ver anexo No. 1, Responsables). Si bien es cierto que el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es el ente rector de la política medio ambiental del país, también organismos estatales de alto nivel están involucrados con el sector de los residuos, situación que puede generar confusión en la definición de responsabilidades y hace perder la visión holística que debe tener la gestión de los residuos -y por lo tanto, la configuración del sector.

Es imperiosa la necesidad de expedir una legislación coherente y suficiente, con responsabilidades claras, acompañada de medios para hacerlas efectivas, para que una problemática ambiental como ésta, sea atendida dentro de los principios de desarrollo sostenible que hemos acogido en las reuniones internacionales, respetando los derechos colectivos, el ambiente sano, la normatividad ambiental que obligan a que en esa gestión no afecte la salubridad, ni se deterioren los recursos naturales, siendo necesario que el Ministerio de Ambiente en coordinación con otros estamentos gubernamentales, se ocupen integralmente del tema de los residuos sólidos, toda vez que si no adelantan acciones oportunas, los costos tanto ambientales como económicos serán cada vez mayores.

La asignación presupuestal del sector de residuos durante el periodo mencionado es prácticamente cero, pues su nivel de inversión acumulada no alcanza ni siquiera el 1% de la inversión en agua potable y saneamiento básico.



El análisis adelantado con base en las cifras presupuestales presentadas evidencia, como se encuentra en detalle al interior del informe, la asignación escasa de recursos sin atender metas específicas de nivel nacional o regional en las que se le haya dado prioridad definida según el impacto ambiental y sanitario que la problemática implica.

Otro de los objetivos de la Auditoría Especial al Manejo de los Residuos fue la evaluación a la Política para el Manejo Integral de Residuos, cuyo objetivo fue impedir o minimizar eficientemente los riesgos para los seres humanos y el medio ambiente ocasionados por los residuos sólidos y peligrosos, y en especial minimizar la cantidad o peligrosidad de los que llegan al los sitios de disposición final, contribuyendo a la protección ambiental eficaz y al crecimiento económico

En desarrollo de la auditoría especial se adelantaron programas específicos de control sobre la gestión del Ministerio en el tema, como ente formulador de la política, y en el análisis consolidado se resaltan algunas características que persisten de la problemática y que evidencian la escasa efectividad y el incumplimiento de las metas formuladas en la Política para la Gestión Integral de Residuos.

En efecto, no existen cifras de seguimiento y cumplimiento, ni en el nivel nacional ni en el nivel regional, sobre las tres grandes metas, que a la vez incluían las metas específicas, de la política referidas especialmente a minimización, aumento del porcentaje de aprovechamiento y mejora de los sistemas de eliminación, tratamiento y disposición final de los residuos.

Adicionalmente estas metas fueron planteadas para ejecutarlas en un plazo máximo de 5 años. Una de ellas referente a la mejora de los sistemas de eliminación, determinaba que en los cinco años se cubriera al 50% de los municipios del país con un sistema de disposición final adecuado, cuyo incumplimiento lo demuestra el hecho de que en la mayoría de los municipios del país persisten los enterramientos, botaderos y descarga en fuentes hídricas.

En cuanto a la meta de minimización de la cantidad de residuos generados, propuesta en el año 1998 a tres años máximo, las acciones desarrolladas no presentan metas de reducción propuestas y conseguidas en cada período. A la fecha, enero de 2005, no se pudieron conocer las metas de minimización definidas por períodos con estrategias definidas para garantizar su cumplimiento.

Tampoco se pudo evidenciar el cumplimiento del porcentaje propuesto de aumentar el aprovechamiento en un 30% de residuos potencialmente reciclables que van a sitios de disposición final.

En general la CGR encontró que las estrategias propuestas para el éxito de la política, basadas en: educación y participación ciudadana; sistemas de información de residuos sólidos; planificación y coordinación institucional; ciencia y tecnología y consolidación de las finanzas requeridas, no contaron con los instrumentos de planeación específica, control, seguimiento y monitoreo, y mecanismos de evaluación requeridos.



Se pudo concluir que no se establecieron prerequisites adecuados (como la revisión del marco normativo y su coherencia, programas educativos, recursos financieros necesarios para garantizar una cobertura suficiente, definición de estructuras tarifarias, fondos requeridos, información sobre la problemática suficiente y confiable, estudio y creación de mercados, entre otros), para que la implementación de la Política Integral para el Manejo Integral de Residuos pudiera ser exitosa, y los recursos destinados en las diferentes acciones fueran invertidos de manera económica, eficiente y eficaz, con metas de efectividad identificables.

### **Residuos peligrosos**

Acerca del tratamiento que se le da a los residuos considerados peligrosos, con base en la información analizada, enviada por las Corporaciones y el Ministerio, que las estrategias para identificar cuál es el manejo que deben recibir, no atienden el ciclo de vida de estos residuos (desde identificación y prevención). Tampoco incluyen estas estrategias en su concepción para adelantar la gestión respectiva -de manera integral y articulada-, los residuos hospitalarios, industriales, químicos y minerales.

El Ministerio ha realizado un diagnóstico sobre dos corredores industriales (Cali - Yumbo, Bogotá - Soacha) y trabajó extrapolación de datos, este trabajo cuya meta estaba prevista para 2 o 3 años después de la expedición de la política, es decir para el año 2001, no ha tenido la articulación y difusión suficiente para hacerlo extensivo a las demás regiones si se considera que en las respuestas sobre el tema por parte de las Corporaciones en general no se mencionó como herramienta de trabajo para la planificación de la gestión, lo que va en contravía de lo señalado por el ente rector frente a la amplia divulgación que se le ha dado.

El Ministerio adelantó un trabajo piloto en la CVC, y se produjo un documento de resultados con clasificación de residuos peligrosos; no obstante, a juicio de la CGR, dado el escaso desarrollo y seguimiento que ha tenido la Política de Residuos Sólidos, se requiere que en la formulación de una política sobre residuos peligrosos se tenga claridad absoluta sobre los diferentes actores y responsables, las regulaciones y recursos financieros necesarios, así como las condiciones de tipo económico y ambiental requeridas, de tal manera que al definirse los objetivos, éstos cuenten con elementos mínimos de recursos y seguimiento que garanticen su logro.

Por todo lo anterior, así como por las diferentes cifras de diagnóstico analizadas en el transcurso de la auditoría, la CGR considera necesario señalar al Ministerio, en su papel de rector de política, y a las Corporaciones Autónomas Regionales como autoridades ambientales, la importancia y urgencia de contar con estrategias nacionales y regionales que apoyen la gestión local que debe adelantarse para lograr una efectiva gestión sobre el manejo de residuos en el país.

En efecto, la preocupación que se señala en el párrafo anterior, surge si se tiene en cuenta que el 26 de septiembre de este año, 2005, según lo establece la Resolución 1045 de 2003

(modificada por la 477 de 2004) de una parte, se vencen los plazos para la elaboración y ejecución de los Planes de Gestión Integrada de Residuos Sólidos- PGIRS, por parte de la totalidad de los municipios del país – ya se han cumplido los plazos para aquellos municipios con más de 100.000 y 50.000 habitantes-, de acuerdo con lo determinado por el Decreto 1713 de 2002; y de otra parte, también preocupa la situación reportada por la mayoría de municipios en la que no se evidencia la toma de medidas necesarias para la restauración ambiental de botaderos a cielo abierto y de sitios de disposición final que no cumplen la normatividad vigente, para garantizar que de acuerdo con la resolución señalada, se dé su adecuación a rellenos sanitarios técnicamente diseñados, construidos y operados conforme a las normas de manejo ambientales establecidas por las autoridades ambientales regionales competentes.

Adicionalmente, y si se considera que en cuanto a la disposición, según la información enviada por la Corporaciones a la Contraloría, en la mayoría de los municipios no se cuenta con una alternativa de corto plazo (un año) para adecuar la disposición final, para la CGR no hay suficiente claridad de cómo se dará el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 273 de 2003 de la Comisión de Regulación de Agua Potable- CRA, la cual señala que a partir del 3 de octubre del 2005 no se podrá incluir en la estructura tarifaria ningún costo por disposición en sitios diferentes a rellenos sanitarios (cabe anotar que esta Resolución no consideró la viabilidad de otras opciones ambientales y sanitariamente adecuadas que no fueran rellenos sanitarios).

## **Hallazgos**

Como resultado de la presente auditoría se encontraron los hallazgos generales señalados en esta carta de conclusiones, y los encontrados en desarrollo de la aplicación de procedimientos en el Ministerio y en las corporaciones de la muestra. Para efectos de su inclusión en el Plan de Mejoramiento se especificarán en el cuadro de hallazgos anexo (Total hallazgos administrativos **63**, Total hallazgos disciplinarios **3** y Total hallazgos penales **3**). En algunas corporaciones, los hallazgos encontrados se incorporaron a la auditoría regular que se adelanta actualmente.

## **Respuesta de las entidades al informe**

Para la CGR es muy positivo, y acorde con su visión de ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública, que como resultado de los informes borradores de cada ente auditado, Ministerio y Corporaciones, la respuesta haya presentado un carácter proactivo, pues a pesar de que al tener el control fiscal un carácter posterior y, en consecuencia, los resultados de la auditoría deben referirse a acciones adelantadas, dichos entes han señalado que se incluirán en sus planes de acción proyectos encaminados a atender la problemática de residuos, destinándoles los recursos necesarios.

### **Plan de Mejoramiento**

Para la concreción de esta intención, es indispensable que las observaciones señaladas para cada ente y aquellas que les aplica de manera general se incorporen al plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría, de acuerdo con lo estipulado en la Resolución Orgánica No. 5580 de mayo 18 de 2004.

Finalmente, la CGR, agradece la colaboración prestada a los Auditores por parte de todas las entidades visitadas y espera que las observaciones plasmadas en el presente informe coadyuven en el mejoramiento de la gestión.

Bogotá, D.C.,

**ÁLVARO VILLATE SUPELANO**  
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

## AUDITORÍA ESPECIAL AL MANEJO DE RESIDUOS

### Antecedentes de la auditoría

De acuerdo con los resultados de estudios adelantados por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, la tasa de contaminación causada al ambiente por los residuos es críticamente importante en muchas áreas del globo, y se considera que más de un 65% de los países no cuenta con estrategias efectivas frente a esta problemática.

El manejo inadecuado de los residuos supone un gran peligro para el ambiente y para el bienestar y la salud de humanos y animales. Los residuos radiactivos pueden ser letales y contaminar grandes áreas durante siglos. Los residuos hospitalarios pueden ocasionar enfermedades e infecciones, y su inadecuado manejo puede originar epidemias y muerte.

En el 2002, en Johannesburgo, ante la persistencia de la problemática a nivel mundial, se reiteró su importancia determinando que el enfoque se oriente a la búsqueda de iniciativas para acelerar el cambio en los patrones de consumo y para el logro de una producción sostenible que permita la reducción de degradación del ambiente, la contaminación y el manejo de los residuos<sup>1</sup>.

En la región de América Latina y el Caribe, los diferentes estudios realizados sobre la dimensión de la problemática de residuos han incluido la revisión de factores como la pobreza, el medio ambiente, la salud, la educación y la participación ciudadana, arrojando entre otras la conclusión de que el manejo adecuado de la recolección, transporte, tratamiento y disposición de los residuos sólidos sigue siendo un objetivo prioritario que debe ser complementado con programas de reducción de la generación de los mismos, su reuso y el reciclaje de desechos<sup>2</sup>.

En América Latina y el Caribe, la falta de vigilancia y control de las autoridades encargadas debido a la carencia de recursos humanos, físicos y financieros; la no aplicación de sanciones a los infractores; los favores políticos y los privilegios; y la corrupción de los funcionarios, son las principales causas de la problemática. Los riesgos ambientales se asocian principalmente a los sitios de disposición final; sitios de almacenamiento temporal; estaciones de transferencia, plantas de tratamiento y recuperación; y en el proceso de recolección y transporte, y se conoce poco o nada sobre los impactos generados por la contaminación de los recursos hídricos superficiales, subterráneos y costas marinas; la contaminación atmosférica; la contaminación del suelo; y el impacto sobre el paisaje.

<sup>1</sup> "Prevenir y reducir residuos y llevar su utilización hasta el máximo, promover el reciclaje y el uso de materiales ambientalmente amistosos y alternativos, con la participación de autoridades, del gobierno y de empresarios, para reducir los efectos adversos en el ambiente y mejorar la eficacia del recurso, con el apoyo financiero, técnico y otro para los países en desarrollo", Plan Indicativo Johannesburgo, 2002.

<sup>2</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Organización Panamericana de la Salud, OPS, 1998.



Adicionalmente, tanto en Colombia como en general en la región, no se han cuantificado los beneficios económicos del adecuado manejo de los residuos y de un eficiente servicio de aseo urbano; ni se han tomado en cuenta los beneficios en la salud, en la preservación del medio ambiente, en el mejoramiento de la calidad de vida, en el incremento del turismo y en la reducción de la pobreza. Además, los procesos encaminados a reducir la peligrosidad de los residuos en la fuente mediante procesos productivos más limpios son incipientes y encuentran resistencia en el sector productivo; y la comunidad ante la ausencia de campañas educativas y de comunicación al respecto, que no se siente identificada como parte de la problemática ni participa en las diferentes soluciones planteadas para resolverla.

### **Justificación de la Auditoría**

El conocimiento cada vez mayor sobre las diferentes problemáticas que afectan el medio ambiente originó que el Grupo de Trabajo sobre el Medio Ambiente, WTGA, por sus siglas en inglés según la INTOSAI<sup>3</sup>, definiera en el 2001 como tema prioritario de su vigilancia el manejo de los residuos. Para la CGR esta vigilancia se justifica aún más en vista del conocimiento adquirido sobre la problemática en los estudios adelantados al respecto desde el año 1994<sup>4</sup> y de las auditorías efectuadas sobre algunos de los rellenos existentes en el país (Presidente, Curva de Rodas, Magic Garden), así como del trabajo realizado recientemente al respecto y cuyos resultados se presentaron en un capítulo del Informe al Congreso del 2002-2003; todo lo cual le permitió al órgano fiscalizador identificar el manejo de residuos en el país como un objeto de control relevante por su importancia nacional.

Adelantar una auditoría en tal sentido, además de coadyuvar en el conocimiento de la problemática, permite que las deficiencias encontradas en su evaluación sean tenidas en cuenta por los responsables para redireccionar las diferentes estrategias utilizadas en el manejo de residuos, cuando así se requiera, más aún en un año en el que se cumplen los plazos establecidos legalmente tanto para la formulación e implementación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, como para la definición de la estructura tarifaria del servicio de aseo.

Adicionalmente, con la realización de la auditoría se espera que la CGR, a través de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, y como miembro de la Comisión Técnica para el Medio Ambiente de la OLACEFS<sup>5</sup> cumpla con el compromiso que consiste en la aplicación en casos piloto de la Guía Metodológica para adelantar auditorías ambientales por parte de las entidades de fiscalización superior, sin que esto se constituya en impedimento para retomar procedimientos de la Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Audite, según se considere conveniente.

---

<sup>3</sup> INTOSAI; International Organization of Supreme Audit Institutions, Organización Intenacional de las Entidades Fiscalizadoras Supremas

<sup>4</sup> Informe al Congreso sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente, 1995. Contaminación Urbana.

<sup>5</sup> Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior



## **Objetivos auditoría**

Adelantar una auditoría que permita identificar la problemática de residuos en el país y evaluar la Política Integral de Manejo de Residuos Sólidos, cuyos resultados, al detectar y exponer de manera precisa las irregularidades que se presentan, revelar las limitaciones del sistema del manejo y los actores responsables e identificar áreas que requieren mejora, permita coadyuvar en la definición de estrategias para superar las dificultades existentes con el consecuente impacto favorable en el ambiente.

## **Alcance y limitaciones de la auditoría.**

La auditoría especial realizada tuvo una cobertura nacional, mediante la aplicación de cuestionarios directamente a las entidades, la revisión de informes de auditoría anteriores, de documentos elaborados por otros organismos (Procuraduría, DANE, IDEAM, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios) con el fin de conocer cifras sobre la problemática de residuos y las actividades realizadas por el Ministerio y las Corporaciones Autónomas Regionales, sujetos de control, de la CGR; y en una muestra determinada técnicamente se aplicaron programas de auditoría tendientes a revisar la eficiencia, economía y eficacia de la gestión y recursos utilizados por los entes auditados mencionados anteriormente, basados en normas de auditoría gubernamental de general aceptación y normatividad aplicable.

Por lo anterior, la auditoría realizada permitió el logro de los objetivos previstos orientados a identificar los principales componentes de la problemática del manejo de residuos en el país y determinar las características de la implementación de la Política Integral del Manejo de Residuos Sólidos en el país.

En general se señala como limitación de la auditoría la misma que tiene la problemática estudiada, que es la escasa y dispersa información con que se cuenta, tanto para adelantar una gestión pertinente como para adelantar procesos de control y seguimiento, como en el caso del realizado por la CGR.

## **Metodología utilizada**

La Contraloría General de la República adelantó la auditoría especial sobre el manejo de residuos en el país, a través de la información existente en los organismos responsables sujetos de control en el nivel nacional: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. Además de utilizar la información solicitada con anterioridad por parte de la CGR, los resultados de los informes de auditoría de vigencias anteriores en los que se tomó el tema en la evaluación y se solicitó información adicional, también se hizo un muestreo técnico en el que se incluyeron con base en un análisis estadístico multivariado (Cluster), con variables como presupuesto, proyección de población urbana y rural, total de municipios, proyección de residuos generados y relación de población urbana y rural, para determinar una muestra representativa de 11 Corporaciones



(33%), en las que además de consolidar y analizar la información se adelantarían procedimientos de auditoría, reflejaran las características de la gestión adelantada.

Con base en la información analizada se elaboraron unos cuadros de resumen (Anexo 2 Resultados Consolidados) para cada ente en el que se calificó en primer lugar la existencia de diagnóstico para la toma de decisiones frente al tema de residuos; en segundo lugar, la regulación respectiva, referida aquí a la normativa expedida por la corporación concordante con la normatividad nacional, disposiciones para separación en el origen, políticas de promoción de recuperación, etc; y en tercer lugar se calificó la estructura organizacional y funcional existente al interior de los entes auditados (talento humano y recursos financieros designados, procedimientos de priorización de inversiones, coordinación institucional, etc).

Una vez se realizó la calificación mencionada en el párrafo anterior, se dieron a conocer los resultados a los entes auditados quienes dieron su respuesta y adjuntaron documentos soportes cuando así consideraron, respuestas analizadas por la CGR para la consolidación del informe definitivo.

Además de utilizar la información existente en la CGR, se retomó información de la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios, la Defensoría del Pueblo, la Asociación Nacional de Recicladores, el DANE, el IDEAM y el trabajo de diagnóstico realizado por la Procuraduría, organismo con el cual se adelantó un trabajo conjunto en las ciudades de Santa Marta (relleno sanitario de Palangana y el de Veracruz) y en Medellín (relleno sanitario La Pradera), mediante visitas y revisión conjunta, de acuerdo con las competencias que le corresponden a cada órgano de control.

Mediante el análisis de la legislación vigente, de los resultados de evaluaciones anteriores y de los programas aplicados se pudo determinar el nivel de incumplimiento normativo, la gestión administrativa, los recursos humanos, técnicos, físicos asignados, y la existencia o no de políticas o de lineamientos que la gestión de los actores y responsables. El análisis realizado le permitió a la CGR señalar las principales características de la problemática y la evaluación de la política se adelantó, en su mayoría, por medio del control realizado en el Ministerio como rector de política ambiental del país.

Una vez definido un borrador informe por cada ente auditado se procedió a su envío por parte de la CGR, con el objeto de que se hicieran los comentarios pertinentes y se adjuntaran los soportes adicionales que se consideraran. Conocidas las respuestas de cada entidad, se procedió a la consolidación de este informe definitivo, en el que se incluyen las principales observaciones y conclusiones con base en el análisis general de los resultados y los demás trabajos de evaluación realizados.

### **Esquema de presentación del informe**

En el primer capítulo se presentan los resultados consolidados de la información y evaluación sobre la gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuyos ejes principales se basaron en las características del

diagnóstico existente en el país, la estructura organizacional y funcional que tiene la responsabilidad de adelantar los proyectos referentes al manejo de residuos en cada institución y por último, el establecimiento de disposiciones y normativa para definir responsabilidades, incentivos, sanciones y mercados de residuos aprovechables, entre otros; aspectos que a juicio de la CGR, sin ser los únicos, son fundamentales para el desarrollo de la política.

También incluye el capítulo, los resultados sobre el cumplimiento de la política y los principales problemas que persisten en el país sobre el manejo de residuos como la deficiente calidad de los estudios en los que se señalen los riesgos asociados a la problemática, la calidad y cobertura del servicio de aseo, la dispersión y falta de coordinación institucional y legal, los inconvenientes que se han presentado en la elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos y los que se prevén en su implementación, los problemas económicos que presenta la estructura tarifaria, así como la escasa asignación de recursos para el desarrollo de los objetivos y metas previstos en la Política para la Gestión Integral de Residuos sólidos.

En el segundo capítulo se presentan los resultados de la evaluación realizada en cada ente señalando la situación actual frente al tema, un análisis financiero y presupuestal de los recursos asignados, las disposiciones de orden legal y la contratación realizada, y las observaciones sobre aspectos críticos a juicio de la CGR sobre el manejo de los residuos en el área de su jurisdicción. Al ser rector de política, en el caso del Ministerio, en esta parte se presentarán las principales observaciones sobre las actividades que realizó según los plazos establecidos en el documento Conpes referente a la política y otras actividades relacionadas.

## **1. RESULTADOS DE AUDITORÍA**

### **1.1. ANÁLISIS CONSOLIDADO SOBRE DIAGNÓSTICO, ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y FUNCIONAL, Y REGULACIÓN**

Para efectos de agrupar la información analizada y revisada, la CGR elaboró tres esquemas en los que trató en el primero de identificar si se cuenta o no o si está incompleto el diagnóstico sobre la problemática de residuos para la definición de acciones y asignación de recursos según su prioridad.

En el segundo cuadro de análisis elaborado, se revisó si era o no suficiente o no existía regulación o normativa expedida para establecer responsabilidades del sector productivo, disposiciones para separación en el origen, políticas para promover recuperación y desarrollo de mercados para residuos aprovechables.

Y en el tercer cuadro, se esquematizó la existencia, inexistencia o insuficiencia de una estructura organizacional y funcional al interior de los entes auditados (talento humano y recursos financieros designados), proyectos adelantados en entes municipales, procedimientos de priorización de inversiones y coordinación institucional.

Los resultados consolidados de los anteriores análisis se presentan a continuación con las observaciones de la CGR al respecto.

#### **1.1.1. EXISTENCIA DE DIAGNÓSTICOS SUFICIENTES PARA PRIORIZACIÓN DE ACCIONES**

Pese a que han transcurrido varios años desde la promulgación de la Política la Gestión Integral de Residuos Sólidos<sup>6</sup> y que se han cumplido varios de los plazos establecidos legalmente para la entrega de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) por parte de los diferentes entes locales, el país sólo dispone de información parcial sobre el tipo de residuos que se producen en el territorio nacional y sobre el manejo que éstos reciben. El Sistema Único DE información (SUI), que se implementa con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios requiere fortalecimiento para garantizar la operatividad esperada, y que pueda ser evaluado no sólo a nivel de empresas sino de otros contextos institucionales, además de los geográficos.

Aunque la totalidad de los entes auditados cuenta con un diagnóstico sobre la cantidad y tipo de residuos, éstos no incluyen estudios sobre la relación de riesgos asociados con esta problemática como: la contaminación del suelo; el agua que se filtra a través de los desechos,

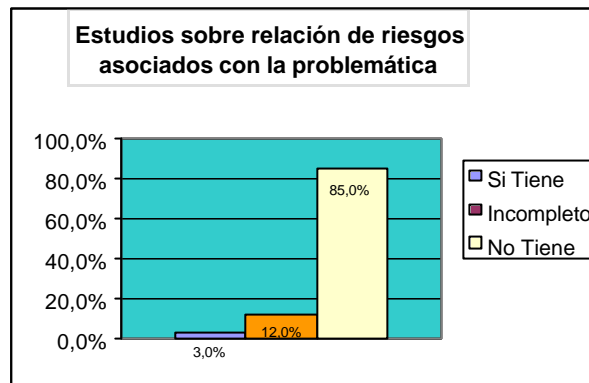
---

<sup>6</sup>

Los fundamentos de la política para la gestión de residuos sólidos en el país están contenidos principalmente en la Constitución Política, las leyes 99 de 1993 y 142 de 1994 .

Así mismo el Documento CONPES 2750 MINAMBIENTE-DNP-UPA "El Salto social hacia el desarrollo Sostenible" es complementario y subsidiario de la presente política, en especial en sus estrategias

agua de lixiviación, que contamina aguas superficiales y las subterráneas, la quema incontrolada de desechos de residuos produce gases tóxicos y cancerígenos, las emisiones de metano provenientes de los rellenos puede contribuir al calentamiento global, problemas respiratorios, transmisión de enfermedades e infecciones por roedores, insectos, los contaminantes orgánicos que permanecen en el medio ambiente y se bioacumulan a lo largo de la cadena alimentaria, etc.

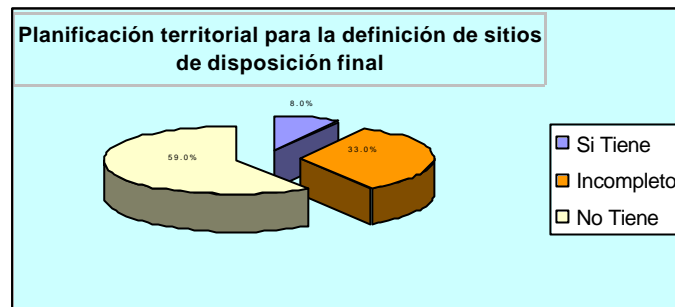


Fuente: Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, CDMA

Estos riesgos no han sido determinados por los diferentes responsables, en cantidad y peligrosidad, con el fin de priorizar acciones por parte de los organismos y entes rectores, como ejecutores de política que están relacionados con el sector (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), Ministerio de Protección Social, Ministerio de Minas y Energía, Departamento Nacional de Planeación, IDEAM, Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico, Corporaciones Autónomas Regionales, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, municipios, distritos) en las que la participación de la ciudadanía, como usuarios y sociedad civil organizada, haga parte de las estrategias que se planteen, como elemento indispensable para la efectividad de las mismas.

En la auditoría realizada se pudo establecer que los diferentes organismos responsables e intervinientes en la problemática no planifican y desarrollan su gestión con base en un diagnóstico adecuado, por lo que no es posible identificar los resultados obtenidos y el cumplimiento de las metas propuestas en la política de Gestión Integral de Residuos Sólidos - dada su dispersión e insuficiencia-, con las acciones emprendidas y los recursos asignados. Tampoco existen, en consecuencia, procedimientos para reducir los riesgos en el largo plazo y definir prioridades en los planes de acción que se planteen al respecto.

En general no se actualizan periódicamente ni incluyen la planificación territorial para determinar los sitios de disposición final adecuados en la región, por lo que las prioridades de las actividades a desarrollar y la asistencia técnica que se brinda a los entes municipales, tanto por el MAVDT como por las Corporaciones, no incluye estas importantes variables de planificación, indispensables para adelantar una adecuada gestión de los residuos a nivel regional y del país, como lo evidencian los resultados del estudio realizado.



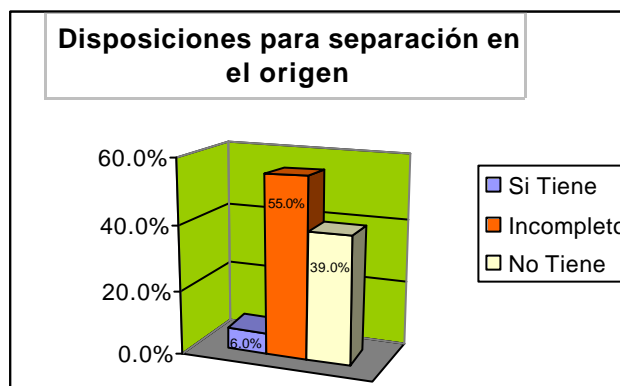
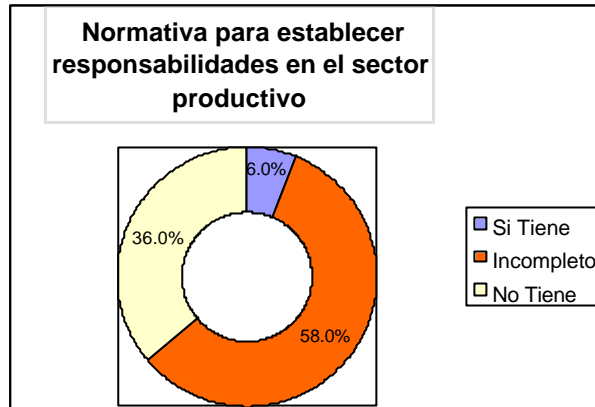
Fuente: Análisis Auditoría Especial Manejo de Residuos, CDMA

### 1.1.2 Regulación emitida por los entes auditados

#### Normativas para establecer responsabilidades del sector productivo

Como lo señalaremos más adelante, en la identificación de las principales características de la problemática, también objeto de estudio de esta Auditoría Especial, aún no se tiene en las diferentes regiones identificadas las características del sector productivo para establecer la normativa regional de manera articulada con el nivel nacional, no sólo en residuos sólidos sino en residuos peligrosos.

Las cifras consolidadas evidencian que en materia de normativa para establecer responsabilidades del sector productivo en la región y en cuanto a emitir disposiciones para separación en origen, son tareas por completar en los diferentes entes auditados, lo que implica el lento avance al respecto pese a las metas planteadas en la política y se descuida así la herramienta legal como elemento determinante para el avance en la solución de la problemática dada la consistencia que se requiere en la definición de las diferentes soluciones.



Fuente: Análisis Auditoría Especial Manejo de Residuos, CDMA

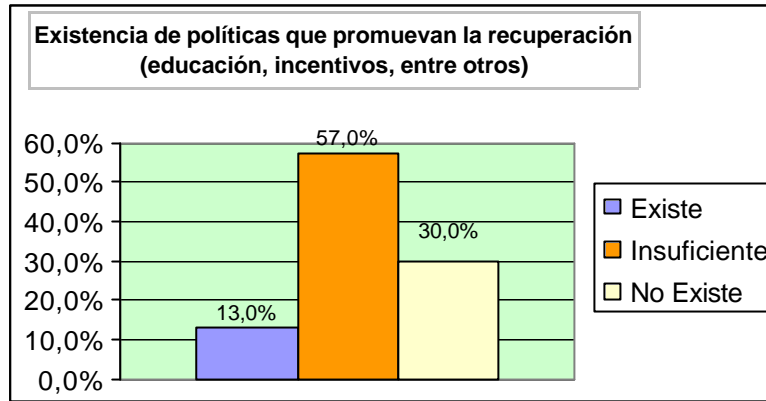
En algunos casos se ha dado a conocer la reglamentación sobre residuos peligrosos por parte del Ministerio, pero únicamente en la CVC se realizó un trabajo específico al respecto, las disposiciones en ese sentido requieren instrumentos de comando y control complementarios que permitan su efectiva aplicación.

### **Políticas que promuevan la recuperación (educación, incentivos, entre otros)**

Como base importante, además de las características técnicas y apoyo financiero requerido, es indispensable que la participación ciudadana se construya alrededor de la problemática, dada su incidencia definitiva en la efectividad de los proyectos y en la perdurabilidad en el largo plazo de las estrategias encaminadas a la recuperación como elemento indispensable para la minimización y el mejor aprovechamiento de los recursos, no obstante no se encontró un trabajo coordinado a nivel nacional ni regional para promover políticas educativas e incentivos para el efecto.

Así mismo, es necesario generar procesos participativos para las organizaciones de recicladores que tiendan a formalizar su trabajo y que permitan además de generar fuentes de ingreso económico para sus familias - aumentando su nivel de vida, proteger el medio ambiente y los recursos naturales, minimizando su consumo, disminuyendo la contaminación en los sitios de disposición final con la consecuente reducción de la proliferación de vectores y microvectores .

## Políticas para promover la recuperación

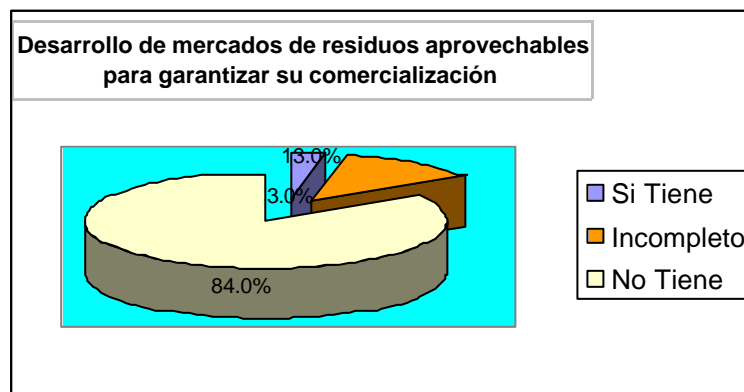


Fuente: Análisis Auditoría Especial Manejo de Residuos, CDMA

Como lo señala la gráfica, que evidencia los resultados del análisis realizado por la CGR, aunque en un 13% se cuenta con políticas al respecto, en su mayoría el trabajo al respecto se limita a estudios de producción de residuos en el sector productivo, sin que se haya dado la coordinación y determinación de políticas y estrategias, así como procesos organizativos que, una vez definidas metas de recuperación, cuenten con elementos económicos e incentivos y sanciones que garanticen su consecución.

## Desarrollo de mercados para residuos aprovechables, estrategias de comercialización

Aunque en el país se han desarrollado algunos proyectos exitosos de recuperación, en general persiste la problemática señalada por la Organización Panamericana de la Salud en su estudio al respecto, de la inexistencia de estudios de factibilidad para que se conviertan en una alternativa real en las diferentes regiones. Por ejemplo, el proceso de compostaje, que se da al transformar el residuo en un recursos natural, como se pudo evidenciar en el caso del relleno sanitario de La Pradera que no contó con suficientes elementos de estudio que permitieran su viabilidad financiera y continuidad.

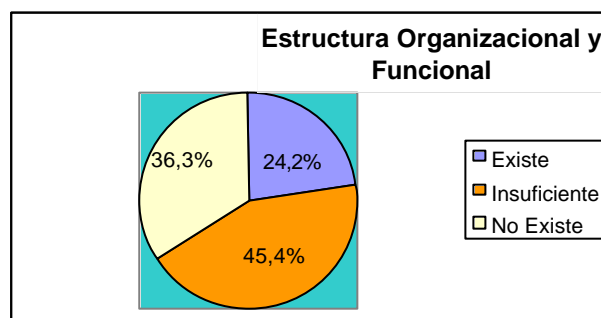


Fuente: Análisis Auditoría Especial Manejo de Residuos, CDMA

Los PGIRS contemplan como herramienta el estudio de factibilidad financiera para adelantar las diferentes soluciones a la problemática de residuos, pero a juicio de la CGR, se requiere una intervención desde el ámbito nacional en cabeza del Ministerio en la que se establezcan metas del nivel nacional y regional, con las actividades requeridas por las instituciones y actores involucrados y la definición de proyectos nacionales, regionales y locales, con herramientas de seguimiento y control que garanticen el logro efectivo de sus objetivos como herramienta de planificación.

### 1.1.3. EXISTENCIA DE UNA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y FUNCIONAL

La CGR pudo determinar que una de las causas de las dificultades que se presentan para el desarrollo de las actividades y proyectos formulados en los diferentes entes, se debe a la ausencia de una estructura organizativa encargada del tema, al interior de las entidades responsables, que asigne funciones y responsabilidades en materia de residuos; así mismo, se evidenció la escasa asignación de recursos financieros para atender las diferentes características de la problemática durante el período 2000-2003, inclusive en el año 2004.



Fuente: Análisis Auditoría Especial Manejo de Residuos, CDMA

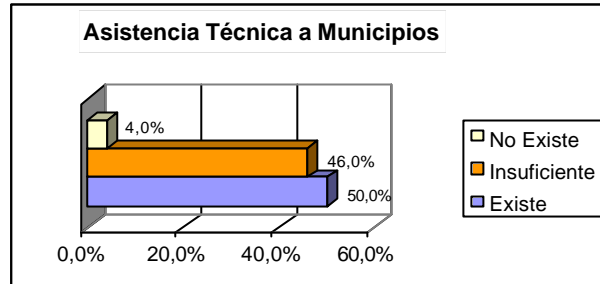
Sólo el 24% de las corporaciones tiene una estructura organizacional y funcional que le permite formular actividades y proyectos coherentes con la problemática de su región y definir la asignación de recursos necesaria para llevarlas a cabo. Ni siquiera el Ministerio, como rector de política tiene la estructura administrativa requerida.

No se evidenciaron procedimientos administrativos que aseguren la asignación de recursos con base en las metas previstas, por lo que las actividades y recursos se quedan en proyecciones que no se convierten en acciones concretas de gestión, al no existir responsables directos que garanticen la financiación y apoyo de los proyectos, cuando se formulan, pues en la mayoría de los casos no existen, según se desprende del análisis de la información reportada por las mismas corporaciones, que se limita a un listado de actividades por hacer.

### Asistencia Técnica a Municipios

La asistencia técnica por parte del Ministerio y de las Corporaciones Autónomas a los municipios como parte del desarrollo de la Política integral para el manejo de residuos a los entes territoriales, directamente señalados por la legislación como responsables de presentar sus PGIRS, no ha contado con la cobertura suficiente (Ver siguiente gráfica) y como se pudo

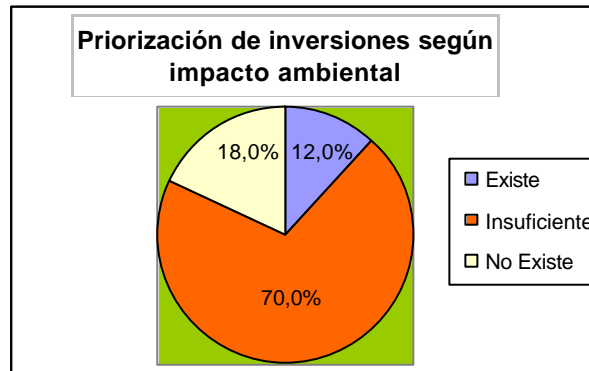
constatar por parte de la CGR tampoco ha sido oportuna, pues en algunos casos, como el de la CAR de Cundinamarca, sólo se ha empezado esa labor cuando los plazos establecidos en el Decreto 1713 están próximos a vencer.



Fuente: Análisis Auditoría Especial Manejo de Residuos, CDMA

Los limitados recursos de tipo financiero, administrativo y legal que tiene los municipios hacen necesario un trabajo de asesoría técnica por parte del Ministerio y las Corporaciones, que superen las actividades de taller que se realizan generalmente, de manera desarticulada e inoportuna y sin una visión regional.

### Priorización de inversiones según el impacto ambiental



Fuente: Análisis Auditoría Especial Manejo de Residuos, CDMA

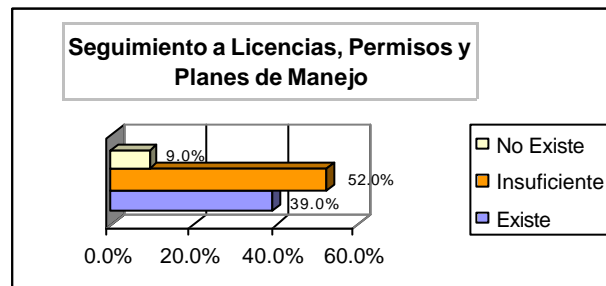
La asignación de recursos para atender la problemática en las diferentes regiones no atiende una identificación del impacto ambiental y sanitario que se produce para su priorización, en general ni el Ministerio ni las Corporaciones cuentan con estos elementos en su gestión. Los recursos destinados para el tema son mínimos dentro de los presupuestos respectivos, no alcanzan en general ni el 1%, los proyectos realizados no atienden metas específicas y con objetivos definidos en el corto y mediano plazo como prioritarios.

Durante los períodos analizados presupuestalmente, 2000 – 2003, en algunos casos incluso el año 2004, se pudo constatar que la asignación de recursos para el tema de residuos en general no atiende criterios de priorización, con base en el impacto ambiental generado.

La asistencia técnica no cuenta con el seguimiento y particularización que requiere para su efectividad. Se pudo constatar en los entes auditados que muchas veces los municipios en los que se dio asistencia no fueron los que presentaron los PGIRS, y en otros casos, esta asistencia pese a su complejidad, se dio cuando los plazos de entrega estaban demasiado próximos a vencer. La mayor parte de la asistencia técnica que se hizo por parte de las corporaciones y del Ministerio no contaba con una planificación previa resultado de un análisis de las características de la región.

### Control y seguimiento Licencias, permisos y planes de manejo

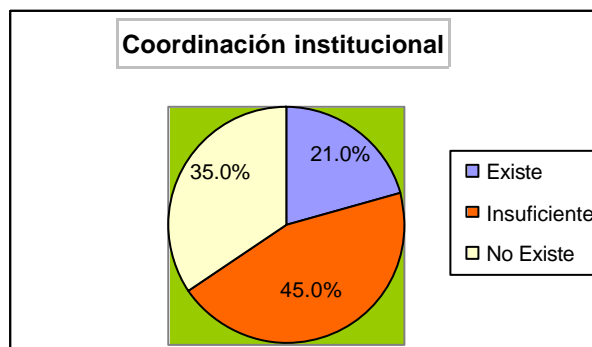
Aunque según lo muestran las cifras que nos presenta la siguiente gráfica, resultado de la información enviada por las corporaciones, se adelanta seguimiento a las licencias, permisos y planes de manejo concedidos y aprobados por las autoridades ambientales sobre el tema de residuos, también se señaló por su parte que no se cuenta con procedimientos definidos que permitan la oportunidad de su realización, admitiendo en sus respuestas que el seguimiento es insuficiente.



Fuente: análisis Auditoría Especial Manejo de Residuos

Lo anterior se evidenció además en las diferentes resoluciones defensoriales, publicadas en el sitio web de la Defensoría y analizadas por la CGR, que entre sus resultados instaban a las corporaciones regionales respectivas, a realizar un seguimiento ante el evidente incumplimiento de los planes de manejo que provocaban impactos de tipo ambiental y sanitario y que no había sido sujeto de su control.

### Coordinación institucional



Fuente: Análisis Auditoría Especial Manejo de Residuos, CDMA

Se carece en su mayoría de coordinación institucional para adelantar programas y proyectos de manera articulada, en un 35% no existe y en un 45% es insuficiente, por lo que puede generarse duplicidad de acciones e impedir la necesaria revisión transversal y regional de la problemática.

Esta falta de coordinación se hace evidente en el desconocimiento de las corporaciones de la gestión adelantada por el Ministerio y viceversa, atribuible en parte a una pérdida de memoria institucional por el cambio de administraciones, no obstante, los resultados aquí presentados fueron conocidos por los diferentes entes sin que se anexaran documentos soporte que permitieran llegar a una conclusión diferente. Se origina así la atomización de metas y proyectos que impiden la optimización de los recursos y afecta la implementación de las regulaciones emitidas al respecto en el nivel nacional.

## **1.2. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PARA EL MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS**

Otro de los objetivos de la Auditoría Especial al Manejo de los Residuos fue la evaluación a la Política para el Manejo Integral de Residuos, cuyo objetivo fue impedir o minimizar eficientemente los riesgos para los seres humanos y el medio ambiente ocasionados por los residuos sólidos y peligrosos, y en especial minimizar la cantidad o peligrosidad de los que llegan al los sitios de disposición final , contribuyendo a la protección ambiental eficaz y al crecimiento económico

En desarrollo de la auditoría especial se adelantaron programas específicos de control sobre la gestión del Ministerio en el tema, como ente formulador de la política, cuyos resultados se encuentran en el capítulo siguiente, correspondiente a resultados por ente auditado.

En el análisis consolidado que se presenta aquí se quieren resaltar algunas características que persisten de la problemática y que evidencian la escasa efectividad y el incumplimiento de las metas formuladas en la Política para la Gestión Integral de Residuos.

En efecto, no existen cifras de seguimiento y cumplimiento, ni en el nivel nacional ni en el nivel regional, sobre las tres grandes metas, que a la vez incluían las metas específicas, de la política referidas especialmente a minimización , aumento del porcentaje de aprovechamiento y mejora de los sistemas de eliminación, tratamiento y disposición final de los residuos, como se señaló en el capítulo anterior cerca de un 85% de los entes auditados no cuenta con diagnósticos suficientes que incluyan el riesgo asociado a la problemática para la definición de acciones.

Adicionalmente estas metas fueron planteadas para ejecutarlas en un plazo máximo de 5 años. Una de ellas referente a la mejora de los sistemas de eliminación, determinaba que en los cinco años se cubriera al 50% de los municipios del país con un sistema de disposición final adecuado y como lo veremos más adelante en este capítulo, en la mayoría de los municipios

del país persisten los enterramientos, botaderos y descarga en fuentes hídricas como evidencia de los inadecuados sistemas de disposición final que aún persisten.

En cuanto a la meta de minimización de la cantidad de residuos generados, propuesta en el año 1998 a tres años máximo, las acciones desarrolladas no presentan metas de reducción conseguidas en cada período. A la fecha, enero de 2005, no se pudieron conocer las metas de minimización definidas por períodos con estrategias definidas para garantizar su cumplimiento.

Tampoco se pudo evidenciar el cumplimiento del porcentaje propuesto de aumentar el aprovechamiento en un 30% de residuos potencialmente reciclables que van a sitios de disposición final.

En general la CGR encontró que las estrategias propuestas para el éxito de la política, basadas en: educación y participación ciudadana; sistemas de información de residuos sólidos; planificación y coordinación institucional; ciencia y tecnología y consolidación de las finanzas requeridas, no contaron con los instrumentos de planeación específica, control, seguimiento y monitoreo, y mecanismos de evaluación requeridos.

Más que un criterio meramente numérico, la identificación de lagunas de las características de la problemática por parte de la CGR, tiene como objetivo señalar la gravedad e impacto que implica la inadecuada gestión que ha tenido el sector de residuos en el país.

### **1.2.1. IDENTIFICACIÓN DE ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA PROBLEMÁTICA**

La CGR pudo establecer en las diferentes regiones bajo la jurisdicción de las Corporaciones Autónomas Regionales, con base en la evaluación de factores como la cobertura en el servicio de recolección, tipos de disposición (rellenos, botaderos, enterramiento), entre otros, que la disposición y eliminación no controlada, tanto de los residuos sólidos (domésticos, pequeños comercios, industriales) como la de los peligrosos (hospitalarios, químicos, industriales tóxicos, etc.), sigue siendo una constante, con los consecuentes daños al medio ambiente y la amenaza para la salud pública.

No se establecieron prerequisites adecuados, como la revisión del marco normativo y su coherencia, programas educativos, definición de estructuras tarifarias, fondos requeridos, información sobre la problemática suficiente y confiable, estudio y creación de mercados, entre otros, para que la implementación de la Política Integral para el Manejo Integral de Residuos Sólidos fuera exitosa.

De otra parte, en los objetivos y metas establecidos en la Política, así como en las diferentes disposiciones legales y proyectos ejecutados, no se evidenció una racionalidad de planificación y ejecución que contemple en su concepción un esquema general de la corriente de los residuos (prevención; generación; reciclaje/reutilización/recuperación; recolección; transporte; tratamiento y eliminación), y por lo tanto no se encuentra suficiente reglamentación de cada una de estas etapas (ver anexo 3)



Ejemplo de esto también se presenta en el caso PGIRS, en los que se ha producido legislación con constantes modificaciones, y que aún continúa sin claridad sobre las características de su cumplimiento efectivo (los PGIRS se convertirán en herramienta de gestión local, con lo cual se podrá determinar entre varios aspectos en qué va el cumplimiento de aquellos municipios que ya hicieron su entrega en los plazos establecidos por el Ministerio y qué apoyo, que supere lo local, requerirían, según las diferentes regiones y condiciones del país, son algunos de los interrogantes que se le señalaron a la CGR en desarrollo de la auditoría por parte de los responsables tanto del orden local como regional, y que no pudieron ser respondidos efectivamente en los procesos de control aplicados).

Como evidencia del incumplimiento de los objetivos señalados en la política se señalan a continuación algunas características relevantes, más no las únicas, que a juicio de la CGR deben revisarse por parte de los organismos competentes y lo que se considera más importante, se adelanten los correctivos necesarios y se establezcan las modificaciones en la formulación de la Política de Residuos Peligrosos que está en etapa de formulación.

***Prevención, Generación y Recolección:*** *La cobertura del servicio de aseo es deficiente. Lo anterior genera la disposición en sitios baldíos o en fuentes de agua con la consecuente contaminación del suelo y las fuentes hídricas, así como la propagación de enfermedades y deterioro paisajístico y afectación del hábitat.*

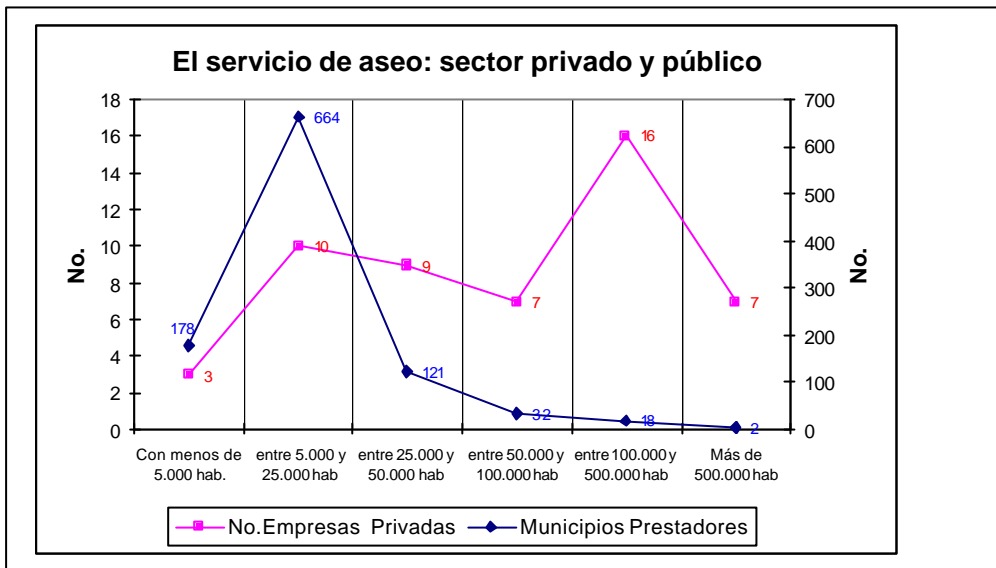
El servicio de aseo en Colombia consiste principalmente en la recolección domiciliar de basuras a residencias y empresas; la recolección de desechos patógenos a establecimientos de salud (hospitales, clínicas, laboratorios, consultorios odontológicos, etc); el transporte de basuras y la disposición de las mismas en el lugar de destino (botadero a cielo abierto, enterramiento, incineración, relleno sanitario, y escombrera); el barrido de calles y avenidas y, la limpieza y barrido de áreas públicas (parques, zonas verdes, etc).

Este servicio ha sido de carácter municipal y su cobertura casi exclusiva para el casco urbano, de tal modo que los residuos rurales son generalmente incinerados por cada una de las viviendas rurales o dispuestos a cielo abierto por cada usuario. Cerca de 1.000 municipios con menos de 50.000 habitantes prestan el respectivo servicio a través de sus secretarías de obras, e incluyen las actividades de recolección (muchos de ellos a través de volquetas, vehículos de tracción animal o personal) y de disposición final en lotes aledaños a los municipios.

El siguiente gráfico muestra que en los centros urbanos con población mayor a 100.000 habitantes, el sector privado tiene una fuerte presencia, mientras que en cascos urbanos con población entre 5.000 y 25.000 habitantes el servicio recae de manera directa en los municipios.



## Prestación del Servicio de Aseo



Fuente: SuperCifras No. 6/2002. Superintendencia de Servicios Públicos.

Los municipios cuya población es menor a los 5.000 habitantes muestran una situación muy similar, al observarse que solo 3 empresas privadas hacen presencia en los cerca de 180 municipios que registran esta población en el país. Por el contrario en las 5 grandes ciudades del país existen 7 empresas privadas que se encargan de la prestación del servicio.

Ahora bien, de las 49 empresas privadas que operan en 52 municipios, éstas ofrecen en general una cobertura de servicio del 78.5%<sup>7</sup>, con frecuencias de recolección de dos veces por semana. En cuanto a la actividad de recolección el 98% del total de las empresas privadas la realizan; el 85% realiza barrido de calles y el 52% realiza la disposición final de los residuos. Se destaca la mayor proporción de empresas presentes en las cabeceras municipales.

### Empresas Privadas que Prestan el Servicio de Aseo

Categoría	Empresas		Barrido	Disposición Final	Cobertura Mínima
	Privadas	Recolección			
Grandes Ciudades	7	7	7	2	92.3
Capitales	16	15	15	13	75
Cabeceras	29	29	22	12	68.2
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>51</b>	<b>44</b>	<b>27</b>	<b>78.5</b>
<b>Participación</b>					
Grandes Ciudades	13%	13%	13%	4%	
Capitales	31%	29%	29%	25%	
Cabeceras	56%	56%	42%	23%	
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>98%</b>	<b>85%</b>	<b>52%</b>	

Fuente: SuperCifras No. 6/2002. Superintendencia de Servicios Públicos.

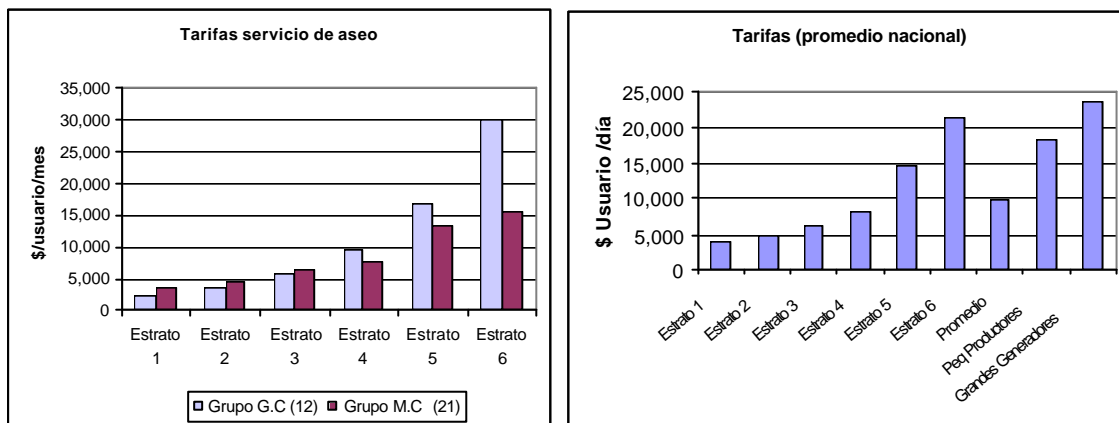
<sup>7</sup> Esta cifra es el promedio de la cobertura mínima.

Respecto del número de suscriptores, estas empresas privadas cuentan con algo más de 3 millones, sin embargo el censo de 1993, informa de la existencia de aproximadamente 4.820.000 viviendas en las cabeceras municipales, quedando entonces cerca del 36% de los hogares urbanos pendientes por cubrir.

La situación financiera de las empresas privadas, cuya prestación del servicio de aseo se circunscribe a las grandes ciudades<sup>8</sup> del país y algunas ciudades medias<sup>9</sup> en donde funcionan aproximadamente 33 empresas, fue de utilidad y con incrementos muy importantes entre 1998 y 2001. En efecto, se puede ver que las utilidades de las empresas de primer grupo de ciudades, las utilidades operacionales pasaron de \$3.769 millones (1998) a \$37.993 millones (116%) y para el segundo grupo pasó de una pérdida total de \$447 millones en 1998 a una utilidad de \$5.539 millones en el 2001.

En lo referente a las tarifas, la metodología tarifaria actual establecida por la Comisión de Regulación es tipo “techo de precios” para empresas que atienden a más de 8.000 usuarios. En las grandes ciudades las tarifas mensuales por usuario se ubican en \$1.393, en donde el estrato 1 paga \$2.299 y el estrato 6 \$29.923. En las ciudades medias la tarifa promedio es de \$8.444 con valores de \$3.531 y \$15.446 respectivamente para los estratos 1 y 6. Ver Gráfico.

### Tarifas del servicio de aseo en Colombia



Fuente: SuperCifras No. 6/2002. Superintendencia de Servicios Públicos.

La gráfica de la izquierda, permite apreciar la diferencia de tarifas dentro de un mismo estrato, al depender esta de la empresa y por ende, de la ciudad en donde habite el usuario. Así mismo, se observa que la diferencia entre la tarifa promedio de un usuario estrato 6 y un gran generador es muy poca, pues se advierte que éste último paga únicamente \$2.371 más que un usuario estrato 6, quien a su vez paga \$2.974 más que un pequeño productor de residuos, como se ve en la siguiente tabla.

<sup>8</sup> Grupo 1. Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga

<sup>9</sup> Grupo 2. Pereira, Santa Marta, Pasto, Manizales, Soacha, Palmira, Dosquebradas, Tuluá, Cartago, Girardot, Sogamoso, Buga, Tunja, Duitama, Zipaquirá, Fusagasuga, Ocaña, Chinciná, Arauca, Rionegro, Cerrito



### Tarifas del Servicio de Aseo. Resumen

Estrato	Promedio Nacional \$/usuario/mes
Estrato 1	3,747
Estrato 2	4,726
Estrato 3	6,205
Estrato 4	8,121
Estrato 5	14,702
Estrato 6	21,318
Promedio	9,803
Pequeños Productores	18,344
Grandes Generadores	23,689

Fuente: SuperCifras No. 6/2002. Superintendencia de Servicios Públicos

Los datos anteriores, permiten observar que son los municipios de menor población los que resultan menos atractivos para los inversionistas privados, pues el margen de utilidades operacionales se reducen de manera importante en las pequeñas ciudades y por el contrario su aumento es considerable en las grandes ciudades. Adicionalmente, se presentan situaciones las que al confluir en la misma administración municipal varios contratos con empresas prestadoras del servicio de aseo, en los límites del área de recolección, finalmente ninguna presta el servicio, además, no se incluye el servicio de aseo al exterior de las viviendas.

Es allí donde a juicio de la CGR se debe trabajar en la posibilidad señalada por el Ministerio de regionalizar, con el fin de agregar usuarios y optimizar costos haciendo viable económica y operativamente la existencia de empresas prestadoras públicas y privadas, que adicionalmente podría originar la racionalización de los sistemas de aprovechamiento o recuperación de materiales, el surgimiento de mercados a materiales reciclados y la utilización de un relleno sanitario para varios municipios, situación que genera ventajas muy importantes desde el punto de vista medio ambiental, pero requiere de la identificación de la problemática también dentro de un contexto regional, que incluya lo cultural y ambiental.

Otro punto a considerar es que la gestión y la estructura tarifaria para los generadores de residuos industriales, deben tener un tratamiento diferente al del sistema de tarifas de los generadores de residuos urbanos o asimilables a urbanos, atendiendo la cantidad y la capacidad contaminante y peligrosidad de los residuos generados. Así mismo, la gestión de los industriales contempla formas distintas y prevé sistemas de minimización, aunque en todo caso, su enfoque de gestión debe estar encaminado fundamentalmente al tratamiento y la eliminación de los residuos sólidos y el tratamiento que deben dar a los peligrosos, posteriormente se debe entrar en la minimización de los residuos, esto es, evitar que éstos lleguen a producirse para no tener que tratarlos o eliminarlos.

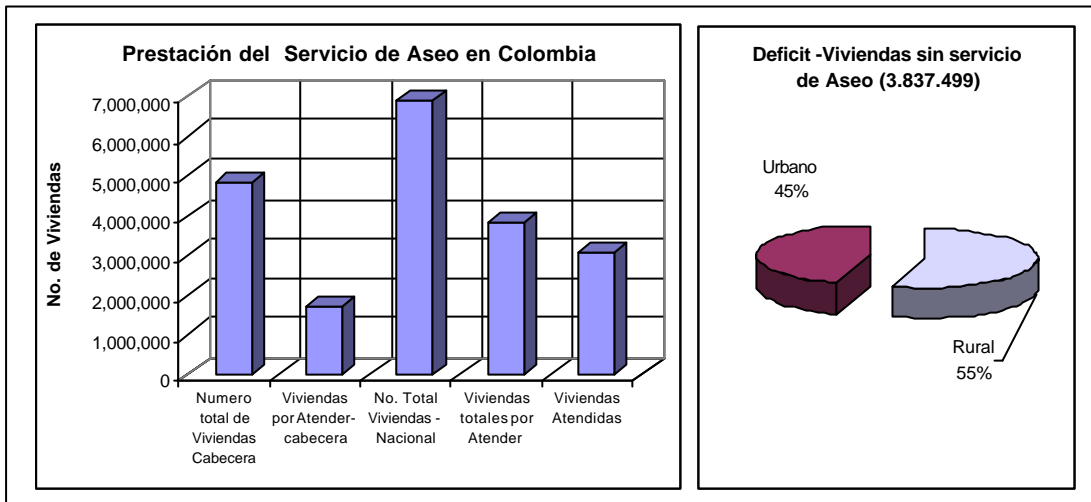
En la situación actual, no se incluye de manera determinante al sector productivo, específicamente el sector industrial, observándose que toda la responsabilidad de la gestión de los residuos recae en el Estado y los hogares, pese a su participación activa en la problemática (por ser los mayores generadores así como por los embalajes, envases y empaques de sus productos, consumidos por los hogares).

Por otro lado, si bien hay medidas legales que fomentan la reducción y el reciclaje nadie las promueve (multiusuarios Resolución 233 de 2002 de la CRA ), que no sólo motivarían la

disminución de residuos a depositar en los rellenos sino que también fomentarían la activación y formalización de un mercado de impacto, por esencia, social, para el re uso y reciclaje de residuos, al menos en las grandes áreas urbanas del país.

Este proceso de aprovechamiento es indispensable más aún ante la escasa capacidad de sitios de disposición adecuados que no realizan el tratamiento requerido.

### Déficit en la prestación del servicio de Aseo



Fuente: Censo Poblacional de 1993. SuperCifras No. 6/2002. Superintendencia de Servicios Públicos.

El Censo de 1993, habla de la existencia de aproximadamente 7 millones de viviendas (rurales y urbanas) en el territorio nacional, cifra que al contrastarla con las de prestación del servicio de aseo, permite establecer un déficit superior a los 3.8 millones de viviendas sin recibir dicho servicio, de las cuales el 55% corresponden a viviendas rurales y el 45% a viviendas ubicadas en las cabeceras municipales. Lo anterior genera la disposición en sitios baldíos o en fuentes de agua con la consecuente contaminación del suelo y fuentes hídricas, así como la propagación de enfermedades y deterioro paisajístico y afectación del hábitat.

*No existen políticas definidas de reciclaje/reutilización/recuperación, que incluyan herramientas de tipo cultural, ambiental, económico y social, con elementos como participación del sector industrial, educativo y la creación de mercados que promuevan el aumento de los porcentajes reciclados, reutilizados y recuperados.*

En Colombia, más de 300.000 personas basan su sustento en la actividad recicladora. Así mismo, se estima que en el país se recuperan más de 2.700 toneladas diarias de residuos sólidos, que representan el 25% del total de material potencialmente reciclable y sólo el 10% del total de los generados en el país. En efecto, entre 1987 y 1995 se recuperaron casi 400.000 toneladas de papel y 100.000 toneladas de vidrio<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Asociación Nacional de "Recicladores" (Colombia). <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp081.html>



La Asociación Nacional de Recicladores reúne a aproximadamente el 2% de los casi 300.000 recuperadores independientes que existen en el país y no se evidenció un trabajo conjunto con la institucionalidad responsable del tema de reducción de residuos, atendiendo a que una participación organizada de este sector de la economía, se vería reflejada entre otros en el aumento de la vida útil de los rellenos y generaría efectos económicos al aumentar el aprovechamiento de las materias primas utilizadas, conjugando las perspectivas sociales y económicas, al minimizar los costos para la eliminación y mejorar de las condiciones de vida de las familias cuyos ingresos provienen de la recuperación.

La generalización y profusión con que se desarrollan las actividades de recuperación de materiales, se debe en parte a la promoción desarrollada por los organismos oficiales y las autoridades nacionales y locales, así como por diversas organizaciones sociales. Las labores de recuperación de materiales se desarrollan de diferentes formas y en variados grados de precariedad, de las condiciones sanitarias y de seguridad, según sea la localidad en que ellas se llevan a cabo, el lugar en el que se realiza la recuperación, el nivel de organización de los recuperadores y el grado de formalización que en el nivel local haya logrado la actividad. En todas las grandes ciudades existen grupos de recuperadores que se han transformado, con el apoyo de las ONG, en cooperativas, en sindicatos o en otro tipo de asociaciones formales privadas.

Las actividades de recuperación se realizan tanto en la fuente generadora, como en la vía pública o el sitio de disposición final. Por lo general las condiciones de trabajo, desde el punto de vista sanitario, son aceptables cuando la recuperación se realiza directamente en la fuente de generación del residuo, como es el caso, entre otros, de las oficinas de la Administración del Estado, las instituciones bancarias o los supermercados. Dichas condiciones resultan claramente objetables cuando la recuperación se realiza desde los recipientes y bolsas depositadas en la vía pública para su recolección, y se hacen del todo inaceptables cuando tal recuperación se realiza en los sitios de disposición final. Por regla general, la presencia de recuperadores en estos sitios imposibilita cualquier intento de dar manejo sanitario a los residuos y genera situaciones de elevado riesgo y de gran marginalidad social para las personas que allí trabajan<sup>11</sup>.

En el país los recicladores se agrupan en la Asociación Nacional de Recicladores que cuenta con 11 regionales, 106 cooperativas que representan a 5.135 cabezas de familia. Esta cifra corresponde a 1,7% de los 300.000 recuperadores independientes que existen en el país, sin tener en cuenta a la población desplazada. Las persistentes solicitudes de dicha asociación se basan en la inclusión de este tipo de trabajadores en la red de servicios públicos, en pro de un proceso de organización y mejora de las condiciones de vida de las familias que se sostienen con la recuperación de materiales<sup>12</sup>.

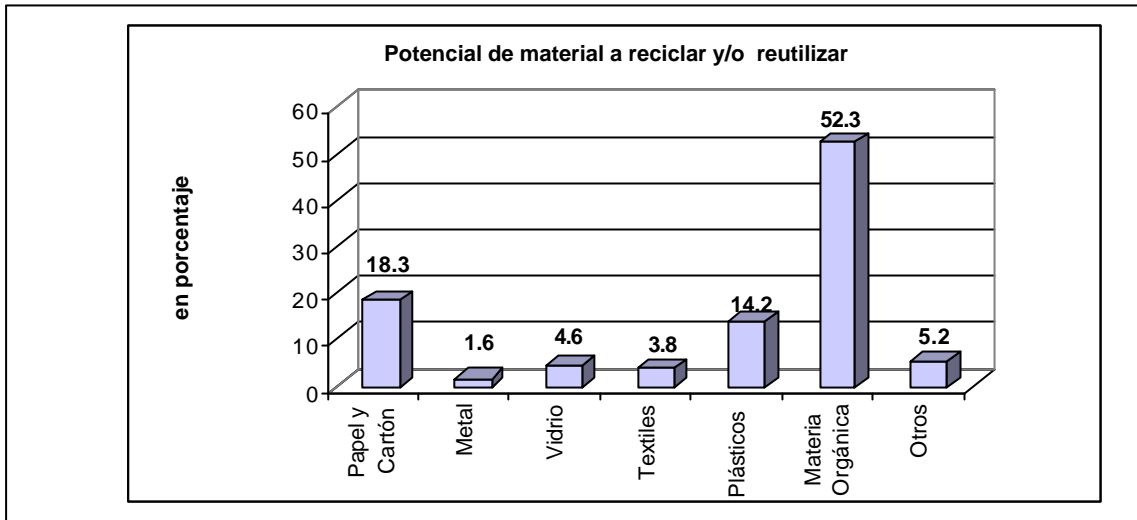
---

<sup>11</sup> Julio C. Monreal, Gestión de Residuos Sólidos en América Latina y el Caribe. Informe Técnica el PNUMA. 1997.

<sup>12</sup> El Tiempo. Bogotá martes 28 de octubre de 2003



### Mercado potencial del reciclaje y/o la reutilización



Fuente: Diagnóstico de la Situación del Manejo de los Residuos Sólidos Municipales en América Latina y el Caribe. BID, OPS/OMS, 1997.

La composición de los residuos sólidos domiciliarios generados en el país, evidencia que algo más de la mitad corresponde a materia orgánica, el 18.3% a materiales tales como papel y cartón y el 14.2% a envases y materiales de plástico; el restante 15.2% corresponde a otros materiales tales como vidrio, textiles y metales, según muestra el gráfico anterior.

Teniendo en cuenta la cifra actual estimada de generación de residuos, puede preverse que cerca de 24.300 toneladas diarias de materiales se deja de utilizar. La tabla siguiente muestra el potencial de materiales con posibilidades de reutilizar cada día en el país. Si se consideran los materiales con mayor potencialidad de recuperación (papel, vidrio, plástico y metales), la cifra para reciclar y reutilizar es de 10449 ton/día.

#### Estimación de la cantidad de materiales que se dejan de recuperar en el país

Tipo de Material	Ton/día	Ton/año
Papel y Cartón	4,941	1,803,465
Metal	432	157,680
Vidrio	1,242	453,330
Textiles	1,026	374,490
Plásticos	3,834	1,399,410
Materia Orgánica	14,121	5,154,165
Otros	1,404	512,460
<b>TOTAL</b>	<b>27,000</b>	<b>9,855,000</b>

Fuente: Análisis Auditoría Especial Manejo de Residuos con base en "Diagnóstico de la Situación del Manejo de los Residuos Sólidos Municipales en América Latina y el Caribe. BID, OPS/OMS, 1997".

Estos datos, junto con su distribución regional, son de vital importancia a la hora de considerar estímulos tendientes a la activación de mercados de materiales recuperados y/o reciclados, pues permite estimar la viabilidad de plantas recuperadoras de materiales, el informar al sector

productivo sobre las cantidades potenciales de materiales y/o materias primas susceptibles de incluir en sus procesos productivos, situación que permite cerrar el círculo establecido para los respectivos ciclos de vida del producto.

Adicionalmente el sector de residuos y sus actividades de gestión, son un potencial importante y muy positivo de generación de empleo y de inversión. La gran deficiencia actual hace que se pueda proyectar como un sector muy dinámico desde el punto de vista social y económico.

***La mayoría de los residuos en el país se disponen ilegal e inadecuadamente. Actualmente, Colombia con aprox. 43 millones de habitantes produce cada día en sus centros urbanos cerca de 27.000 toneladas de desperdicios, que se disponen con frecuencia en botaderos a cielo abierto y quemas indiscriminadas. En efecto, según cifras de la Superintendencia de Servicios Públicos publicadas en el el 51% de los municipios del país disponen sus residuos en botaderos y quemas a cielo abierto, sin ningún proceso de recuperación o tratamiento, y le sigue en magnitud la disposición en rellenos muchos de los cuales no cumplen las especificaciones técnicas requeridas<sup>13</sup>.***

La problemática en múltiples lugares del país<sup>14</sup>, también se agudiza por la negativa de la población a estar cerca del lugar en donde se dispondrán los residuos sólidos, aversión justificada por las insuficientes garantías sanitarias y ambientales propias de los botaderos y rellenos existentes en el territorio nacional.

El siguiente gráfico muestra un resumen de la situación que sobre los sistemas de disposición final de residuos se tiene en el país.

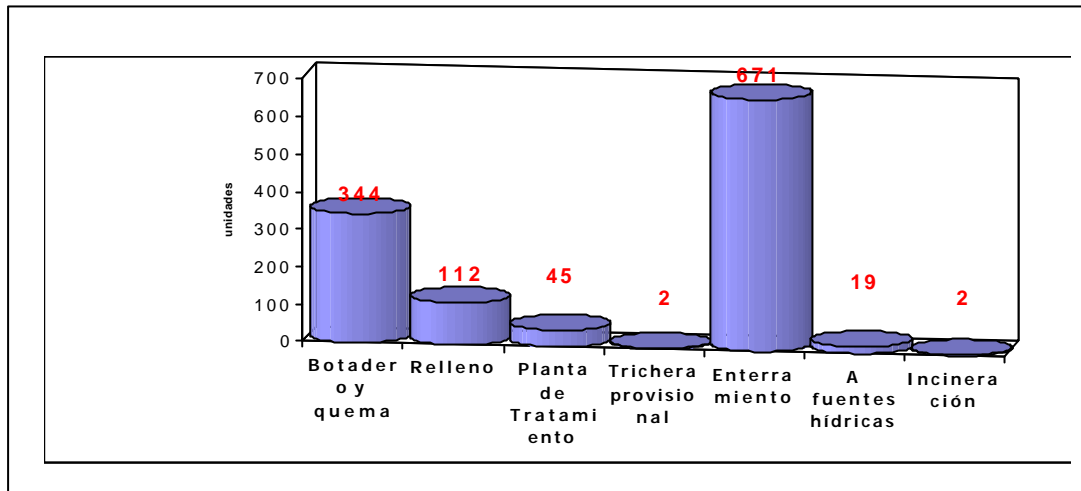
---

<sup>13</sup> CGR. Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2001-2002

<sup>14</sup> En Cartagena de Indias, ciudad con una población aproximada de 700.000 habitantes, se tiene una red de alcantarillado que cubre un 60% de la población; sus descargas llegan a la Bahía en un 40% y a la Ciénaga de la Virgen un 60%, sin ningún tratamiento; el otro 40% de la población que no cubre el alcantarillado, envían sus residuos y vertimientos directamente a los Caños y Lagunas internas. Es así como sobre la Bahía de Cartagena, existe un emisario submarino principal frente a la Isla de Manzanillo, y ocho (8) descargas de emergencia que se han convertido en permanentes debido a la poca capacidad del alcantarillado. Sin tener en cuenta que actualmente existen otras descargas de emergencia en las zonas de El Laguito y Castillo Grande, para solucionar parcialmente la sobre-población existente, que son posiblemente las causas de los problemas sanitarios que padecen algunas playas turísticas de Cartagena. La situación es agravada debido al comportamiento hidrodinámico de la Bahía, Caños y Lagunas, ya que durante la época de invierno, influyen las corrientes superficiales en la distribución y transporte de estas descargas hasta las playas de Castillo Grande, El Laguito y la Bahía Interna transportando las aguas negras, el alcantarillado sanitario y las basuras de la ciudad. Es el caso del Valle del Cauca en donde 2.486 toneladas diarias de basuras producidas en los 42 municipios del departamento muchos de los cuales carecen de sitios adecuados para disponer sus desechos generando malos olores y causando graves impactos ambientales. Fuente: Estudio Integral de la Contaminación de la Bahía de Cartagena. (DIMAR-CIOH / U.MIAMI / CCO / INDERENA. 1979- 1982.)



## Sistemas de disposición final de residuos en Colombia



Fuente: Elaboración Auditoría Especial Manejo de Residuos con base en información enviada por la Corporaciones Autónomas Regionales, enero 2005

En las ciudades medianas y pequeñas del país, el servicio de aseo es operado en la mayoría de los casos directamente por el municipio, según los datos mencionados anteriormente, con una tendencia creciente a la contratación de empresas privadas. Esta tendencia y los costos operacionales de tratamiento de residuos plantean el debate sobre las posibilidades reales de hacer recuperación de materiales, dado el desconocimiento existente sobre las expectativas económicas reales de esta actividad. La experiencia de los países de América Latina y el Caribe demuestra que si se respetan los requerimientos mínimos sanitarios para no poner en riesgo la salud y la seguridad de los recuperadores, la recuperación de materiales sólo es rentable en aquellos casos en que ésta se hace directamente en la fuente de generación de los grandes generadores, tales como supermercados, oficinas públicas, empresas o bancos<sup>15</sup>.

No obstante este señalamiento, es necesario revisar no sólo el carácter económico de la alternativa sino el beneficio social, que finalmente también se traduce en beneficio económico si se considera la disminución en el consumo de insumos, considerando el papel de los diferentes actores como los operadores que basan su ganancia en las cantidades de producción y disposición que atienden lo que puede tender a oponerse y a no incentivar estas actividades de aprovechamiento y re uso.

La legislación vigente al momento contempla los planes y programas de gestión integral de residuos, y establece la reglamentación para la implementación de los sistemas de gestión de residuos en todo el país teniendo en cuenta el número de habitantes de los centros urbanos, sin embargo y de acuerdo con el PNUMA<sup>16</sup>, los costos operacionales asociados a las diferentes opciones de tratamiento oscilan dentro de los siguientes rangos: para el sistema de relleno sanitario estos costos oscilan entre 5 y 15 US\$ / Tonelada; el compostaje : 15 a 60 US\$ / Tonelada y la incineración por más de 100 US\$ / Tonelada; en el resto de los casos el costo de

<sup>15</sup> Diagnóstico de la Situación del Manejo de los Residuos Sólidos Municipales en América Latina y el Caribe. OPS/OMS, 1997 en Julio C. Monreal, Gestión de Residuos Sólidos en América Latina y el Caribe. Informe Técnico del PNUMA. 1997

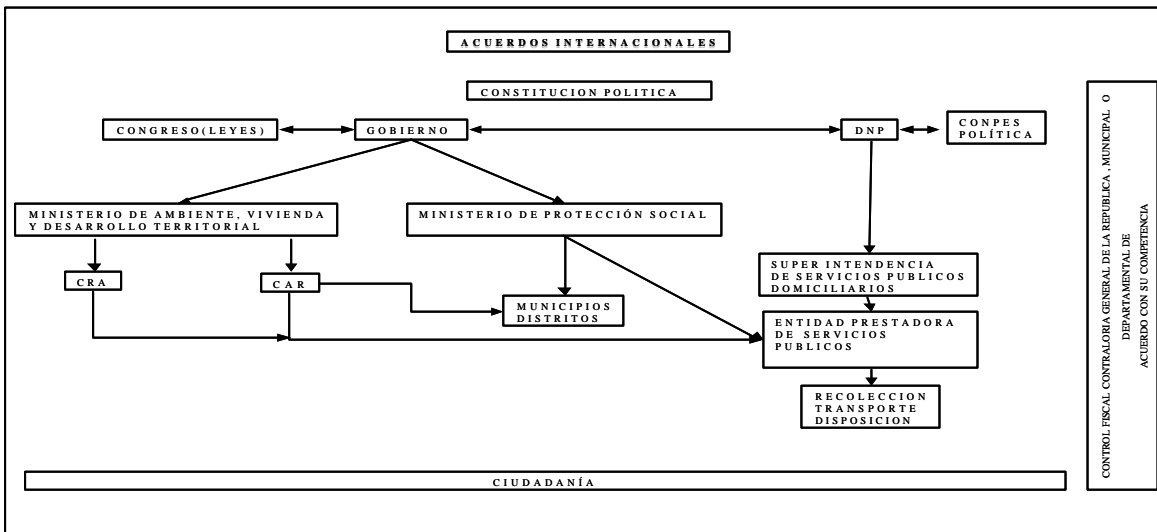
<sup>16</sup> Julio C. Monreal, Gestión de Residuos Sólidos en América Latina y el Caribe. Informe Técnico del PNUMA. 1997

la recuperación no se alcanza a cubrir con la venta de los materiales obtenidos. En el caso colombiano podemos señalar la experiencia del relleno sanitario “La Pradera”

Debido a lo anterior, la CGR advierte de la necesidad de contar con el análisis de factibilidad financiera en el evento de que se quiera desarrollar programas de recuperación a nivel domiciliario con recolección selectiva, o programas de recuperación en destino, se debe asumir el costo real de tales programas, que en la actualidad es mayor que el de disponer esos mismos materiales en el relleno sanitario; sin que esto implique dejar de lado la recuperación y el reciclaje de materiales, pues los beneficios de largo plazo en relación con la formación de una conciencia colectiva ambiental pueden ser muy superiores a los beneficios económicos inmediatos.

## 1.2. 2. MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS RESIDUOS

Institucionalidad con responsabilidades en la gestión de los residuos sólidos.



FUENTE: Análisis Auditoría Especial Manejo de Residuos

*Existe un sobredimensionamiento institucional en el nivel central en la medida en que existen muchas entidades participando y en la práctica la responsabilidad de gestionar los residuos sólidos recae en su totalidad sobre los municipios (Ver anexo No. 1, Responsables en los diferentes ciclos). Si bien es cierto que el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es el ente rector de la política medio ambiental del país, también organismos estatales de alto nivel están involucrados con el sector de los residuos, situación que puede generar confusión en la definición de responsabilidades y hacer perder la visión holística que debe tener la gestión de los residuos y por lo tanto de la configuración del sector.*

Tal como se señala en el diagrama, el primer elemento normativo hace referencia a los acuerdos internacionales que ha suscrito el país y que han surtido el trámite legislativo al interior y mediante ley deben ser cumplidos, como acontece por ejemplo, con la Ley 253 de 1996, que aprobó el Convenio de Basilea, sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, o la Ley 478 de 14 de octubre de 1998, “por medio de la cual se aprueba el protocolo para la protección del Pacífico Sudeste contra la contaminación radiactiva”, firmada en Paipa, Colombia el 21 de septiembre de 1989,

disposiciones todas ellas, que una vez adoptadas al interior del país, requieren instrumentos normativos, acompañados de recursos para garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos.

Corresponde al Congreso en desarrollo de la cláusula general de competencia contenida en el artículo 150 de la Constitución Política, que le asigna la función de expedir las leyes, la expedición de la normatividad que regirá la prestación de los servicios públicos (numeral 23), bajo el entendido que el Estado intervendrá la economía y concretamente los servicios públicos, al tenor de lo dispuesto por el artículo 334.

La normatividad que ha venido regulando el tema de los residuos debe acatar lo dispuesto en materia ambiental por la Constitución de 1991, en los artículos 78 a 82, entre otros, referidos al respeto al derecho a un ambiente sano, al uso racional de los recursos naturales, a la defensa del ambiente mediante la prohibición de fabricar, importar, poseer y usar armas químicas e introducir residuos nucleares y desechos tóxicos.

El artículo 2° del Decreto 195 de 2004, que modificó a estructura del Departamento Nacional de Planeación, derogando el Decreto 1363 de 2000, establece como objetivos fundamentales “la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector público y el diseño de las políticas en materia de macro estructura del Estado”, y en el artículo 1° señala como entidad adscrita la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que había sido creada por la Ley 142 de 1994

La Ley 142 de 1994, modificada por las Leyes 632 de 2000 y 689 de 2001 establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Esta norma se ocupa en general de todos los servicios públicos en el que se incluye el de aseo, y en el artículo 5 asigna a los municipios la responsabilidad para que se preste a todos los habitantes y prevé la participación de los usuarios en la vigilancia de esa actividad, etc.

Indica los derechos de los usuarios en el artículo 9° y las obligaciones de las entidades prestadoras de los servicios públicos en el artículo 11. Aquí es importante señalar que parte de la no asunción de compromisos por parte de los usuarios se debe a las exigencia de mejores condiciones técnicas de tratamiento y disposición, con los costos que esto acarrea.

En el artículo 67 establece las funciones de los Ministerios de Minas y Energía, Comunicaciones y Desarrollo (que desapareció) hoy a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en relación con los servicios públicos, referidas al señalamiento de requisitos técnicos de equipos, elaboración cada cinco años de un plan de expansión de la cobertura, identificación de fuentes de financiamiento, de montos de subsidios, recoger información sobre nuevas tecnologías y divulgarlas a las empresas, impulsar negociaciones internacionales bajo la dirección de la Presidencia de la República y el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información.

Señala en el artículo 74 las funciones de la Comisiones de Regulación, destacando entre otras, la referida al establecimiento de las fórmulas para la fijación de las tarifas.

Crea la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios como organismo de control, inspección y vigilancia a las entidades prestadoras de los servicios públicos a los que aplica la Ley 142.

La Ley 99 de 1993, atribuye al hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en el artículo 5 las siguientes funciones: formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental del uso del territorio; regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente; la dirección y coordinación del proceso de planificación y la ejecución de actividades ambientales del SINA; evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor del mercado de los bienes y servicios y su impacto sobre el desarrollo de la economía; determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general que deben aplicar los centros urbanos, asentamientos urbanos, actividades mineras, industriales y en general cualquier actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales; establecer límites máximos permisibles de emisión y descarga; limitar la fabricación, uso, disposición de sustancias causantes de degradación; establecer mecanismos de concertación con el sector privado para ajustar actividades a las metas ambientales; definir casos en los que procedan la celebración convenios con empresas públicas o privadas para ajustar tecnologías, mitigar o eliminar factores contaminantes; promover la formulación de planes de reconversión industrial ligados a la implantación de tecnologías ambientales sanas y a la realización de actividades de descontaminación, reciclaje y reutilización de residuos; hacer seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico; dictar regulaciones para impedir el ingreso de residuos nucleares y desechos tóxicos o subproductos de esta clase, conceder licencias ambientales, etc. Esta estructura puede actuar positivamente para lograr una mayor integración del tema ambiental o permitir la consolidación de una estructura en la que el Ministerio se convierte en juez y parte del problema.

Las corporaciones autónomas regionales de conformidad con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, ejecutan las políticas; planes y programas ambientales; son la máxima autoridad ambiental de la jurisdicción; promueven la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, coordinan el proceso de preparación de los planes y programas que deben formular los integrantes del SINA; conceden las licencias ambientales; adelantan la evaluación, control y seguimiento de los usos de los recursos naturales, incluyendo la incorporación de las diferentes clases de residuos, etc.

Así mismo, la Ley 99 otorga la facultad de imponer sanciones y medidas de policía tanto al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como a las CAR.

Los departamentos, municipios y distritos, ejecutan los planes, programas y proyectos, participan en su formulación, artículos 64 y 65 de la Ley 99 de 1993.



En el caso de los municipios y distritos a través del alcalde como autoridad policiva, les corresponde velar por el cumplimiento de los deberes del estado y de los particulares en materia ambiental, de conformidad con el Código de Policía y los códigos locales.

*En términos generales, la institucionalidad vigente se caracteriza por no tener una definición aparente de los ámbitos de competencia de las instituciones que participan en el sector, una duplicación de iniciativas y esfuerzos y un escaso intercambio de información. En el nivel local se constata el limitado peso institucional de gran parte de las entidades ejecutoras, lo que les impide asumir adecuadamente las obligaciones que la ley les impone en el orden técnico, financiero y administrativo; esto último adquiere mayor gravedad en el caso de las localidades o municipios medianos y pequeños, en los cuales los servicios de aseo urbano se brindan de forma muy deficitaria.*

Uno de los principales inconvenientes que presenta la gestión del sector en el país es la delegación directa de la responsabilidad del manejo de los residuos sólidos urbanos a los municipios sin que paralelamente se haya desarrollado la concepción de sector y, por lo tanto, no exista una capacidad real de establecer e implementar políticas nacionales relativas a su gestión y manejo; otro aspecto que puede explicar esta deficiencia se refiere a la visión de corto plazo que por lo general tienen las autoridades municipales respecto del tema, lo que se pone de manifiesto con particular relevancia en las localidades de tamaño mediano y pequeño, en donde sus planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial no lo tiene previsto claramente.

Confrontada la normatividad expedida con el ciclo de vida de los residuos (prevención; generación; reciclaje/reutilización/recuperación; recolección; transporte; tratamiento y eliminación), no contempla a cabalidad todas estas etapas y básicamente se ocupa de la recolección y disposición. (Ver anexo No. 2 Normatividad)

Adicionalmente, no obstante consagrarse desde el año 1996 en el Decreto 605 y reiterarse en los Decretos 1713, 1505 la cultura de la no basura, los desarrollos legales no se compadecen con ese propósito.

Es así como el diseño de la estructura tarifaria, en lugar de incentivar prácticas encaminadas a la disminución en la generación de los residuos, al tratamiento amigable del medio ambiente, las acentúa, al considerar el peso como factor para el pago de los contratos de concesión otorgados a las empresas prestadoras del servicio.

Así mismo se ha propiciado el desconocimiento de las normas ambientales, al permitir que la estructura tarifaria reconozca como válida la disposición en botaderos y a cielo abierto, lo que refleja incumplimiento de las funciones de las autoridades ambientales, que se puede corroborar con las acciones a las que ha tenido que acudir la ciudadanía vía tutela, acción popular, para que las autoridades jurisdiccionales se pronuncien en relación con la protección de los derechos fundamentales conexos con los colectivos, como lo es el del ambiente sano, tomando acciones que en algunos casos de oficio, ha debido adelantar la autoridad ambiental.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION TERCERA - Bogotá, D.C. Julio 3 de 2003. Radicación número: Acción Popular - 54001-23-31-000-2002-00325-01

“Tercero.- En consecuencia, señálase un plazo de un año, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, para que el Alcalde del Municipio de Cócota, culmine las diligencias que viene adelantando con miras a tecnificar la disposición de basuras, mediante soluciones que

Así mismo, se acude a la intervención de otros organismos, como la Defensoría del Pueblo que mediante sus Resoluciones Defensoriales se ha pronunciado ante la problemática generada por el inadecuado manejo de la gestión de los residuos sólidos.

Al no haber acciones eficaces, amparadas por legislación y recursos idóneos encaminados a construir el cambio a la cultura de la no basura, a la prevención, a propiciar e incentivar la separación en la fuente, a que se apoyen efectivamente las actividades de reciclaje, el reuso y la recuperación que están siendo adelantadas por un sector vulnerable de la población, el final de la cadena, la empresa recolectora, termina recibiendo la mayor parte de recursos, sin que se ataquen de fondo las causas.

Si revisamos el desarrollo normativo dado a la fase del ciclo de manejo de los residuos, referido al reciclaje, re-uso y recuperación, encontramos que se insiste en la cultura de la no basura, en que debe haber separación en la fuente, en la necesidad de darle valor social y económico a la actividad del recuperador, a reconocer ese trabajo, pero las normas son insuficientes, toda vez que por ejemplo, esta actividad no incide en la determinación de la estructura tarifaria establecida por la CRA mediante Resoluciones, como la 151 de 2001. Tampoco se evidencia la suficiente difusión y aplicación del tema de multiusuarios, establecida en la resolución 233 de 2002, en la que además no se ve la relación clara entre los recolectores y potenciales usuarios de los elementos de reusar y reciclar.

Adicionalmente, estas actividades que en la regulación podrían asimilarse a lo que se denomina aprovechamiento de los residuos sólidos, no se definen con precisión y termina asignándose al municipio la responsabilidad de **asegurar en la medida de lo posible** la participación de los recicladores en esas actividades. (Artículo 81 del Decreto 1713 de 2002)

La falta de coherencia entre las normas de mayor rango y las regulaciones de las autoridades facultadas para reglamentar los aspectos técnicos, tarifarios, constituyen un elemento adicional, para confirmar la necesidad de una legislación oportuna y consistente, en la que se señalen claramente las competencias y las responsabilidades y se prevea la coordinación entre los entes rectores.

bien pueden implementar una solución distinta a la construcción del relleno sanitario, incluyendo la posibilidad de contratar los servicios de un relleno sanitario de un lugar vecino, o la ejecución del Convenio de Cooperación Interinstitucional con la gobernación de Norte de Santander, Corponor y la Cámara de Comercio de Cúcuta para la elaboración de proyectos de Gestión Diferencial de Residuos Sólidos Urbanos.

-Sentencia T-453 de agosto 31 de 1998, CORTE CONSTITUCIONAL, SALA SÉPTIMA DE REVISIÓN Ref.: Exp. T-160038 Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Acción de tutela instaurada por Camilo Augusto Hernández Córdoba contra la Alcaldía del Municipio de Ricaurte, Cundinamarca. Temas: Derecho a la vida y al medio ambiente sano. Santafé de Bogotá, treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

“2. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Ricaurte, cerrar en el término de un año contado a partir de la notificación de esta sentencia, el basurero municipal de Ricaurte por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, y habilitar un relleno sanitario ajustado mínimamente a las normas jurídicas correspondientes y a las consideraciones técnicas que sobre el particular fije la CAR, en un término de un año.

3. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Ricaurte, mientras se produce el cierre definitivo del basurero municipal actual, realizar todas las actividades sugeridas por la CAR para evitar la proliferación de vectores facilitadores de enfermedades y partículas en suspensión, que puedan atentar contra los derechos fundamentales del actor y su hijo, garantizando un control efectivo de los mismos, y erradicando el humo y la quema de residuos en el botadero en mención.



Los diferentes actores: Ministerio del Ambiente, CRA, Superintendencia de Servicios, CRA, mediante decretos reglamentarios y resoluciones, aplazan el cumplimiento de la Constitución, Leyes, Decretos expedidos con base en facultades extraordinarias que contienen obligaciones referidas a la protección del medio ambiente, prorrogando plazos desde 1996 y ponen en evidencia la falta de coherencia entre las disposiciones que en todo caso deben garantizar la protección del ambiente sano y corroboran la falta de coordinación entre los entes rectores.

Otro aspecto que debemos mencionar, hace referencia a que la entidad prestadora solo puede cobrar por aquello que efectivamente realiza, refiriéndonos concretamente a la disposición final, y a que si tiene autorizada una tarifa para relleno sanitario y el sitio de disposición no lo es, porque no cumple con las especificaciones técnicas señaladas por las autoridades, o lo hace en un lugar diferente, procede la devolución de lo cobrado en el componente de la tarifa referido a disposición final.

La Resolución Defensorial 04 de septiembre 13 de 2002, expedida a raíz de la problemática del manejo de los residuos en la Isla de San Andrés, señala que algunos de los pobladores de San Andrés le han solicitado a la Defensoría apoyar la interposición de una acción de grupo encaminada a que la empresa reintegre los valores cobrados por dicho concepto, en la medida en que no los aplicó para el tratamiento de los desperdicios y el mantenimiento del sitio de disposición final.

También debe tenerse en cuenta que no es suficiente la expedición de la normatividad, si ella no se acompaña de mecanismos para garantizar su cumplimiento, y se prevén incentivos para apoyar el cambio de cultura y propiciar el retorno de ciertos elementos a la esfera del generador o productor, como acontece con Ley 430 de 1998, “Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones”, que en el artículo 6° establece la responsabilidad del generador sobre los residuos que él genere, extendida a “sus afluentes, emisores, productos y subproductos por todos los efectos ocasionados a la salud y al ambiente” y equipara al generador en cuanto a responsabilidad, al fabricante o importador de un producto o sustancia química con propiedad peligrosa.

Para la Contraloría, el análisis de lo expuesto anteriormente, evidencia la necesidad imperiosa de expedir una legislación coherente y suficiente, con responsabilidades claras, acompañada de medios para hacerlas efectivas, para que una problemática ambiental, como lo es la referida a la gestión de los residuos sólidos en sus diferentes etapas, sea atendida dentro de los principios de desarrollo sostenible que hemos acogido en las reuniones internacionales, respetando los derechos colectivos, el ambiente sano, la normatividad ambiental que obligan a que en esa gestión no afecte la salubridad, ni se deterioren los recursos naturales, siendo necesario que el Ministerio de Ambiente en coordinación con otros estamentos gubernamentales, se ocupen integralmente del tema de los residuos sólidos, toda vez que si no adelantan acciones oportunas, los costos tanto ambientales como económicos serán cada vez mayores.

En términos generales se puede afirmar que la institucionalidad vigente se caracteriza por no tener una definición aparente de los ámbitos de competencia de las instituciones que participan en el sector, una duplicación de iniciativas y esfuerzos y un escaso intercambio de información.

En el nivel local se constata el limitado peso institucional de gran parte de las entidades ejecutoras, lo que les impide asumir adecuadamente las obligaciones que la ley les impone en el orden técnico, financiero y administrativo; esto último adquiere mayor gravedad en el caso de las localidades o municipios medianos y pequeños, en los cuales los servicios de aseo urbano se brindan de forma muy deficitaria.

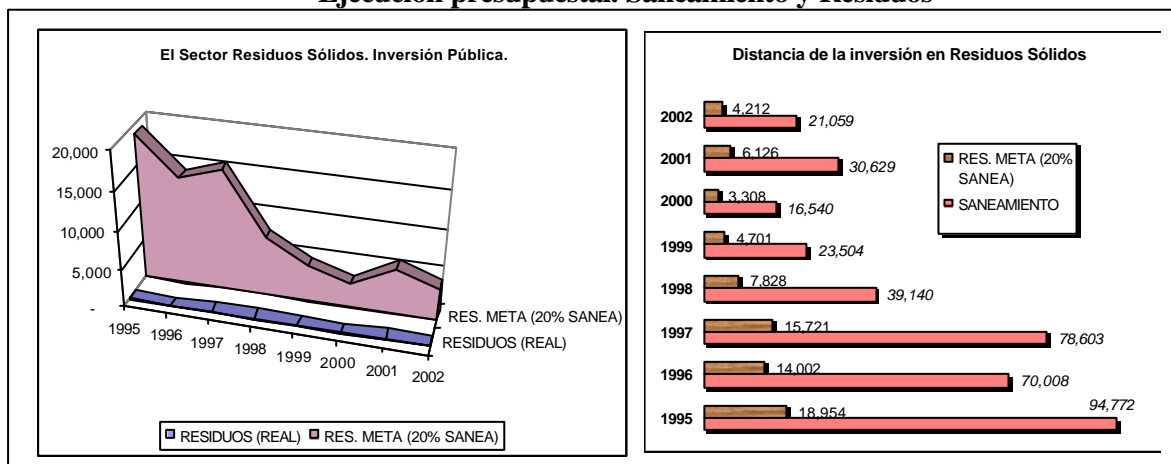
Pese a que el ordenamiento legal sobre el tema ambiental proviene desde la Constitución, su desarrollo no es coherente, así aunque desde la Ley 142 se prohibió de manera expresa la descarga sin autorización de residuos, basuras y desperdicios, en general desechos que deterioren los suelos, o causen daño a individuos o núcleos humanos, y que la disposición utilizaría medios que permitieran evitar el deterioro del medio ambiente y de la salud humana, la reutilización, la producción de nuevos bienes y la restauración y mejora de los suelos medios que se utilizarían, el posterior desarrollo legal, sobre la estructura tarifaria, reconoce como válida la disposición en botaderos y a cielo abierto, reglamentación justificada en que las condiciones y características del país ameritaban un compás de espera para cumplir una exigencia de la ley.

### 1.2.3. LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL SECTOR RESIDUOS SÓLIDOS 1995-2002

La asignación presupuestal del sector de residuos en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y en las Corporaciones Autónomas Territoriales en el periodo 1995-2002 es prácticamente cero, pues su nivel de inversión acumulada no alcanza ni siquiera el 1% de la inversión en agua potable y saneamiento básico. Así mismo, se ve la tendencia decreciente de los recursos ejecutados en saneamiento tal y como se dijo anteriormente. La misma gráfica informa de la distancia evidenciada durante los últimos ocho años de la inversión para el sector, por un lado se ve la inversión en saneamiento (en pesos constantes de 1994) y la meta estipulada en la política de residuos, por el otro.

Esta brecha explica en gran parte la ineficiencia y la problemática que vive el país frente al tema de los residuos sólidos. Pues los instrumentos económicos y financieros no han sido direccionados de manera eficiente en su solución.

#### Ejecución presupuestal. Saneamiento y Residuos



Fuente: Auditoría Especial de Manejo de Residuos con base en las cifras fiscales de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas.



La gráfica anterior muestra la brecha existente entre los recursos destinados a los sectores de agua potable y saneamiento básico y el de residuos sólidos, como ya se ha mencionado la política define recursos a residuos por monto igual al 20% del presupuesto de agua potable y saneamiento. Nuevamente se puede ver la falta de programación y el incumplimiento de lo estipulado desde 1997 en la Política de Residuos Sólidos.

### Proyectos de Inversión en ejecución (BPIN)

Los proyectos de inversión, son la forma como se ejecutan los recursos presupuestales asignados a un sector. El Banco de Proyectos de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación (BPIN-DNP) tiene registrados como proyectos vigentes relacionados con el sector de los residuos sólidos en Colombia, los siguientes:

#### Proyectos vigentes relacionados con el Sector Residuos (BPIN-DNP)

Nombre del Proyecto	Entidad	Valor Estimado	Duración	Plan de Gobierno
Asesoría capacitación y orientación en el manejo integral de los residuos sólidos en los 25 municipios de la jurisdicción de Corpochivor con contrapartida del CTI gobierno de Alemania. Asesorar y capacitar. Orientar el manejo integral de los residuos sólidos en 25 municipios de Corpochivor	CORPO-CHIVOR	\$1,856,036,000	1999 –2002	SANEA -MIENTO BASICO
Implementación proyecto para el manejo integral de los residuos sólidos generados en el casco urbano del municipio de Tame, departamento de Arauca. FNR#10166	FONALREG – FONDO NACIONAL DE REGALIAS	\$6,342,065,000	2000-2002	HACIA UNA PRODUCCION LIMPIA
Aplicación de un proyecto de generación de empleo mediante la adecuación de la planta de tratamiento de residuos sólidos 'CIRBAM', municipio de Cumaral departamento del Meta – proyecto regional	FONALREG – FONDO NACIONAL DE REGALIAS	\$1,691,677,000	2000-2002	SANEA -MIENTO BASICO
Adecuación y disposición final de basuras en el municipio de Dibulla, departamento de la Guajira.	FONALREG - FONDO NACIONAL DE REGALIAS	\$1,060,286,000	2000-2002	HACIA UNA PRODUCCION LIMPIA
Estudio de preinversión para el manejo de los residuos sólidos urbanos en plato Magdalena y municipios circunvecinos	FONALREG - FONDO NACIONAL DE REGALIAS	\$4,642,310,000	1999-2002	CALIDAD DE VIDA URBANA
Control y red de monitoreo para la calidad ambiental en el área de jurisdicción de Corpourabá	CORPO-URABA	\$1,494,881,000	1999-2002	HACIA UNA PRODUCCION LIMPIA

Fuente: Datos del Banco de Proyectos Inversión Pública del DNP. Noviembre del 2003.

La anterior tabla, además de mostrar la entidad responsable del proyecto, informa de la fuente presupuestal específica que lo financia y del Programa de Gobierno que lo soporta. De los seis proyectos vigentes, la mitad se presupuesta con el Programa de Producción Más Limpia; dos, con el rubro de saneamiento básico y uno con Calidad de vida urbana, preocupando que después de 6 años de promulgada la política de residuos sólidos, no se esté financiando ningún proyecto con este rubro presupuestal.

Los anteriores proyectos se tuvieron como justificación el “manejo inadecuado de la disposición de los residuos sólidos en los municipios de la jurisdicción, ya que los municipios no cuentan con soluciones técnicas, ambientales, sociales y económicas viables para desarrollar

proyectos de esta magnitud dadas las condiciones económicas por las que atraviesan”<sup>18</sup>; “a fin de contribuir con la preservación del medio ambiente y erradicar los botaderos a campo abierto y sistemas de enterramientos de desechos sólidos” y, debido a la “grave situación que presenta (... el municipio) y los demás municipios, por el mal manejo de los residuos sólidos urbanos, con proliferación de aves de rapiña, roedores e insectos infecto-contagiosos que perjudican la salud de sus habitantes, la producción de lixiviados que contaminan las aguas superficiales y subterráneas, la producción del peligroso biogás y el riesgo de derrumbes, hacen cada día mas urgente la eliminación del anticuado sistema de basurero a cielo abierto que solo produce putrefacción con todas sus nocivas consecuencias”, entre otras. Razones que informan de la problemática situación vivida por los municipios y localidades y de la escasa gestión que el sector tiene habida cuenta de la urgencia manifiesta conocida por todos los organismos e instituciones encargadas del mismo.

---

<sup>18</sup> [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co). BPIN