



**INFORME DE REVISIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN  
DISTRITAL, EN LO CONCERNIENTE AL APROVECHAMIENTO DE  
RESIDUOS SÓLIDOS PRODUCIDOS EN LAS ENTIDADES  
DISTRITALES**

**ÁNGELA VIVIANA BOBADILLA GONZÁLEZ**

Personera Delegada para Hábitat y Servicios Públicos

**NANCY CELIS YARURO**

Personera Delegada para la Protección del Ambiente y Asuntos Agrarios y Rurales

**MARÍA CATALINA SÁENZ HIGUERA**

Abogada

**MARÍA DEL PILAR ROZO GÓMEZ**

Administradora de Empresas

**JAIRO IVÁN SÁNCHEZ RUÍZ**

Abogado



## Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN.....	4
ANTECEDENTES Y DIAGNOSTICO.....	5
OBJETIVOS .....	6
CAPÍTULO 1. ANALISIS DEL CONTEXTO GENERAL DE APROVECHAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS PRODUCIDOS EN LAS ENTIDADES DISTRITALES.....	7
CAPÍTULO 2. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS A LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE EN MATERIA DE RESIDUOS APROVECHABLES PRODUCIDOS EN ENTIDADES DISTRITALES .....	11
CAPÍTULO 3. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS EN MATERIA DE RESIDUOS APROVECHABLES PRODUCIDOS EN ENTIDADES DISTRITALES ....	17
RESULTADOS .....	30
TÉRMINOS Y DEFINICIONES .....	33

**Listado de Tablas**

Tabla 1. Cumplimiento de las entidades distritales en el envío de los planes de acción internos. .... 9  
 Tabla 2. Cumplimiento de las entidades distritales en el envío de los informes semestrales. .... 9  
 Tabla 3. Cumplimiento de las entidades distritales en el envío de los informes trimestrales. .... 9  
 Tabla 4. Formato para la caracterización de residuos e informe trimestral a reportar a la UAESP ..... 18  
 Tabla 5. Formato de entregas de residuos a la organización de recicladores ..... 19  
 Tabla 6. Resumen de informes que deben presentarse a la UAESP ..... 20  
 Tabla 7. Programa de capacitación propuesto para las entidades distritales..... 22  
 Tabla 8. Descripción general de la guía para la formulación y adopción del programa de capacitación sobre aprovechamiento de residuos reciclables en las entidades distritales ..... 22  
 Tabla 9. Características del indicador de usuarios concientizados por tipo de acuerdo al catastro. .... 25  
 Tabla 10. Indicadores de la Guía del Decreto 400 de 2004. .... 26

**Listado de Ilustraciones**

Ilustración 1. Contenido del Programa de Gestión Integral de Residuos ..... 12  
 Ilustración 2. Verificación de aspectos relacionados con el aprovechamiento. .... 14  
 Ilustración 3. Deberes de las entidades públicas en cumplimiento del Decreto 400 de 2004. .... 18  
 Ilustración 4. Aspectos a incluir en el PAI con base en las normas..... 20

**Listado de Gráficas**

Gráfica 1. Formación de los servidores públicos – manejo de residuos sólidos..... 7  
 Gráfica 2. Gestión de residuos ordinarios en las anualidades 2015 a 2017 en las entidades distritales..... 8  
 Gráfica 3. Estrategias de educación por anualidad en entidades públicas ..... 13



## INTRODUCCIÓN

En el desarrollo de la presente revisión a la gestión, se realizará la verificación de las actividades llevadas a cabo por la Administración Distrital, en lo concerniente al aprovechamiento de residuos sólidos producidos en las entidades distritales.

Para abordar esta acción de prevención y control a la función pública, se realizará inicialmente la contextualización general del aprovechamiento de residuos sólidos generados en las entidades públicas del Distrito Capital.

Posteriormente, se analizará y verificará el cumplimiento de los deberes y obligaciones en cabeza de la Secretaría Distrital de Ambiente, como autoridad ambiental de la ciudad y de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, como entidad coordinadora de las actividades tendientes al mejor aprovechamiento de los residuos sólidos producidos en las entidades que conforman el Distrito Capital.

Se considera procedente realizar este proceso de revisión, en atención a la solicitud de algunos recicladores de oficio que consideran que la entrega de residuos reciclables en las entidades públicas distritales se encuentra monopolizada en algunas organizaciones de recicladores en particular, así como debido a requerimientos realizados por concejales de la ciudad.

## **ANTECEDENTES Y DIAGNOSTICO**

Uno de los principales objetivos planteados por la actual Administración Distrital en términos de residuos, consiste en la disminución de toneladas de residuos enterradas en el relleno sanitario Doña Juana y el incremento de la cantidad de residuos aprovechables, que retornen a la cadena productiva.

Para lograr este objetivo, se tienen previstas una serie de estrategias cuyo funcionamiento depende, en la mayoría de los casos, del nivel de compromiso de la ciudadanía en general, con las cuestiones medioambientales y especialmente con la separación en la fuente. Sin embargo, existen disposiciones normativas que han sido establecidas a lo largo de los años, en procura de conseguir que el reciclaje sea destacable en las entidades públicas, y por ende un ejemplo a seguir para los bogotanos.

Uno de los mencionados instrumentos jurídicos es la Resolución 242 de 2014 de la Secretaría Distrital de Ambiente que, incluyó como uno de los deberes de las entidades del Distrito, el establecimiento de un programa de gestión integral de residuos, dentro del cual se deben formular actividades dirigidas al apropiado manejo, segregación en la fuente, almacenamiento y aprovechamiento de los mismos. En el marco de esta resolución, la Secretaría Distrital de Ambiente es la encargada de supervisar el comportamiento de las entidades distritales en materia de aprovechamiento.

Igualmente, se encuentra el Decreto 400 de 2004 que busca impulsar el aprovechamiento eficiente de los residuos sólidos producidos en las entidades distritales, disposición que señala que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos será la encargada de coordinar las actividades tendientes al mejor aprovechamiento de los residuos en las entidades que conforman el Distrito Capital, por lo que entre otras obligaciones, debe adelantar actividades de capacitación, verificación de metas e indicadores, aprobación, seguimiento y evaluación de los planes de acción interno que para el efecto establezcan las diversas entidades públicas.

## **OBJETIVOS**

Esta veeduría se encuentra dirigida hacia el cumplimiento de los siguientes objetivos:

### **Objetivo General**

Realizar la revisión de la gestión pública de la Administración Distrital, en lo concerniente al aprovechamiento de residuos sólidos producidos en las entidades Distritales.

### **Objetivos Específicos**

- Analizar el contexto general de aprovechamiento de residuos sólidos producidos en las entidades distritales.
- Verificar el cumplimiento de las funciones asignadas a la Secretaría Distrital de Ambiente en materia de residuos aprovechables producidos en entidades distritales.
- Verificar el cumplimiento de las funciones asignadas a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos en materia de residuos aprovechables producidos en entidades distritales.

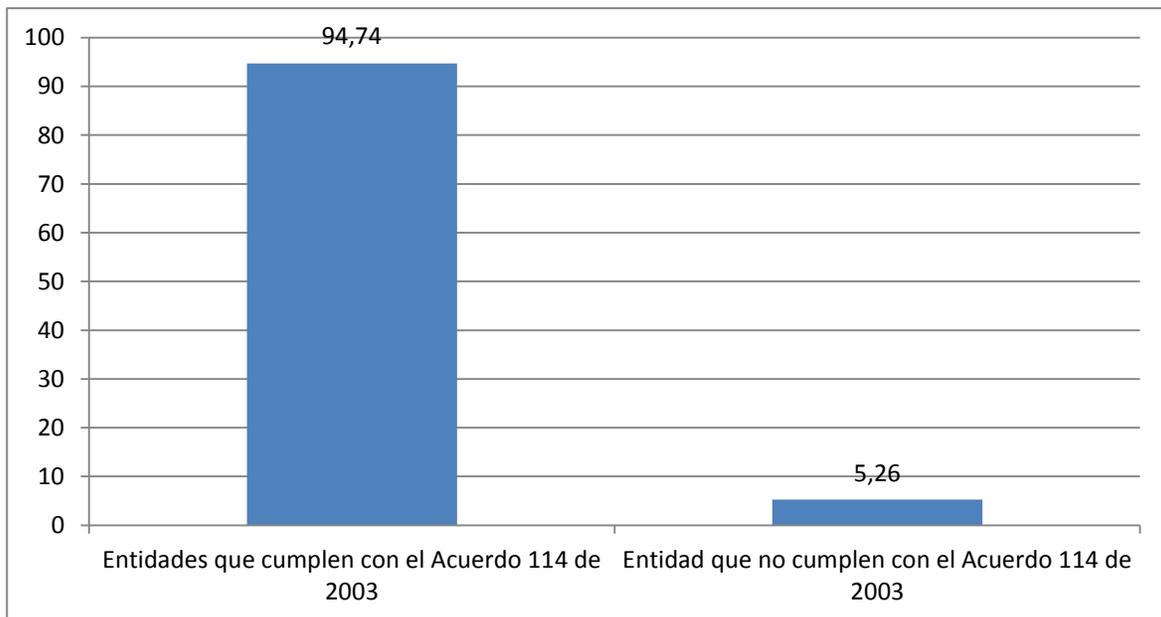
## CAPÍTULO 1. ANÁLISIS DEL CONTEXTO GENERAL DE APROVECHAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS PRODUCIDOS EN LAS ENTIDADES DISTRITALES

En términos de aprovechamiento de residuos sólidos producidos en las entidades distritales, se cuenta con dos fuentes importantes de información, de un lado la Secretaría Distrital de Ambiente, que como se verá en el siguiente capítulo, realiza una labor de control y evaluación de la gestión ambiental interna de las entidades públicas de la ciudad; y de otro lado de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, que en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 400 de 2004 es la encargada de coordinar las actividades concernientes al aprovechamiento de residuos. Resultado de los análisis y de la información que reciben estas dos entidades, encontramos los indicadores que se presentan a continuación:

### Formación de los servidores públicos en el manejo adecuado de residuos sólidos para su aprovechamiento

En las visitas realizadas en 2017 por parte de la autoridad ambiental, se pudo determinar que noventa (90) entidades del distrito correspondientes al 94.74%, cumplen con la formación de los servidores públicos en el manejo adecuado de residuos sólidos, mientras que cinco (5) entidades – Alcaldía Local de Fontibón, Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal – IDPAC, Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, Fondo de Seguridad y Vigilancia de Bogotá y la Secretaría de Educación del Distrito – que integran el 5.26% no cumplen con dicho acuerdo.

**Gráfica 1. Formación de los servidores públicos – manejo de residuos sólidos.**



Fuente: Grupo PIGA SCASP Secretaría Distrital de Ambiente

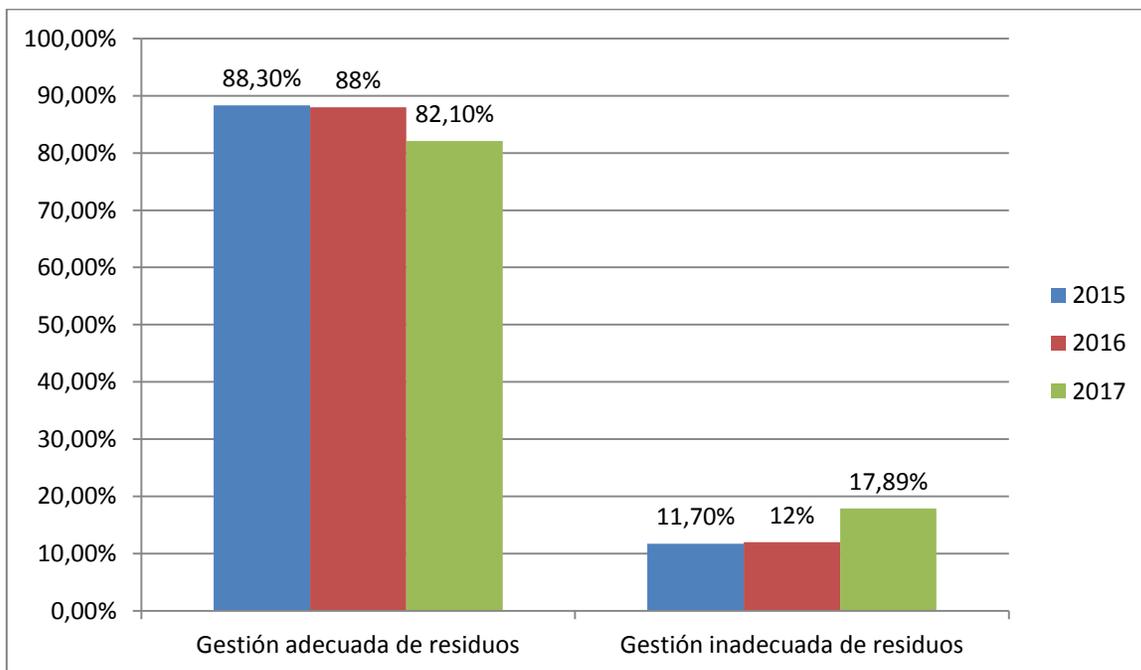
## Gestión de residuos ordinarios

Para la anualidad 2015, la Autoridad Ambiental evidenció que ochenta y tres (83) entidades del Distrito que representan el 88.30% realizan una gestión integral satisfactoria de sus residuos ordinarios, existiendo solo un rezago en once (11) entidades que corresponden al 11.70% que se encuentran en implementación media y baja, presentando falencias representativas en la gestión de sus residuos ordinarios.

En el 2016 sesenta y seis (66) entidades que representan el 88% demostraron que realizan una adecuada gestión integral de sus residuos ordinarios sin embargo, nueve (9) entidades que responden al 12% presenta falencias representativas en la gestión de sus residuos ordinarios.

En 2017, sesenta y nueve (69) entidades que representan el 82.10% realiza una gestión satisfactoria de sus residuos ordinarios, sin embargo diecisiete (17) entidades que responden al 17.89% presentan falencias representativas en la gestión de sus residuos ordinarios.

**Gráfica 2. Gestión de residuos ordinarios en las anualidades 2015 a 2017 en las entidades distritales**



Fuente: Grupo PIGA SCASP Secretaría Distrital de Ambiente

Como se puede observar en la gráfica anterior la tendencia, aunque baja, se encuentra dirigida a la inadecuada gestión de residuos ordinarios en las entidades del Distrito, lo que previsiblemente alerta sobre la importancia del acompañamiento y asesoramiento técnico por parte de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, entidad capacitada para el efecto y que adicionalmente tiene la

obligación legal de llevar a cabo esta labor, pero que como se podrá ver en el último capítulo de este informe, previsiblemente no ha asumido el papel de coordinador de la gestión integral de residuos aprovechables en la ciudad, en lo que respecta al sector público.

### Reportes de informes trimestrales de las entidades distritales a la UAESP

En el marco del Decreto 400 de 2004, las entidades distritales deben hacer el envío a la UAESP, de cuatro informes trimestrales de generación de residuos aprovechables, un plan de acción interno para cada vigencia y dos informes semestrales de cumplimiento del mencionado plan.

De acuerdo a información suministrada por la UAESP, en cada una de las anualidades en estudio, el número de entidades que atendieron su deber legal de remisión de los informes anteriormente señalados, es el siguiente:

**Tabla 1. Cumplimiento de las entidades distritales en el envío de los planes de acción internos.**

Tipo de Informe	2016		2017	
	Cumplieron	No cumplieron	Cumplieron	No cumplieron
Plan de Acción Interno – PAI	16	77	16	77

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAESP.

**Tabla 2. Cumplimiento de las entidades distritales en el envío de los informes semestrales.**

Tipo de Informe	2016		2017	
	Cumplieron	No cumplieron	Cumplieron	No cumplieron
Informes semestrales	1	92	2	91

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAESP.

**Tabla 3. Cumplimiento de las entidades distritales en el envío de los informes trimestrales.**

Tipo de Informe	2016								2017							
	I Trim.		II Trim.		III Trim.		IV Trim.		I Trim.		II Trim.		III Trim.		IV Trim.	
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
Informes trimestrales	1	92	1	92	4	89	4	89	47	46	44	49	41	52	31	62

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAESP.

Como se puede apreciar en las anteriores tablas, el nivel de cumplimiento de las entidades públicas distritales, de las obligaciones establecidas en el marco del Decreto 400 de 2004 es muy reducido, de las noventa y tres (93) entidades que están obligadas a reportar dicha información, se ha llegado a un máximo cuarenta

y siete (47) entidades. En el Anexo 1 de este informe se encuentra discriminado el cumplimiento de cada entidad respecto a cada uno de los informes a los que se hizo referencia anteriormente.

### **Oportunidades de mejora**

Como se indicó en la parte inicial de este informe, uno de los propósitos principales del Decreto 400 de 2004 es hacer partícipes a los servidores públicos en la difícil tarea de sensibilización y concientización sobre el reciclaje, objetivo que se encuentra justificado en atención a que los primeros llamados a cumplir con los fines y metas fijadas por la Administración Distrital, son precisamente los servidores públicos y contratistas que se encuentran vinculados a estas entidades. De este modo, es preciso señalar que una de las oportunidades de mejora se concentra en el fortalecimiento de esta política y de los mecanismos que se empleen para llevarla a la práctica.

Igualmente, se evidenciaron en los informes presentados por la Autoridad Ambiental, una serie de inconvenientes en los procesos de segregación en la fuente en entidades como la Secretaría Distrital de Educación, donde adicionalmente, se encontró que un número significativo de colegios distritales no cuentan con los puntos ecológicos necesarios para realizar una adecuada segregación en la fuente, así como con un acuerdo de corresponsabilidad firmado con asociaciones de recicladores de oficio.

Una situación similar, se presenta en algunos Parques Distritales a cargo del Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDR, los cuales, si bien son bienes de uso público, están a cargo de dicha entidad, a la que le corresponde garantizar la adecuada gestión integral de los residuos ordinarios que allí se generan. Sin embargo, se observa que estos parques no han sido concertados con la Secretaría Distrital de Ambiente, en algunos de ellos como el Olaya Herrera, el Metropolitano El Tunal, el Velodromo 1° de Mayo, el Palacio de los Deportes, el Parque de los Novios y el Complejo Acuático Simón Bolívar no se realiza segregación de los residuos ordinarios generados, siendo entregados en su totalidad al operador de aseo.

Se trata entonces de otros espacios y lugares donde sería importante que la Administración Distrital educara al ciudadano del común desde el ejemplo, haciendo partícipes del material recuperado generado a los recicladores de oficio y capacitando a sus visitantes en el adecuado manejo de este tipo de residuos.

## **CAPÍTULO 2. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS A LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE EN MATERIA DE RESIDUOS APROVECHABLES PRODUCIDOS EN ENTIDADES DISTRITALES**

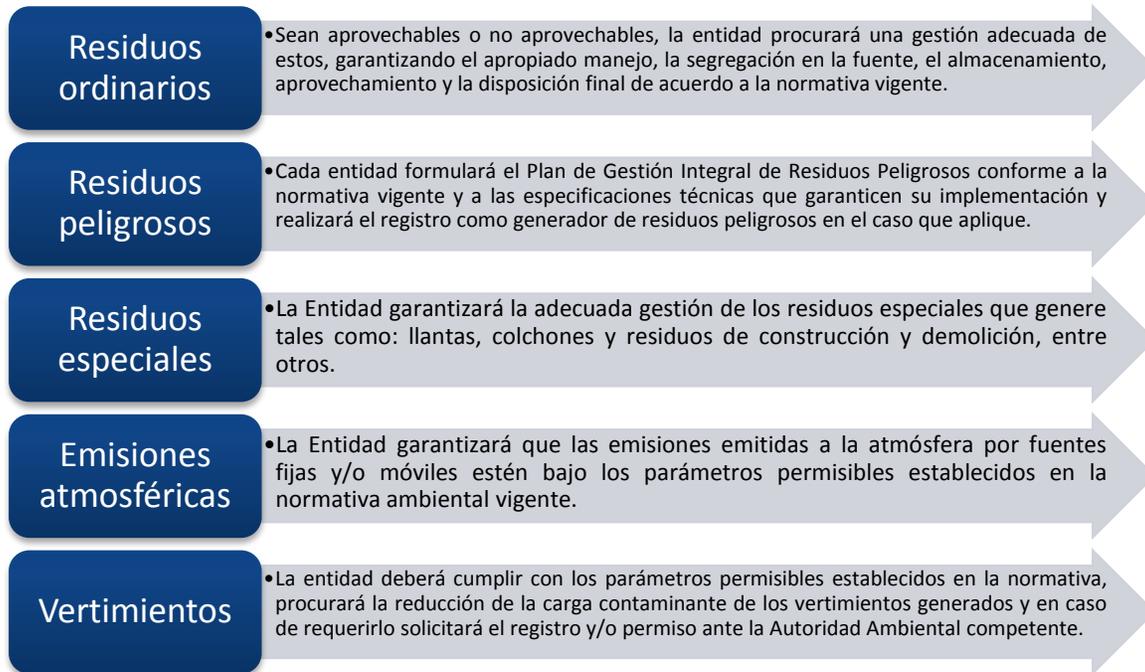
La Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) conforme a lo establecido en la Resolución 242 de 2014 *“Por la cual se adoptan los lineamientos para la formulación, concertación, implementación, evaluación, control y seguimiento del Plan Institucional de Gestión Ambiental –PIGA”*, es la encargada, entre otras cuestiones de las siguientes obligaciones:

- Acompañamiento y asesoría técnica a las entidades distritales en la formulación, concertación, implementación y seguimiento de los Planes Institucionales de Gestión Ambiental - PIGA.
- Revisión y aprobación del Plan de Acción formulado por las entidades del Distrito para cada una de sus anualidades.
- Acompañamiento en la implementación del PIGA de las entidades distritales de acuerdo a las necesidades identificadas: de manera directa, mediante las visitas de seguimiento y evaluación y/o por temas que considere prioritarios incluir por índole normativo y/o técnico.
- Seguimiento y evaluación al PIGA de las entidades del Distrito, a través de los informes remitidos a través de la herramienta sistematizada y la realización de visitas técnicas a las entidades distritales.
- Sancionar el incumplimiento de las disposiciones señaladas en la Resolución 242 de 2014.

Ahora bien, en la misma disposición normativa se define que cada entidad debe establecer un Programa de Gestión Integral de Residuos, con un objetivo medible, realizable y limitado en el tiempo con su respectiva meta e indicador planeados a 4 años, que prevengan y controlen los factores de deterioro ambiental y contribuyan al uso eficiente de los recursos. Dicho programa debe garantizar que los residuos generados, y entre ellos los aprovechables, tengan un manejo integral conforme a la normativa vigente en la materia, incluyendo un componente de prevención, minimización y aprovechamiento con el fin de evitar la generación de residuos en cuanto sea posible.

Igualmente, precisa que el Programa de Gestión Integral de Residuos estará definido por:

**Ilustración 1. Contenido del Programa de Gestión Integral de Residuos**



Fuente: Elaboración propia con información tomada de la Resolución 242 de 2014.

De acuerdo a lo anterior, se realizará la revisión de cada una de las obligaciones a cargo de la Secretaría Distrital de Ambiente, en cumplimiento de la Resolución 242 de 2004.

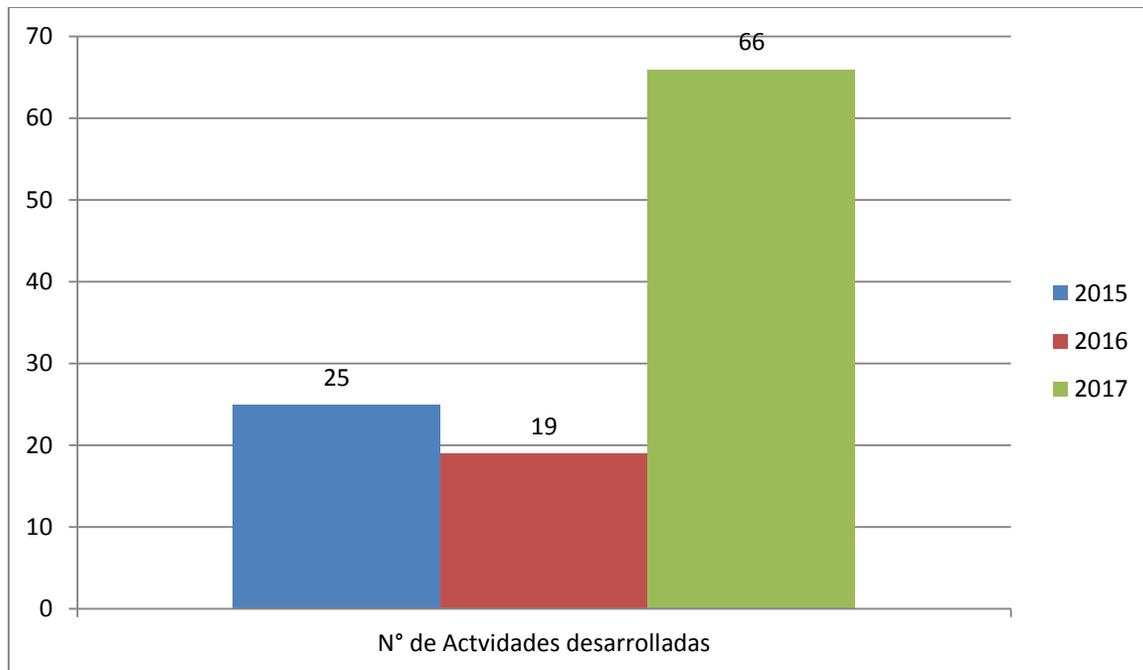
**Acompañamiento y asesoría técnica**

De acuerdo a lo informado por la Secretaría Distrital de Ambiente, desde su Oficina de Participación, Educación y Localidades (OPEL) implementa la Política Pública Distrital de Educación Ambiental, desarrollando sus estrategias de educación a través de charlas, talleres, capacitaciones, jornadas de sensibilización, dirigidas a todos los grupos sociales y poblacionales en la jurisdicción del Distrito Capital.

Así las cosas, la OPEL ha desarrollado acciones en el tema de manejo integral de residuos sólidos por solicitud de diferentes entidades del orden Distrital como: IDIPRON, Secretaría Distrital de Integración Social (incluidos los comedores comunitarios y Centros de Desarrollo Comunitario), Secretaría de Gobierno, Secretaria de Seguridad y Convivencia, entre otros, a quienes se ha capacitado sobre el manejo adecuado de los residuos sólidos. Las acciones desarrolladas en cada una de las anualidades revisadas, se presentan en la siguiente gráfica:



Gráfica 3. Estrategias de educación por anualidad en entidades públicas



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la SDA.

### Revisión y aprobación del Plan de Acción formulado por las entidades distritales

En cada una de las anualidades la Subdirección de Control Ambiental al Sector Público, realiza visitas de cumplimiento normativo e implementación del PIGA a cada una de las entidades del Distrito, donde se verifican algunos aspectos relacionados con los planes de acción de cada anualidad, a saber:

- Que hayan sido aprobados por el Comité PIGA.
- Que se hayan priorizado en su desarrollo las operaciones necesarias para minimizar, mitigar y/o compensar los impactos ambientales significativos aplicables a la entidad.
- Que cumplieran con la realización de las actividades y las metas establecidas en su plan.

### Acompañamiento en la implementación del PIGA

Como se señaló en la primera obligación analizada, la Secretaría Distrital de Ambiente acompaña a las entidades distritales a través de la solución de consultas formuladas y requerimiento de capacitaciones y sensibilizaciones. Del mismo modo,

en las visitas de seguimiento y evaluación adelanta labores de retroalimentación y fortalecimiento de su gestión ambiental interna.

## Seguimiento y evaluación del PIGA

La Secretaría Distrital de Ambiente diseñó una metodología de reporte de información que debe ser resuelta por cada una de las entidades públicas de la ciudad, donde deben registrar la cantidad de material aprovechable que generan, la asociación de recicladores con quien tienen formulado acuerdo de corresponsabilidad para la recolección y transporte de residuos aprovechables y las actividades formuladas en cada vigencia frente a aprovechamiento con su respectivo seguimiento.

Del mismo modo, en la realización de las visitas de seguimiento y evaluación, adelanta una verificación sobre el cumplimiento de requisitos legales ambientales, donde entre otras disposiciones normativas, verifica lo establecido en el Acuerdo 114 de 2003 y en la Resolución 242 de 2014. Igualmente requiere a cada una de las entidades, la solución de los interrogantes que se presentan a continuación, lo que verifica y constata documentalmente:

### Ilustración 2. Verificación de aspectos relacionados con el aprovechamiento.

3.3.1	Conforme a la Resolución 242 de 2014, artículo 20 y artículo 13, numeral 3 ¿La entidad lleva un registro de las cantidades y tipo de residuos ordinarios (aprovechables y no aprovechables) generados, y reportó oportunamente el formato de verificación en la herramienta STORM?	1. Cuenta con la bitácora de generación de residuos ordinarios. 2. Reportó oportunamente en la herramienta STORM.
3.3.2	Conforme a la Resolución 242 de 2014, artículo 13, numeral 3, literal a, y al Acuerdo 114 de 2003, artículo 2 ¿La entidad garantiza la segregación en la fuente?	La entidad garantiza la segregación en la fuente en <b>X</b> sedes de las <b>X</b> sedes concertadas visitadas.
3.3.3	Conforme al Acuerdo 114 de 2003, artículo 1, ¿La entidad impulsa la sensibilización, capacitación, inducción, práctica y formación de los servidores públicos en el manejo adecuado de los residuos sólidos para su aprovechamiento?	La entidad evidencia capacitaciones en manejo de residuos sólidos para su aprovechamiento en <b>X</b> sedes de las <b>X</b> sedes concertadas visitadas.
3.3.4	Conforme al Acuerdo 114 de 2003, artículo 5 y la Resolución 242 de 2014, artículo 20 y artículo 13, numeral 3, literal a ¿La entidad hace entrega del material aprovechable a organizaciones o grupos de recicladores y reportó oportunamente el (los) acuerdo(s) de corresponsabilidad en la herramienta STORM?	
3.3.5	Conforme al Acuerdo 114 de 2003, artículo 3, Resolución 242 de 2014, artículo 13, numeral 3, literal a ¿La entidad facilita los elementos necesarios para la separación de los residuos, así como un espacio físico para el almacenamiento temporal de los mismos, que cumpla con las especificaciones técnicas requeridas?	La entidad cuenta con espacios físicos para el almacenamiento de residuos ordinarios, que cumplen con las condiciones mínimas requeridas en <b>X</b> sedes de las <b>X</b> sedes concertadas visitadas.

Fuente: Acta de visita de evaluación, control y seguimiento al PIGA de las entidades distritales y cumplimiento normativo ambiental.

Frente a incumplimientos evidenciados por la Autoridad Ambiental en las visitas de seguimiento, se generan requerimientos que quedan abiertos en el expediente de cada entidad pública hasta tanto verifiquen la subsanación de los mismos.

En este punto, es preciso señalar que a la fecha setenta y siete (67) entidades son objeto de evaluación, control y seguimiento al Plan Institucional de Gestión Ambiental – PIGA y al cumplimiento normativo ambiental aplicable.

### **Sanción ante incumplimientos**

A la fecha, la Secretaría Distrital de Ambiente no ha sancionado a ninguna entidad del Distrito por el incumplimiento de disposiciones relativas al aprovechamiento de residuos sólidos.

De acuerdo a lo evidenciado anteriormente, la Secretaría Distrital de Ambiente viene dando cumplimiento a sus obligaciones de seguimiento y control al aprovechamiento en las entidades del Distrito Capital. Sin embargo, se observa la ausencia de verificación y control del Decreto 400 de 2004, que establece obligaciones en concreto a favor del reciclaje, entre otras cuestiones se observa lo siguiente:

- No se verifica si las entidades enviaron su plan de acción interno a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.
- No se constata que se haya dado cumplimiento a lo definido en los planes de acción formulados.
- No se hace seguimiento al cumplimiento de los indicadores formulados por la UAESP para medir la eficacia de las acciones en favor del aprovechamiento de residuos.

Si bien es cierto, dicho instrumento normativo se encuentra en cabeza de la UAESP como entidad coordinadora del mismo, el deber de la Secretaría Distrital de Ambiente como Autoridad Ambiental es verificar el cumplimiento de todas las disposiciones ambientales vigentes, siendo una de ellas el Decreto 400 de 2004, especialmente porque su omisión podría ser considerada como una infracción en materia ambiental, con las consecuencias que esto trae consigo de acuerdo a lo establecido en la Ley 1333 de 2009.

Aunado a lo anterior y en atención a lo señalado por la UAESP en el capítulo siguiente, uno de los principales inconvenientes que presenta el Decreto 400 de 2004 es que las demás entidades públicas, a sabiendas de la imposibilidad de la Unidad de adelantar acciones coercitivas o sancionatorias frente al incumplimiento



de esta norma, se abstienen de atender los diferentes compromisos y obligaciones allí definidas, lo que podría presentar un mejor panorama más favorable si desde la Secretaría Distrital de Ambiente se realiza la verificación y control de dichas tareas y actividades.



### **CAPÍTULO 3. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS EN MATERIA DE RESIDUOS APROVECHABLES PRODUCIDOS EN ENTIDADES DISTRITALES**

En términos de aprovechamiento de residuos sólidos en el Distrito Capital, se cuenta con el Acuerdo 114 del 29 de diciembre de 2003 *“Por el cual se impulsa en las entidades distritales, el aprovechamiento eficiente de residuos sólidos”*, en desarrollo de esta disposición normativa, el 25 de diciembre de 2004 la Alcaldía Mayor de Bogotá expidió el Decreto 400 *“Por el cual se impulsa el aprovechamiento eficiente de los residuos sólidos producidos en las entidades distritales”*.

El Decreto 400 de 2004, asignó obligaciones puntuales a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, las cuales se detallan a continuación:

- Coordinar y asesorar las actividades tendientes al mejor aprovechamiento de los residuos sólidos en las entidades que conforman el Distrito.
- Implementar un programa de capacitación, que debe ser ajustado e implementado por cada entidad, de conformidad con sus propias necesidades.
- Elaborar un cronograma de desarrollo y verificación de metas.
- Crear indicadores de gestión.
- Realizar el seguimiento y evaluación de los indicadores creados, en cada una de las entidades del Distrito.
- Coordinar y asesorar a cada una de las entidades del Distrito en la adopción del Plan de Acción Interno en el que se definan las metas, alcances, organizaciones de recicladores vinculadas al proyecto, indicadores de gestión y de evaluación y control.
- Aprobar los Planes de Acción Internos de cada una de las entidades del Distrito.

De acuerdo a lo anterior, se realizará la revisión de cada una de las obligaciones a cargo de la UAESP, en cumplimiento del Decreto 400 de 2004.

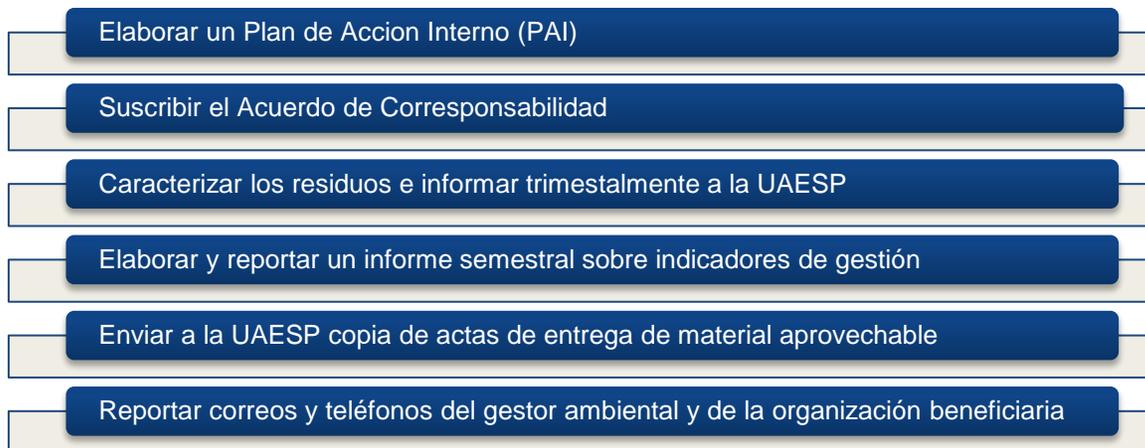
#### **Coordinación y asesoramiento de las actividades tendientes al mejor aprovechamiento de los residuos sólidos en las entidades que conforman el Distrito**

En cumplimiento de ésta obligación, la Unidad estableció en octubre de 2013 la *“Guía general para ejecutar lo ordenado en el decreto 400 de 2004 por el cual se impulsa el aprovechamiento eficiente de los residuos sólidos producidos en las entidades distritales”*, donde, entre otras cuestiones, se precisan los aspectos que se relacionan a continuación:



- El Decreto 400 de 2004 continúa vigente, es de obligatorio cumplimiento y debe acatarse hasta tanto sea derogado o modificado.
- Cada entidad debe contar con un promotor ambiental que haga el puente con la UAESP a efectos de socializar las orientaciones y/o capacitaciones que se realicen a través de los distintos medios.
- Los residuos aprovechables separados en la fuente deben ser entregados gratuitamente a una organización de recicladores de oficio, previa suscripción del acuerdo de corresponsabilidad entre las partes.
- Realiza la distinción entre materiales, no aprovechables, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEES), residuos peligrosos (RESPEL) y medicamentos vencidos.
- Cada entidad pública debe cumplir con las siguientes obligaciones:

**Ilustración 3. Deberes de las entidades públicas en cumplimiento del Decreto 400 de 2004.**



Fuente: Elaboración propia con información tomada del Decreto 400 de 2004.

- Incluye el modelo del formato para la caracterización de residuos e informe trimestral que debe reportarse a la UAESP

**Tabla 4. Formato para la caracterización de residuos e informe trimestral a reportar a la UAESP**

Nombre de la entidad:
Período de reporte:
Nombre de la dependencia, sede y/o equipamiento que realizó la separación:
Nombre, dirección, teléfono, e-mail de la organización a la cual se entregó el material separado:



Tipo de Material Separado	Cantidad de material separado (Kilogramos)	Fechas de recolección de material separado	Observaciones
Papel			
Cartón			
Plástico			
Vidrio			
Metal			
Otros materiales reciclables (detallar cuáles)			
Orgánicos			
Material no aprovechable			

Fuente: Guía General Decreto 400 de 2004.

- Incluye el formato de entregas de residuos a la organización de recicladores:

**Tabla 5. Formato de entregas de residuos a la organización de recicladores**

Nombre de la entidad:

Período:

Organización de recicladores: Nombre, representante legal, dirección, teléfono, e-mail.

Fecha	Papel	Cartón	Vidrio	Plástico	Metal	Otros MR	Total	Organización Beneficiaria
Total								
%								

Fuente: Guía General Decreto 400 de 2004.

- Se refiere al Programa de Capacitación, del que se hablará más adelante.
- Establece el modelo para presentación de los informes semestrales, con indicadores de gestión, seguimiento y evaluación.
- Presenta el marco general de los Acuerdos de Corresponsabilidad que deben suscribir las entidades públicas con las organizaciones de recicladores de oficio que les presten el servicio de recolección y transporte de residuos aprovechables.
- Determina que las entidades públicas deben incluir los siguientes aspectos en el Plan de Acción Interno (PAI) que formulen para dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto 400 de 2004 y el cual debe ser presentado a la UAESP:



**Ilustración 4. Aspectos a incluir en el PAI con base en las normas.**

<b>Población</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar a qué grupo humano va dirigida la campaña o capacitación (funcionarios, contratistas, servicios generales, visitantes, etc).</li> </ul>
<b>Objetivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer cómo se efectúa la separación y manejo de residuos desde su generación hasta la disposición en un lugar técnica y funcionalmente adecuado. La entidad podrá recibir el apoyo de la asociación con la que tenga suscrito el Acuerdo de Corresponsabilidad.</li> </ul>
<b>Ecológico Ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar conciencia de los graves daños ocasionados por la sobreproducción e inadecuado manejo de residuos en el contexto cultural de producir, estrenar y arrojar a la basura.</li> </ul>
<b>Política Ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirigida al aprovechamiento de residuos inorgánicos con potencial reciclable PROGRAMA BASURA CERO.</li> <li>• Enfatizar en las Tres (3) Rs: Reducir, reutilizar y reciclar.</li> <li>• Consumo responsable y saludable.</li> </ul>
<b>Marco Legal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indica algunas disposiciones normativas generales como la Constitución Política, el Código Sanitario Ambiental, entre otros.</li> <li>• Se concentra en normativa distrital, la cual no ha sido actualizada.</li> </ul>
<b>Instrucciones de separación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deber de realizar pláticas que generen acción sobre las condiciones de presentación del material en los puntos ecológicos.</li> <li>• Debe puntualizar: sitio de ubicación de contenedores, tipo de canecas y bolsas para las oficinas.</li> </ul>
<b>Medios de divulgación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Herramientas a utilizar para difundir los contenidos de las campañas y capacitaciones: cursos, charlas, intranet, carteleras, etc.</li> <li>• Las campañas y/o capacitaciones deben indicar: nombre, alcance, contenido, cronograma, responsables y medios de comunicación.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información tomada del Decreto 400 de 2004

- Finalmente, recopila los informes que debe presentar cada entidad pública a la UAESP, a saber:

**Tabla 6. Resumen de informes que deben presentarse a la UAESP**

<b>Resumen de Informes que deben presentarse a la UAESP</b>	
<b>Informe</b>	<b>Periodicidad</b>
Plan de Acción Interno de la entidad, incluidas sus dependencias, formulado para ejecución en el primer semestre o año siguiente.	Finales de diciembre de cada año.
Informe de caracterización de residuos que debe ser elaborado cada tres meses: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enero a marzo</li> <li>• Abril a junio</li> <li>• Julio a septiembre</li> <li>• Octubre a diciembre</li> </ul>	Comienzos de abril Principios de julio Iniciando octubre Primeros días de enero del año siguiente
Actas de entrega del material a las asociaciones de recicladores, con la copia del Acuerdo de Corresponsabilidad, cada vez que se suscriba o renueve.	Trimestralmente junto con el informe de caracterización de residuos.
Informe de gestión e indicadores de seguimiento y evaluación que incluye el programa de capacitación.	Semestral
Informar nombre, correo institucional y teléfono del respectivo promotor o referente ambiental de cada entidad.	En cada cambio

Fuente: Elaboración propia con información tomada de la Guía General Decreto 400 de 2004.



En términos de coordinación de las actividades tendientes al mejor aprovechamiento de residuos sólidos en las entidades que conforman el Distrito Capital, si bien se cuenta con la guía anteriormente indicada, es preciso señalar que la misma está desactualizada en su marco legal, donde se hace referencia a disposiciones normativas derogadas o sustituidas por normas resientes, como es el caso de la Resolución 6416 de 2011 de la Secretaría Distrital de Ambiente subrogada por la Resolución 242 de 2014 *“Por la cual se adoptan los lineamientos para la formulación, concertación, implementación, evaluación, control y seguimiento del Plan Institucional de Gestión Ambiental –PIGA”*.

Igualmente, se observa la ausencia de normas de injerencia directa en la actividad de aprovechamiento, necesarias para garantizar la adecuada articulación de las políticas nacionales con las distritales, lo que sucede con el Decreto 596 de 2016 *“Por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones”*.

Del mismo modo, se evidencia la desarticulación de esta estrategia de gestión ambiental pública, con otros instrumentos de planificación que han venido siendo formulados a través de los años, es el caso del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS, adoptado a través del Decreto 495 de 2016, con las modificaciones que se realizaron a través del Decreto 652 de 2018.

Ahora bien, en lo que respecta al asesoramiento a las entidades distritales en el mejor aprovechamiento de sus residuos, no cuenta la UAESP con un instrumento de medición de las gestiones realizadas, así como de las solicitudes formales de acompañamiento que hayan sido requeridas por las mismas, únicamente se realiza el seguimiento a las jornadas de capacitación, sobre las que puntualizaremos más adelante.

Aunado a lo anterior, es necesario indicar que la guía para ejecutar lo ordenado en el Decreto 400 de 2004, sobre la que se ha venido haciendo referencia, no se encuentra publicada en la página web de la entidad, tampoco se tienen registros de socialización o comunicación de la misma a los promotores, referentes o gestores ambientales de las entidades públicas del Distrito.

### **Implementación de un programa de capacitación**

En la “Guía general para ejecutar lo ordenado en el decreto 400 de 2004 por el cual se impulsa el aprovechamiento eficiente de los residuos sólidos producidos en las entidades distritales”, en el numeral 5 se hace referencia al Programa de Capacitación, el cual responde al cuadro que se presenta a continuación:

**Tabla 7. Programa de capacitación propuesto para las entidades distritales**

Temas	Meses												N° Asist	Indicador: N° Asist/N° Emp*100
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
Artículo 79 de la Constitución Nacional	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
Acuerdo 79 de 2003 Concejo de Bogotá.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
Acuerdo 114 de 2003 Concejo de Bogotá.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
Decreto 400 de 2004 Alcaldía Mayor.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
Directiva 009 de 2003 Alcalde de Bogotá.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
Decreto 564 de 2012 Alcaldía de Bogotá.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
Programa Basura Cero	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
Prácticas con apoyo de la Organización de Recicladores	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
Presentación y discusión de los Indicadores de Gestión y Seguimiento al interior de la entidad.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
Teoría Ambientalista – Conversatorio	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		

Fuente: Guía General Decreto 400 de 2004.

Como se puede observar en la tabla anterior, los temas de capacitación sugeridos por la Unidad responden a normatividad desactualizada, así como al Programa Basura Cero, el cual se definió en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, y no se relaciona con el instrumento de planeación actual denominado Bogotá Mejor para Todos.

Aunado a lo anterior, la UAESP diseñó la “Guía para la formulación y adopción del programa de capacitación sobre el aprovechamiento de los residuos reciclables en las entidades distritales”, documento que en términos generales incluye los aspectos que se detallan en la siguiente tabla:

**Tabla 8. Descripción general de la guía para la formulación y adopción del programa de capacitación sobre aprovechamiento de residuos reciclables en las entidades distritales**

Aspecto	Descripción
Marco temático para el desarrollo de las capacitaciones en instituciones distritales.	Problemática ambiental, causas y retos sociales, económicos y políticos. Ética ambiental y el cuidado de sí mismo. Importancia, impacto y responsabilidades ambientales. Ética ciudadana, Derechos humanos Estado social de derecho y ambiente



Aspecto	Descripción
	<p>Fundamento y prácticas de la gestión y manejo de residuos sólidos aprovechables Manejo Integral de Residuos Sólidos y la Gestión de Aprovechamiento institucional Técnicas de separación y aprovechamiento.</p>
<p>Elementos pedagógicos para la sensibilización y formación de cultura ciudadana ambientalista.</p>	<p>Dimensiones pedagógica estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Énfasis en valoraciones éticas, sociales y derechos humanos.</li> <li>• Énfasis en valoraciones ambientales, sanitarias, calidad de vida.</li> <li>• Promoción de prácticas y hábitos para el manejo responsable de residuos sólidos domésticos</li> <li>• Metodologías y practicas pedagógicas</li> <li>• Recursos / medios pedagógicos</li> </ul>
<p>Elementos, variables e indicadores de formulación y evaluación</p>	<p>Elementos variables:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modalidades y temáticas o materias específicas que comprenden los eventos de capacitación.</li> <li>• Estrategias, campañas o eventos y recursos pedagógicos de comunicación y difusión educativos.</li> <li>• Población objetivo, detallando el tipo de vinculación y tamaño o cantidad de personas que en promedio semanal asisten o permanecen durante la jornada laboral normal.</li> <li>• Cobertura de las actividades formativas según áreas de gestión, sedes o subsedes desconcentradas territorialmente.</li> <li>• Intensidad o duración de la actividad y según tipo de capacitación que se efectúa.</li> <li>• Tipo y/o modalidad pedagógica y metodológica que se utiliza en el desarrollo de la capacitación.</li> <li>• Cronograma de planeamiento y control del desarrollo de las capacitaciones a cumplirse o cumplidas.</li> <li>• Cada capacitación debe prever una evaluación que efectúen los participantes, e igualmente, de la institución valorando la receptividad, interés y participación habida en el proceso de aprendizaje alcanzado.</li> </ul> <p>Indicadores de gestión y de evaluación, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No. de capacitaciones cumplidas según modalidades de capacitación y por temáticas previstas, comparada con el total de actividades de capacitación planeadas.</li> <li>• No. de personas capacitadas por temáticas sobre el total de personas objetivo previstas.</li> <li>• Total personas capacitadas respecto del total de personas de la población objetivo</li> </ul>



Aspecto	Descripción
	preestablecidas. Lo anterior, debe entenderse relacionadas por sedes o subsedes, en caso de su existencia, así como en su consolidado total de la entidad. <ul style="list-style-type: none"><li>No. de piezas comunicativas o de medios de información educativos difundidos por el No. de personas</li></ul>

Fuente: Elaboración propia con información tomada de la Guía General Decreto 400 de 2004.

Una vez revisada la documentación aportada por la UAESP respecto al cumplimiento de las actividades de capacitación a las entidades distritales se encuentra lo siguiente:

- En el 2016 se realizaron 30 capacitaciones a entidades del Distrito, a saber: Alcaldías Locales de Tunjuelito y Barrios Unidos, Escuela de Policía Metropolitana de Bogotá, Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON) Secretaria Distrital de Ambiente (SDA), Colegio Débora Arango, Colegio Rafael Núñez en la localidad de San Cristóbal y Colegio San Rafael.
- Para el 2017 la UAESP reportó las mismas capacitaciones que habían sido adelantadas en el año inmediatamente anterior.
- En el 2018 se llevaron a cabo 36 capacitaciones a entidades del Distrito, a saber: Alcaldías locales de Fontibón, Tunjuelito, San Cristóbal, Usaquen y Rafael Uribe Uribe; 18 Instituciones Educativas Distritales; Centro Memoria, Paz y Reconciliación, Super CADE Móvil en Plaza España, Usme, Santa Fé y San Bernardo y Plaza de los Artesanos.
- Los tópicos a tratar en las capacitaciones mencionadas responden a los temas que se presentan a continuación: Concientización en el manejo integral de residuos sólidos, consumo responsable, separación en la fuente, uso de puntos ecológicos, dignificación de la labor del reciclador, tarifa multiusuario y comparendo ambiental y código de policía. Igualmente, se realizan recorridos a las bodegas o estaciones de clasificación y aprovechamiento de residuos – ECA – con que cuenta el Distrito.
- En las actas y demás documentos que demuestran el desarrollo de las referidas capacitaciones, no se demuestra la implementación de la metodología propuesta por la UAESP en los instrumentos de planificación a los que se hizo alusión anteriormente, así como en los contenidos por ellos propuestos, lo que indica la presunta dicotomía existente entre dichos instrumentos y las actividades que se desarrollan en la práctica.
- De acuerdo a lo evidenciado en los informes presentados por las entidades distritales, sólo dos (Instituto Distrital de Recreación y Deporte y la Secretaría Distrital de la Mujer) hacen referencia al cumplimiento de las actividades en qué se concentra el Plan de Capacitación, pero tampoco se evidencia el

empleo de las metodologías, guías, temáticas y lineamientos elaborados por la UAESP para el efecto.

### **Elaboración del cronograma de desarrollo y verificación de metas**

La UAESP informa sobre la existencia del cronograma de desarrollo de capacitaciones, de un lado se cuenta con el cronograma de la Guía General del Decreto 400 de 2004, que se establece como lineamiento para las entidades, a efectos de garantizar la profundización y conocimiento en temas normativos relacionados con el aprovechamiento de residuos sólidos; igualmente existe el cronograma que determina las actividades a desarrollar por el equipo de pedagogía de la entidad.

Frente al primero, se observa que ninguna de las entidades distritales está cumpliendo con el mismo, según la información que reportan trimestral, semestral y anualmente a la Unidad.

En lo que respecta al segundo, se evidencia que el mismo responde a todas las actividades que desarrolla el equipo de pedagogía de la entidad, tanto para entidades públicas como privadas y de la ciudadanía en general.

### **Creación de indicadores de gestión**

En atención a lo informado en visitas administrativas realizadas por este Ente de Control a la UAESP, y de acuerdo con la documentación obtenida en el desarrollo de las mismas, se pudo evidenciar que la Unidad no realiza el seguimiento a los indicadores de gestión definidos en la Guía del Decreto 400 de 2004, con miras a medir la eficacia de las actividades desarrolladas al interior de cada una de las entidades que conforman el Distrito Capital, para mejorar el aprovechamiento de residuos sólidos.

Para el efecto, se informó por parte de la mencionada entidad, sobre la existencia de un indicador denominado usuarios concientizados por tipo de acuerdo al catastro, con las siguientes características:

**Tabla 9. Características del indicador de usuarios concientizados por tipo de acuerdo al catastro.**

<b>Objetivo del indicador</b>	Medir el Número de Usuarios concientizados por tipo de acuerdo al catastro
<b>Variable</b>	Nº de Usuarios concientizados por tipo de acuerdo al catastro / Catastro de usuarios del servicio de aseo
<b>Explicación de la variable</b>	Cantidad de usuarios concientizados en la separación en la fuente, consumo responsables y producción limpia / Base de



	datos del total de usuarios del servicio de aseo
<b>Fuente de la información</b>	Catastro de usuarios de la empresa de acueducto y alcantarillado
<b>Medición</b>	Efectividad en la periodicidad mensual

Fuente: Elaboración propia con información tomada de la Hoja de Vida del Indicador.

Como se puede observar, el indicador en referencia hace alusión a la labor de concientización llevada a cabo por la UAESP en la ciudadanía en general, pero sin que se realice o sea posible discriminar el cumplimiento de esta actividad en los funcionarios públicos que es el grupo de interés cuando se trata de realizar la verificación del cumplimiento del Decreto 400 de 2004.

Así las cosas, se concluye que con el indicador informado, no es posible verificar el cumplimiento de los principios que guían las disposiciones contenidas en el Decreto 400, a saber:

- a. La formación de los servidores públicos de las entidades distritales.
- b. La sostenibilidad de la estrategia, su prolongación en el tiempo y el logro de las metas que supone el proceso de aprovechamiento en las entidades del Distrito Capital.
- c. La innovación, su permanencia en el tiempo y ajuste frente a las necesidades que se vayan originando en el camino.
- d. La eficacia del soporte técnico y del empleo de los medios idóneos para el efecto.
- e. La participación de los servidores y las entidades distritales en la formulación de sugerencias que consideren convenientes a fin de hacer viable las acciones enfocadas a la correcta obtención de las metas propuestas al interior de cada entidad.
- f. El liderazgo de las entidades distritales, motivando y dando ejemplo en las cuestiones propias del aprovechamiento.
- g. La socialización de las experiencias con las entidades del sector privado que se han interesado o se interesen en el desarrollo de los objetivos, mecanismos y metas adoptados en el instrumento jurídico en estudio.

En este punto, es necesario indicar que en la “Guía general para ejecutar lo ordenado en el decreto 400 de 2004 por el cual se impulsa el aprovechamiento eficiente de los residuos sólidos producidos en las entidades distritales” se encuentran definidos los indicadores que se presentan a continuación:

**Tabla 10. Indicadores de la Guía del Decreto 400 de 2004.**

<b>Indicador</b>	<b>Fórmula</b>
Campañas de sensibilización.	$\text{N}^\circ \text{ de campañas realizadas} / \text{N}^\circ \text{ campañas programadas} * 100$
Capacitación	$\text{N}^\circ \text{ servidores públicos capacitados} / \text{Población total equipamientos de la entidad} * 100$



Recipientes	$\text{N}^\circ$ de recipientes dispuestos / $\text{N}^\circ$ recipientes requeridos en los equipamientos de la entidad * 100
Caracterización de residuos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantidad de papel separado / cantidad total de material aprovechado *100</li> <li>• Cantidad de cartón separado / cantidad total de material aprovechado *100</li> <li>• Cantidad de vidrio separado / cantidad total de material aprovechado</li> <li>• Cantidad de plástico separado / cantidad total de material aprovechado *100</li> <li>• Cantidad de metal separado / cantidad total de material aprovechado *100</li> <li>• Cantidad de otros materiales separados / cantidad total de material aprovechado *100</li> </ul>
Relación entre cantidades trimestrales	$(\text{Cantidad de material separado trimestre actual} / \text{Cantidad de material separado trimestre anterior} * 100) - 100$
Separación de cantidades totales de residuos generados entre un período y otro	$(\text{Cantidad total de material generado en el trimestre actual} / \text{cantidad total de material generado en el trimestre anterior} * 100) - 100$
Separación en la fuente per cápita	Cantidad de material trimestral separado en la fuente / $\text{N}^\circ$ de servidores públicos.
Inclusión social	$\text{N}^\circ$ de recicladores directamente beneficiados con los materiales separados en la fuente.
PAI Implementados	$\text{N}^\circ$ de equipamientos con PAI implementado / $\text{N}^\circ$ de equipamientos de la entidad * 100
Frecuencia	$\text{N}^\circ$ de dependencias con frecuencias de recolección / $\text{N}^\circ$ de dependencias de la entidad * 100

Fuente: Elaboración propia con información tomada de la Hoja de Vida del Indicador.

## Seguimiento y evaluación de los indicadores creados

Como se precisó en el aparte anterior, únicamente se está realizando la medición de un indicador que responde a la gestión de campañas de sensibilización (número de usuarios sensibilizados), sin que permita diferenciar a los servidores públicos que, en el marco de lo establecido en el Decreto 400 de 2004, reciben inducción sobre el aprovechamiento de residuos sólidos en el Distrito.

Del mismo modo, y a pesar de haber sido definidos algunos indicadores en la Guía del Decreto 400 de 2004, los cuales se presentaron en la tabla anterior, se evidencia que los mismos no están siendo verificados por la Unidad, así como por todas las entidades del Distrito, encontrando que únicamente catorce (14) entidades reportan esta información a la UAESP, en sus informes trimestrales, semestrales y anuales. Al respecto, es importante señalar que no se encontraron requerimientos dirigidos a las entidades del Distrito que presentaron la información incompleta, para que atendieran los presupuestos establecidos en la Guía del Decreto 400 y realizaran el seguimiento y evaluación a los indicadores propuestos en el mencionado instrumento.



## **Coordinación y asesoramiento a las entidades del Distrito en la adopción del Plan de Acción Interno**

Como se ha venido señalando en el desarrollo de este capítulo, la Unidad cuenta con la “Guía general para ejecutar lo ordenado en el decreto 400 de 2004 por el cual se impulsa el aprovechamiento eficiente de los residuos sólidos producidos en las entidades distritales”, en dicho instrumento están definidos los lineamientos con los cuales la UAESP coordina el cumplimiento de lo establecido en el mencionado decreto.

Sin embargo, no se cuenta con soportes de socialización del mencionado instrumento, así como de todos los lineamientos definidos para el efecto por parte de la Unidad, igualmente no existen registros de asesoramiento concreto a las entidades del Distrito en la adopción del Plan de Acción Interno.

## **Aprobación de los Planes de Acción Internos**

Teniendo en cuenta que, de acuerdo a lo definido en el Decreto 400 de 2004, la Unidad está en la obligación de aprobar los Planes de Acción Internos (PAI) de cada una de las entidades distritales, se evidenció en el desarrollo de la presente veeduría que la mencionada entidad presuntamente no atiende este deber, toda vez que no suministró los soportes que demuestran la notificación oficial de aprobación de los PAI presentados por las entidades del Distrito en las vigencias 2015, 2016 y 2017, objeto de la presente revisión a la gestión.

De acuerdo a lo anteriormente evidenciado, se puede concluir que los instrumentos de gestión diseñados para dar cumplimiento a las prerrogativas del Decreto 400 de 2004, previsiblemente están desactualizados en términos de articulación con otros instrumentos de gestión, así como con los lineamientos legislativos recientemente formulados.

Del mismo modo, se evidencia que la Unidad, como entidad coordinadora de la actividad de aprovechamiento en el Distrito, no está ejecutando todas las obligaciones que tiene a su cargo, lo que incide en la carencia de control y seguimiento a las entidades públicas en lo concerniente al deber de aprovechar la mayor cantidad de residuos reciclables, conducta que va en contravía de los preceptos constitucionales establecidos a favor de la población recicladora de oficio de Bogotá, así como en el fortalecimiento de la cultura ciudadana en general, toda vez que no se está garantizando que desde las entidades públicas del Distrito se haga todo lo posible por educar y dar ejemplo a todos los bogotanos sobre el modo en el que se debe realizar la separación de residuos, su aprovechamiento y gestión.



En atención a lo informado por la UAESP, dar cumplimiento al papel de ente coordinador del aprovechamiento en Bogotá ha sido una tarea difícil toda vez que no cuentan con mecanismos coercitivos que obliguen a las demás entidades públicas a atender los preceptos jurídicos definidos al respecto. En este punto, se considera oportuno recordar la obligación de denuncia que recae en los servidores públicos, cuando se tiene conocimiento de contravenciones y faltas disciplinarias, precisamente en lo que respecta a la inobservancia de los deberes legales de las entidades del Distrito, se cuenta con la posibilidad de informar a la Autoridad Ambiental para que adelante las investigaciones y procesos sancionatorios del caso frente al incumplimiento de esta normativa de carácter ambiental, así como ante las oficinas de Control Interno Disciplinaria de cada una de las entidades reueltas a atender las obligaciones definidas en el Decreto 400 de 2004.



## RESULTADOS

Una vez evacuados los capítulos que conforman esta revisión a la gestión, se evidencian una serie de resultados, que se resumen a continuación:

1. Se observa desarticulación de las políticas nacionales con las distritales, en los diversos instrumentos establecidos por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, los cuales se encuentran desactualizados en su marco legal.
2. Se evidencia la desarticulación de la estrategia de gestión ambiental pública de aprovechamiento de residuos sólidos en las entidades distritales, con otros instrumentos de planificación que han venido siendo formulados a través de los años, es el caso del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS, adoptado a través del Decreto 495 de 2016, con las modificaciones que se realizaron a través del Decreto 652 de 2018.
3. En lo que respecta al asesoramiento a las entidades distritales en el mejor aprovechamiento de sus residuos, no cuenta la UAESP con un instrumento de medición de las gestiones realizadas por cada una de las entidades del Distrito que dé cuenta del cumplimiento de los principios y del objeto de las disposiciones normativas aplicables.
4. La UAESP no tiene publicada en su página web la información que permita guiar a las entidades distritales en el cumplimiento de sus obligaciones normativas en términos de aprovechamiento. Igualmente, se observa que no emplea los canales de comunicación definidos con los promotores o gestores ambientales, para garantizar el cumplimiento del Decreto 400 de 2004.
5. Los temas de capacitación sugeridos por la Unidad responden a normatividad desactualizada, así como al Programa Basura Cero, el cual se definió en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, y no se relaciona con el instrumento de planeación actual denominado Bogotá Mejor para Todos.
6. Menos de la mitad de las entidades del Distrito cumplen con sus obligaciones de reporte de las actividades que adelantan en pro del aprovechamiento y la segregación adecuada de residuos.
7. La UAESP no cuenta con un sistema de indicadores confiables que den cuenta sobre la eficiencia y eficacia del aprovechamiento de los RS, dado que el indicador planteado mide el universo de usuarios concientizados por tipo de acuerdo al catastro, por lo que con los resultados que arroja no es posible verificar el cumplimiento de los principios que guían las disposiciones contenidas en el Decreto 400 de 2004.



8. La UAESP, únicamente está realizando la medición de un indicador que responde a la gestión de campañas de sensibilización (número de usuarios sensibilizados), sin que permita diferenciar a los servidores públicos y medirlos en el cumplimiento de sus obligaciones legales en términos de aprovechamiento.
9. A pesar de haber sido definidos algunos indicadores en la Guía del Decreto 400 de 2004, se evidencia que los mismos no están siendo verificados por la Unidad, así como por todas las entidades del Distrito, encontrando que únicamente catorce (14) entidades reportan esta información a la UAESP.
10. La Secretaría Distrital de Ambiente como Autoridad Ambiental, omite el deber en verificar el cumplimiento de todas las disposiciones ambientales vigentes, siendo una de ellas el Decreto 400 de 2004.
11. En las actas y demás documentos que demuestran el desarrollo de las capacitaciones, no se demuestra la implementación de la metodología propuesta por la UAESP en los instrumentos de planificación que desarrollan el Decreto 400 de 2004, así como en los contenidos por ellos propuestos, lo que indica la presunta dicotomía existente entre dichos instrumentos y las actividades que se desarrollan en la práctica, así como su presumible grado de desactualización.
12. Sobre los informes presentados por las entidades distritales, sólo dos (Instituto Distrital de Recreación y Deporte y la Secretaría Distrital de la Mujer) hacen referencia al cumplimiento de las actividades en qué se concentra el Plan de Capacitación, pero tampoco se evidencia el empleo de las metodologías, guías, temáticas y lineamientos elaborados por la UAESP para el efecto.
13. Se pudo evidenciar que la Unidad no realiza el seguimiento a los indicadores de gestión definidos en la Guía del Decreto 400 de 2004, con miras a medir la eficacia de las actividades desarrolladas al interior de cada una de las entidades que conforman el Distrito Capital, para mejorar el aprovechamiento de residuos sólidos en su interior.
14. No se cuenta con soportes de socialización de la *“Guía que impulsa el aprovechamiento eficiente de los residuos sólidos producidos en las entidades distritales”*, así como, de todos los lineamientos definidos para el efecto por parte de la Unidad, igualmente no existen registros de asesoramiento concreto a las entidades del Distrito en la adopción del Plan de Acción Interno.



15. La UAESP, presuntamente no atiende el deber de aprobar los Planes de acción Internos de las entidades del Distrito; toda vez que no suministró los soportes que demuestran la notificación oficial de aprobación de los PAI presentados por las entidades del Distrito en las vigencias 2015, 2016 y 2017, objeto de la presente revisión a la gestión.
16. Los instrumentos de gestión diseñados para dar cumplimiento a las prerrogativas del Decreto 400 de 2004, previsiblemente están desactualizados en términos de articulación con otros instrumentos de gestión, así como con los lineamientos legislativos recientemente formulados.
17. La UAESP, como entidad coordinadora de la actividad de aprovechamiento en el Distrito, no está ejecutando todas las obligaciones que tiene a su cargo, lo que incide en la carencia de control y seguimiento a las entidades públicas en lo concerniente al deber de aprovechar la mayor cantidad de residuos reciclables.
18. De acuerdo a lo informado por la UAESP, dar cumplimiento al papel de ente coordinador del aprovechamiento en Bogotá ha sido una tarea difícil en atención a que no cuentan con mecanismos coercitivos que obliguen a las demás entidades públicas a atender los preceptos jurídicos definidos al respecto, pero tampoco ha realizado el respectivo traslado a la autoridad ambiental o a las Oficinas de Control Interno Disciplinario de las entidades incumplidas.

## TÉRMINOS Y DEFINICIONES

### Siglas

**ECA:** Estación de Clasificación y Aprovechamiento

**IDIPRON:** Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud

**IDPAC:** Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal

**IDRD:** Instituto Distrital de Recreación y Deporte de Bogotá

**OPEL:** Oficina de Participación, Educación y Localidades de la Secretaría Distrital de Ambiente

**PAI:** Plan de Acción Interno

**RAEES:** Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos

**SDA:** Secretaría Distrital de Ambiente

**UAESP:** Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos