

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**  
**PLAN DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS**  
**DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E**  
**INNOVACIÓN DE MEDELLÍN**  
**VIGENCIA 2023 Y A JUNIO 30 DE 2024**

**CONTRALORIA DISTRITAL DE MEDELLIN**

**MEDELLÍN, DICIEMBRE DE 2024**

PABLO ANDRÉS GARCÉS VÁSQUEZ  
Contralor

JORGE ALEJANDRO URIBE RODRÍGUEZ  
Subcontralor

CLAUDIA MARCELA GIRALDO VELARDE  
Contralora Auxiliar Ambiental  
Coordinadora de la Auditoría

WILLIAM DE JESÚS GÓMEZ OSPINA  
Profesional Universitario 02  
Líder de Equipo de Auditoría

ALBA LUCÍA LÓPEZ GIRALDO  
Profesional Especializado

NELSON AGUDELO GONZÁLEZ  
Técnico Operativo

## TABLA DE CONTENIDO

	pág.
1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	5
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	7
2.1 HECHOS RELEVANTES .....	7
2.2 CONCLUSIONES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	13
2.3 RESULTADOS CALIFICACIÓN DEL CONTROL INTERNO.....	13
2.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS....	15
2.4.1 Objetivo específico 1 .....	17
2.4.2 Objetivo específico 2 .....	23
2.4.3 Objetivo específico 3 .....	38
2.4.4 Objetivo específico 4 .....	64
3. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS .....	76

## LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Recursos invertidos en Ecohuertas contrato 4600098401 .....	12
Cuadro 2. Recursos Ecohuertas contrato 4600094459 .....	13
Cuadro 3. Resultados de la evaluación del control interno relacionado con el PGIRS .....	14
Cuadro 4. Cumplimiento de los programas y proyectos del PGIRS del Distrito de Medellín, para los periodos 2022-2023 y 2023-2024 .....	17
Cuadro 5. Presupuesto asignado al PGIRS 2022-2023 y 2023-2024 .....	19
Cuadro 6. Selectivo Contractual Auditoría de Cumplimiento Plan de Gestión Integral Residuos Sólidos .....	64
Cuadro 7. Consolidado de hallazgos .....	76

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Medellín, 06 de diciembre de 2024

Doctora

**ANA LIGIA MORA MARTINEZ**

Secretaria de Despacho

Secretaría de Medio Ambiente

Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín

Respetada Doctora Ana Ligia:

La Contraloría Distrital de Medellín con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y las Leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011, el Decreto 403 de 2020 y las Resoluciones 037 de 2020 y 0156 de 2023, por medio de las cuales se adopta y se actualiza la versión 3 de la Guía de Auditoría Territorial – GAT CDM en el Marco de las Normas Internacionales ISSAI 100 y 400 desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores, practicó Auditoría de Cumplimiento con el fin de conceptuar sobre el cumplimiento del Plan de la Gestión Integral de los Residuos Sólidos – PGIRS del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.

Como resultado de la auditoría, la Contraloría Distrital de Medellín considera que, salvo en lo referente a las deficiencias detectadas en los nueve (09) hallazgos presentados en este informe, el cumplimiento de la normatividad relacionada con el asunto o materia auditada, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

Este Órgano de Control Fiscal en relación con el asunto o materia auditada presenta un concepto **Sin Reservas**, no obstante, se determinaron nueve (9) hallazgos relacionados en el numeral 2 de este informe.

Como se manifestó en la Carta de Compromiso entre el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín (representado por las Secretarías de Gestión y Control Territorial, y de Medio Ambiente) y la Contraloría Distrital de Medellín, firmada por ambas partes, el contenido de este informe es fundamentado en la información suministrada a este Ente de Control.

## PLAN DE MEJORAMIENTO

El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín debe actualizar el correspondiente Plan de Mejoramiento Único con las acciones correctivas o preventivas que adelantará, para subsanar y corregir las causas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría Distrital de Medellín.

El Ente Auditado tendrá un plazo máximo de 10 días hábiles, para realizar un plan de mejoramiento único, que se actualizará con ocasión de nuevos informes de auditoría, contados a partir de la recepción del informe definitivo de auditoría. Éste plan actualizado debe ser subido al Módulo Anexos Adicionales del aplicativo “Gestión Transparente”.

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1 HECHOS RELEVANTES

Durante la fase de ejecución de la auditoría se encontraron hechos que se consideran relevantes que impactarán la gestión en el tema de la ejecución del Plan Integral de los Residuos Sólidos del Distrito de Medellín.

#### **HECHO RELEVANTE 1. ACTUALIZACIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE GESTION DE RESIDUOS SÓLIDOS DEL DISTRITO DE MEDELLÍN.**

De conformidad con el artículo 2.3.2.2.3.87 del Decreto 1077 de 2015 "Los municipios y distritos, deberán elaborar, implementar y mantener actualizado un plan municipal o distrital para la gestión integral de residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso, en el marco de la gestión integral de los residuos, el presente decreto y la metodología para la elaboración de los PGIRS", "... La revisión y actualización es obligatoria y deberá realizarse dentro de los doce (12) meses siguientes al inicio del período constitucional del alcalde distrital o municipal". En desarrollo de este aspecto normativo, la Secretaría de Gestión y Control Territorial del Distrito de Medellín informó que para esta vigencia el PGIRS se encuentra en proceso de revisión y actualización, y se espera tener listo el documento final para el mes de diciembre del presente año 2024, el cual se realizará a través de estrategias participativas que posibiliten la revisión y ajuste de los programas y actividades del PGIRS vigente.

El PGIRS es el Plan que orienta la correcta gestión de los residuos sólidos y la prestación del servicio público de aseo, valiéndose de la jerarquía en la gestión de los residuos que se establece en la Política Nacional para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos; el cual considera elementos como la prevención, reutilización, aprovechamiento, tratamiento y disposición final.

Un objetivo de la actualización del PGIRS es lograr la gestión integral de los residuos sólidos a través de una visión de economía circular, para lo cual se requiere la participación activa y la coordinación entre actores empresariales, educativos, los prestadores del servicio público de aseo, la sociedad y el estado, en este caso especialmente el Distrito de Medellín. Para ello se definió el Comité Coordinador y Técnico del PGIRS, a través del Decreto 0700 del 9 de julio de 2020 "Por medio del cual se conforma el Grupo Coordinador y el Grupo Técnico de Trabajo para la actualización del PGIRS del Distrito de Medellín".

Para la construcción del Plan se han desarrollado diferentes talleres de cocreación, que permitan la articulación Distrital del PGIRS con el Proyecto Estratégico “Tacita de Plata”, cuyo objetivo es poner en orden la casa y recuperar el buen estado del espacio público y sus equipamientos.

Los avances obtenidos en el proceso de actualización son la definición de la Metodología de Trabajo para la revisión y ajuste del PGIRS; la validación del árbol problema, árbol de objetivos y Estructura Analítica del Proyecto (EAP); y la definición de Indicadores, cronograma y presupuesto del PGIRS.

Gráfico 1. Gráfico Metodología para la revisión y ajuste del PGIRS Distrito de Medellín



Fuente: Metodología revisión y ajuste del PGIRS, SGCT 2024.

Se considera que los resultados del Informe de la Auditoría de Cumplimiento al Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Distrito de Medellín representa un importante aporte de la Contraloría Distrital de Medellín en el proceso de actualización del PGIRS.

## **HECHO RELEVANTE 2. ESTACIÓN DE TRANSFERENCIA DISTRITO DE MEDELLÍN. PROYECTO SUSPENDIDO POR DEFICIENTE GESTIÓN EN LA LIBERACION DE LOTES.**

Según información reportada por EMVARIAS, desde 2016 se realizó la formulación del proyecto Estación de Transferencia como un caso de negocio en el lote llamado “El Caracol”; con matrícula inmobiliaria 367345, un área de 13.500 m<sup>2</sup>, avaluado en ese entonces en \$16.814.358.814, de propiedad de APEV - Administrador del Patrimonio Escindido de Empresas Varias de Medellín E.S.P, donde a partir de un estudio liderado por la Subsecretaría de Servicios Públicos del Distrito, se determinó que el predio cumplía con todas las condiciones técnicas, sociales, ambientales y legales para el desarrollo del proyecto para la ciudad de Medellín y en desarrollo de las obligaciones establecidas en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS.

El proyecto incluye otros dos lotes. Lote 2 Bomberos, con matrícula inmobiliaria 367344, área de 6.800 m<sup>2</sup>, que es un bien fiscal de propiedad de la Administración de Bienes Inmuebles del Distrito de Medellín; y Lote Restos 1 y 2, con matrícula 158240, hace parte de las áreas correspondientes a las obligaciones urbanísticas, con área de 13.443 m<sup>2</sup>, cuyo propietario es Terminales de Transporte de Medellín. Posteriormente, en un acta de transacción con EPM, EMVARIAS realizó la formulación del caso de negocio del proyecto, dando viabilidad técnica y financiera, el cual fue avalado por la Junta Directiva de EMVARIAS en 2018. Con ambos estudios el proyecto fue presentado al Concejo de Medellín para que fuera validada la ubicación propuesta, incluida en el POT, el cual mediante el proyecto de acuerdo No. 166 de 2018 fue aprobado. Se procedió con la ingeniería de detalle, tanto para diseños técnicos como para el diseño arquitectónico y de manera paralela se empezó con el desarrollo del componente social y predial.

Sobre los predios se realizó el avalúo y la negociación del lote de propiedad de la Administradora del Pasivo Pensional de EMVARIAS - APEV, entidad adscrita al Distrito de Medellín, el cual se tenía presupuestado dentro del caso de negocio por un valor aproximado de \$14.814 millones más los gastos notariales. (Actualmente EMVARIAS es propietario del predio).

El Lote de Bomberos, conforme a los acuerdos con el Distrito puede ser entregado a EMVARIAS para el desarrollo del proyecto con la condición de que dentro del mismo se construya en favor del DAGRD una nueva estación de bomberos en el mismo predio. Este compromiso se evidencia en los diseños realizados por EMVARIAS, las reuniones que se han tenido con el DAGRD para validar su posición respecto a los diseños y su inclusión en el convenio entre las partes.

Ahora bien, como se evidenció anteriormente una proporción representativa del lote donde estará ubicado el proyecto es de propiedad de Terminales (13.443 m<sup>2</sup>), quien, con ocasión de obligaciones urbanísticas, debe entregar el mismo en compensación al Distrito, sin embargo, la propiedad presenta dos problemas de saneamiento, por lo que a la fecha no ha sido posible la entrega del lote completo de Terminales al Distrito.

Para hacer realidad el proyecto se requiere resolver las dificultades jurídico-administrativas para sanear y adquirir los terrenos inicialmente destinados para la infraestructura y a la demanda judicial instaurada para evitar que en el sitio aprobado por el Concejo de Medellín se construya la Estación de Transferencia de Residuos del Distrito.

Las situaciones que se presentan y que no dejan avanzar el proyecto son:

- Demora en la adquisición de predios
- Oposición de las comunidades a la construcción del proyecto
- Viabilidad del proyecto (tiene un impacto ambiental y social muy alto)

Finalmente, se concluye que pese a que EMVARIAS ha liderado el proyecto realizando actividades como caracterización de los moradores en uno de los predios, múltiples reuniones entre 2018 y 2023, no tiene la competencia, potestades, ni direccionamiento para la liberación y saneamiento del predio.

Tal como se observa el Distrito de Medellín y todas las entidades involucradas han hecho esfuerzos en adelantar estudios de la fase de planeación del proyecto y la validación correspondiente, donde se han invertido recursos financieros y horas de trabajo de servidores públicos y aun del Concejo de Medellín, porque se tiene la certeza que es un proyecto que traerá muchos beneficios al Distrito de Medellín desde el punto de vista ambiental, social y financiero.

Es de anotar que el Decreto 1077 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”* en su artículo 2.3.2.2.2.7.74. *Utilización de estaciones de transferencia*, da vía libre a las personas prestadoras del servicio de aseo en las actividades de recolección y transporte para evaluar la conveniencia de utilizar estaciones de transferencia y en el artículo 2.3.2.2.2.7.76, establece el alcance de los estudios de planeación de los cuales EMVARIAS ya ha agotado algunos de ellos. Adicionalmente, determina las características de los vehículos que serán utilizados en estas estaciones, artículo 2.3.2.2.2.7.77.

Desde el punto de vista financiero se obtendrían recursos para el Distrito con la entrada en operación de la Estación de Transferencia según el **capítulo 4 del Decreto 1077 de 2015**.

**“Capítulo 4 Incentivo a los Municipios donde se ubiquen Rellenos Sanitarios y Estaciones de Transferencia Regionales para Residuos Sólidos.**

**Artículo 2.3.2.4.1. Objeto.** Reglamentar la forma en que el prestador del componente de disposición final, responsable del relleno sanitario regional o de la estación de transferencia regional debe calcular el valor del incentivo a reconocer al municipio donde se ubiquen dichas infraestructuras.

**Artículo 2.3.2.4.3. Cálculo del valor del incentivo para estaciones de transferencia de carácter regional.** Para determinar el valor del incentivo se adopta como base de cálculo el promedio de toneladas totales de residuos sólidos manejadas mensualmente en la estación de transferencia de carácter regional, descontando el promedio de las toneladas mensuales provenientes del municipio donde está ubicada la estación de transferencia, calculadas de acuerdo con los periodos de facturación previstos en el Artículo 16 de la Resolución CRA 351 de 2005 o la norma que la modifique adicione o sustituya...

**Parágrafo.** El valor total mensual del incentivo que se reconocerá al municipio por la ubicación de la estación de transferencia de residuos sólidos de carácter regional será el resultado de multiplicar el valor del incentivo (INC) por las toneladas efectivamente transferidas en la estación durante el mes a liquidar.”

Tal como lo afirma EMVARIAS, el proyecto tiene viabilidad financiera, técnica y ambiental, toda vez que permite ser más eficiente en la operación, habilita una mayor presencia de los recolectores en la ciudad optimizando su funcionamiento y disminuye las emisiones por tener un número menor de vehículos y con una construcción que respete el entorno y el ambiente, garantiza que con su funcionamiento se van a evitar y mitigar los posibles efectos negativos ambientales.

Por lo anterior, es fundamental la actuación de las autoridades competentes para ejercer el control sobre las situaciones que han detenido la continuación del proyecto y por ende la entrada en operación con sus correspondientes impactos ambientales y múltiples beneficios para el Distrito de Medellín.

### HECHO RELEVANTE 3. IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO A ECOHUERTAS CONTRATOS 4600094459 – 2022 y 4600098401 - 2023

En el alcance de los contratos 4600094459 – 2022 y 4600098401 - 2023, suscritos entre el Distrito de Medellín – Secretaría de Medio Ambiente y Universidad de Antioquia por \$9.200.707.828 y 13.200.000.000 (con adiciones) respectivamente, cuyo objeto fue: “PP - Contrato Interadministrativo para desarrollar acciones de Educación Ambiental” se definieron las temáticas a desarrollar en cada comuna delimitadas en los estudios previos documentos 33759 y 36171 respectivamente.

Dentro de estas se definieron las Ecohuertas tanto para implementar como para hacer seguimiento, producto de las acciones priorizadas en el Programa de Presupuesto Participativo enfocadas en lo ambiental que evidencian el interés de los ciudadanos en la temática de la sostenibilidad, no obstante, estos proyectos de inversión no gozan de la suficiente planeación donde se garantice la sostenibilidad de los proyectos, con asesoría técnica continua por parte del Distrito y el compromiso de la comunidad por sostener el proyecto, de tal manera que se generen ingresos económicos de manera periódica para las familias y se pueda impactar en la disminución de residuos sólidos en las comunas producto del compostaje que soportan las Ecohuertas.

Esta situación fue evidenciada en visitas realizadas el 1° de noviembre de 2024 a la comuna 8 Villa hermosa y el 5 de noviembre de 2024 a la comuna 1 Popular, donde se valida que se está generando poco impacto con la inversión, la cual asciende a \$527.430.587 en el contrato 4600094459 - 2022 y \$765.304.393, tal como se registra la inversión por comuna en los cuadros siguientes.

Cuadro 1. Recursos invertidos en Ecohuertas contrato 4600098401

Ecohuertas			
Comuna	Cantidad	Concepto	Valor (\$)
1. Popular	31	Seguimiento	202.766.091
2. Santa Cruz	30	Implementación	118.590.737
9. Buenos Aires	30	Seguimiento	206.766.091
15. Guayabal	15	Implementación	118.590.737
16. Belén	12	Implementación	118.590.737
<b>Total</b>	<b>118</b>		<b>765.304.393</b>

Fuente: Propuesta económica contrato 4600098401.

Cuadro 2. Recursos Ecohuertas contrato 4600094459

Comuna	Cantidad	Concepto	Valor (\$)
1	40	Implementación - Seguimiento	188.009.741
8	17	Implementación - Seguimiento	137.830.395
9	28	Mantenimiento	90.886.958
16	2	Implementación	28.628.938
50	15	Implementación	82.074.555
<b>Total</b>	<b>102</b>		<b>527.430.587</b>

Fuente. Presupuesto del contrato e informe final de supervisión

## 2.2 CONCLUSIONES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría Distrital de Medellín considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con la gestión respecto a la formalización, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS en el Distrito de Medellín, de responsabilidad directa de la Secretaría de Gestión y Control Territorial y que tiene como corresponsable a la Secretaría de Medio Ambiente, resulta conforme en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados, a pesar de que se determinaron nueve (9) hallazgos dentro del ejercicio auditor adelantado.

Los hallazgos mencionados, no afectaron el concepto a emitirse en el presente informe, en razón a la materialidad de planeación y el error tolerable determinados durante la etapa de planeación de la auditoría, por lo que se determina un concepto **Sin Reservas**.

## 2.3 RESULTADOS CALIFICACIÓN DEL CONTROL INTERNO

La estructura de Modelo Estándar de Control Interno - MECI es el mecanismo mediante el cual se implementa el Sistema de Control Interno (previsto en las Leyes 87 de 1993 y 489 de 1998), el cual se fundamenta en dos elementos esenciales: una estructura de control conformada por cinco componentes, a saber: Ambiente de control, Evaluación del riesgo, Actividades de control, Información y comunicación, y Actividades de monitoreo; y un esquema de responsabilidades frente al Control Interno, conformado por las denominadas “Líneas de Defensa”.

De conformidad con la misionalidad de la Subsecretaría de Servicios Públicos del Distrito de Medellín adscrita a la Secretaría de Gestión y Control Territorial, la cual

tiene como una de sus funciones según el artículo 348 del Decreto 883 de 2015 “Formular, hacer seguimiento, evaluar y actualizar, el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos- PGIRS municipal.” Desde allí se realiza el seguimiento al plan anual a cada secretaría o dependencia que tiene responsabilidades en el PGIRS, y se presenta un informe de la ejecución y avance de metas.

En relación al Control Interno al PGIRS, este es realizado por la **Secretaría de Evaluación y Control del Distrito**, quienes a su vez, son los encargados de ejecutar el Plan Anual de Auditorías, con fundamento en la Ley 87 de 1993, Decreto Municipal 883 de 2015 en sus artículos 93-94 y el Decreto Ley 19 de 2012.

De los resultados obtenidos sobre los riesgos y controles identificados en el conocimiento del PGIRS y dando aplicación al papel de trabajo PT04-AC Matriz de Riesgos y Controles, la evaluación del control interno arrojó los siguientes resultados.

Cuadro 3 Resultados de la evaluación del control interno relacionado con el PGIRS

I. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control		6	1,000			
B. Evaluación del riesgo		5	1,400			
C. Sistemas de información y comunicación		4	1,000			
D. Procedimientos y actividades de control		4	1,000			
E. Supervisión y monitoreo		3	1,000			
Puntaje total por componentes		1				
Ponderación		10%				
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,108				
		Adecuado				
II. Evaluación del diseño		Ítems evaluados	Puntaje			
Calificación		4	7,000			
Puntaje total		1,750				
Ponderación		20%				
Calificación total diseño		0,350				
		Parcialmente adecuado				
A. Riesgo combinado promedio		BAJO				
B. Riesgo de fraude promedio		BAJO				
III. Evaluación de la efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
Evaluación de la efectividad		4,000	6,000	1,500	70%	1,050
Calificación total del diseño mas la efectividad		1,050				
		Eficiente				
Calificación final del control interno		1,508				
		Con deficiencias				

Fuente: PT04AC Matriz Riesgos Controles.

La evaluación del Control Interno del Distrito de Medellín por componentes, relacionado con el PGIRS, reporta una calificación de 0,11 que representa una calificación de Adecuado, correspondiente a una valoración del 10% del total.

En cuanto a la evaluación del diseño de los controles, se obtuvo una calificación de 0,35 que determina una valoración como Parcialmente Adecuado, con un riesgo combinado promedio bajo y un riesgo de fraude promedio bajo.

De acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Auditoría Territorial (GAT), la evaluación del control interno en la gestión del cumplimiento de la norma, correspondiente con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, obtuvo una calificación final de 1,51; que determina una calificación del Sistema de Control Interno “**Con deficiencias**”, ya que se verificaron situaciones de incumplimiento validadas como hallazgos de auditoría, específicamente en la materialización del riesgo de incumplimiento de las actividades del PGIRS y la limitada asignación de recursos para su ejecución.

Por lo anterior, se concluye que si bien la Administración Municipal tiene implementados procesos que permiten identificar, prevenir o disminuir los riesgos en la gestión para el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, se generaron hallazgos debido a que se identificaron algunas deficiencias en la ejecución del PGIRS que no están siendo suficientemente controlados por el Distrito de Medellín, en cabeza de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, en relación con el riesgo de gestión “Posibilidad de afectación económica y reputacional por nulo o escaso cumplimiento a las actividades relacionadas y asignadas en el PGIRS”, ocasionada por:

- Limitada o nula asignación de recursos suficientes para dar cumplimiento a las actividades asignadas.
- Deficiencias en el cumplimiento de las actividades asignadas en el PGIRS.

## 2.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

El PGIRS es el documento rector para la gestión de los residuos sólidos en la ciudad, que permite articular el manejo de los residuos sólidos y la prestación del servicio público de aseo, con el cual se priorizan los programas y proyectos viables en torno a la prestación del servicio público de aseo, la gestión de los residuos y la dignificación de la población recicladora como parte esencial del plan, en este sentido, el Distrito de Medellín tiene la responsabilidad de formular, implementar, evaluar, realizar seguimiento y monitoreo, y mantener actualizado el PGIRS, en el marco de la gestión integral de los residuos.

Para la gestión distrital de los residuos sólidos y del servicio de aseo, el artículo 348 del Decreto Municipal 883 de 2015, estableció que la coordinación general del PGIRS estará a cargo de la Subsecretaría de Servicios Públicos, adscrita a la Secretaría de Gestión y Control Territorial, o quien ejerza sus funciones, por lo cual será responsable de articular las diferentes acciones interinstitucionales requeridas para el cumplimiento de los programas, proyectos, componentes, actividades y metas planteadas en el Plan.

La Subsecretaría de Servicios Públicos, está encargada de asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios con calidad, cobertura y continuidad. Tiene como objetivo garantizar que el servicio de acueducto, alcantarillado, aseo, la energía y gas lleguen en las mejores condiciones a cada hogar de Medellín.

En cumplimiento de lo anterior, la Subsecretaría debe articular a las dependencias distritales que según su misión tengan competencias relacionadas con la ejecución del PGIRS, es decir, agentes para la gestión integral de residuos, tales como empresas prestadoras del servicio público de aseo, empresas formalmente constituidas para la actividad complementaria de aprovechamiento, gestores ambientales, organizaciones de recicladores, transformadores, grandes generadores, la academia, los gremios, y las ONG, entre otros.

No obstante, esta la responsabilidad de liderar el PGIRS en cabeza de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, que según la norma se trata de un trabajo interinstitucional donde participan para la gestión de los residuos sólidos, en el caso del Distrito de Medellín, 8 secretarías, 2 departamentos administrativos, una gerencia y el prestador del servicio de aseo (EMVARIAS), así:

- Secretaría de Gestión y Control Territorial (Subsecretaría de Servicios Públicos).
- Secretaría de Medio Ambiente
- Secretaría de Comunicaciones
- Secretaría de Infraestructura Física
- Secretaría de Seguridad y Convivencia
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretaría de Educación
- Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres - DAGRD
- Departamento Administrativo de Planeación - DAP
- Gerencia de Corregimientos
- Prestador Servicio (EMVARIAS, Grupo EPM)

**2.4.1 Objetivo específico 1. Emitir un concepto sobre la gestión de la inversión y del gasto, que incluya la evaluación de la eficiencia y eficacia del Plan de la Gestión Integral de los Residuos Sólidos. Programas y Proyectos del PGIRS.**

El Plan está conformado por 14 programas, 22 proyectos, 79 productos y 207 actividades. Un resumen de los programas, proyectos y porcentaje de cumplimiento de las actividades definidas para los periodos 2022-2023 y 2023-2024, según la información suministrada por el Distrito y procesada por la Contraloría Distrital de Medellín, se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 4 Cumplimiento de los programas y proyectos del PGIRS del Distrito de Medellín, para los periodos 2022-2023 y 2023-2024

Programas	Proyectos	Cumplimiento Actividades 2022-2023 (%)	Cumplimiento Actividades 2023-2024 (%)
1. Programa institucional para la prestación del servicio público de aseo	1.1. Fortalecimiento de la implementación de prácticas institucionales para el seguimiento de la Gestión Integral de Residuos Sólidos – GIRS, con énfasis en aprovechamiento.	79	50
2. Programa de recolección y transporte y transferencia	2.1. Promoción de alternativas convencionales y/o no convencionales para la prestación de servicios de recolección y transporte de residuos no aprovechables y aprovechables en el área de difícil gestión. 2.2. Disminución de la persistencia de puntos críticos de residuos sólidos en la ciudad.	93	88
3. Programa de barrido y limpieza de vías y áreas públicas	3.1 Fortalecimiento de la gestión en las áreas objeto de corte de césped, de los individuos arbóreos y de los residuos generados por la actividad.	38	100
4. Programa de corte de césped y poda de árboles de vías y áreas públicas	4.1 Fortalecimiento de la gestión en las áreas objeto de corte de césped, de los individuos arbóreos y de los residuos generados por la actividad.	69	100
5. Programa de lavado de áreas públicas	5.1. Optimización de la eficiencia en la gestión institucional de la actividad de lavado de áreas públicas.	46	89
6. Programa de aprovechamiento	6.1. Aumento de aprovechamiento y tratamiento de residuos orgánicos en el municipio de Medellín. 6.2. Incremento del aprovechamiento de residuos reciclables en el municipio de Medellín.	78	72
7. Programa de inclusión de recicladores	7.1. Fortalecimiento de los procesos de organización/formalización de los recicladores. 7.2. Articulación de los procesos de clasificación y pesaje realizado en las estaciones de clasificación y aprovechamiento - ECAS con el cumplimiento del esquema de aprovechamiento.	86	85

Programas	Proyectos	Cumplimiento Actividades 2022-2023 (%)	Cumplimiento Actividades 2023-2024 (%)
	7.3. Mejoramiento de la eficiencia técnica y operativa de las organizaciones de recicladores en procesos de formalización.		
8. Programa de disposición final	8.1. Optimización de las capacidades disponibles de la actividad de disposición final.	100	100
9. Programa de gestión de residuos sólidos especiales	9.1. Promoción de la adecuada gestión de los residuos sólidos especiales.	57	50
10. Programa de gestión de residuos de construcción y demolición	10.1. Aumento del aprovechamiento de residuos de construcción y demolición - RCD en el municipio de Medellín. 10.2. Disposición adecuada de los residuos de construcción y demolición - RCD.	64	60
11. Programa de gestión de residuos sólidos en el área rural	11.1 Fortalecimiento de la gestión de residuos sólidos en el área rural. 11.2. Aprovechamiento y/o tratamiento de residuos orgánicos en el área rural.	38	50
12. Programa de gestión de riesgo	12.1. Incorporación integral de la gestión del riesgo ante eventos de desastres para la prestación del servicio público de aseo por parte de los prestadores e instituciones.	60	0
13. Programa de educación y sensibilización	13.1. Desarrollo de las estrategias de cultura ciudadana para la adecuada gestión de residuos sólidos. 13.2. Desarrollo de una estrategia educativa eficaz para los integrantes de la comunidad educativa, que permita una gestión integral de los residuos sólidos. 13.3. Desarrollo de una gestión educativa para la prevención de la generación de residuos y aplicaciones de buenas prácticas asociadas a la GIRS, en los sectores institucionales, comerciales e industrial.	70	88
14. Programa de vigilancia, seguimiento y aplicación de medidas coercitivas	14.1. Mejoramiento de la vigilancia y control de las prácticas inadecuadas en el manejo de los residuos sólidos.	67	71
<b>Total</b>		<b>67,5</b>	<b>71,6</b>

Fuente: Elaborado Equipo Auditor a partir de los Informes Cumplimiento de Metas del PGIRS, 2022-2023 y 2023-2024, SCGT.

**Presupuesto asignado al PGIRS.** De conformidad con la información recibida de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, en el siguiente cuadro se puede observar el presupuesto asignado a cada programa del PGIRS para la vigencia 2022-2023 y 2023-2024, lo anterior debido a que los seguimientos se realizan anualmente iniciando en el mes de julio de cada año.

Cuadro 5. Presupuesto asignado al PGIRS 2022-2023 y 2023-2024

No.	Programas PGIRS	Presupuesto 2022-2023 (\$)	Presupuesto 2023-2024 (\$)
1	Institucional para la prestación del servicio público de aseo	-	-
2	Recolección transporte y transferencia	44.500.000	-
3	Barrido y limpieza de vías y áreas públicas	-	-
4	Corte de césped y poda de árboles de vías y áreas públicas	-	141.365.300
5	Lavado de áreas públicas	3.654.047.455	3.514.720.671
6	Aprovechamiento	4.119.516.492	-
7	Inclusión de recicladores	255.375.200	81.059.658
8	Disposición final	-	-
9	Gestión de residuos sólidos especiales	-	1.350.000.000
10	Gestión de residuos de construcción y demolición	40.000.000	-
11	Gestión de residuos sólidos en el área rural	-	-
12	Gestión de riesgo	-	-
13	Educación y sensibilización	5.392.488.088	1.058.550.540
14	Vigilancia, seguimiento y aplicación de medidas coercitivas	2.132.847.980	2.939.041.601
<b>Totales</b>		<b>15.638.775.215</b>	<b>9.084.737.770</b>

Fuente: Secretaría de Gestión y Control Territorial, 2024.

• **Conclusiones Objetivo Específico No. 1.** Es importante puntualizar, que luego de analizar la información remitida por las entidades y dependencias objeto de la Auditoría de Cumplimiento Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS, se observó la ausencia de mecanismos o herramientas tecnológicas para el manejo de la información, ya que se genera información técnica de detalle de diferentes especificaciones y calidades, que queda dispersa, verificándose así, la falta de un sistema de información que permita la consolidación de la información técnica y presupuestal de todos los actores que la intervienen. Por lo cual se concluye que para la consolidación de la información de los diferentes programas, proyectos y actividades, se adolece de un aplicativo o sistema de información que facilite el seguimiento del PGIRS en tiempo real de forma segura y confiable.

De conformidad con los contenidos y análisis anteriores, se conceptúa que la gestión de la inversión y del gasto en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, fue limitada, ya que, dados los principios de eficiencia y eficacia aplicados a los programas del Plan, las metas proyectadas para cada uno de los programas no tuvieron un alcance suficiente para avanzar con porcentajes significativos de cumplimiento. Por tanto, en la inversión realizada en los periodos evaluados 2022-2023 y 2023-2024, por \$15.638.775.215 y 9.084.737.770,

respectivamente, no se visualiza su impacto para cada uno de los programas dada la insuficiencia en los diagnósticos y proyección de avances, que permitan erradicar la problemática pública de manera gradual y continua. En ese sentido, se configuró la siguiente situación de incumplimiento que fue validado como hallazgo de auditoría.

**Hallazgo Administrativo N° 1. (Corresponde a la Observación N° 1 del Informe Preliminar). Deficiencias en el cumplimiento de las actividades establecidas en el PGIRS del Distrito de Medellín.**

**Hechos.** En la revisión realizada por parte del equipo auditor a los Informes de Seguimiento y Cumplimiento de Metas del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Distrito de Medellín, para los periodos 2022-2023 y 2023-2024, realizados por la Subsecretaría de Servicios Públicos de la Secretaría de Gestión y Control Territorial de la Alcaldía de Medellín, se pudo comprobar la materialización del riesgo de incumplimiento de las actividades del PGIRS, según la matriz DE-GSP-011 de Mapa y Plan de Tratamiento de Riesgos de la Alcaldía de Medellín, desarrollada según los contenidos metodológicos de la Guía para la Administración del Riesgo y el diseño de controles en entidades públicas del Departamento Administrativo de la Función Pública.

En el análisis documental de los Informes de Seguimiento y Cumplimiento de Metas del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Distrito de Medellín, se verificó que los porcentajes promedio de cumplimiento de las actividades, metas e indicadores, correspondientes a los periodos 01/07/2022-30/06/2023 y 01/07/2023-30/06/2024, fueron del 67% y 72%, lo que se constituye en una materialización del riesgo de "Posibilidad de afectación económica y reputacional por nulo o escaso cumplimiento a las actividades relacionadas y asignadas en el PGIRS".

El Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Distrito de Medellín PGIRS, según el Decreto 1131 de 10 de diciembre de 2021, está conformado por 14 programas, 22 proyectos, 79 productos y 207 actividades, para alcanzar las metas municipales. Para el periodo 2022-2023 de 177 actividades previstas se realizaron 124 y para el periodo 2023-2024 de 110 de actividades se desarrollaron 84.

Lo anterior se corrobora en el informe de Seguimiento al Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS 2022-2023 de la Secretaría de Evaluación y Control de la Alcaldía de Medellín, con radicado 202320203624 del 6 de diciembre de 2023, en el cual se establece que "*...en el entendido que en las cuatro (4) últimas auditorías de seguimiento al PGIRS se materializó el riesgo incumplimiento a las actividades, llama la atención al equipo auditor que, pese a las actividades de control, se observe*

*la reiterada materialización del riesgo de incumplimiento normativo. Por lo tanto, es posible concluir que no se han implementado todas las acciones propuestas en el Manual de Política Integral de Administración de Riesgos, en particular en el numeral 4.4.2, que se refiere a la responsabilidad frente al manejo de los riesgos materializados descritas en la figura anterior”.*

### **Evidencias.**

- Informe de Seguimiento y Cumplimiento de Metas del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Distrito de Medellín, 2022-2023, Secretaría de Gestión y Control Territorial – Subsecretaría de Servicios Públicos, Agosto de 2023.
- Informe de Seguimiento Anual Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, vigencia 2023-II – 2024-I, Secretaría de Gestión y Control Territorial – Subsecretaría de Servicios Públicos, Medellín 2024.
- Informe de Seguimiento al Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS 2022-2023, Secretaría de Evaluación y Control, noviembre de 2023.
- Matriz DE-GSP-011 de Mapa y Plan de Tratamiento de Riesgos de la Alcaldía de Medellín.

**Criterios.** Los anteriores hechos vulneran las siguientes normas:

**Decreto 1131 del 10 de diciembre de 2021** “Mediante el cual se adopta la actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS del municipio de Medellín”, en especial en su artículo 5.

*“Artículo 5. Programas y proyectos del PGIRS”. El PGIRS está conformado por 14 programas, 22 proyectos, 79 productos y 207 actividades, para alcanzar las metas municipales, cuya estructuración está de acuerdo con la Resolución Ministerial 0754 de 2014, y jerarquizados conforme a las validaciones del Grupo Coordinador, cuyos contenidos se describen de forma detallada dentro del documento de “Actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS del municipio de Medellín”.*

**Decreto 2981 del 20 de diciembre de 2013** “Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo”, establece en su artículo 6, la responsabilidad de los municipios y distritos de asegurar que se preste a todos sus habitantes el servicio público de aseo de manera eficiente. En este sentido, determina lo siguiente:

*“Artículo 88. Plan para la gestión integral de residuos sólidos, PGIRS. Los municipios y distritos, deberán elaborar, implementar y mantener actualizado un plan municipal o distrital para la gestión integral de residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso, en el marco de la gestión integral*

*de los residuos, el presente decreto y la metodología para la elaboración de los PGIRS.” Subrayado fuera de texto.*

**“Artículo 96. Obligaciones de los municipios y distritos.** Los municipios y distritos en ejercicios de sus funciones deberán: 3. Formular y desarrollar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos de acuerdo con lo definido en este decreto.”. Subrayado fuera de texto.

**Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015** "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio" compiló los anteriores preceptos en los artículos 2.3.2.2.3.87 y 2.3.2.2.3.95.

Las normas anteriores, indican que se está obviando por parte del Distrito de Medellín la obligación darle cumplimiento a las metas, indicadores y actividades de los diferentes programas del PGIRS que permita garantizar el mejoramiento continuo del manejo de residuos y la prestación del servicio de aseo a nivel Distrital.

**Causa.** Lo anterior se genera por la deficiencia en la gestión, el insuficiente soporte económico para adelantar las actividades de los 14 programas que conforman el PGIRS, y la falta de articulación entre las dependencias y entidades para el seguimiento, monitoreo y control del cumplimiento del plan.

**Efecto.** Lo anterior limita la consecución de los objetivos del PGIRS, la aplicación de políticas de economía circular e incluso podría afectar la adecuada prestación del servicio público de aseo a toda la población con calidad y cobertura, ya que pone en riesgo, entre otros aspectos, la promoción, aplicación y efectividad de una adecuada gestión en el manejo de los residuos sólidos, basada en la reducción en la generación, el aprovechamiento y valorización, la reincorporación de residuos sólidos en el ciclo productivo, hasta la disposición final de residuos ordinarios.

Por lo anterior se configura un **hallazgo administrativo**, por las deficiencias en el cumplimiento, por parte del Distrito de Medellín, de los programas, proyectos, actividades, metas, e indicadores, estipulados en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS.

**Posición de la Contraloría Distrital de Medellín:** Analizada la respuesta presentada por la Secretaría de Gestión y Control Territorial a la observación No. 1 del informe preliminar, la Contraloría Distrital de Medellín determina que a pesar de que la citada Secretaría, a través de la Subsecretaría de Servicios Públicos, ha realizado gestión con las diferentes secretarías y dependencias del Distrito para que

adelanten los trámites de apropiación de recursos mediante el POAI (Plan Operativo Anual de Inversiones), no es de recibo las justificaciones porque no se anexan evidencias o soportes suficientes que desvirtúen los hechos, y las tareas adelantadas no han sido efectivas y se ha materializado el riesgo de incumplimiento de las metas del PGIRS.

No es solamente que la Secretaría de Gestión y Control Territorial notifique a las secretarías y dependencias que tramiten los recursos, sino que es relevante un compromiso y una gestión efectiva de todas ellas, incluida la Secretaría Hacienda, en el entendido que se debe dar cumplimiento a los compromisos normativos, por lo tanto, no es suficiente que los responsables de acuerdo al PGIRS hagan su gestión, es que haya corresponsabilidad, compromiso y trabajo articulado entre todas las dependencias con responsabilidades y/o corresponsabilidades con el PGIRS, en especial las encargadas de estructurar y aprobar los presupuestos anuales para que se asignen los recursos suficientes de acuerdo con las necesidades de los programas del PGIRS.

Por lo tanto, se mantienen todos los argumentos expuestos, básicamente como un riesgo de gestión en la ejecución del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos y **se configura como hallazgo administrativo.**

**2.4.2 Objetivo específico 2. Emitir concepto sobre el cumplimiento del marco normativo relacionado con la gestión integral de los residuos sólidos por parte del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.** A continuación, se hace un recuento de las principales fuentes de criterio y los criterios de la Auditoría, incluyendo normas de índole nacional y regional que aplican directamente al tema de cumplimiento y actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito de Medellín.

- **Decreto 2981 de 2013** “Por el cual se reglamenta el servicio público de aseo”, que fue compilado en el **Decreto 1077 de 2015** “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio y normas que lo adicionan o modifican”. En los cuales se consideran los artículos de la siguiente norma.
- **Resolución 0754 de 2014** “Por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos”. Todo el decreto constituye criterio de auditoría, se resaltan los siguientes artículos.

**Artículo 4. Responsabilidades** en la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización del PGIRS. Es responsabilidad de los municipios, distritos, esquemas asociativos territoriales, la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización del PGIRS en el ámbito local o regional, según el caso. A este artículo se le dio cumplimiento mediante el Decreto 1131 de 2021 “Por el cual se adopta la actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS del municipio de Medellín”, la cual se realizó con la participación de los actores involucrados en la gestión integral de residuos sólidos del Distrito de Medellín. Como se dijo anteriormente, actualmente se está desarrollando un nuevo proceso de actualización del PGIRS, en el marco del nuevo Plan de Desarrollo Distrital “Medellín Te Quiere” 2024-2027.

**Artículo 6. Incorporación de los PGIRS en los planes de desarrollo municipales o distritales.** De conformidad con el artículo 88 del Decreto 2981 de 2013, los programas y proyectos adoptados en el PGIRS deben incorporarse en los planes de desarrollo municipales o distritales y asignar los recursos correspondientes para su implementación dentro de los presupuestos anuales municipales o distritales. Con respecto al cumplimiento de este artículo se generó el Hallazgo Administrativo N° 2.

**Artículo 7. Articulación de la Prestación del Servicio Público de Aseo con los PGIRS.** Una vez adoptado el PGIRS por parte de la entidad territorial, las personas prestadoras del servicio público de aseo deberán articular sus Programas de Prestación del Servicio Público de Aseo con los objetivos, metas, programas, proyectos y actividades definidos en el PGIRS del municipio, distrito o región donde presten el servicio. De conformidad con el oficio con radicado No. 20240530005149 del 26 de septiembre de 2024, recibido de EMVARIAS S.A. E.S.P., según el PGIRS Distrital, actualizado mediante Decreto 1131 de 2021, la empresa prestadora del servicio de aseo tiene responsabilidad en 23 actividades de los programas: Recolección y Transporte, Barrido y Limpieza, Corte de Césped y Poda de Árboles, Residuos de Construcción y Demolición RCD, Aprovechamiento y Disposición Final.

**Artículo 11. Seguimiento.** Una vez al año y antes de la presentación del proyecto de presupuesto municipal o distrital, el Alcalde deberá presentar al respectivo Concejo Municipal o Distrital un informe sobre el estado de avance en el cumplimiento de las metas previstas en el PGIRS y realizar una rendición anual de cuentas a la ciudadanía. El 8 de octubre de 2024 se presentó ante el Concejo Distrital el Informe de avance del cumplimiento de las metas del PGIRS.

El Alcalde distrital deberá reportar anualmente los informes de seguimiento al Sistema Único de Información (SUI) administrado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y a la Autoridad Ambiental Competente. El 17 de octubre de 2024 se realizó el reporte anual del PGIRS al Sistema Único de Información (SUI) administrado por la SSPD – Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

**Parágrafo.** Los informes de seguimiento se publicarán en la página web del municipio, distrito o esquema asociativo territorial, según el caso, dentro del mes siguiente a su elaboración. En la misma fecha, 17 de octubre de 2024 se publicó en la página web del Distrito el informe de seguimiento del PGIRS.

- De igual manera, según se estableció en el **Decreto 1131 de 2021** “Por el cual se adopta la actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS del municipio de Medellín”, para el 11 de diciembre de 2024 se tiene programada la presentación ante la ciudadanía de la rendición anual de cuentas del PGIRS.
- **Conclusiones Objetivo Específico No. 2.** En desarrollo de la evaluación del cumplimiento del marco normativo relacionado con la gestión integral de los residuos sólidos por parte del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, referido al Objetivo Específico No. 2, se verificó el cumplimiento de la normatividad de índole nacional y local, lo que permitió concluir que se han acatado los lineamientos en cuanto al seguimiento y actualización del PGIRS; sin embargo, se encontraron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría, en relación con la inclusión de los programas del PGIRS en los planes de desarrollo de Medellín, desde 2016 hasta la actualidad; la insuficiente gestión en las rutas de recolección de residuos aprovechables; el bajo presupuesto asignado a los programas del PGIRS; y las deficiencias en la gestión de la evaluación y aprobación de los proyectos, que han conllevado a la acumulación de los recursos destinados para incentivos de aprovechamiento para la población recicladora, generando estancamiento y no dinamismo en la implementación de los proyectos ambientales.

**Hallazgo Administrativo N° 2. (Corresponde a la Observación N° 2 del Informe Preliminar). Programas del PGIRS no incluidos integralmente en los planes de desarrollo del Distrito de Medellín.**

**Hechos.** Si bien el alcance de la auditoría es 2023 y 2024, para el análisis del PGIRS se hace desde la formulación del PGIRS 2015-2027. Analizado el contenido

de los Planes de Desarrollo 2016-2019- Medellín cuenta con vos; 2020-2023- Medellín Futuro; 2024-2027 – Medellín te quiere, no se detallan integralmente los programas del PGIRS (14 programas), ni se incluyen los proyectos relacionados con el Plan que permita asignarle los recursos suficientes y necesarios que garantice el cumplimiento de cada una de las actividades y por ende el cumplimiento de los objetivos y metas de cada proyecto que forma parte del PGIRS. Si bien los planes de desarrollo incluyen algunos proyectos que se relacionan con la gestión de residuos sólidos, no corresponden a los programas definidos en el PGIRS. No obstante, la norma (parágrafo del artículo 6 de la Resolución 0754 de noviembre de 2014 expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) estableció que la inclusión del PGIRS en los planes de desarrollo se aplicaría a partir del 2016.

**El Plan de Desarrollo 2016-2019** incluyó un programa en el numeral 7.1 RETO MEDELLÍN CIUDAD VERDE Y SOSTENIBLE, (Gaceta Oficial No. 4383 de mayo 30 de 2016 página 429 y 453-456) numeral 7.1.4 Gestión Integral de Residuos Sólidos con los proyectos 7.1.4.1. Proyecto: Implementación, seguimiento, revisión y actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS- para el cuidado de los recursos naturales; 7.1.4.2. Proyecto: Ubicación de sitios para la gestión integral de los residuos sólidos; 7.1.4.3. Proyecto: Optimización de estrategias para la gestión de residuos sólidos; 7.1.4.4. Proyecto: Medellín Intercambio Verde 7.1.4.5. Proyecto: Recicladores – Empresarios del aprovechamiento del material reciclable.

**El Plan de Desarrollo 2020-2023** no se menciona el PGIRS, como programa del cuatrienio; en la Línea Estratégica 4. Ecociudad, Programa 3.4.2.2. Economía Circular y Gestión de Residuos Sólidos, se desarrollan dos proyectos: 200313 - Fortalecimiento de la Gestión Integral de Residuos (Secretaría de Medio Ambiente) y Proyecto: 200237 - Administración del plan de gestión integral de residuos sólidos y servicio de aseo (Secretaría de Gestión y Control Territorial – cuyo alcance es el seguimiento al Plan).

**En el Plan de Desarrollo 2024-2027**, Acuerdo 03 de mayo 29 de 2024, en el numeral 3.6.4 Componente Servicios Públicos (página 581) se detalla dentro del diagnóstico, la necesidad de las estaciones de transferencia según lo estipulado en el PGIRS 2016-2027. En la página 585, Programa Gestión Integral de Residuos Sólidos (Secretaría de Gestión y Control Territorial), cuyo objetivo es mejorar la gestión integral de residuos sólidos a lo largo de la cadena en la prestación del servicio público de aseo y actividades complementarias, desarrollando la infraestructura relacionada y priorizando la separación, aprovechamiento y tratamiento de residuos.

**Evidencias:** Plan de Desarrollo 2016-2019 Medellín cuenta con vos; Plan de Desarrollo 2020-2023 Medellín futuro; 2024-2027 – Medellín te quiere.

**Criterio.** Estos hechos incumplen lo establecido en el artículo 6 de la Resolución 0754 de noviembre de 2014 expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “Por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos”, la cual establece:

*“Artículo 6. Incorporación de los PGIRS en los planes de desarrollo municipales o distritales. De conformidad con el artículo 88 del Decreto 2981 de 2013, los programas y proyectos adoptados en el PGIRS deben incorporarse en los planes de desarrollo municipales o distritales y asignar los recursos correspondientes para su implementación dentro de los presupuestos anuales municipales o distritales [...].*

**Parágrafo.** *Lo previsto en este artículo se aplicará a los planes de desarrollo municipales y distritales que se formulen a partir del 2016”.*

**Causa.** Deficiente control en la formulación de los planes de desarrollo para incluir las temáticas públicas exigidas en la norma.

**Efecto.** Incumplimiento de los programas del PGIRS; deficiente gestión dado que no se proyectan desde el plan de desarrollo con su respectivo presupuesto y asignación de responsables para cada uno; problemas ambientales generados por la no atención integral y certera a la problemática de los residuos sólidos. **Por tanto, se determina hallazgo administrativo.**

**Posición de la Contraloría Distrital de Medellín:** En respuesta al Informe Preliminar del 27 de noviembre de 2024, la Secretaría de Gestión y Control Territorial respondió que de conformidad con las competencias y funciones establecidas en el Decreto 883 de 2015, se notificó oportunamente al Departamento Administrativo de Planeación en las vigencias 2016 y 2024, con el fin de recordar lo contemplado en el artículo 6 de la Resolución 0754 de 2014. Según la respuesta dada por el Departamento Administrativo de Planeación a la observación aquí planteada, se informó que para el Plan de Desarrollo 2024-2027 se definió el programa “Gestión Integral de Residuos Sólidos” producto del consenso entre Secretaría de Gestión y Control Territorial, Empresas Públicas de Medellín E.S.P y Empresas Varias de Medellín S.A. Es de anotar, que no es suficiente la

incorporación de un solo programa cuando la norma exige la integridad de los programas contemplados en el PGIRS, de acuerdo con las funciones del Departamento Administrativo de Planeación de consolidar el Plan de Desarrollo, también le asiste el acompañamiento y asesoría a las diferentes dependencias del Distrito para que no se queden cortas las temáticas que demanda la norma para su inclusión en los Planes de Desarrollo, así como su evaluación y seguimiento.

Igual que para periodos anteriores, en el Plan de Desarrollo 2024-2027 se incluyen temas del PGIRS, pero la norma establece es la incorporación de los programas de Gestión integral de Residuos Sólidos en los Planes de Desarrollo. **Por tanto, se determina hallazgo administrativo.**

**Hallazgo Administrativo N° 3. (Corresponde a la Observación N° 3 del Informe Preliminar). Gestión de residuos sólidos sin suficiente cobertura de rutas para la recolección de reciclables.**

**Hechos.** En la revisión de los documentos relacionados con el Plan Integral de Residuos Sólidos - PGIRS, la información reportada por las diferentes dependencias del Distrito, Empresas Varias de Medellín - EMVARIAS y en la consulta y análisis de las normas relacionadas con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, se evidenció que si bien el Distrito de Medellín ha venido capacitando sobre el manejo de residuos sólidos en comunas y corregimientos de la ciudad con el programa de Economía Circular y Gestión de Residuos Sólidos, los ciudadanos no asumen la responsabilidad y la cultura de hacerlo dado que, el Distrito no acompaña dichas campañas con la recolección y transporte, porque no dispone de suficientes rutas para la recolección de material reciclable que garantice que la separación en la fuente que hacen algunos hogares y comerciantes de la ciudad pueda ser llevada a destino indicado, ingresando nuevamente a la cadena productiva y se beneficien las organizaciones de recicladores que existen en la ciudad.

Por el contrario, la separación que hacen las familias, en muchos de los casos, no se aprovecha, el vehículo recolector recoge simultáneamente los residuos ordinarios con el material reciclado, perdiendo las características de ser reutilizado y llega a su destino final, aumentando no solo los costos de transporte por volumen, sino también presionando la vida útil del Relleno Sanitario La Pradera.

Según información reportada por EMVARIAS en octubre de 2024, solo se dispone por parte de la entidad de una ruta para residuos reciclables papel, cartón, plástico, vidrio, metales y tetrapack, desde el año 2017 para el sector de El Poblado, lo cual no es suficiente dado que con las rutas que se tienen es evidente que no se da

alcance al territorio del Distrito, lo que conlleva a que la mayor parte del material reciclable que se genera se mezcle con los residuos orgánicos.

No se evidencia que el Distrito de Medellín y EMVARIAS hayan emprendido a la fecha (octubre de 2024) campañas masivas y publicitarias para generar cultura del reciclaje y simultáneamente la gestión de rutas vehiculares con suficiente capacidad que den alcance al territorio del Distrito e incluso involucrando en dicha actividad a los municipios del área metropolitana, teniendo en cuenta el riesgo que se ha presentado (desde hace aproximadamente un año), en el Relleno Sanitario La Pradera en su capacidad instalada y su desestabilización para depositar las toneladas que llegan del Distrito de Medellín y de los diferentes municipios de Antioquia.

Es anotar, que en el Plan de Desarrollo 2020-2023 numeral 2 Diagnóstico estratégico numeral 2.1.4 Ecociudad, (página 143) se planteó la situación como problema diagnosticado, sin embargo no se visualizó el proyecto que permitiera solucionar la situación.

*“Si bien la recolección de los residuos es constante por parte de EMVARIAS, la posibilidad de reciclaje y aprovechamiento de estos es difícil, casi que nula, ya que no se cuenta con transporte y disposición por separado, lo que deriva en la contaminación de la fracción de residuos susceptibles de ser valorizados mediante un ejercicio de economía circular. El reciclaje de RCD padece el prejuicio cultural para su valorización como nuevos materiales. Tanto en el aspecto de servicios públicos de agua y energía, como en el de los residuos, es indispensable un proceso de culturización que encamine a la población medellinense hacia hábitos reflexivos de consumo”.*

**Evidencia:** respuesta del 24 de octubre de 2024 radicado 20240530005629 de Empresas Varias de Medellín sobre las rutas selectivas para material reciclable, informa que: cuenta con una ruta selectiva en el sector del Poblado para residuos reciclables papel, cartón, plástico, vidrio, metales y tetrapack, desde el año 2017, la cual se realiza de acuerdo con los requisitos establecidos en el Decreto 1077 de 2015 en el marco de la prestación del servicio de aseo.

**Criterios: Decreto 1077 de 2015** “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio” (**actualizado a diciembre 31 de 2023**).

**Subsección 3 Recolección y Transporte, Artículo 2.3.2.2.3.26. Recolección separada.** La recolección de los residuos sólidos ordinarios debe hacerse en forma separada de los residuos especiales. En el caso de los residuos ordinarios

y cuando el PGIRS establezca programas de aprovechamiento, la recolección de residuos con destino a disposición final deberá realizarse de manera separada de aquellos con posibilidad de aprovechamiento, implementando procesos de separación en la fuente y presentación diferenciada de residuos.” Subrayas fuera de texto. Este artículo es consistente con el artículo 27. Recolección separada, del Decreto 2981 de 2013, por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo.

### **Subsección 8 Recolección y Transporte Selectivo de Residuos para Aprovechamiento.**

**Artículo 2.3.2.2.8.78. Recolección y transporte de residuos para aprovechamiento como actividad complementaria del servicio público de aseo.** Son el conjunto de actividades complementarias de aseo realizadas por la persona prestadora del servicio público, dirigidas a efectuar la recolección de los residuos sólidos de manera separada para su transporte hasta las estaciones de clasificación y aprovechamiento o a las plantas de aprovechamiento.

**Parágrafo.** La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico establecerá la forma de remuneración de la actividad de recolección, transporte selectivo y clasificación de residuos aprovechables.”

**“Artículo 2.3.2.2.8.81. Propósitos del aprovechamiento.** El aprovechamiento de los materiales contenidos en los residuos sólidos, tiene como propósitos fundamentales: ...

4. Aumentar la vida útil de los rellenos sanitarios al reducir la cantidad de residuos a disponer finalmente en forma adecuada.
5. Reducir el caudal y la carga contaminante de lixiviados en el relleno sanitario, especialmente cuando se aprovechan residuos orgánicos.
6. Disminuir los impactos ambientales, tanto por demanda y uso de materias primas como por los procesos de disposición final.
7. Garantizar la participación de los recicladores de oficio, en las actividades de recuperación y aprovechamiento, con el fin de consolidar productivamente estas actividades y mejorar sus condiciones de vida.”

**Artículo 2.3.2.2.3.92. Gestión diferencial de residuos aprovechables.** Cuando sea viable el desarrollo de proyectos de aprovechamiento, el ente territorial deberá establecer, acorde con el régimen de servicios públicos, una estrategia técnica, operativa y administrativa que garantice la gestión diferencial de residuos aprovechables y no aprovechables. Para ello se deberá tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. Desarrollar un programa de separación en la fuente.
  2. Implementar rutas de recolección selectiva a través de las cuales podrán diferenciar los días, de recolección y transporte para los residuos aprovechables, de los residuos con destino a disposición final.
- Estas opciones deben ser identificadas y evaluadas en el respectivo PGIRS de cada municipio o distrito.

**Parágrafo 1.** Es deber de los usuarios realizar separación en la fuente cuando se haga recolección selectiva de residuos sólidos aprovechables, de acuerdo con las condiciones establecidas por los respectivos Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos-PGIRS y el Programa de Prestación del Servicio.

**Parágrafo 2.** Es deber del ente territorial, dentro de su responsabilidad como garante de la prestación del servicio público de aseo, incorporar las condiciones técnicas y operativas que permitan el desarrollo del esquema de aprovechamiento y valorización de residuos definidos en el PGIRS y el Programa de Prestación del Servicio.

Adicionalmente, la ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en el Capítulo II, consagra lo relacionado con la limpieza y recolección de residuos y escombros, y en el parágrafo 2 del artículo 111 estableció:

*“Parágrafo 2°. El Gobierno nacional y los alcaldes, en coordinación con las autoridades competentes, desarrollarán y promoverán programas que estimulen el reciclaje y manejo de residuos sólidos con las características especiales de cada municipio y según las costumbres locales de recolección de basuras o desechos. Las personas empacarán y depositarán, en forma separada, los materiales tales como papel, cartón, plástico y vidrio, de los demás desechos.*

**Causa.** Deficiencias en la aplicación de la norma para que el PGIRS impacte en el Distrito con todos sus programas de aprovechamiento.

**Efecto:** presión sobre la vida útil del Relleno Sanitario La Pradera y deficiencias en la consolidación de la actividad productiva del aprovechamiento del material reciclable. **Por tanto, se determina hallazgo administrativo.**

**Posición de la Contraloría Distrital de Medellín:** En respuesta al informe preliminar del 27 de noviembre de 2024, se informa que las rutas de recolección de residuos sólidos aprovechables no son definidas por el Distrito, porque esta actividad de aprovechamiento es realizada por los prestadores y por las

organizaciones de recicladores autorizados por la Superintendencia de Servicios públicos. Argumento que no se comparte, dado que el servicio público de aseo, incluyendo la actividad complementaria de aprovechamiento de residuos sólidos, es responsabilidad de los entes territoriales, municipios y distritos; quienes tiene el deber de hacer gestión para el aumento de las coberturas de recolección de residuos aprovechables, tener registros actualizados en que sectores, y barrios de la ciudad se están recolectando los residuos aprovechables y en cuales no, con el fin de implementar rutas de recolección selectivas y poder dar cobertura integral en las comunas y corregimientos del Distrito y de esta manera dar aplicación a las normas citadas como criterio, dado que corresponde al sector público su aplicación y no a las organizaciones privadas. **Por lo tanto, se determina hallazgo administrativo.**

**Hallazgo Administrativo N° 4. (Corresponde a la Observación N° 4 del Informe Preliminar). Desfinanciación de los programas del Plan de Gestión Integral de Residuos – PGIRS.**

**Hechos:** En los análisis realizados a las evaluaciones entregadas por el Distrito de Medellín al Plan Integral de Residuos Sólidos PGIRS para las vigencias 2022-2023 y 2023-2024 se evidencian porcentajes promedios de ejecución bajos que corresponden al 67% y 72% respectivamente. Para el 50% de los programas de 2022-2023, y del 57% 2023-2024 las dependencias del Distrito responsables de cada uno de ellos, desconocen los recursos asignados y ejecutados, dado que si bien presentan porcentajes de ejecución no se conoce el recurso invertido realmente durante el periodo, porque de sus presupuestos asignados para otros programas se ejecutan algunos recursos pero no obedecen a recursos presupuestados del PGIRS (ver cuadro siguiente), es decir que no se está cumpliendo con la norma de asignar los recursos correspondientes por programa para cada vigencia fiscal dentro de los planes de inversión y los planes de acción, de tal manera que se pueda evaluar de manera completa cada uno de los programas, incluyendo los indicadores de gestión de eficiencia y eficacia asociados tanto al cumplimientos de objetivos y metas de cada programa.

Programas sin presupuesto para ejecución

Periodo 2022-2023	Periodo 2023-2024
1. Programa Institucional para la Prestación del Servicio Público de Aseo	1. Programa Institucional para la Prestación del Servicio Público de Aseo
3. Barrido y Limpieza de Vías y Áreas públicas	2. Recolección, Transporte y Transferencia
4. Corte de Césped y Poda	3. Barrido y Limpieza de Vías y Áreas públicas
8. Disposición Final	6. Aprovechamiento
9. Residuos Sólidos Especiales	8. Disposición Final

Periodo 2022-2023	Periodo 2023-2024
11. Gestión del Riesgo	10. Residuos de Construcción y Demolición
14. Gestión Rural	11. Gestión del Riesgo
	14. Gestión de Residuos Sólidos Área Rural

Fuente: Equipo Auditor.

### Evidencias. Evaluaciones del PGIRS 2022-2023 y 2023-2024.

- Resultados Generales del Seguimiento del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos en la vigencia **2022-2023**, página 98.

En la página 3 de este seguimiento se plantea la importancia de la asignación de los recursos:

*“...De igual manera, la metodología de la Resolución 0754 del 2014 orienta como presentar los informes de seguimiento y cumplimiento de metas de cada uno de los programas y proyectos adoptados en el PGIRS y la importancia de poder ser incorporados en los planes de desarrollo municipales o distritales y asignar los recursos correspondientes para su implementación dentro de los presupuestos anuales.”*

- Resultados Generales del Seguimiento del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos en la vigencia **2023-2024**, numeral 7.1 Inversión ejecutada en la vigencia 2023-II 2024-I, tabla 18, página 98. En este numeral se informa sobre las limitaciones presupuestales:

*“El Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS del Distrito de Medellín se financia anualmente con un presupuesto asignado a cada secretaría y/o departamento responsable de su ejecución. Sin embargo, no siempre es posible que los recursos solicitados sean completamente asignados, esta limitación financiera implica que algunas actividades que requieren inversión no se puedan llevar a cabo en su totalidad, en estos casos, se priorizan los recursos disponibles para realizar ciertas actividades, lo que permite avanzar en el cumplimiento de las metas establecidas para cada programa del PGIRS de manera parcial.”*

**Criterios.** Resolución 0754 de noviembre 25 de 2014 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Por la cual se adopta la Metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos. En su artículo 6 determina la forma de financiación de los programas:

*“Artículo 6. Incorporación de los PGIRS en los planes de desarrollo municipales o distritales. De conformidad con el artículo 88 del Decreto 2981 de 2013, los programas y proyectos adoptados en el PGIRS deben incorporarse en los planes de desarrollo municipales o distritales y asignar los recursos correspondientes para su implementación dentro de los presupuestos anuales municipales o distritales.”*

El Decreto 1077 de 2015 define el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), página 668 numeral 32, título 2 Servicio Público de Aseo, artículo 2.3.2.1.1. Definiciones. Adóptense las siguientes definiciones:

*“32. **Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS).** Es el instrumento de planeación municipal o regional que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y **recursos definidos por uno o más entes territoriales para el manejo de los residuos sólidos**, basado en la política de gestión integral de los mismos, el cual se ejecutará durante un período determinado, **basándose en un diagnóstico inicial, en su proyección hacia el futuro y en un plan financiero viable** que permita garantizar el mejoramiento continuo del manejo de residuos y la prestación del servicio de aseo a nivel municipal o regional, evaluado a través de la medición de resultados. Corresponde a la entidad territorial la formulación, implementación, evaluación, seguimiento y control y actualización del PGIRS.”* Negrillas fuera de texto.

**Causa.** Deficiencias en la planeación de los requerimientos financieros del PGIRS, para su inclusión en los planes de desarrollo, en los planes de inversión y en los planes de acción para cada vigencia fiscal.

**Efecto.** Incumplimiento de los programas del PGIRS, por las deficiencias en la asignación de recursos para cada proyecto. **Por tanto, se determina hallazgo administrativo.**

**Posición de la Contraloría Distrital de Medellín:** En respuesta al Informe Preliminar del 27 de noviembre de 2024, se respondió que para los programas y actividades del PGIRS se cuenta con diferentes secretarías responsables de su implementación y son ellas las comprometidas en gestionar y solicitar los recursos a través del Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI, adicionalmente se informa que se hace seguimiento a la planeación y asignación de recursos durante algunas sesiones del Comité Temático Interinstitucional de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Sistema de Gestión Ambiental. No obstante, la realidad es que el 50% de los programas se encuentran desfinanciados. **Se determina hallazgo administrativo.**

**Hallazgo Administrativo N° 5. (Corresponde a la Observación N° 5 del Informe Preliminar). Deficiencias en la gestión de la evaluación y aprobación de los proyectos, que han conllevado a la acumulación de los recursos destinados para incentivos de aprovechamiento.**

**Hechos.** En el análisis de las normas del PGIRS y de la información suministrada por el Distrito es evidente que se tiene documentado todo el procedimiento para el análisis, estudio, validación de todos los aspectos exigidos en la norma para aprobar o no los proyectos que presentan las organizaciones sociales y que se encuentran registradas en la Superintendencia de Servicios Públicos. En aplicación al artículo 2.3.2.7.6. Cuenta del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT) del Decreto 1077 de 2015, adicionado por el Decreto 802 de 2022, el Distrito de Medellín tiene disponible la cuenta de ahorros 90630043970 con el Banco GNB Sudameris con fecha de apertura el 15 de febrero de 2021, la cual a octubre de 2024 se tienen recursos disponibles por \$33.214.603.388,67. Según información reportada por el Distrito Especial de Medellín, durante el 2022, 2023 y 2024 se han presentado por las diferentes organizaciones prestadoras de servicios de aprovechamiento 19, 12, 17 proyectos, respectivamente por las vigencias señaladas.

De los 19 proyectos presentados entre el 25 de marzo y 30 de julio de 2022 según radicados, fueron analizados por el Distrito el 14 de junio de 2023 según Acta 001, es decir, un año después de haber sido presentados y adicionalmente, se tuvo como referencia la Resolución 547 de julio 2022 (Anexo Técnico Requisitos para la formulación de proyectos de Aprovechamiento y Tratamiento susceptibles de ser financiados con recursos provenientes del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de residuos sólidos (IAT) expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), norma expedida con posterioridad a la presentación de los proyectos. Según los contenidos del acta todos los proyectos no fueron aprobados; igual situación ocurrió con los 12 proyectos presentados a julio 31 de 2023, ninguno fue aprobado según acta 002 de diciembre 6 de 2023 (cinco meses después). Para el 2024 a 30 de julio se han radicado 17 proyectos los cuales se encuentran en evaluación según reporte entregado.

Siendo el Distrito de Medellín el responsable de la ampliación de la vida útil del Relleno Sanitario La Pradera y de trabajar en equipo con las organizaciones para aumentar el volumen de aprovechamiento de residuos y que impacten el medio ambiente, no se visualizan actuaciones oportunas para capacitar a las organizaciones sobre los requerimientos técnicos de los proyectos (Resolución 547 de julio de 2022) a ser presentados y no se retroalimenten de manera directa informando sobre las situaciones que incumple cada proyecto, con el fin de motivar e incentivar para que pueda ser presentado nuevamente cumpliendo todos los

parámetros, máxime cuando la norma establece que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el marco de sus competencias, brindará la respectiva asistencia técnica, mientras tanto los recursos se encuentran sin ejecución en la cuenta de ahorros. Adicionalmente, la falta de oportunidad en revisar los proyectos presentados (1 año los presentados en 2022 y cinco meses los presentados en 2023).

De igual manera, en la evaluación del PGIRS 2023-2024 numeral 5.6. Programa de Aprovechamiento de residuos sólidos, actividad 2.2 implementar proyectos de aprovechamiento y tratamiento de acuerdo con las metas del PGIRS Regional y los planes de acción climática del municipio, se incluyen dos proyectos presentados por EMVARIAS:

1. Construcción de una planta de tratamiento de residuos orgánicos con capacidad de 52 ton/día usando tecnología de pila estática con aireación forzada y control automatizado de oxígeno y temperatura, de carácter regional para el Distrito de Medellín y el municipio de la Estrella.

2. Realizar un estudio de pre factibilidad y factibilidad para la selección de predios, diseño, construcción y operación de una planta de tratamiento de residuos orgánicos separados en la fuente con una capacidad aproximada de 52 toneladas por día mediante la tecnología de compostaje y/o estabilización, localizada en el sur del valle de Aburrá (Antioquia), para el Distrito de Medellín y los municipios de Caldas y La Estrella.

No obstante, en los listados de proyectos presentados a julio 30 de 2024, esto dos proyectos se registran en estado "En evaluación", cuando los proyectos incorporados en el PGIRS ya deberían estar aprobados, para su implementación.

**Evidencias.** Listado de proyectos presentados en 2022, 2023, 2024; Actas 001 del 14 de junio de 2023 y Acta 002 del 6 de diciembre de 2024 (Formato FO-GEAM Acta de evaluación y asignación de recursos - Proyectos IAT Cód.FO-GEAM-059 Versión 1.); Informe de evaluación PGIRS 2023-2024.

**Criterio:** Decreto 1077 adicionado por el Decreto 802 de 2022, Artículo 2.3.2.7.11. Asignación de recursos del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT). La asignación de recursos para financiar proyectos de aprovechamiento y de tratamiento de residuos sólidos, se efectuará anualmente por el municipio o distrito de acuerdo con los montos disponibles en la cuenta de que trata el artículo 2.3.2.7.6. Lo anterior, cumpliendo con los requisitos exigidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

**Parágrafo 1.** *En todo caso, dentro de los criterios definidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para la asignación de recursos, deberá garantizarse una participación diferencial para proyectos presentados por los recicladores de oficio en proceso de formalización como prestadores de la actividad de aprovechamiento, los cuales serán igualmente evaluados diferencialmente.*

**Para lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el marco de sus competencias, brindará la respectiva asistencia técnica y señalará los criterios diferenciales de los proyectos presentados por los recicladores de oficio en proceso de formalización como prestadores de la actividad de aprovechamiento.**

**Resolución 0547 de 2022 – Anexo técnico.** *“Artículo 1. Requisitos para presentar proyectos de Aprovechamiento y Tratamiento para acceder a los recursos del Incentivo. Las personas prestadoras de las actividades principales y complementarias del servicio público de aseo, interesadas en acceder a los recursos del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos deberán cumplir con la totalidad de los requisitos señalados en el Anexo Técnico de la presente Resolución, el cual hace parte integral de la misma. **La falta de cumplimiento de dichos requisitos dará lugar a la devolución del proyecto”.***

**Causa.** Deficiente gestión en la evaluación y aprobación de proyectos para ser viabilizados.

**Efecto.** Presión sobre la vida útil del Relleno Sanitario La Pradera e incumplimiento de las normas de protección y apoyo por parte del estado a las organizaciones de recicladores en los territorios. **Por tanto, se determina hallazgo administrativo.**

**Posición de la Contraloría Distrital de Medellín:** En respuesta al Informe Preliminar del 27 de noviembre de 2024, la Secretaría de Medio Ambiente comunicó que se definieron los procedimientos internos para la revisión técnica, asignación de recursos y supervisión de proyectos IAT y los respectivos procedimientos, formatos y ficha técnica, estableciendo el cumplimiento de los requisitos mínimos del artículo 1° de la Resolución 547 de 2022. Todo lo anterior es totalmente válido, así como las jornadas de capacitación, pero se insiste en la necesidad del acompañamiento continuo desde el punto de vista técnico hasta que los proyectos sean totalmente viables incluso con el concurso del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio quien brindará la respectiva asistencia técnica según lo establecido en el Decreto 1077 - artículo 2.3.2.7.11. Parágrafo 1. Con respecto a la oportunidad, es real que los tiempos no son oportunos para analizar los proyectos presentados, por lo cual sería procedente dar mayor agilidad, para luego ofrecer el

acompañamiento continuo, hasta obtener los proyectos totalmente viables, aprobados y supervisados en su implementación, dado que finalmente todo el tema ambiental no es responsabilidad de las organizaciones formalmente organizadas, sino del Distrito de Medellín.

Con respecto a los proyectos que aparecen en estado “En evaluación” según el reporte del Distrito de Medellín, pero se encuentran en los resultados de la evaluación del PGIRS 2023-2024, al ser incorporados al PGIRS indica que fueron proyectos ya viabilizados, máxime que el programa 5.6. PROGRAMA APROVECHAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS, en su actividad 2.2 página 40, 45 y 46, no establece formulación de proyectos para ser aprobados, lo que determina es la implementación:

*“Actividad 2.2. Implementar proyectos de aprovechamiento y tratamiento, de acuerdo con las metas del PGIRS Regional y los planes de acción climática del municipio”.* En su ejecución se reporta: *“Informe de gestión con los resultados de la implementación de los proyectos de aprovechamiento y tratamiento.”* Lo que se plantea como Organismo de Control no es que tenían que ser aprobados, sino la inconsistencia como tal al incluir en el PGIRS proyectos que están en estudio cuya actividad establece es la implementación y no la formulación independientemente de quien haya presentado el proyecto. Lo anterior indica que los resultados de la actividad no son consistentes con la actividad planteada y sin embargo se califica con 100% de cumplimiento, cuando no es real. **Por lo anterior se determina hallazgo administrativo.**

**2.4.3 Objetivo específico 3. Conceptuar sobre el avance de las metas e indicadores del PGIRS Medellín 2016-2027, y sobre su operatividad como instrumento distrital para el manejo de residuos sólidos en Medellín.** El PGIRS del Distrito de Medellín cuenta con 14 programas, los cuales fueron revisados en forma general, valorando el cumplimiento de las actividades establecidas para cada uno de ellos. Sin embargo, se tomó una muestra de los programas del PGIRS, seleccionado cuatro (4) de ellos, a saber: Aprovechamiento, Inclusión de Recicladores, Educación y Sensibilización, y Lavado de Áreas Públicas, los cuales fueron evaluados de forma integral.

Es importante anotar que el Programa de Disposición Final, uno de los más estratégicos de la gestión integral de los residuos sólidos, fue evaluado en sus principales aspectos en la Auditoría Financiera y de Gestión Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P. vigencia 2023, abordando temas coyunturales como son la vida útil del Relleno Sanitario La Pradera, la desestabilización del vaso Altaír y el inicio de las obras de construcción del vaso La Piñuela.

## PROGRAMA APROVECHAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS

- **Objetivo.** En la actualización de 2020, se estableció que el objetivo principal para los residuos orgánicos es “Aumentar el aprovechamiento y tratamiento de los residuos orgánicos en el municipio”, y el objetivo general para los residuos reciclables es “Incrementar el aprovechamiento de residuos reciclables en la ciudad de Medellín”.

El programa se encuentra definido en el artículo 2 del Decreto 2981 de 2013 que reglamenta la prestación del servicio de aseo, el cual fue compilado en el Decreto 1077 de 2015 artículo 2.3.2.1.1.24, como “*Es la actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección de residuos aprovechables separados en la fuente por los usuarios, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación o hasta la planta de aprovechamiento, así como su clasificación y pesaje*” y se encuentra reglamentada en el Decreto en mención, en la subsección 8, artículos 2.3.2.2.8.78 al 2.3.2.2.5.85, estableciendo en ellos la recolección, transporte, y almacenamiento en sistemas de aprovechamiento y valorización de residuos, como actividad complementaria del servicio público de aseo.

**Artículo 2.3.2.2.8.81. Propósitos del aprovechamiento.** El aprovechamiento de los materiales contenidos en los residuos sólidos, tiene como propósitos fundamentales:

1. Racionalizar el uso y consumo de las materias primas provenientes de los recursos naturales.
2. Recuperar valores económicos y energéticos que hayan sido utilizados en los diferentes procesos productivos.
3. Disminuir el consumo de energía en los procesos productivos que utilizan materiales reciclados.
4. Aumentar la vida útil de los rellenos sanitarios al reducir la cantidad de residuos a disponer finalmente en forma adecuada.
5. Reducir el caudal y la carga contaminante de lixiviados en el relleno sanitario, especialmente cuando se aprovechan residuos orgánicos.
6. Disminuir los impactos ambientales, tanto por demanda y uso de materias primas como por los procesos de disposición final.
7. Garantizar la participación de los recicladores de oficio, en las actividades de recuperación y aprovechamiento, con el fin de consolidar productivamente estas actividades y mejorar sus condiciones de vida.

**Artículo 2.3.2.2.8.82. Requerimientos de los residuos sólidos para el aprovechamiento.** En las actividades de aprovechamiento, los residuos deben

cumplir por lo menos con los siguientes criterios básicos y requerimientos, para que los métodos de aprovechamiento se realicen en forma óptima:

1. Los residuos sólidos deben estar debidamente separados por tipo de material, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el PGIRS o en su defecto sujetándose a lo establecido en el programa de prestación por la persona prestadora de la actividad de aprovechamiento.
2. No deben estar contaminados con residuos peligrosos, metales pesados, ni bifenilos policlorados.

- **Análisis de los resultados de la evaluación 2022-2023 y 2023-2024.** El programa de Aprovechamiento de Residuos Sólidos, se compone de dos proyectos "Aumento del aprovechamiento y tratamiento de residuos orgánicos en el Distrito de Medellín" e "Incrementar el aprovechamiento de residuos reciclables en el Distrito de Medellín", de 11 productos y 30 actividades, las cuales para el periodo 2022-2023 tuvieron un porcentaje de cumplimiento de las actividades del 78% y para el periodo 2023-2024 el porcentaje disminuyó a 72%.

Se resaltan los avances en las siguientes actividades de implementación del **Proyecto 1 de aprovechamiento de residuos orgánicos**, así:

**Actividad 1.2** Realizar pilotos de implementación de rutas selectivas para residuos orgánicos. La Secretaría de Medio Ambiente adelantó dos (2) proyectos piloto desarrollados en la Comuna 13 - San Javier y en la Comuna 16 - Belén, denominados PIRSA.

**Actividad 2.2.** Implementar proyectos de aprovechamiento y tratamiento, de acuerdo con las metas del PGIRS Regional y los planes de acción climática del Distrito. Para las actividades de tratamiento aún no se ha desarrollado ninguna actividad debido a la falta de cierre financiero, sin embargo, se presentaron los siguientes proyectos ante el Incentivo de Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos - IAT:

- Construcción de una planta de tratamiento de residuos orgánicos con capacidad de 52 ton/día usando tecnología de pila estática con aireación forzada y control automatizado de oxígeno y temperatura, de carácter regional para el Distrito de Medellín y el municipio de la Estrella.
- Realizar un estudio de pre factibilidad y factibilidad para la selección de predios, diseño, construcción y operación de una planta de tratamiento de residuos orgánicos separados en la fuente con una capacidad aproximada de 52

toneladas por día mediante la tecnología de compostaje y/o estabilización, localizada en el sur del valle de Aburrá (Antioquia), para el Distrito de Medellín y los municipios de Caldas y La Estrella.

También es de resaltar que no se ejecutaron las siguientes tareas, debido a la falta de recursos financieros:

**Actividad 3.1** Desarrollar campañas de socialización para los eventos de emprendimiento de materiales transformados.

**Actividad 3.2** Realizar eventos de emprendimiento para promover el consumo de productos sostenibles vinculando agricultores, gestores de residuos orgánicos y consumidores.

Para el **Proyecto 2 de aprovechamiento de residuos reciclables**, los logros más sobresalientes son:

**Actividad 1.1.** Establecer alianzas para el *Pacto por el Aprovechamiento / Tratamiento de Residuos Sólidos* o mediante el compromiso de los actores involucrados, como Ruta N, Cámara de Comercio, nuevos aliados del Comité I+D+I, entre otros.

Los principales compromisos y acciones de los sectores que hacen parte de la *Gran Alianza por la Economía Circular* se enmarcan en aumentar el aprovechamiento de residuos sólidos, aportar al crecimiento económico bajo en carbono, generar empleos verdes, eficiencia energética, uso responsable de los recursos naturales, cuidado del paisaje y espacios públicos verdes y, en general, fortalecer e impulsar las acciones que se enmarcan en los principios de la economía circular: eliminar los residuos y la contaminación, circular los productos y materiales (en su valor más alto) y regenerar la naturaleza.

**Actividad 1.2.** Diseñar, firmar y hacer seguimiento al *Pacto por el Aprovechamiento y/o Tratamiento de Residuos Sólidos*. Se realizó la firma de la *Gran Alianza por la Economía Circular* el día 8 de abril de 2024, configurándose como un instrumento propicio para avanzar con unidad en la recuperación del crecimiento económico de la ciudad dentro de los principios de colaboración armónica, corresponsabilidad de los sectores, desarrollo sostenible y resiliencia como propósitos comunes.

**Actividad 4.2.** Análisis de mercado en el cual se evalúe la oferta, la demanda, los precios históricos de compra y venta de materiales, identificación de los actores de la cadena de comercialización y transformación de material reciclable. Desde la

Subsecretaría de Servicios Públicos se realizó un estudio de mercado el cual contiene la oferta, demanda, precios históricos de compra y venta, entre otros y se anexa dicho estudio.

De igual manera, no hubo ejecución de las siguientes actividades:

**Actividad 4.3.** Diseñar y realizar eventos del emprendimiento para promover la comercialización de materiales reciclados.

**Actividad 4.4.** Generar y fortalecer la plataforma de oferta y demanda de materiales transformados y materias primas para la industria.

**Actividad 4.5.** Realizar trabajo de fortalecimiento de PYMES, incluyendo identificación de necesidades por PYME, plan de trabajo y gestión de recursos.

Según la norma, la actividad de aprovechamiento se debe prestar en todas sus actividades de manera continua e ininterrumpida, para garantizar la continuidad del servicio, situación a la cual no se le ha dado cumplimiento en el Distrito de Medellín en la gran mayoría de comunas, ya que los procesos de aprovechamiento, generalmente liderados por organizaciones de recicladores, no tienen una frecuencia definida y la recolección es selectiva, lo cual genera desazón entre los habitantes de la ciudad al ver frustrados sus esfuerzos de separación en la fuente.

- **Recursos Invertidos.** Para el aprovechamiento de residuos reciclables y orgánicos, los presupuestos invertidos fueron de \$4.119.516.492 para el periodo 2022-2023 y para 2023-2024, con corte a junio 30 de 2024, la Secretaría de Gestión y Control Territorial no reportó recursos económicos.

- **Conclusiones.** De conformidad con el componente 7 “Aprovechamiento de residuos sólidos” del documento de revisión y actualización del PGIRS, la problemática para los residuos orgánicos consiste en el “**Bajo aprovechamiento y tratamiento de los residuos orgánicos en el municipio**”, debido a que:

- No se implementa la separación de residuos orgánicos en el sector residencial y no residencial dentro del servicio público de aseo.
- Poco compromiso en el aprovechamiento de los residuos orgánicos por parte de los grandes generadores.
- Baja viabilidad técnica y financiera del aprovechamiento de residuos orgánicos provenientes de grandes generadores, tales como plazas de mercado, centros comerciales y restaurantes, entre otros.

El problema identificado genera efectos adversos como aumento de la generación de gases de efecto invernadero (GEI) en el relleno sanitario, incremento de la cantidad de lixiviados a tratar durante la actividad de disposición final, afectaciones a la comunidad aledaña al relleno por olores y otros impactos ambientales, fomento del modelo de economía lineal y reducción de la generación de empleo y oportunidades, bajo el escenario de poco aprovechamiento de los residuos orgánicos y su disposición mediante relleno sanitario.

La problemática para los residuos reciclables consiste en el **“Bajo aprovechamiento de residuos reciclables en el municipio de Medellín”**. Las organizaciones de recicladores en Colombia enfrentan limitaciones logísticas, tecnológicas, financieras y organizacionales. Es probable que estas circunstancias impidan que la actividad de aprovechamiento se preste con una mayor eficiencia. Al problema anteriormente mencionado le fueron identificadas cinco (5) causas principales, que son las siguientes:

- Deficientes prácticas de separación en la fuente.
- Alta cantidad de materiales no reciclables y de difícil aprovechamiento en el mercado.
- Información insuficiente para la toma de decisiones.
- Dificultades para el cierre financiero de los proyectos de aprovechamiento.
- Ineficiencias o fallas en la actividad de aprovechamiento.

El problema identificado de baja recuperación y valorización de los residuos aprovechables, genera efectos adversos como la disminución de la vida útil del sitio de disposición final, el fomento del modelo de economía lineal, el incremento del uso de recursos naturales para obtención de materias primas y la disminución de oportunidades relacionadas con empleos en procesos de transformación y otros de la cadena del reciclaje.

## PROGRAMA INCLUSIÓN DE RECICLADORES

- **Objetivo.** Según la evaluación del PGIRS 2022-2023, el objetivo del programa es fortalecer los procesos de organización, formalización de los recicladores, con el fin de disminuir la vulnerabilidad del reciclador, fortalecer a las empresas en la actividad de aprovechamiento, disminuir limitaciones económicas, promover prácticas de competencias justas mediante instrumentos de control y estricto cumplimiento de la norma y desarrollo de información para la toma de decisiones, seguimiento y monitoreo y control por parte del Distrito.

Es uno de los programas más importantes del Plan de Gestión Integral de Residuos sólidos, debido a que el trabajo de esta población tiene repercusiones muy importantes desde el punto de vista ambiental y social y según la Guía Operativa “Desarrollo de Planes de Inclusión para Recicladores informales”, su trabajo también puede ahorrarle dinero al sistema formal de gestión de residuos mediante la prolongación de la vida útil de vertederos o rellenos sanitarios, la reducción de costos de transporte y la necesidad de extraer o producir nuevos materiales; mientras que la recuperación informal ha sido desconocida por mucho tiempo - y hasta se la ha considerado una forma de delito – en los últimos años un número creciente de países, particularmente en América Latina, ha comenzado a adoptar políticas para proteger y promover la participación del sector informal en la gestión formal de residuos sólidos<sup>1</sup>.

- **Análisis de los resultados de la evaluación 2022-2023 y 2023-2024.** En el análisis realizado al programa según la evaluación reportada por el Distrito al PGIRS 2022-2023 y 2023-2024, se evidenciaron algunas ejecuciones que no soportan la esencia de la actividad planteada de las cuales se detallarán las más representativas.

**Actividad 1.2. Proyecto 1. Socializar la oferta de los diferentes programas sociales relacionados con la salud, educación, vivienda, familia, entre otros, establecidos por la administración Distrital.** Se ejecutaron un total de 3 ferias de servicios donde se incluye: conmemoración del día del reciclador y una jornada de salud.

Las conmemoraciones no forman parte de la necesidad de esta población de ser incluidos en los programas sociales del Distrito. Si se tiene en cuenta el censo total de los recicladores se podrían obtener los diagnósticos de afiliación al sistema de seguridad en salud; las necesidades de educación para vincularlos en instituciones educativas de acuerdo con sus necesidades, es decir la afiliación a pensión, salud y cobertura en riesgos laborales, aún no está cubierta. Adicionalmente, los diagnósticos de vivienda, determinarán las necesidades de vivienda digna. El Decreto 1077 de 2015, establece subsidio para esta población en el artículo 2.1.1.1.5.1, SECCIÓN 5 Subsidio Familiar de Vivienda para Recicladores.

Lo anterior indica que con el Censo actualizado de esta población se podrá dar aplicación a las obligaciones de los municipios y distritos establecidas en el Decreto

<sup>1</sup> Guía operativa construida con la participación de Fondo Multilateral de Inversión y la División de Agua y Saneamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, la Fundación Avina y Coca Cola América Latina con el objeto de promover la integración de los recicladores informales en los mercados de reciclaje.

1077 de 2015, el cual entre otros determina la actualización del Censo para las acciones afirmativas que requiere esta población.

**“Artículo 2.3.2.2.3.95. Obligaciones de los municipios y distritos.** Los municipios y distritos en ejercicios de sus funciones deberán:

11. Adelantar la actualización del censo de recicladores en su territorio, así como identificarlos y carnetizarlos con el fin de identificar la población objetivo y focalizar las acciones afirmativas para esta población vulnerable.”

**Actividad 1. Producto 2. Censo de recicladores. Realizar la actualización del censo para la población recicladora (carnetización).** En la evaluación 2022-2023 se registra que se validó la información de tres (3) organizaciones. En la evaluación 2023-2024 no se registra información al respecto dado que esta actividad no se considera.

**Actividad 2.3. Validación de información reportada en las herramientas de actualización de bases de datos.** En la evaluación 2022-2023 se detalla que se consolidaron 7 organizaciones durante este periodo. En la evaluación 2023-2024 se informa que se validaron 3 organizaciones. Por lo anterior, no queda claro cuál es el grado de avance del Censo de recicladores, el cual no se encuentra actualizado a la fecha según el reporte de 2023-2024. “... no obstante, los resultados totales de la validación del censo de recicladores se informarán una vez se culmine con la etapa de actualización de la misma, es decir, en el informe de seguimiento del segundo semestre de 2024.”

**Actividad 3.2. Socializar, acompañar y asesorar a recicladores formalizados y organizados en la implementación de las medidas de seguridad y salud.** Se registra 648 asociados a diferentes organizaciones en 2022-2023 y a 104 formalizados de cinco (5) organizaciones en 2023 semestre dos. No se identifica el grado de avance en esta actividad, dado que no se registra cuantas son las organizaciones y cuantas personas la conforman.

**Actividad 3.3. Realizar la entrega de implementos de seguridad.** Se reporta al 30 de junio de 2022, la entrega de 388 kits con elementos de protección personal a recicladores que forman parte de seis (6) organizaciones de reciclaje de la ciudad. En 2023, se entregaron a los recicladores un total de 123 dotaciones. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá hizo entrega de otros elementos. **Por tanto, no es posible medir el avance en la entrega de implementos de seguridad** – se informa que: “Es necesario contar con presupuesto significativo para cubrir las necesidades de dotación e implementos de Seguridad y Salud en el Trabajo a la

*población recicladora*. Es consistente con el hallazgo planteado de proyectos sin financiamiento.

**Actividad 4.1. Realizar capacitaciones sistemáticas y permanentes para el fortalecimiento empresarial para organizados y no organizados según sus necesidades (organizacional, administrativa, comercial, financiero, tributarios, legales, formulación de proyectos, técnico, TIC etc.** No se reporta cual es la población objetivo que debe ser capacitada, por tanto no se tiene informe de avance de esta actividad.

**Actividad 5.2. Diseñar, gestionar y acompañar la formulación y evaluación de proyectos. En la evaluación 2022-2023 se registra que:** “Ejecutar la capacitación con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio para impartir conocimiento a las organizaciones, además se buscará con el Sena un espacio para cursos cortos enfocados en formulación de proyectos”. Para el 2023-2024 se reporta que se elaboró una guía metodológica para la implementación del Incentivo de Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos. Se detalla además que: *“Esta actividad fue expuesta ante la sesión de mesa de actualización de PGIRS para ser reorganizada y ajustada en especial su liderazgo y apoyos.”*

De conformidad con lo anterior, durante los periodos analizados no se visualiza el acompañamiento, capacitación y asesoría en la formulación y evaluación de proyectos a las organizaciones. Solo se planteó la ejecución de capacitación con el Ministerio de Vivienda, pero aun no es una realidad, no obstante el *Decreto 1077 adicionado por el Decreto 802 de 2022, Artículo 2.3.2.7.11. Asignación de recursos del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT)*, estableció en el parágrafo 1:

*Parágrafo 1... el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el marco de sus competencias, brindará la respectiva asistencia técnica y señalará los criterios diferenciales de los proyectos presentados por los recicladores de oficio en proceso de formalización como prestadores de la actividad de aprovechamiento.*

**Actividad 2.1. Acompañamiento a las organizaciones de recicladores para la gestión de las rutas selectivas.** No se realizó ejecución de la actividad para esta vigencia.

**Actividad 2.2. Asesoría y acompañamiento técnico para el levantamiento de información y conciliación de los catastros de los prestadores del servicio de aprovechamiento.** No se realizó ejecución de la actividad para esta vigencia.

**Actividad 1. Proyecto 2 – Producto 3. Estudio de modernización del sistema de recolección y transporte de residuos reciclables (medios de transporte, infraestructura y contenerización).** Se incluyó en la evaluación 2022-2023, sin ninguna ejecución y para el 2023-2024 no se incluyó. Esta actividad fue suprimida y ha sido objeto de observación - Rutas insuficientes para el transporte de reciclables y con respecto a la contenerización realizada en 2023, a través de contrato interadministrativo 4600097900 de 2023 no cumplió con los objetivos definidos en los estudios previos por deficiencias en la planeación del proyecto.

**Actividad 1.1. Proyecto 3. Fomento a la construcción, mejoramiento y adecuación de las ECA´s, a partir de los elementos definidos en los prototipos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.** No se visualiza avance en el mejoramiento y adecuación de ECAS.

El Decreto 1077 de 2015 artículo 2.3.2.5.3.2. Establece dentro de las fases para la formalización progresiva de los recicladores, el registro de estaciones de clasificación y aprovechamiento ECAS, como requerimiento técnico.

**- Inclusión de los recicladores en la formulación, implementación y actualización del PGIRS y la progresividad en la formalización – metas.**

El Decreto 1077 de 2015 exige la inclusión de los recicladores en la elaboración del PGIRS como garantía de la participación en los temas ambientales donde ellos aportan como aliados del Estado Territorial. Adicionalmente, determina como deber de los entes territoriales la progresividad para la formalización de los recicladores, identificando niveles de vulnerabilidad y metas de formalización, las cuales deberán ser evaluadas anualmente, dado que al formalizar el trabajo se tienen oportunidades de mejorar su calidad de vida, el cual es un propósito de la norma en el aprovechamiento de residuos. A continuación el soporte los artículos de la norma antes citada.

***“Sección 3 Gestión Integral de los Residuos Sólidos, Artículo 2.3.2.2.3.87. Plan para la gestión integral de residuos sólidos, PGIRS. ...” Parágrafo 1º. En los estudios de factibilidad para la elaboración del Plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos, las autoridades distritales y municipales deberán garantizar la participación de los recicladores de oficio en la formulación, implementación y actualización.”***

**“Capítulo 5 Esquema Operativo de la Actividad de Aprovechamiento del Servicio Público de Aseo y Régimen Transitorio para la Formalización de los Recicladores de Oficio.**

**Artículo 2.3.2.5.1.3. Criterios orientadores.** Los siguientes criterios orientadores deberán ser aplicados para la interpretación del presente capítulo:

2. Progresividad para la formalización de los recicladores de oficio como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo en los términos del artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

**Artículo 2.3.2.5.5.1. Responsabilidades de los Entes territoriales.** Los entes territoriales incluirán en el “programa de inclusión de recicladores” del respectivo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), de conformidad con el numeral 9 del artículo 2.3.2.2.3.95 del presente decreto, como mínimo lo siguiente:

2. Un proyecto de apoyo a la formalización de los recicladores de oficio el cual deberá considerar los diferentes niveles de vulnerabilidad identificados en el respectivo Censo del PGIRS. Este proyecto deberá incluir metas de formalización las cuales deberán ser evaluadas anualmente.

**Parágrafo 2.** Al inicio de cada periodo de gobierno municipal o distrital se deberá evaluar, con la participación de los recicladores de oficio, la necesidad de actualizar el censo de recicladores. En caso de constituirse nuevas organizaciones de recicladores de oficio, estas deberán informarle al municipio a fin de mantener actualizado el censo.

**Artículo 2.3.2.2.8.81. Propósitos del aprovechamiento.** El aprovechamiento de los materiales contenidos en los residuos sólidos, tiene como propósitos fundamentales:

7. Garantizar la participación de los recicladores de oficio, en las actividades de recuperación y aprovechamiento, con el fin de consolidar productivamente estas actividades y mejorar sus condiciones de vida. (Decreto 2981 de 2013, art. 82).”

- **Recursos invertidos.** Según las cifras de la evaluación del PGIRS 2022-2023 y 2023-2024 este programa tuvo una ejecución de recursos de \$255.375.200 y \$81.059.658, respectivamente, cifras muy bajas en relación con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS 2016-2027, actualizado en el 2015, que para este programa, se seleccionó como proyecto: Posicionamiento de la labor de los recicladores en el municipio, donde se proyectaron recursos para el año 8 correspondiente a 2023 por \$2.637 millones y para el año 9, referido al 2024, de

\$2.717 millones, cifras importantes de conformidad con la problemática a ser intervenida, la cual se consolida en tres actividades claves para este proyecto, las cuales son:

- Adquisición de prácticas adecuadas y suficientes de separación en la fuente
- Reconocimiento de la labor del reciclador por la sociedad y el Estado
- Acciones de fortalecimiento a las organizaciones de recicladores.

- **Conclusión.** De conformidad con el análisis detallado de la ejecución de actividades del PGIRS para los periodos 2022-2023 y 2023-2024, se evidencia una gestión baja, que no representa los porcentajes reflejados en dicha evaluación de 86% y 85% respectivamente, dado que las ejecuciones por actividad no dan cuenta de la actividad planteada y sin embargo se califica como cumplida en un 100%. Para que el PGIRS sea una herramienta de gestión y cumpla las exigencias de la norma se incluirán metas medibles, cuantificables y alcanzables coherentes con los objetivos de cada proyecto, incluyendo indicadores de gestión. Adicionalmente, el programa requiere recursos suficientes que sean ejecutados dando aplicación rigurosa al principio de planeación, de tal manera que al finalizar un periodo se puedan evaluar las metas alcanzadas versus los recursos ejecutados por proyecto.

## PROGRAMA DE EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

- **Objeto.** El programa de Educación y Sensibilización se define como una de las estrategias para implementar y dar cumplimiento a las metas del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, mejorando los hábitos y estilos de vida para conservar los recursos naturales y reducir las cargas económicas y social a la gestión de residuos sólidos de la ciudad de Medellín.

El programa se encuentra definido dentro **Decreto 1077 de 2015**, así:

Artículo 2.3.2.2.3.94. Campañas de orientación y capacitación. Es obligación de los municipios, como responsables de la gestión integral de residuos sólidos, la implementación continua de campañas de orientación y capacitación de cómo separar y aprovechar los residuos sólidos en el marco del PGIRS. (Decreto 2981 de 2013, art. 95).

Artículo 2.3.2.5.2.1.3. Campañas educativas. En el marco de las estrategias definidas en el programa de aprovechamiento de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), el ente territorial y la persona prestadora de la actividad de aprovechamiento deberán implementar de manera permanente y coordinada campañas educativas, con la finalidad de concientizar a los usuarios sobre el

reciclaje, el reúso, el aprovechamiento y la adecuada presentación de los residuos aprovechables.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.3.2.2.3.87, los entes territoriales deberán contar con los recursos para financiar las campañas educativas a su cargo de acuerdo con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS).

- **Análisis de los resultados de la evaluación 2022-2023 y 2023-2024.** El programa de Educación Ambiental en el PGIRS se encuentra enmarcado en tres proyectos: 13.1. Desarrollo de las estrategias de cultura ciudadana para la adecuada gestión de residuos sólidos. 13.2. Desarrollo de una estrategia educativa eficaz para los integrantes de la comunidad educativa, que permita una gestión integral de los residuos sólidos y 13.3. Desarrollo de una gestión educativa para la prevención de la generación de residuos y aplicaciones de buenas prácticas asociadas a la Gestión Integral de Residuos Sólidos - GIRS, en los sectores institucionales, comerciales e industrial.

Durante el seguimiento del avance 2022-2023 se obtuvo un porcentaje de avance del 70% y para el periodo 2023-2024 fue del 88% lo que indica un crecimiento del 16% con respecto del año anterior. Es importante resaltar que las dependencias encargadas de gestionar la Educación Ambiental del PGIRS son la Secretaría de Medio Ambiente y Educación.

Como punto de partida de la verificación de la efectividad de las actividades de educación y sensibilización ambiental en el manejo de residuos sólidos, se revisó la **actualización del PGIRS de 2021**, en el cual se identificaron dificultades que ameritaban ajustes para una adecuada implementación, así:

- Ineficiencia de los procesos educativos escolares para la GIRS.
- Insuficiente gestión educativa para prevención de la generación de residuos y aplicación de buenas prácticas asociadas a la GIRS, en los sectores institucional, comercial e industrial.
- Ineficacia en los procesos de cultura ciudadana para la adecuada gestión de los residuos sólidos.

En la verificación del Equipo Auditor se pudo evidenciar que en la actualidad las falencias identificadas aún persisten, lo que indica la pertinencia de generar ajustes que permitan subsanarlas.

De igual manera, en el tema de educación ambiental, se han realizado aproximaciones desde el ámbito del suministro de información, pero no desde

“procesos educativos ambientales integrales” en los cuales se logren resultados de impacto con respecto a cambios de los ciudadanos en las responsabilidades que tiene cada uno con sus residuos, incluyendo principios de prevención de la generación, consumo responsable, separación en la fuente y entrega de sus residuos reciclables a los prestadores de la actividad de aprovechamiento.

De igual manera, se realizó la verificación de los **informes de seguimiento al PGIRS**, en relación a las actividades de educación ambiental en el periodo 2022 a 2024, detectando lo siguiente:

- Proyecto 1. Producto 1. Actividad 1. “Definir los contenidos y lineamientos educativo-ambientales para el enfoque integral de la gestión de residuos sólidos”: No se han implementado contenidos o lineamientos que proporcionen resultados significativos en las actividades de educación ambiental. Esto impide dilucidar un impacto relevante en los puntos críticos de la ciudad, reflejando que las actividades realizadas son insuficientes.
- Producto 3. Actividad 1. “Diseñar de acuerdo con los lineamientos del PGIRS y en articulación con la industria y los prestadores del servicio, las campañas y acciones a largo plazo de educación y sensibilización ambiental en GIRS. Una de las mayores debilidades en las campañas de educación ambiental, es la falta de articulación para lograr un mayor impacto social, lo que indica la pertinencia de generar ajustes.
- Proyecto 1. Producto 3. Actividad 2. “Implementar en articulación con la industria y los prestadores del servicio, campañas de educación y sensibilización ambiental para la GIRS”: Se menciona un porcentaje del 80% de la población, pero se está suministrando una cantidad inexacta. Durante la ejecución de los contratos con componentes de educación ambiental, se evidencia que la población impactada por las campañas no supera el 30% de los habitantes del Distrito.
- Proyecto 2. Producto 1. Actividad 2. “Establecer lineamientos educativo-ambientales que estructuren un enfoque integral desde los contenidos hasta las acciones educativas en GIRS”: No se realizaron actividades en los periodos de seguimiento.
- Proyecto 2. Producto 1. Actividad 4. “Capacitar a los docentes, directivos docentes y personal de apoyo logístico en GIRS y en aspectos metodológicos y didácticos de la educación ambiental”: Este aspecto es fundamental para desarrollar una adecuada implementación del PGIRS en el Distrito de Medellín,

lo que indica que las estrategias adoptadas requieren ajustes para aumentar su efectividad.

- Proyecto 2. Producto 2. Actividad 1 “Realizar un programa piloto de educación ambiental en GIRS, a partir de la inclusión del tema en los planes de área, las competencias ciudadanas y el PRAE”: Es necesario implementar estrategias que permitan aumentar la cobertura del programa, dado que el avance es poco significativo y no refleja un impacto relevante en el Distrito.
- Proyecto 3. Producto 1. Actividad 1 “Ajustar guías metodológicas para capacitar, asesorar y acompañar en GIRS a los generadores del sector institucional, comercial, industrial y multiusuarios”: No existen lineamientos claros para abordar la temática, evidenciando que los esfuerzos realizados son insuficientes para la magnitud de la problemática.
- Proyecto 3. Producto 1. Actividad 2 “Capacitación en GIRS a los generadores institucional, comercial e industrial”: Esta actividad depende de la anterior, su rezago en el avance refleja la falta de lineamientos claros para abordar la temática.

Luego de verificar los seguimientos realizados, se evidencia que las actividades y su evaluación no contienen los elementos necesarios para identificar con cifras y porcentajes la efectividad de las actividades evaluadas. Cuando se refiere a un porcentaje, no se muestra contra que se verifica.

De otra parte, según lo observado en el **Plan de Desarrollo Medellín futuro 2020-2023**, dentro de los principios no se contempla directamente realizar acciones encaminadas a la implementación de lo plasmado en el PGIRS. Por el contrario, se observan acciones dispersas que tratan de abordar algunos aspectos de la educación medio ambiental para disminuir el impacto del inadecuado manejo de los residuos en su utilización, disposición y aprovechamiento.

**Realización de visitas de verificación.** Con el fin de verificar en campo la eficiencia de las acciones de educación y sensibilización ambiental en el tema de residuos sólidos, se programó una visita de campo para el día 29 octubre de 2024, encaminada a verificar la ejecución del contrato 4600097809, como resultado se pudo identificar que existen actividades relacionadas con la recolección de RCD y voluminosos, pero estas son insuficientes dado que la comunidad no muestra un avance significativo en la cultura del adecuado manejo de los residuos que generan. Se evidenció que si bien existen actividades que se encuentran encaminadas a

mitigar los puntos críticos que se encuentran en la ciudad, estos esfuerzos no han tenido el impacto deseado.

Se tenían, por parte del Distrito, identificados 105 puntos críticos, pero estos no muestran disminución dentro de la percepción ciudadana, por lo contrario, este número se encuentra en aumento, como fruto de una inadecuada gestión en la educación ambiental que se imparte en el Distrito de Medellín. Es de anotar que se requieren lineamientos claros, que permitan elaborar estrategias agresivas que se enfoquen en mitigar el impacto negativo que esto genera sobre el relleno sanitario y el paisajismo de la ciudad.

- **Recursos invertidos en Educación Ambiental del 2022 al 2024.** Los recursos invertidos en educación según el seguimiento al PGIRS 2022-2023 se encuentran una inversión de \$5.392.488.088 con una ejecución de actividades del 70% de un presupuesto general de \$15.638.775, lo que indica que su participación presupuestal es 34,48%

Para el seguimiento del 2023 II – 2024 I el cumplimiento fue del 88%. La inversión ejecutada fue de \$1.058.550.540 del total de recursos invertidos en los programas \$9.084.737.770 con una participación de 11,65% del presupuesto total.

- **Conclusión.** El PGIRS presenta estrategias para avanzar en la educación ambiental, con un enfoque integral que abarca diversos sectores de la sociedad, sin embargo, los recursos invertidos en los periodos en los cuales se realizaron seguimientos disminuyeron, lo que indica que es necesario asignar recursos propios al programa para que este tenga continuidad en el tiempo. Es crucial abordar las limitaciones y desafíos que enfrenta el programa, como la falta de presupuesto y la desigualdad en el acceso a la educación, para asegurar un impacto positivo y duradero. Fomentar una cultura de sostenibilidad en el Distrito Medellín requerirá un compromiso continuo y una adaptación a las necesidades cambiantes de la comunidad, integrando la educación ambiental en todos los aspectos de la vida de los habitantes de cada comuna.

## PROGRAMA LAVADO DE ÁREAS PÚBLICAS

- **Objetivo.** El lavado de áreas públicas se determina como una actividad complementaria del servicio público de aseo, según el artículo 1º de la Ley 689 de 2001, cuyo objetivo es “Mantener las condiciones de limpieza en las áreas públicas objeto de lavado”, el cual fue reestructurado con el fin de “Optimizar la gestión institucional de la actividad de lavado de áreas públicas”.

El programa se encuentra definido en el artículo 2 del Decreto 2981 de 2013 que reglamenta la prestación del servicio de aseo, el cual fue compilado en el Decreto 1077 de 2015 artículo 2.3.2.1.1.24, como “La actividad de remoción de residuos sólidos en áreas públicas, mediante el empleo de agua a presión” y se encuentra reglamentada en el Decreto en mención, en la subsección 5, artículos 2.3.2.2.5.63 al 2.3.2.2.5.65, estableciendo en ellos las responsabilidades, los acuerdos y los alcances de la prestación del servicio.

El Decreto 1077 del 2015 señala en el **artículo 2.3.2.2.5.65. Alcance del lavado de áreas públicas**. *La actividad de lavado de áreas públicas dentro del servicio de aseo comprende el lavado de puentes peatonales y de aquellas áreas públicas cuya condición de limpieza se deteriora por un uso inadecuado de tales áreas constituyéndose en puntos críticos sanitarios.*

**Parágrafo 1°.** *Solo se podrá trasladar a la tarifa del suscriptor del servicio de aseo el lavado de puentes peatonales en el área urbana con una frecuencia máxima de dos (2) veces al año. Mayores frecuencias deberán ser cubiertas por el ente territorial.*

**Parágrafo 2°.** *El lavado de áreas públicas se realizará con cargo a la tarifa del suscriptor del servicio público de aseo para restablecer la condición de limpieza deteriorada por el uso inadecuado de tales áreas, al constituirse en punto crítico sanitario. El ente territorial deberá adoptar las medidas para su eliminación dentro de los quince (15) días siguientes a que este sea reportado por el prestador o por un usuario. En caso de no adoptar las medidas correctivas, el lavado de las mismas estará a cargo del ente territorial quien deberá pactar el valor de esta actividad, su frecuencia y área de intervención con el prestador.*

**Parágrafo 3°.** *Esta actividad no aplica al lavado de parques, monumentos, esculturas, pilas y demás mobiliario urbano y bienes de interés cultural cuya limpieza y mantenimiento no estará a cargo de la tarifa que pagan los suscriptores del servicio de aseo a las personas prestadoras.”*

- **Análisis de los resultados de la evaluación 2022-2023 y 2023-2024.** El programa de lavado de áreas públicas incorporado en el PGIRS, se compone del proyecto “Optimización de la gestión institucional de la actividad de lavado de áreas públicas”, con 6 productos y 13 actividades, las cuales para el periodo 2022-2023 tuvieron un porcentaje de cumplimiento de las actividades del 46% y para el periodo 2023-2024 el porcentaje subió a 89%. Se resaltan los avances en la implementación del procedimiento de lavado de áreas públicas definido en el PGIRS y la atención de zonas con necesidades de lavado (diferentes a las incluidas en contratos de

lavado y las incluidas en la tarifa) mediante intervenciones integrales. Sin embargo, algunas tareas que no se habían desarrollado en el periodo 2020-2023 no fueron abordadas en el 2023-2024 como la articulación del Comité Técnico del PGIRS para el programa de lavado de áreas públicas.

Según los reportes de la actualización del PGIRS, se tienen identificados 61 puntos críticos sanitarios, que se caracterizan por la presencia de fluidos corporales tales como materia fecal, orina, vómito, sangre, entre otros, en su mayoría, ubicados en los parques del centro de la ciudad y bajos del Metro, los cuales, pese a ser lavados constantemente, en poco tiempo vuelven a su estado de criticidad por las condiciones de insalubridad, en especial, aquellos sitios donde hay alta presencia y permanencia de habitantes en situación de calle, debido a que son zonas de alta afluencia peatonal, y en este sentido, por tratarse de puntos críticos sanitarios con varios años de existencia, la totalidad del lavado de estas áreas públicas es responsabilidad del Distrito a través de los contratos suscritos con la Secretaría de Infraestructura Física. Otras áreas de lavado no incluidas en el servicio de aseo vía tarifa, corresponden a 21 parques públicos.

Los puntos críticos sanitarios establecidos en el PGIRS, se intervienen de acuerdo a su complejidad, algunos se atienden dos o tres veces por semana y otros diariamente. Los puentes peatonales y parques o plazoletas una vez por año y dependiendo de la situación o condición de limpieza se hará necesario más de una intervención.

Es importante tener en cuenta que la Secretaría de Infraestructura Física, es la dependencia del Distrito encargada de realizar la actividad de lavado de áreas públicas que, acorde con el Decreto 1077 de 2015, están a cargo del ente territorial; mientras que la empresa prestadora del servicio público de aseo, debe intervenir las áreas que se cobran vía tarifa.

En representación del Distrito de Medellín, la Secretaría de Infraestructura Física tiene como responsabilidad definir las áreas objeto de lavado, contratar la prestación del servicio de lavado en las áreas públicas que no se remuneran vía tarifa, y revisar y verificar las actividades en campo. Además, debe garantizar las condiciones de limpieza en parques, plazoletas, y demás mobiliario urbano, cuya limpieza y mantenimiento no está dentro de la tarifa del servicio.

La responsabilidad de la actividad de lavado de áreas públicas, recae sobre la empresa prestadora del servicio público de aseo en el área de prestación donde realicen las actividades de recolección y transporte de residuos. En el Distrito de Medellín solo existe un prestador, EMVARIAS, pero en el evento en que llegase a

existir más de un prestador en la misma APS (Áreas de Prestación del Servicio), se llevaría a cabo la actividad de lavado en proporción al número de suscriptores que cada Prestador atiende en dicha área, previo acuerdo entre las partes, según lo considera la normativa al respecto.

- **Aspectos Ambientales del Lavado.** Ante la necesidad de realizar un manejo sostenible del agua y la utilización de productos amigables con el ambiente, se han implementado procedimientos técnico operativos orientados al uso eficiente y ahorro del agua, y se han implantado nuevas tecnologías de equipos y herramientas, con el fin de optimizar la actividad y disminuir el consumo de agua potable en el lavado de áreas públicas. Entre las medidas implementadas se tienen:

- Uso de vehículo hidrolavadora con mangueras de menor diámetro finalizadas en boquillas de lavado.
- Para el lavado de puentes y parques públicos se utilizan hidrolavadoras de bajo consumo de agua. Esta actividad se realiza con la utilización de hidrolavadora a 3.800 PSI de presión, mangueras de ½ pulgada de diámetro, con boquillas acopladas en la punta, que reducen el diámetro del chorro de agua, generando una "línea de lavado" de aproximadamente 20 cm de ancho.
- Cuando el punto crítico sanitario se encuentra limpio, no realiza el procedimiento de lavado y se evidencia en el reporte de las frecuencias.
- Se garantiza que no existan fugas en los acoples durante el abastecimiento de agua a los diferentes dispositivos empleados (carrotanques, barredoras, hidrolavadoras, etc.).
- Se realizan inspecciones donde se revisen los procedimientos de abastecimiento de agua, con el fin de evitar las pérdidas por fugas y goteos, así como la medición y registro de consumos y su reporte al municipio.
- El lavado superficial de las áreas asignadas por la SIF y de los puntos críticos sanitarios en las frecuencias establecidas en el PGIRS de Medellín, se realiza usando la presión suministrada por los vehículos carro tanques con que cuenta EMVARIAS S.A. E.S.P. y con mangueras con un chorro de 1 ½ pulgadas de diámetro que mediante arrastre superficial los residuos son empujados hasta el desagüe más cercano.
- En cuanto a los lavados profundos, esta actividad incluye la utilización de detergentes biodegradables o desengrasantes amigables con el ambiente y

posterior enjuague de puentes vehiculares, puentes peatonales, parques y plazoletas públicas. En esta actividad se utilizan de desengrasante líquido Industrial 100% biodegradable (Dobessan Ultra).

No obstante, se observa que sería pertinente la exploración de nuevas tecnologías en sus equipos y herramientas para la actividad de lavado de áreas públicas, con el fin de optimizar la actividad y disminuir el consumo del agua. Además, el prestador del servicio deberá evaluar procesos a través de los cuales permita realizar la medición del consumo de agua, estos podrán ser instalados directamente en los carrotanques, barredoras, hidrantes o en cualquier otro tipo de dispositivo empleado para el abastecimiento de agua.

- **Recursos Invertidos.** Para el lavado de áreas públicas no incluidas en la tarifa, se ejecutan contratos interadministrativos entre el Distrito, en cabeza de la Secretaría de Infraestructura Física y el prestador del servicio de aseo, para garantizar la prestación del servicio de lavado en las áreas públicas, tales como: puntos críticos sanitarios, parques principales, puentes peatonales (frecuencias diferentes a las reconocidas en el marco tarifario) y otras infraestructuras de la ciudad, para lo cual, los presupuestos invertidos fueron de \$3.654.047.455 para el periodo 2022-2023 y de \$3.514.720.671 para 2023-2024, con corte a junio 30 de 2024.

- **Conclusiones.** Como se estableció en la actualización del PGIRS, existe una problemática muy arraigada en la ciudad, como es la persistencia de puntos críticos sanitarios, los cuales requieren el lavado constante y se consideran persistentes, debido a que, pese a los esfuerzos de la administración municipal para hacer su limpieza, estos retornan a sus condiciones de insalubridad una vez atendidos, lo que demuestra la indisciplina ciudadana, asociada al comercio informal y habitantes en situación de calle que depositan residuos, excretas humanas y demás fluidos corporales en zonas públicas, generando riesgos para la ciudadanía, a afectaciones al medio ambiente y a la salud pública.

Por lo tanto, sería pertinente la aplicación de mayores controles y programas de resocialización; así como, mantener la implementación de equipamientos sanitarios públicos, que en alguna medida previenen el uso inadecuado de las mismas y el aumento de las frecuencias de limpieza, debido al aumento de las áreas críticas.

Las áreas públicas se están deteriorando por la falta de limpieza oportuna de las áreas que requieren lavado, débil control a los infractores, insuficiente presupuesto para el desarrollo de las tareas de lavado y ausencia de estrategias que garanticen

la limpieza de las áreas públicas, lo que, a su vez, trae consigo una mala imagen de la ciudad y del espacio público.

- **Conclusiones del Objetivo Específico No. 3.** En cuanto a este objetivo específico, sobre conceptualizar sobre el avance de las metas e indicadores del PGIRS Medellín 2016-2027, y sobre su operatividad como instrumento distrital para el manejo de residuos sólidos en Medellín, es claro que el PGIRS tiene limitaciones de gestión y presupuestales que han impedido el desarrollo normal de la ejecución del Plan y que realmente se convierta en el brújula de orientación para un adecuado manejo y disposición final de los residuos generados en el Distrito de Medellín. La operatividad de los programas evaluados es limitada y no se han alcanzado los objetivos propuestos en el PGIRS como son darle un uso adecuado a los residuos aprovechables, a la inclusión y dignificación de la labor de las organizaciones de recicladores y las campañas de educación y sensibilización ambiental no tienen continuidad en el tiempo y no logran involucrar de manera permanente a la ciudadanía. En ese sentido, se configuró un hallazgo de auditoría por la deficiente gestión en el manejo de residuos sólidos en la ruralidad del Distrito de Medellín.

**Hallazgo Administrativo N° 6. (Corresponde a la Observación N° 6 del Informe Preliminar). Deficiencias en la gestión de residuos sólidos en el área rural del Distrito de Medellín.**

**Hechos.** En el Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente del Distrito de Medellín vigencia 2023 se desarrolló el capítulo denominado “Gestión ambiental en la ruralidad del Distrito de Medellín”, en el cual se verificó que dentro del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS del municipio de Medellín se tiene el “Programa de Gestión de Residuos Sólidos en el Área Rural”, que tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de los habitantes en el área rural mediante la gestión integral de los residuos sólidos; el proyecto propende llevar a cabo acciones que apunten al fortalecimiento de los procesos que actualmente se llevan a cabo, sin embargo se identifican aspectos por mejorar para consolidar la integralidad de la gestión de los residuos desde el aumento en la cobertura hasta su recolección.

Según se estableció en la actualización del PGIRS 2021, el sector rural ha presentado dificultades para la prestación del servicio público de aseo, debido principalmente a las dificultades de acceso de los vehículos recolectores y la dispersión de las viviendas. Esta es una de las razones por las que las comunidades rurales, casi siempre han buscado solucionar el problema del manejo de sus residuos orgánicos, aprovechándolos como alimento para animales, y abono de

cultivos; mientras que el manejo de los inorgánicos, lo hacen con medidas como quema no controlada, botaderos a cielo abierto o disposición en fuentes hídricas, que ambientalmente no son adecuadas.

Ante este panorama, se establecieron dos proyectos por parte de la Alcaldía con el fin de incrementar las cantidades de material aprovechado, fortalecer las organizaciones comunitarias y disminuir los costos operativos de la recolección. Los proyectos y la gestión desarrollada a 2023 se describen a continuación, según se presenta en el Informe de Seguimiento al PGIRS 2020-2023:

- Proyecto Fortalecer la gestión de residuos sólidos en el área rural: cuyo objetivo es incrementar el aprovechamiento y/o tratamiento de residuos orgánicos en el área rural en el marco de la gestión integral de residuos sólidos, se fundamenta en la implementación de prácticas de autogestión y cogestión de los residuos orgánicos y el fomento de la viabilidad técnica y financiera de la gestión integral de residuos orgánicos.

Con el fin de realizar la gestión del proyecto se trazaron dos metas con seis actividades, de las cuales solo se les dio cumplimiento a dos de ellas, según se describe en el siguiente cuadro.

Resultados metas del proyecto "Fortalecer la gestión de residuos sólidos en el área rural"

Meta	Actividad	Resultado
Diagnóstico de la gestión de residuos sólidos en el área rural	Diseñar un módulo para la gestión de información sobre coberturas, tipificación de viviendas, esquemas diferenciales y manejo de residuos en el área rural, articulado a los sistemas de información municipal y regional.	No fue ejecutada.
	Realizar el diagnóstico de la gestión de residuos en el área rural: manejo de residuos, zonas que requieren esquemas diferenciales, cobertura y tipificación de viviendas.	Se realizó diagnóstico de residuos sólidos para la zona rurales del Distrito Medellín, con el fin de dar un manejo de los residuos en el área rural.
	Identificar y caracterizar los puntos críticos de residuos sólidos.	No fue ejecutada.
	Mantenimiento al módulo para la gestión de información de residuos sólidos en el área rural.	No fue ejecutada.
Esquemas diferenciales para la gestión de residuos sólidos en el área rural	Realizar análisis de viabilidad de esquemas diferenciales para el almacenamiento, presentación, recolección, transporte y aprovechamiento de los residuos sólidos.	Se elaboró el documento de análisis denominado esquemas diferenciales para zonas rurales.

Meta	Actividad	Resultado
	Instalar los puntos ecológicos para el almacenamiento y presentación de residuos aprovechables y no aprovechables.	No fue ejecutada.

Fuente: Informe Seguimiento PGIRS, Secretaría de Gestión y Control, 2023.

- **Proyecto Incrementar el aprovechamiento y/o tratamiento de residuos orgánicos en el área rural en el marco de la GIRS:** cuyo objetivo es incrementar el aprovechamiento y/o tratamiento de residuos orgánicos en el área rural en el marco de la GIRS, se fundamenta en la implementación de prácticas de autogestión y cogestión de los residuos orgánicos y el fomento de la viabilidad técnica y financiera de la gestión integral de residuos orgánicos.

Para adelantar la gestión del proyecto, se trazó una meta con dos actividades, de las cuales se le dio cumplimiento a una de ellas, según se describe en el siguiente cuadro.

Resultados metas del proyecto "Incrementar el aprovechamiento y/o tratamiento de residuos orgánicos en el área rural"

Meta	Actividad	Resultado
Alternativas para la autogestión y cogestión de los residuos implementadas	Identificar los lugares donde se va a implementar las alternativas de autogestión de residuos orgánicos.	Caracterización general de predios agropecuarios de la zona rural.
	Implementar las alternativas de autogestión y cogestión de residuos orgánicos, con capacitación teórico-práctica, y acompañamiento técnico y social a la comunidad.	No fue ejecutada.

Fuente: Informe Seguimiento PGIRS, Secretaría de Gestión y Control, 2023.

En síntesis, de las ocho actividades diseñadas para dar cumplimiento a las metas de los dos proyectos del programa de Gestión de Residuos Sólidos en el Área Rural del PGIRS 2016-2027 de Medellín, en 2023 se le dio cumplimiento a 3 de las 8 actividades previstas, lo cual determina un porcentaje del 38% en la ejecución de las tareas.

### Evidencias.

- Informe de Seguimiento y Cumplimiento de Metas del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Distrito de Medellín, 2022-2023, Secretaría de Gestión y Control Territorial – Subsecretaría de Servicios Públicos, Agosto de 2023.
- Informe del Contrato Interadministrativo 4600085937 de 2020 para la revisión y actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS de Medellín,

Programa Gestión de Residuos Sólidos en el Área Rural, Universidad de Antioquia, 2021.

- Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente del Distrito de Medellín vigencia 2023, capítulo 4: “Gestión ambiental en la ruralidad del Distrito de Medellín”, Contraloría Distrital de Medellín, julio de 2024.

### **Crterios.**

**Decreto 291 del 20 de diciembre de 2013** “Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo” (compilado en el **Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015** “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”), en su artículo 30 establece las condiciones para el servicio de recolección en zonas rurales.

**Artículo 30. Recolección en zonas suburbanas, rurales y centros poblados rurales.** Para la prestación del servicio de recolección en las zonas suburbanas, rurales y centros poblados rurales se contemplarán las siguientes condiciones:

1. Existencia de vías adecuadas, de tal manera que se pueda hacer la recolección domiciliaria a lo largo de estas o al menos en sitios de almacenamiento colectivo previamente convenidos con la comunidad.
2. En los sitios de almacenamiento colectivo debe haber condiciones de maniobrabilidad para los vehículos recolectores y de fácil acceso para los usuarios.
3. La ubicación del sitio para el almacenamiento colectivo no debe causar molestias e impactos a la comunidad vecina.
4. Disponer de cajas de almacenamiento adecuadas y suficientes para iniciar allí la presentación y almacenamiento de los residuos sólidos, aprovechables y no aprovechables, por parte de la comunidad de acuerdo con la frecuencia de recolección. La frecuencia, día y hora de recolección debe ser de obligatorio cumplimiento por parte de la persona prestadora del servicio público de aseo con el fin de evitar la acumulación de residuos sólidos en estos sitios.

**Título J “Alternativas tecnológicas en Agua y Saneamiento para el Sector Rural” del Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS, Resolución 0330 de 2017**, se presentan las soluciones colectivas para el servicio de aseo en áreas rurales con el propósito de “identificar, definir y establecer los parámetros básicos, requisitos y condiciones mínimas necesarias para la implementación del servicio de aseo en zonas rurales del territorio nacional con el objeto de ampliar su cobertura, disminuir los impactos ambientales y sanitarios causados por el inadecuado manejo de residuos sólidos y desarrollar la cultura de aseo entre los habitantes de estas áreas”; así como las soluciones

individuales para la disposición de residuos sólidos domésticos en la zona rural del municipio donde no es posible la prestación del servicio de aseo mediante su recolección (Viceministerio de Agua y Saneamiento, 2010).

*7.3. Condiciones para hacer factible la prestación del servicio de aseo en áreas rurales La prestación del servicio público de aseo deberá extenderse a las áreas rurales del municipio teniendo en cuenta los siguientes condicionamientos:*

- 1. Existencia de vías de acceso adecuadas, de tal manera que se pueda hacer la recolección domiciliaria a lo largo de éstas o al menos en sitios de almacenamiento colectivo previamente convenidos con la comunidad.*
- 2. En los sitios en donde se instalen cajas de almacenamiento, deben haber condiciones de maniobrabilidad para los vehículos recolectores y de fácil acceso para los usuarios.*
- 3. La ubicación del sitio para las cajas de almacenamiento no debe causar molestias e impactos a la comunidad vecina. Para ello se recomienda obtener la autorización respectiva de la autoridad sanitaria.*
- 4. Disponer de cajas de almacenamiento adecuadas para iniciar allí la disposición de los residuos sólidos por parte de la comunidad con tres horas de anticipación a la recolección. Las frecuencias y horarios de recolección deben ser de obligatorio cumplimiento por parte de la persona prestadora del servicio de aseo con el fin de evitar la acumulación de residuos en estos sitios de acopio.*
- 5. En lo posible las zonas suburbanas y rurales que se van a cubrir, deben tener servicio municipal de acueducto para que el cobro del servicio de recolección sea incluido en la factura del servicio de acueducto o en su defecto el servicio podrá ser cobrado conjuntamente con el servicio de energía eléctrica.*
- 6. Disponibilidad de alternativas de aprovechamiento, valorización y disposición final de residuos sólidos.*

Las normas anteriores, indican que no se está dando cumplimiento a las condiciones para la prestación del servicio de recolección, soluciones colectivas para el servicio de aseo en áreas rurales, así como las soluciones individuales para la disposición de residuos sólidos domésticos en la zona rural del municipio donde no es posible la prestación del servicio de aseo mediante su recolección

**Causas.** Lo anterior se genera por las siguientes razones:

- Falta de cobertura en la recolección de los residuos sólidos, debido a la ausencia de vías de acceso, o porque dichas vías son muy estrechas y no permiten el ingreso de los vehículos recolectores, así como por la baja densidad poblacional en zonas dispersas.
- Deficientes prácticas de separación en la fuente y manejo inadecuado de residuos sólidos con manejo inadecuado de los puntos ecológicos, con incumplimiento de las

frecuencias y horarios establecidos por la empresa prestadora del servicio de aseo y generación de puntos críticos de residuos sólidos.

**Efecto.** El manejo, almacenamiento, recolección, y tratamiento de residuos sólidos en el área rural, se ve afectada en su eficiencia por la ausencia de mecanismos no convencionales para la prestación del servicio en zonas de difícil acceso o rurales dispersas, y alternativas que potencien el aumento de la recolección de residuos sólidos aprovechables, lo cual puede generar afectaciones al medio ambiente y a la salud de las comunidades asentadas en el área rural del Distrito de Medellín.

Por lo anterior se configura un **hallazgo administrativo**, por las deficiencias en la gestión de residuos sólidos en el área rural del Distrito de Medellín.

**Posición de la Contraloría Distrital de Medellín:** Analizada la respuesta presentada por la Secretaría de Medio Ambiente a la observación No. 6 del informe preliminar, la Contraloría Distrital de Medellín determina que si bien se ha dado apoyo a algunas organizaciones de recicladores para mejorar el manejo de residuos sólidos en el área rural, estos son insuficientes para incrementar el aprovechamiento y/o tratamiento de residuos sólidos y para fortalecer la gestión de residuos en el área rural.

En la respuesta, la Secretaría de Medio Ambiente está aceptando los argumentos expuestos por la Contraloría Distrital de Medellín, cuando afirma que *“En el proceso de implementación del PGIRS se evidenció que, de acuerdo a como estaban descritas las actividades, no se estaban logrando los objetivos del proyecto, a pesar de estar implementando muchas acciones para esta zona del distrito. Por este motivo, en el proceso de actualización del PGIRS durante el presente año se buscó subsanar esto para que el proyecto se ejecute de una forma integral y se logre fortalecer la prestación del servicio público de aseo en el área rural”*.

Sin embargo, se acepta los argumentos referidos a que se actualizó el informe de caracterización de residuos sólidos incluyendo la zona rural dispersa, además de que para este seguimiento se incluyó el listado de Puntos Críticos de Residuos Sólidos área rural de Medellín 2024, por lo tanto, estos aspectos serán retirados de las causas. Con esta salvedad, se incorporan las deficiencias en la gestión de residuos sólidos en el área rural del Distrito de Medellín. Se determina **hallazgo administrativo**.

**2.4.4 Objetivo específico 4. Emitir un concepto sobre la gestión contractual, con el fin de determinar cumplimiento de los principios de economía, eficiencia y eficacia.** El universo contractual para la Auditoría de Cumplimiento Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos corresponde a diez (10) contratos por un valor de \$47.908'352.243 y la muestra seleccionada son seis (6) contratos que corresponden al 75% del total, es decir, de \$35.715'037.336.

Cuadro 6. Selectivo Contractual Auditoría de Cumplimiento Plan de Gestión Integral Residuos Sólidos

Número de Contrato	Objeto	Contratista	Valor Final (\$)	Estado Actual
4600098235	Caracterización de los residuos sólidos en los sectores residencial y no residencial de Medellín y en el área urbana y rural de los cinco corregimientos	Consortio CIDOR GEOSIGMA	1.663.887.178	Terminado. En liquidación
4600094459	PP-Contrato interadministrativo para el desarrollo de acciones de planeación, gestión y educativo ambientales en las diferentes comunas y corregimientos del municipio de Medellín para la consolidación de una cultura ambiental	Universidad de Antioquia	9.200.707.828	Terminado. En liquidación
4600094983	Contrato interadministrativo para el mantenimiento de la infraestructura física y verde de la ciudad partir del servicio de lavado y actividades complementarias	Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P.	3.699.733.496	Liquidado
4600097809	Contrato interadministrativo para el manejo de residuos especiales en el Distrito de Medellín	Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P.	1.800.000.000	Terminado. En liquidación
4600097900	Convenio interadministrativo para aunar esfuerzos para el fortalecimiento de la gestión integral de residuos sólidos en el Distrito de Medellín	Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P.	6.150.000.000	Terminado. En liquidación
4600098401	PP - Contrato Interadministrativo para desarrollar acciones de Educación Ambiental	Universidad de Antioquia	13.200.708.834	Terminado. En liquidación
<b>Totales</b>			<b>35.715.037.336</b>	

Fuente: Equipo Auditor.

- **Conclusiones Objetivo Específico No. 4.** En desarrollo del Objetivo Específico No. 4, en cuanto a emitir un concepto sobre la gestión contractual, con el fin de determinar cumplimiento de los principios de economía, eficiencia y eficacia, los contratos seleccionados fueron evaluados en la etapa precontractual, contractual y poscontractual, en los cuales no se evidenció la vulneración de los principios de economía, eficiencia y eficacia desde el punto de vista fiscal. No obstante, se identificaron situaciones irregulares en la planeación de los proyectos de inversión (Contrato 4600097900), Inefectividad en las campañas de educación ambiental para el manejo y aprovechamiento de residuos (Contrato 4600094459) y riesgo de incidencia disciplinaria no materializada en el Contrato 4600098235 por cuanto la fecha de terminación del contrato no coincide con el acta de terminación. Lo anterior, generó dentro de la ejecución de la auditoría los siguientes hallazgos.

**Hallazgo Administrativo N° 7 con presunta incidencia disciplinaria. (Corresponde a la Observación N° 7 del Informe Preliminar). Deficiencias en la planeación de los proyectos de Inversión. Proyecto 200313-Fortalecimiento de la gestión integral de residuos sólidos.**

**Hechos.** En la revisión del convenio interadministrativo 4600097900 de 2023, suscrito entre el Distrito de Medellín – Secretaría de Medio Ambiente y EMVARIAS S.A., con fecha de inicio abril 24 de 2023 y terminación diciembre 31 de 2023, con plazo de 8 meses, cuyo objeto fue “Convenio Interadministrativo para aunar esfuerzos para el Fortalecimiento de la Gestión Integral de Residuos Sólidos en el Distrito de Medellín”, con el aporte del Distrito por \$4.380.000.000 exento de IVA, y de EMVARIAS por 1.770.000.000 en especie, representado en la logística para implementar la estrategia de mejoramiento de las condiciones de prestación del servicio público de aseo, inversión asociada al proyecto 200313 - Fortalecimiento de la gestión integral de residuos sólidos, se evidenció que no se agotó la fase de planeación referida a la socialización y empoderamiento del proyecto de la inversión, identificando previamente por parte del Distrito de Medellín, las comunas y barrios, las organizaciones sociales en cada una de ellas como Juntas de Acción Comunal (JAC), Juntas Administradoras Locales (JAL), líderes sociales y otros actores, con el fin de desarrollar las estrategias comunicacionales, de capacitación y empoderamiento (indicando la bondades de la inversión, los objetivos, los beneficios para la comunidad) propias de los proyectos de inversión pública que garanticen el cumplimiento de los objetivos y metas y vincularlas a todas las actividades de la estrategia comunicacional y de fortalecimiento, para lograr el cuidado de los bienes públicos y para que la inversión impacte erradicando la problemática diagnosticada.

Adicionalmente, en cada sitio donde se socializó el proyecto de inversión se debía identificar el sitio apropiado de instalación de los contenedores, de instalarlos de manera gradual y no global, con el fin de mitigar los riesgos, (la matriz de riesgos del contrato es un formato estándar, cuyos riesgos no se encuentran alineados al alcance del objeto del contrato y a su ejecución), teniendo la certeza de que en cada sitio la comunidad ya tenía el compromiso de cuidar el bien público y darle el uso adecuado de conformidad con los objetivos planteados en la socialización impartida a la población objetivo.

Por el contrario, esta actividad de la socialización con la población objetivo en cada comuna y barrio del Distrito, fue entregada al contratista según la actividad 2 definida en los estudios previos documento No. 35963 página 5 y en la propuesta del contratista pagina 5, así:

*“ACTIVIDAD 2. Sensibilización e información: Con el fin de propender por la apropiación de la estrategia por parte de la comunidad; EMVARIAS S.A. E.S.P. desarrollará estrategias de socialización e informar las acciones y las actividades implementadas. De igual manera, EMVARIAS S.A. E.S.P concertará acuerdos con Organizaciones Sociales (ORSO), Juntas de Acción Comunal (JAC) y Juntas Administradoras Locales (JAL) y otros actores, con el fin de que se vinculen a todas las actividades de la estrategia, para lograr el cuidado de los insumos.”*

La función del contratista era retomar la socialización con miras a la implementación y entrega de los contenedores y validar el estado de cada población objetivo (responsabilidad, compromiso) frente al bien a ser instalado teniendo contacto con las organizaciones sociales y líderes comunitarios según las bases de datos entregadas por el Distrito con el acta de inicio del contrato. Por el contrario, lo que se evidencia es una inversión improvisada en cuyos resultados se materializaron riesgos que inicialmente no fueron identificados.

La realidad de los resultados fue evidenciada en algunas verificaciones realizadas durante las visitas de campo realizadas en desarrollo de la Auditoría Financiera y de Gestión Distrito de Medellín vigencia 2023, durante los meses de abril a junio de 2024, a diferentes sitios donde se instalaron los contenedores y se evidenció que unos meses después ya no se encontraban, tal como fue denunciado por EMVARIAS S.A. E.S.P., el 5 de junio de 2023 cuando el contrato estaba en ejecución; posteriormente EMVARIAS denunció otro hurto de contenedores, en marzo 5 de 2024, realizando los reportes correspondientes a las autoridades competentes (Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Seguridad y Convivencia y a la Fiscalía).

Los hechos anteriores indican que no se alcanzó el objetivo del proyecto, el cual según el estudio previo establecía que : *“se requiere fortalecer el manejo de los residuos sólidos, mediante acciones que faciliten la presentación de éstos por parte de los generadores, dando elementos objetivos (equipamientos requeridos) y subjetivos (sensibilización e información ambiental), en una estrategia integral en materia de presentación de los residuos a la empresa prestadora del servicio público de aseo, que aporte a una gestión adecuada, minimizando la aparición de puntos críticos dentro del Distrito.*

*Esto, además de mejorar la prestación del servicio público de aseo, misión de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, ayuda a la Secretaría de Medio Ambiente a cumplir con la erradicación de puntos críticos, de los cuales ha identificado alrededor de 105, en las vías públicas, áreas públicas y retiros de fuentes hídricas que son objeto de continuo diagnóstico y seguimiento, con el fin de que sean atendidos mediante intervención y sensibilización, buscando su erradicación”.*

En la evaluación del Plan de Acción del Distrito de Medellín a diciembre de 2023, proyecto 200313 Fortalecimiento de la Gestión Integral de Residuos de la Secretaría de Medio Ambiente, se observó que no se logró el objetivo de la inversión, de minimizar los puntos críticos. Este plan reporta como meta cumplida, la recuperación de 10 puntos críticos de residuos sólidos, lo cual representa solo el 9,52% de 105 puntos críticos identificados en las vías públicas, áreas públicas y retiros de fuentes hídricas.

De otro lado, la Ley 1150 de 2007 y su Decreto reglamentario 1082 de 2015, introdujeron normas tendientes a hacer más efectivo el principio de planeación dentro de los procesos contractuales de la administración pública, en ese orden de ideas, los estudios previos, se convierten en materialización de dicho principio y constituye un elemento de vital importancia en la estructuración de los procesos contractuales para el cumplimiento de los fines y cometidos estatales, además su finalidad es asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual se cumplan con economía y eficacia.

**Evidencias.** Evaluación Plan de Acción 2023, Estudios previos documento No. 35963.

**Criterios.** Partiendo de la interpretación del artículo 23 de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, el principio de la planeación es un tema transversal en la política de las compras públicas, lo cual desemboca en el correcto ejercicio de la función administrativa, dentro de la cual está inmersa la actividad de contratación. En virtud

de lo cual, tener como base la planeación tanto en la gestión administrativa como contractual significa un responsable manejo de los recursos públicos.

El artículo 3° de la Ley 80 de 1993, es del siguiente tenor:

“Artículo 3° De los fines de la contratación estatal, establece que *“Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.*

(...)”

Adicionalmente, el Consejo de Estado<sup>2</sup> acerca del principio de planeación, ha planteado:

“El principio de planeación tiene fundamento y se infiere de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales, e implica que el negocio jurídico contractual deberá estar debidamente diseñado y pensado conforme a las necesidades y prioridades que demande el interés público, dirigido al aseguramiento de la eficacia de la actividad contractual estatal, a la efectiva satisfacción del interés general, y a la protección del patrimonio público, aspectos que subyacen involucrados en todo contrato estatal, cuyo trasunto está en la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y en la efectividad de los derechos e intereses de los administrados...”

(...)”

Asimismo, las situaciones encontradas por este Ente de Control, podrían evidenciar incumplimiento de los fines de la contratación estatal arriba señalado en la preceptiva de la Ley 80 de 1993 y a su vez, haberse desconocido alguno de los deberes que previó el artículo 48 de la Ley 1952 de 2019, que es del siguiente tenor:

**“ARTÍCULO 38. DEBERES.** Son deberes de todo servidor público:

1. **Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución,** los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (Negrilla fuera de texto).

(...)

**Causa.** Los hechos anteriores, tienen su origen en las deficiencias en la planeación de los proyectos de inversión pública, donde se materializan riesgos en los bienes

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Expediente N° 51489 del 10 de diciembre de 2015.

y servicios, e impidiendo el cumplimiento de los objetivos y metas de los proyectos de inversión pública, adicionalmente continúan los riesgos para las comunidades en sitios priorizados como críticos en el manejo de residuos.

**Efecto.** Se generan riesgos para las comunidades de los diferentes barrios y comunas del Distrito dado que los sitios críticos son fuentes de contaminación ambiental y de salubridad como de riesgos de desastres con las basuras que se depositan en los sitios de retiros de fuentes hídricas así como riesgos disciplinarios. Por lo anterior, se afecta el principio de Eficacia consagrado en el artículo 209 de la Constitución Nacional, en concordancia con el artículo 3 del Decreto 403 de 2020, y por ende no se estarían cumpliendo los fines esenciales del Estado y el interés general. **Por tanto, se determina un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

**Posición de la Contraloría Distrital de Medellín:** En respuesta al Informe Preliminar, la Secretaría de Medio Ambiente respondió que se dio traslado a las autoridades competentes sobre posibles irregularidades identificadas en el proceso de empalme. Al respecto, el Distrito valida la observación al argumentar, que luego de analizar la justificación técnica que sustentó dicho convenio, se evidenció la falta de rigurosidad técnica para respaldar la necesidad de adquirir cientos de contenedores como estrategia para optimizar la prestación del servicio de aseo. Además, se encontró que el equipo de Gestión de Residuos Sólidos de la Secretaría de Medio Ambiente, con un análisis de competencias entre las Secretarías de Medio Ambiente y de Gestión y Control Territorial (radicado 202330126319 del 12 de abril de 2023, dirigido a la entonces Secretaria de Medio Ambiente), concluyó que la dependencia con capacidad para ejecutar la acción de "contenerización", en el marco de la estrategia "Tacita de Plata", no era la Secretaría de Medio Ambiente, sino otra dependencia con mayor idoneidad para dicha labor. **Se determina hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

**Hallazgo Administrativo N° 8. (Corresponde a la Observación N° 8 del Informe Preliminar). Deficiencias en la gestión de los documentos poscontractuales del contrato 4600098235 de 2023.**

**Hechos.** Analizado el contrato interadministrativo 4600098235 de 2023, suscrito entre el Distrito Especial de Ciencia, tecnología e Innovación de Medellín por parte de la Secretaría de Gestión y Control Territorial y el Consorcio Cidor Geosigma, por un valor total de \$1.663.887.178 con objeto: "*Caracterización de los residuos sólidos en los sectores residencial y no residencial de Medellín y en el área urbana y rural de los cinco corregimientos*", se observaron inconsistencias en los plazos estipulados contractualmente.

Es así como, en el análisis de la documentación entregada del contrato 4600098235 de 2023, que tuvo como fecha de inicio el 22 de junio de 2023 con terminación inicial el 31 de diciembre de 2023, y una ampliación del plazo de dos (2) meses entre el 1° de enero de 2024 y el 28 de febrero de 2024, se verificó que la fecha de firma del Acta de Terminación fue el 15 de mayo de 2024, es decir que el acta se hace de manera extemporánea, teniendo en cuenta que la fecha prevista de terminación del contrato era 28 de febrero de 2024. De igual forma, el equipo auditor identificó que en el acta de terminación no existe la constancia de la supervisión del contrato referida al recibo a entera satisfacción, de los bienes y servicios contratados. De otro lado, el Informe Final de Supervisión tiene fecha 22 de octubre de 2024, el cual debe ser previo o simultáneo a la terminación del contrato.

A pesar de la extemporaneidad en la firma del Acta de Terminación del contrato, el Equipo Auditor verificó que se cumplió con el alcance del Contrato y no se presentaron riesgos fiscales, ni hubo afectación económica, dado que el contratista cumplió con los bienes y servicios ofertados a los precios pactados.

#### **Evidencias.**

- Acta de Terminación del Contrato 4600098235 de 15 de mayo de 2024.
- Informe Final de Supervisión del Contrato 4600098235 del 22 de octubre de 2024.

**Criterios.** Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

**Artículo 4.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales.** Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista **la ejecución idónea y oportuna** del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

**Artículo 13.- De la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales.** Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta Ley.

Por disposición del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, esto es, que a los contratos que celebren las Entidades Estatales se les aplica las disposiciones comerciales y civiles, salvo en las materias que particularmente establezca dicha preceptiva legal, como esta última norma no reguló expresamente la cláusula sobre el plazo, este tópico lo regula el artículo 1551 del Código Civil Colombiano, el cual aplica para la situación irregular detectada, que es del siguiente tenor:

**Artículo 1551. Definición de Plazo.** El plazo es la época que se fija para el cumplimiento de la obligación; puede ser expreso o tácito. Es tácito, el indispensable para cumplirlo.

No podrá el juez, sino en casos especiales que las leyes designe, señalar plazo para el cumplimiento de una obligación; solo podrá interpretar el concebido en términos vagos u oscuros, sobre cuya inteligencia y aplicación discuerden las partes.

**Causas.** Esta situación se generó por falta de seguimiento y control técnico por parte de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, y posibles deficiencias en las actividades de supervisión del Contrato.

**Efectos.** Los hechos descritos aumentan la probabilidad de poner en riesgo el patrimonio del Estado ante los posibles incumplimientos contractuales. Por lo anterior se configura un **hallazgo administrativo**, por las deficiencias en la ejecución del Contrato 4600098235 de 2023.

**Posición de la Contraloría Distrital de Medellín:** Analizada la respuesta presentada a la observación No. 8 del Informe Preliminar, la Contraloría Distrital de Medellín determina que si bien la Secretaría de Gestión y Control Territorial, estableció en su respuesta que el documento denominado acta de terminación no es considerado un documento reglado para determinar el vencimiento del plazo del contrato y que la terminación del mismo no está dado propiamente por el acta de terminación en sí misma, sino por la definición del plazo inicialmente acordado y su contabilización iniciará con el perfeccionamiento y terminará con el vencimiento del mismo, no son de recibo estos argumentos porque se verificaron deficiencias en la gestión de los documentos poscontractuales, como Acta de Terminación y en la debida entrega del informe final de supervisión con fecha 24 de octubre de 2024, vencido el término previsto para la liquidación del contrato.

De esta manera, las deficiencias en la gestión de los documentos poscontractuales del contrato 4600098235 de 2023, determinan **hallazgo administrativo**.

**Hallazgo Administrativo N° 9 (Corresponde a la Observación N° 9 del Informe Preliminar). Inefectividad en las campañas de educación ambiental para el manejo y aprovechamiento de residuos**

**Hechos:** En la revisión realizada a los documentos contractuales que se han ejecutado con alcance en los programas y proyectos del PGIRS, se verificaron los

contratos 4600094459 suscrito entre la Secretaría de Medio Ambiente - Distrito de Medellín y la Universidad de Antioquia, con fecha de inicio 15/07/2022 y de terminación 4/06/2023, por \$9.200.707.828 con adiciones con objeto, “PP-Contrato interadministrativo para el desarrollo de acciones de planeación, gestión y educativo ambientales en las diferentes comunas y corregimientos del municipio de Medellín para la consolidación de una cultura ambiental”; y el 4600098401-2023, suscrito también con la Universidad de Antioquia por \$13.200.708.834 con adiciones y cuyo objeto “PP - contrato interadministrativo para desarrollar acciones de educación ambiental”, inició el 20 de junio de 2023 y terminó el 31 de julio de 2024.

Con ambos contratos se cubre todas las comunas del Distrito y sus corregimientos, con amplió componente de educación ambiental e incluso técnicas de aprovechamiento de residuos (orgánicos y reciclables), se evidenció que si bien se están realizando campañas de educación ambiental para generar conciencia ambiental en la comunidad sobre el manejo de los residuos y su disposición en horarios establecidos para su efectiva recolección, estas no están obteniendo los resultados esperados, dado que en la actualidad aún se encuentran diversos puntos críticos que no han sido erradicados y basuras dispuestas en diferentes barrios lo cual evidencia el poco impacto generado con la inversión de \$22.400 millones aproximadamente, durante el periodo de ejecución de los contratos julio de 2022 a julio de 2024.

Es de anotar, que según publicación de la página web del Concejo de Medellín en el 2022, el Relleno Sanitario La Pradera recibió 952.532 toneladas de basura, cifra que aumentó a 1.235.995 toneladas en 2023, evidenciando la falta de eficacia en el manejo de residuos sólidos y el aprovechamiento de residuos en la ciudad con niveles de aprovechamiento de solo el 28,4% del total generado. Lo que indica que la educación ambiental no ha sido efectiva en cuanto al aprovechamiento de los residuos sólidos, por cuanto se aumenta la capacidad de disposición en el Relleno y a su vez se encuentran en los alrededores de la ciudad puntos críticos por la disposición inadecuada de residuos.

**Evidencia:** Fotografías de puntos críticos en el Distrito



Palos Verdes B. Manrique  
(17-07-2024)

B. Las Granjas Ecoparque  
Montecarlo (17-07-2024)

B. Aranjuez carrera 62 (20-06-  
2024)

Fuente: Equipo Auditor.

**Criterios:** Decreto 2981 de 2013 por medio del cual se reglamenta el servicio público de Aseo.

En su artículo 2 enuncia: *“Gestión integral de residuos sólidos: Es el conjunto de actividades encaminadas a reducir la generación de residuos, a realizar el aprovechamiento teniendo en cuenta sus características, volumen, procedencia, costos, tratamiento con fines de valorización energética, posibilidades de aprovechamiento y comercialización. También incluye el tratamiento y disposición final de los residuos no aprovechables”.*

Así mismo, en dicho artículo establece: *“Separación en la fuente: Es la clasificación de los residuos sólidos, en aprovechables y no aprovechables por parte de los usuarios en el sitio donde se generan, de acuerdo con lo establecido en el PGIRS, para ser presentados para su recolección y transporte a las estaciones de clasificación y aprovechamiento, o de disposición final de los mismos, según sea el caso”.*

En el capítulo II del mismo decreto en su artículo 17 literal 5: *“Ubicar los residuos sólidos en los sitios determinados para su presentación, con una anticipación no mayor de tres (3) horas previas a la recolección de acuerdo con las frecuencias y horarios establecidos por el prestador”.*

**Decreto 1077 de 2015.** Determina las campañas educativas permanentes y coordinadas:

**“Artículo 2.3.2.5.2.1.3. Campañas educativas.** En el marco de las estrategias definidas en el programa de aprovechamiento de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), el ente territorial y la persona prestadora de la actividad de aprovechamiento deberán implementar de manera permanente y coordinada campañas educativas, con la finalidad de concientizar a los usuarios sobre el reciclaje, el reúso, el aprovechamiento y la adecuada presentación de los residuos aprovechables.

**Parágrafo.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.3.2.2.3.87 del presente decreto, los entes territoriales deberán contar con los recursos para financiar las campañas educativas a su cargo de acuerdo con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS).”

**Causa.** Las deficiencias en la planeación de las campañas educativas, la falta de cultura ciudadana, que no ha podido ser erradicada con todas las intervenciones realizadas por la Universidad de Antioquia en todas las comunas y corregimientos del Distrito.

**Efecto:** Contaminación ambiental en la ciudad está afectando las comunas en cada uno de los lugares críticos donde se depositan residuos de todo tipo, sin realizar una adecuada separación y disposición, (parques, quebradas, zonas de barrios y comunas) generando además vectores de enfermedades como roedores, cucarachas y otros insectos, lo que puede afectar la salud de los habitantes. **Por tanto, se determina hallazgo administrativo.**

**Posición de la Contraloría Distrital de Medellín:** Según la respuesta al Informe Preliminar se valida la observación dado que se comunicó sobre la situación crítica que se ha encontrado en diferentes puntos de la ciudad, la cual ha venido trabajando la Secretaría de Medio Ambiente con el Grupo de Intervenciones Ambientales (GIA) el cual, hasta el 19 de noviembre de este año, es decir 2024, intervino 1.323 puntos donde se presenta mal manejo de residuos que suman un área de 2.209.336 m<sup>2</sup>; en dichas actuaciones, además de realizar la recuperación del espacio público, se han sensibilizado a 39.444 personas sobre el manejo adecuado de residuos sólidos.

Se afirma que el Grupo de Intervenciones Ambientales –GIA- cuenta con una programación permanente y llega a todas las zonas de la ciudad, articulando a las diferentes dependencias como son la Secretaría de Seguridad y Convivencia, Salud, Inclusión Social, EMVARIAS, etc., y se acompañan de jornadas de información y sensibilización ambiental, dirigidas a los habitantes del sector, donde se abordan temas como, el adecuado manejo de residuos sólidos, frecuencia de

recolección, cuidado responsable de animales de compañía, cuidado de los recursos naturales y comportamiento acorde a lo estipulado en el Código de Policía y Convivencia. Además, se recuerda que es obligación de cada usuario realizar la presentación adecuada de los residuos, en los horarios y días establecidos por la empresa prestadora del servicio público de aseo, so pena de la aplicación de las multas establecidas en el Código de Policía, por parte de las autoridades competentes. **Por lo anterior, se determina hallazgo administrativo.**

### 3. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

Se presentan a continuación los hallazgos establecidos en la Auditoría de Cumplimiento al Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos realizada al Distrito de Medellín, Secretaría de Medio Ambiente y Secretaría de Gestión y Control Territorial, vigencia 2023 y a junio 30 de 2024.

Cuadro 7. Consolidado de hallazgos

No	Hallazgo Administrativo	Incidencia			
		F	Valor	D	P
1	Deficiencias en el cumplimiento de las actividades establecidas en el PGIRS del Distrito de Medellín				
2	Programas del PGIRS no incluidos integralmente en los planes de desarrollo del Distrito de Medellín				
3	Gestión de residuos sólidos sin suficiente cobertura de rutas para la recolección de reciclables				
4	Desfinanciación de los programas del Plan de Gestión Integral de Residuos – PGIRS				
5	Deficiencias en la gestión de la evaluación y aprobación de los proyectos, que han conllevado a la acumulación de los recursos destinados para incentivos de aprovechamiento				
6	Deficiencias en la gestión de residuos sólidos en el área rural del Distrito de Medellín				
7	Deficiencias en la planeación de los proyectos de Inversión. Proyecto 200313-Fortalecimiento de la gestión integral de residuos sólidos			1	
8	Deficiencias en la gestión de los documentos poscontractuales del contrato 4600098235 de 2023				
9	Inefectividad en las campañas de educación ambiental para el manejo y aprovechamiento de residuos				
Totales		0	0	1	0

Convenciones: F: con presunta Incidencia fiscal, D: con presunta incidencia Disciplinaria, P: con presunta incidencia Penal.

Fuente: Equipo Auditor.

Atentamente,



**CLAUDIA MARCELA GIRALDO VELARDE**  
Contralora Auxiliar Ambiental