

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

160200

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá D. C.
Carrera 8ª No. 10 – 65
Código Postal: 111711
Bogotá. D.C.

ASUNTO: *Ejercicio de la Función de Advertencia, en razón al inminente riesgo de afectación del patrimonio público Distrital, en cuantía indeterminada pero determinable, como quiera que la ciudad puede verse abocada a un nuevo colapso de residuos sólidos de mayores proporciones que el ocurrido el 27 de septiembre de 1.997, con irreparables daños en materia social, económica y ambiental, más aún cuando la Administración se ha limitado a hacer sucesivas modificaciones a los diseños inicialmente formulados para las zonas VII, VIII y la llamada optimización del "Relleno Sanitario Doña Juana" y se ha inobservado el mismo Plan de Ordenamiento Territorial - POT, que desde su adopción con el Decreto 619 de 2000, precisaba que debían definirse zonas para la ubicación de sitios de transferencia, acopio, separación, tratamiento y disposición final de residuos sólidos dentro del perímetro del Distrito, como complemento indispensable para el citado relleno y como garantía para la disposición de residuos más allá de la vigencia del mismo, lo que no se cumplió, al límite que hoy sólo se cuenta con las mismas 234.07 hectáreas, lo que pone de presente que no se ha eliminado la amenaza que se cierne sobre la ciudad, por el agotamiento de la vida útil del citado relleno.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

En el entendido que el Control Fiscal, es el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para la correcta destinación de los recursos del Distrito Capital, se considera necesario advertir a su despacho sobre los potenciales riesgos de un nuevo colapso del Relleno Sanitario Doña Juana, en la zona de optimización del mismo, lo que generaría no sólo una emergencia sanitaria y ambiental de mayores proporciones que la que tuvo lugar en el año 1997, provocada en ese entonces por el derrumbe de 800.000 toneladas de basuras de la Zona II de disposición final; advertencia que se formula, toda vez que llegar a materializarse, se causaría grave afectación de los recursos públicos, de los cuales hace parte el patrimonio natural de la ciudad, así como de la salud y demás actividades socio económicas.



1. ANTECEDENTES

El Relleno Sanitario Doña Juana, en adelante RSDJ, con una extensión de 592 hectáreas, es el sitio donde se disponen diariamente cerca de 6.247 toneladas de residuos generados en Bogotá D.C.¹, el cual está localizado al sur de la ciudad, en la Localidad de Usme, en predios ubicados sobre la margen izquierda aguas debajo de la cuenca del Río Tunjuelo, a la altura de la intersección de la Autopista Villavicencio con el cauce del mencionado río.

Dada su configuración montañosa, el Distrito identificó que sólo sus valles eran propicios para la disposición final de residuos, los que están divididos en las zonas I, Mansión, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, Celda de Residuos Hospitalarios, Zona de acopio de biosólidos producto de la operación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales El Salitre – PTAR El Salitre, Celda de disposición de lodos producidos por la PTL y Zona de Optimización Fase I y Fase II, las cuales cubren un área total efectiva para disposición final de residuos de 234.07 hectáreas.

Excluida las dos últimas fases de la Zona de Optimización, según lo ha evidenciado esta Contraloría, en la última década, los cálculos con los que se estimó la vida útil del RSDJ han sido constantemente reevaluados y reformulados dado el fracaso de la Administración para incorporar nuevas áreas al terreno del mismo² y por el cambio de visión de una Administración Distrital a otra, que encontró en el término "optimización", del área geográfica con la que se cuenta en Doña Juana, para la disposición final de residuos, desde el 2000 -es decir sin que la misma hubiese sido objeto de adición de nuevas zonas para este propósito-, la mejor opción para sacarle provecho y justificación al incremento de la capacidad de aquel.

¹Según Resolución CAR No. 2211 del 22 de octubre de 2008. Los residuos sólidos ordinarios que se disponen en Doña Juana, están compuestos principalmente por materia orgánica (80.12%), plástico y caucho (10.69%), papel (3.37%), textil (3.28%), vidrio (1.19%), metales (0.72%) y madera (0.5%).

² La necesidad de ampliar el relleno sanitario se identificó en el DECRETO 619 DE 2000 del 28 de Julio, en su "Artículo 90. Suelo de protección", en cuyo numeral 4 se menciona que "...corresponden a esta categoría las 30 hectáreas para la expansión del actual relleno sanitario de Doña Juana...", y en el "Artículo 201. Objetivos de intervención en el sistema", en cuyo numeral 2 se identifica como uno de los objetivos de intervención en el sistema de recolección, transporte, aprovechamiento, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, lo siguiente: "...Con base en los resultados del Plan Maestro para el Manejo integral de Residuos Sólidos de Santa Fe de Bogotá (PMIRS) definir la localización de zonas para la ubicación de sitios de transferencia, acopio, separación, tratamiento y disposición final de residuos sólidos dentro del perímetro del Distrito, como complemento indispensable para el actual relleno sanitario Doña Juana y como garantía para la disposición de residuos más allá de la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial..." (Subrayado fuera de texto).



2. RIESGOS GENERADORES DE DAÑO QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA.

La Dirección de Estudios de Economía y Política pública, evaluó los resultados del ejercicio de las acciones de vigilancia fiscal adelantadas por esta Contraloría con respecto al tema del Relleno Sanitario Doña Juana, así como las últimas decisiones de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR, relacionadas con la modificación de la Licencia Ambiental, adoptadas mediante las Resoluciones Nos. 2211 y 2791 de 2008, y 1351 de 2014, lo que dio viabilidad a la operación para la disposición final de residuos sólidos en la zona conocida como Optimización, con ocasión de lo cual fueron detectadas serias falencias las cuales son del siguiente alcance:

2.1 A pesar que la ciudad, hoy tiene aproximadamente 7.8 millones de habitantes, sólo cuenta con el Relleno Sanitario Doña Juana con 234.07 hectáreas efectivas de terreno natural para disposición final de residuos, de las cuales aproximadamente 229 hectáreas ya fueron utilizadas para disponer los residuos sólidos de la ciudad, de los cuales se estima una generación aproximada de 6.247 toneladas diarias, todo por la abierta inobservancia del mismo POT que desde su unificación en el año 2004, previó la necesidad de su expansión en 500 hectáreas más, lo cual no ha tenido cumplimiento en 10 años.

Ciertamente, desde que fue adoptado el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, en el año 2000, mediante el Decreto 619, fue identificada la necesidad de expansión del Relleno Sanitario Doña Juana, en 30 hectáreas.

Así mismo, el Decreto 190 de 2004, *"Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003."* en su artículo 425 determinó, como zonas reservadas para el manejo y disposición final de dichos residuos, las porciones de suelo rural localizadas en el plano No. 16, denominado Saneamiento Básico, con una extensión de 500 hectáreas.

No obstante, ninguna de las correspondientes Administraciones del año 2000 a la actual, se han ocupado de la ampliación del terreno natural del RSDJ para su uso en la disposición final, al límite que en razón a no contar con las zonas adicionales reservadas para su manejo, y que fueron aludidas en las precitadas normativas, hoy el Relleno Sanitario Doña Juana, continúa siendo la única alternativa con que cuenta la ciudad para la disposición final de los residuos sólidos, con tan sólo 234,07 hectáreas de terreno natural, que es la misma área con la que se contaba

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

hace 14 años, al momento de la expedición del POT, la cual en la práctica técnicamente cuenta con 5 hectáreas de terreno natural libres para ser utilizadas en la disposición final.

Téngase en cuenta que no obstante que el terreno natural donde opera el relleno, tiene una extensión de aproximadamente 592 hectáreas, de las cuales sólo se pueden utilizar 234.07 hectáreas para disposición final, ocurre que en la práctica sólo se pueden utilizar hoy aproximadamente 5 hectáreas para desarrollar esta actividad de las 6.247 toneladas de residuos sólidos que diariamente allí llegan, en razón a que ya fueron usadas 229 hectáreas, y las restantes 357.93 hectáreas corresponden a formaciones montañosas que no resultan aprovechables para la señalada actividad.

2.2 La Administración Distrital tampoco ha dado cumplimiento a las acciones de corto y mediano plazo, en materia de minimización, reutilización, reciclaje, separación y optimización de los residuos sólidos, previstas en el Decreto 312 de 2006, por el cual se adoptó el Plan Maestro para el Manejo Integral de los Residuos Sólidos para Bogotá D.C.– PMMIRS, las que debían llevarse a cabo durante los siguientes ocho años, lo que pone de presente la deficiente gestión integral de los desechos y no eliminación de la amenaza que se cierne sobre la ciudad, por el agotamiento de la vida útil del relleno.

El Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos de Bogotá D.C., en adelante PMMIRS, fue adoptado mediante el Decreto 312 de 2006, con la pretensión de resolver las deficiencias del manejo tradicional de los residuos en la ciudad, mediante la aplicación de estrategias de minimización, reutilización, reciclaje, separación, mejoramiento de la calidad y concentración o destrucción de sustancias nocivas, entre otras, a fin de optimizar la gestión de los mismos y prolongar así la vida útil del RSDJ.

Como herramienta de planificación de la ciudad, el PMMIRS definía las acciones de inmediato, corto, mediano y largo plazo, en un horizonte de 15 años; es decir, al año 2021.

Su implementación, se identificaba como vital por cuanto, además de contribuir a la solución de múltiples problemas ambientales asociados a la deficiente gestión de los desechos, apuntaba a reducir la amenaza que se cernía sobre la ciudad, por el agotamiento de la vida útil del relleno, que en el 2006, había sido estimada en cinco años o sea hasta el 2011.

El PMMIRS distinguió como instrumento operativo, el "Programa Distrital de Reciclaje", el que fue previsto en su Plan de Desarrollo "Bogotá Humana" 2012 – 2016, como "Programa Basura Cero"; no obstante, considera esta Contraloría que las metas de reducción del volumen de residuos con las que se pretendía alargar la vida útil del RSDJ, no han tenido el cumplimiento esperado, veamos:

Para el año 2014 se proyectó un aprovechamiento de 1.111 toneladas diarias y según la información allegada por la misma Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, en adelante UAESP, el aprovechamiento potencial es de tan sólo 142 toneladas diarias; es decir, el 11.2% de lo previsto, lo que en la práctica contribuye a prolongar la vida útil del relleno en tan sólo ocho días por año, cuando lo esperado eran 65 días.

Lo anterior significa, que las restantes 969 toneladas, cuya separación y potencial aprovechamiento no se le dio cumplimiento, le siguen llegando al RSDJ, con lo cual se disminuye aún más las posibilidades reales de prolongar la vida útil del mismo.

Ahora bien, comparadas las tendencias de generación per cápita de residuos sólidos, aún teniendo en cuenta el crecimiento poblacional entre el año 2007 y 2012, frente al volumen de residuos que hoy se dispone en el RSDJ, ocurre que en vez de disminuir la generación per cápita ha aumentado, pasando de 0.8 Kg día a 1,17 kg diarios/persona.

Lo que viene ocurriendo en materia de incumplimiento de las metas inicialmente formuladas sobre separación y potencial aprovechamiento de los residuos sólidos, no resulta coherente con los objetivos planteados en el PMMIRS.

Examinadas las posibles causas de lo así ocurrido, en criterio de esta Contraloría, la Administración debe acometer acciones efectivas tendientes a fomentar una verdadera cultura de separación en la fuente por parte de todos los 7.8 millones de habitantes de la ciudad.

De no ser así, el panorama de riesgos derivados del ineficiente manejo integral de los residuos sólidos se seguirá incrementando, con sus graves consecuencias en materia de deterioro del ambiente, la salud y calidad de vida de los habitantes.

Prueba de lo afirmado, en cuanto al incremento de la generación de residuos sólidos y el bajo índice de cumplimiento de separación en la fuente y potencial aprovechamiento de los mismos, son los resultados de la vigencia 2013, de la

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

ejecución del Programa denominado "Basura Cero", anteriormente conocido como Programa Distrital de Reciclaje, registrados en el siguiente cuadro:

**Comparativo de los
Programas de Reciclaje y Basura Cero con los Resultados del año 2013**

Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Positiva	Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana	Resultados a 2013
Programa Distrital de Reciclaje	Programa Basura Cero	
Centro de reciclaje la Alquería + 6 parques de reciclaje + incorporación recicladores	Aprovechamiento del 100% de residuos sólidos y devolución al ciclo productivo Centro de reciclaje la Alquería + programa de inclusión + 6 parques de reciclaje + 60 bodegas de reciclaje + aprovechamiento del 20% de residuos sólidos en el RSDJ + gestionar 100% de los escombros + manejo integral de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y de residuos peligrosos	En la ciudad, 142,8 toneladas de residuos sólidos diariamente se separan para su devolución al ciclo productivo. En el centro de reciclaje la Alquería – CRA se separan para su potencial aprovechamiento 3 toneladas diarias (de 30 de la capacidad del CRA) + 0 parques de reciclaje + 0 bodegas de reciclaje del distrito + 182 toneladas aprovechadas en el relleno equivalente al 2.9% de lo que llega allí (de los cuales 174 toneladas son residuos mixtos)
Disminuir los impactos ambientales Bajar la presión sobre el RSDJ	Supresión recolección mezclada. Garantizar el aprovechamiento del 100% del material potencialmente reciclable dispuesto en el centro de reciclaje la Alquería	No se han implementado a nivel distrital las rutas selectivas tendientes a suprimir la recolección mezclada. La separación de residuos para su potencial aprovechamiento en el centro de reciclaje la alquería tan solo llega a 3 toneladas de las 30 toneladas de capacidad que tiene el centro.

FUENTE: Análisis de la Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales de la Contraloría de Bogotá D.C., con base en los datos reportados por la UAESP en los años 2013 y 2014.

Como lo ilustra el anterior cuadro, la infraestructura más importante para hacer realidad el Programa "Basura Cero", no se ha construido, consistente en los seis parques de reciclaje y las 60 bodegas; igualmente ha habido un mínimo cumplimiento en las metas de aprovechamiento tanto en el Centro de Reciclaje La Alquería, en el que tan sólo se alcanzó a separar para su potencial aprovechamiento 3 de las 30 toneladas de capacidad que tiene el parque, equivalente al 10% de lo programado, como ocurrió en el mismo RSDJ, en el que solamente fueron aprovechadas 182 toneladas, equivalentes al 2.9% de las 1.249.4 toneladas, correspondientes al 20% programado.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

2.2 La Administración Distrital al no ocuparse de llevar a cabo la expansión del terreno natural del RSDJ, en las 500 Hectáreas previstas, desde hace aproximadamente diez años con la expedición del Decreto 190 de 2004, se ha limitado a aplazar su ampliación, con la reiterada modificación de los diseños iniciales, amparada en el concepto conocido como optimización, que se contrae al aprovechamiento de las 5.4 hectáreas de terreno natural libres que constituyen el corredor que unirá las zonas VII y VIII, que representa el 14% del área aprobada por la CAR para la disposición de residuos, en tanto el 34.6% hectáreas corresponden a los taludes de dichas zonas.

Ciertamente, la necesidad de ampliar el RSDJ fue identificada y prevista en el Decreto 619 de 2000, el cual en el numeral 4º del Artículo 90, referente al Suelo de Protección, establece: "(...) *corresponden a esta categoría las 30 hectáreas para la expansión del actual relleno sanitario de Doña Juana (...)*".

Por su parte el numeral 2 del Artículo 201 ibidem, determina que uno de los objetivos de intervención en el sistema de recolección, transporte, aprovechamiento, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, es "(...) **definir la localización de zonas para la ubicación de sitios de transferencia, acopio, separación, tratamiento y disposición final de residuos sólidos dentro del perímetro del Distrito, como complemento indispensable para el actual relleno sanitario Doña Juana y como garantía para la disposición de residuos más allá de la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial (...)**" (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Fue así como el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos de Bogotá D.C., se formuló en el mismo año 2000, como una herramienta de planificación para la identificación de acciones de inmediato, corto, mediano y largo plazo, para el manejo integral de los mismos; razón por la cual, el Artículo 425 del Decreto 190 de 2004, hace referencia a las Zonas reservadas para el manejo y disposición final de residuos sólidos "**como las porciones de suelo rural localizadas como aparecen en el plano No. 16, denominado Saneamiento Básico, con una extensión de 500 hectáreas, las cuales se reservan para estudiar su posible adecuación futura como ampliación del relleno sanitario de Doña Juana, de conformidad con los resultados del Plan Maestro para el Manejo Integral de los Residuos Sólidos, que adelanta la administración distrital.**" (Negrillas y subrayas fuera de texto).



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

En efecto, el PMMIRS, fue adoptado mediante el Decreto 312 de 2006, el que contempla no sólo la optimización del RSDJ, sino la construcción de un nuevo relleno.

Lo cierto es que conforme a lo previsto en las aludidas normativas, el Distrito Capital está en mora de proceder a surtir los trámites administrativos tendientes a la adquisición de las zonas identificadas para su ampliación.

En estos términos, llama la atención que la Administración Distrital, no obstante que normativamente está identificada la necesidad de proceder a la ampliación del RSDJ, así como también la construcción de un nuevo relleno, se haya ocupado sólo en la optimización del mismo, como la única alternativa para el manejo de los residuos sólidos de la ciudad.

La optimización, en criterio de esta Contraloría, en la práctica se contrae al aprovechamiento de las 5.4 hectáreas de terreno natural libres que constituyen el corredor que unirá las zonas VII y VIII, que representa el 14% del área aprobada por la CAR para la disposición de residuos, en tanto el 34.6% hectáreas corresponden a los taludes de dichas zonas.

En este orden de ideas, motiva a este Organismo de Control hacer uso de la función de advertencia, como quiera que la disposición final de residuos sólidos en la precitada y limitada área natural de terreno, finalmente lo que producirá es la unificación de las zonas VII y VIII, las que a la fecha ya se encuentran clausuradas.

Situación que potencialmente incrementa el riesgo de colapso del relleno en dicho sector, como quiera que la masa de residuos allí existente es heterogénea, si se considera la época disímil de su disposición en el lugar, y las modificaciones de los diseños iniciales de las que fueron objeto, con la finalidad de incrementar su capacidad.

Corrobora lo anteriormente afirmado, la misma Resolución 1351 de 2014, expedida por la CAR, a través de la cual fue ampliada el área de disposición de 40.9 hectáreas a 41.53 hectáreas, al igual que la capacidad de disposición de residuos de 10.178.651m³ a 16.072.533m³, inicialmente previstas en la Resolución 2211 de 2008, expedida por la citada autoridad ambiental, para la zona en comento.

Luego, es seriamente cuestionable el hecho que la Administración Distrital haya identificado la problemática como las acciones necesarias para el manejo integral

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

de los residuos sólidos en la ciudad, las cuales fueron previstas normativamente, a pesar de lo cual el fracaso en la ejecución de las mismas, nos conduce a afirmar que la problemática no ha sido conjurada y que de manera contraria el riesgo de colapso es mayor, habida cuenta que conforme se incrementa la población se aumenta la generación de desechos, los que al no ser objeto de aprovechamiento llegan en mayores volúmenes al RSDJ.

Como es de conocimiento público, a pesar que uno de los programas bandera de su Administración es el de "Basura Cero", los resultados hasta ahora obtenidos no dan cuenta de su efectividad, tal es el caso que en materia de aprovechamiento su Plan de Desarrollo "Bogotá Humana" 2012 – 2016, contempló que sería del 100% de los residuos sólidos para su devolución al ciclo productivo; no obstante, según lo informa la misma Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, en la ciudad sólo 142.8 toneladas diarias de residuos sólidos son separados para su devolución al ciclo productivo, mientras que al relleno le llegan diariamente 6.247 toneladas, de las cuales solamente 182 toneladas se aprovechan en el mismo.

Corrobora aún más los bajos resultados del programa "Basura Cero", las solas 3 toneladas diarias de material potencialmente aprovechable que se separan en el Centro de Reciclaje La Alquería, no obstante que el mismo cuenta con una capacidad de 30 toneladas diarias.

Así las cosas, considera esta Contraloría que, en razón a que una de las causas de las situaciones antes mencionadas, es la falta de cultura ciudadana en torno al tema de separación de residuos sólidos en la fuente, la Administración no debe ahorrar esfuerzos en la materialización de todas aquellas acciones que en su momento fueron previstas en los diferentes instrumentos normativos y de planificación a que anteriormente se hizo alusión, como quiera que de no ser así, se seguirá aumentando el riesgo de colapso del RSDJ, con el agravante que la ciudad a la fecha no cuenta con predios adquiridos para esos efectos y que la ausencia de cultura ciudadana incrementa la problemática, dado que sin ella no habrá extensión de terreno natural donde disponer dichos residuos.

En razón a lo anteriormente expresado, respetando la plena autonomía de su despacho en la toma de decisiones, y sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de la función pública Constitucional de Control Fiscal delegada por el Estado, pongo en su conocimiento los referidos hechos, con el exclusivo propósito que su Administración lidere acciones efectivas tendientes a dar estricto cumplimiento a los objetivos y metas que con respecto al tema que ocupa nuestra atención, fueron expresamente incorporadas en su Plan de

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Desarrollo, dentro de las cuales están, el aprovechamiento del 100% de residuos sólidos y su devolución al ciclo productivo, respecto de lo que solamente se ha alcanzado el 2.3%, al igual que el aprovechamiento del 20% de residuos sólidos en el mismo RSDJ, del cual, como es de su conocimiento, sólo se ha logrado el 2.9%, entre otros.

De no ser así, la ciudad seguirá expuesta a una emergencia sanitaria y ambiental como consecuencia del eventual colapso del RSDJ, con consecuencias sociales, económicas y ambientales irreparables, que exigen que la Administración no continúe por el camino de la improvisación en tan importante materia.




De no estar de acuerdo con lo afirmado, le solicito indicar las razones mencionando las pruebas en las que se apoye.

Respetuosamente solicito al señor Alcalde que la anterior información, así como las acciones que adoptará tendientes a conjurar las situaciones detectadas, a las cuales refiere el presente documento, sean puestas en conocimiento de esta Contraloría, a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

Cordialmente,

DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá, D. C.



Proyectó:	Libia Esperanza Cuervo Páez – Profesional Especializado. 
Revisó:	Carmen Aldana Gaviria – Subdirectora de Estudios Económicos y Fiscales. 
Aprobó:	Ramiro Augusto Triviño – Director de Estudios de Economía y Política Pública. 
Revisó y ajustó:	Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesor. 