

INFORME NACIONAL SOBRE EL PESAJE Y REGISTRO DE LAS CANTIDADES DE RESIDUOS EFECTIVAMENTE APROVECHADOS DE LOS PRESTADORES DE LA ACTIVIDAD DE APROVECHAMIENTO

2018



PROYECTO MEJORAMIENTO DE LOS NIVELES DE INCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN RECICLADORA DE OFICIO A NIVEL NACIONAL

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Natasha Avendaño García
Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios

Ligia Bibiana Guerrero Peñarete
Superintendente Delegado para Acueducto, Alcantarillado y Aseo (E)

Luisa Fernanda Camargo Sánchez
Directora Técnica de Gestión de Aseo (E)

William García Machado
Líder Proyecto de Inversión

Colaboradores:

Sonia Gallo Murcia
Yefferson Altamiranda Buitrago
Mario Obando Arboleda
Tatiana Buitrago

Profesionales Dirección Técnica de Gestión de Aseo

Todos los derechos reservados ©
Edición No. 1
Elaborado: diciembre 2018

Índice de contenido

1.	Introducción	7
2.	Reporte de las Toneladas Efectivamente Aprovechadas	9
2.1	Formato Toneladas aprovechadas	9
2.2	Facturas emitidas	10
3.	Proceso de verificación contable de la información reportada en el Formato Toneladas Aprovechadas.....	11
3.1	Historia	11
3.2	Proceso de verificación actual de la información reportada en el Formato Toneladas Aprovechadas.....	12
4.	Reporte de las toneladas efectivamente aprovechadas.....	14
5.	Resultados	24
5.1	Revisión contable de soportes del Formato de Toneladas Aprovechadas previo a la publicación.	24
5.2	Revisión contable de la información reportada en el Formato Toneladas Aprovechadas y sus soportes	25
5.3	Acciones	26
6.	Inspección y vigilancia	28
6.1	Lineamientos del modelo de inspección, vigilancia y control.....	28
6.2	Procedimiento para la inspección y priorización de prestadores	30
6.3	Oficios por IVC.....	31
6.4	Registro del procedimiento en SIGME	32
7.	Retos.....	33
8.	Conclusiones.....	35
9.	Bibliografía	37

Índice de tablas

Tabla 1 Información Formato Toneladas Aprovechadas	10
Tabla 2 Primera sección de la matriz diligenciada por el equipo contable.....	13
Tabla 3 Segunda sección de la matriz diligenciada por el equipo contable.....	13
Tabla 4 Información de toneladas, prestadores y áreas de prestación para 2017 y 2018	16

Índice de gráficas

Gráfica 1 Toneladas efectivamente aprovechadas reportadas 2016-2018	14
Gráfica 2 Toneladas aprovechadas por origen de residuos	15
Gráfica 3 Distribución de las toneladas aprovechadas por familia de material reportadas en 2018.....	18
Gráfica 4 Distribución de toneladas aprovechadas por familia de material (reporte SUI).	19
Gráfica 5 Distribución de residuos por familia de material (Caracterización UAESP).....	19
Gráfica 6 Distribución de materiales de la familia de Papel y cartón reportados en 2018.	21
Gráfica 7 Distribución de materiales de la familia de metales reportados en 2018.....	22
Gráfica 8 Distribución de materiales de la familia de plásticos reportados en 2018.....	23
Gráfica 9 Número de alertas identificadas en la revisión contable previa a la publicación.	24

Índice de figuras

Figura 1 Clasificación de los departamentos del país, según el reporte de toneladas aprovechadas en 2018.	17
--	----

1. Introducción

A través del Decreto 596 de 2016 y la Resolución 276 de 2016, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentó el esquema operativo de la actividad de aprovechamiento y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio como prestadores de dicha actividad.

A partir de la reglamentación de la actividad de aprovechamiento, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD - le corresponde (i) brindar la plataforma para el registro de los prestadores de aprovechamiento (Registro Único de Prestadores RUPS), (ii) proveer el sistema para el reporte de la información requerida para la remuneración vía tarifa de la actividad de aprovechamiento, lo que incluye entre otros aspectos, el material efectivamente aprovechado (a través del SUI - Sistema Único de Información de servicios públicos domiciliarios administrado por la SSPD), y (iii) ejercer las funciones vigilancia, inspección y control.

A diferencia de otros servicios públicos y actividades complementarias de los mismos, la actividad de aprovechamiento presenta particularidades en el cálculo y cobro de la tarifa a los usuarios, ya que el valor tarifario se calcula teniendo en cuenta la información de toneladas efectivamente aprovechadas que los prestadores reportan en el SUI, y además, el valor de la tarifa es calculado y recaudado por el prestador de recolección y transporte de material no aprovechables mediante facturación integral.

La metodología para el cálculo de la tarifa para prestadores del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5000 suscriptores fue establecida por la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico a través de la Resolución CRA 720 de 2015. Para el caso de prestadores que atienden municipios de menos de 5000 suscriptores, el cálculo de la tarifa debe considerar lo estipulado por la Resolución CRA 832 de 2018, la cual modifica las Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005 y 482 de 2009, e incluye en su contenido la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo.

Con el fin de atender las particularidades que presenta la actividad de aprovechamiento, en el año 2017 la SSPD inició el Proyecto de inversión: *MEJORAMIENTO DE LOS NIVELES DE INCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN RECICLADORA DE OFICIO A NIVEL NACIONAL* con el cual se ha brindado un acompañamiento a las organizaciones de recicladores en formalización.

Desde el proyecto, se realizan las actividades competentes de la SSPD frente a la inspección y vigilancia de los prestadores de la actividad de aprovechamiento, en defensa de los usuarios en el marco del servicio público domiciliario de aseo, tal y como lo establece la Ley 142 de 1994.

Con el fin de evitar cualquier afectación al usuario de la actividad de aprovechamiento y teniendo en cuenta que la tarifa se calcula según la cantidad de residuos aprovechados, es de vital importancia analizar el reporte de Toneladas Efectivamente Aprovechadas realizado por los prestadores en el SUI, por tal razón, el Proyecto estableció tres estrategias encaminadas a la revisión de la información de dicho reporte y de las facturas de venta soporte del mismo.

La primera estrategia consiste en una revisión mensual de la información reportada por los prestadores para verificar la calidad de la misma, y no efectuar la publicación en el SUI en el caso de existir reportes de prestadores que no cumplieran con los requisitos.

La segunda estrategia se lleva a cabo con el fin de revisar y comparar los Formatos de Toneladas Aprovechadas con los del soporte de venta. Para llevar a cabo esta comparación, se estableció un sistema de revisión de la información histórica reportada por los prestadores, donde la identificación de irregularidades conlleva a la evaluación de méritos para la apertura de procesos de investigación. Es importante tener en cuenta que, dentro del proceso de comercialización de materiales aprovechables, se llevan a cabo las transacciones de mercado de estos y dado las múltiples transacciones entre los actores de la actividad de aprovechamiento, la identificación de anomalías en las transacciones de mercado es equivalente a monitorear el mercado de dicha actividad.

La tercera y última estrategia, consiste en el desarrollo de un módulo en el SUI para el cargue de toneladas aprovechadas, que tiene en cuenta la experiencia y el aprendizaje adquirido desde que inició el acompañamiento en la realización del cargue, para el mejoramiento de los reportes de información y su respectiva revisión.

Este informe presenta el estado del reporte de las toneladas efectivamente aprovechadas en el país y su respectivo análisis, las estrategias de inspección y vigilancia establecidas y llevadas a cabo por el proyecto, así como los resultados obtenidos, y finalmente, presenta retos futuros y conclusiones sobre el trabajo realizado.

2. Reporte de las Toneladas Efectivamente Aprovechadas

Según lo establecido en el artículo 8 de la Resolución No. 276 de 2016, las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento deberán reportar al SUI, dentro de los primeros tres (3) días hábiles del mes, la siguiente información (i) toneladas mensuales efectivamente aprovechadas generadas por usuarios no aforados en su área de prestación (ton/mes), (ii) total de toneladas mensuales efectivamente aprovechadas generadas por usuarios aforados, en su área de prestación (ton/mes), y (iii) número de suscriptores aforados de aprovechamiento en el área de prestación, discriminando por tipo y uso.

Las toneladas efectivamente aprovechadas deben reportarse a través del cargue de un formato soportado por un documento en PDF que contenga las facturas de venta correspondientes al periodo objeto del reporte. Lo anterior, con el fin de garantizar que el pago del valor de la tarifa se efectúe a la persona jurídica que efectivamente prestó el servicio y se encuentre registrada en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos - RUPS - de la SSPD.

2.1 Formato Toneladas aprovechadas

Teniendo en cuenta la Resolución SSPD 20161300037055 de 2016¹, este formato permite cargar las toneladas efectivamente aprovechadas en el mes correspondiente al periodo de reporte por parte del prestador de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo. La información que debe contener se describe a continuación:

¹ Derogada por la Resolución SSPD No. 20184300130165 de 2018. Los reportes de los periodos que se presenten hasta la entrada en vigencia del aplicativo de aprovechamiento (febrero 2019), deberán realizarse en el formato “Toneladas Aprovechadas” dispuesto en el anexo de la Resolución SSPD 20161300037055 del 31 de agosto de 2016. (Parágrafo 3 artículo 2 de la Resolución SSPD No. 20184300130165 de 2018)

Tabla 1 Información Formato Toneladas Aprovechadas

NUECA
Número de factura
Fecha expedición factura
Tipo identificación comprador
Número identificación comprador
Digito verificación NIT comprador
Nombre comprador
¿El material vendido fue entregado a otra ECA?
Departamento de origen de los residuos aprovechados (código DANE)
Municipio de origen de los residuos aprovechados (código DANE)
Origen residuos aprovechados
Tipo de material
Toneladas aprovechadas en ton
Valor facturado antes de IVA en pesos
IVA en pesos
Valor facturado con IVA en pesos

2.2 Facturas emitidas

Para poder certificar en el SUI el reporte del formato de Toneladas Efectivamente aprovechadas, el prestador debe reportar las facturas o documentos legalmente válidos en formato PDF o TIF los cuales soportan la venta del material efectivamente aprovechado.

3. Proceso de verificación contable de la información reportada en el Formato Toneladas Aprovechadas

3.1 Historia

Desde 2017, se conformó un equipo de trabajo del Proyecto, compuesto por contadores públicos para el análisis contable de la información reportada por los prestadores de la actividad de aprovechamiento en el Formato de Toneladas Aprovechadas.

Con el fin de establecer un procedimiento de revisión y análisis de la información reportada al SUI, en 2017 se llevó a cabo un ejercicio piloto que consistió en revisar de manera aleatoria el 18% de la información reportada 6 organizaciones para los períodos de abril y diciembre de 2016 y de marzo y mayo de 2017. La metodología empleada para la revisión se explica en el siguiente capítulo.

Este ejercicio piloto permitió identificar que sólo el 41% de las toneladas reportadas por las organizaciones estaban soportadas por facturas y el porcentaje restante correspondía a documentos como tickets, remisiones, planillas, orden de recolección, información en Excel, entre otros. Por otro lado, solo el 17% de las transacciones analizadas aleatoriamente estaban soportadas por una factura propia, es decir, emitida por el prestador registrado ante la Superintendencia, y que cumplían con los requisitos legales establecidos por la Dirección de Impuestos de Aduanas Nacionales - DIAN.

Las alertas identificadas en esta revisión fueron socializadas con las 6 organizaciones de recicladores de oficio a través de presentaciones y, posteriormente, se envió un requerimiento escrito solicitando la reversión voluntaria de la información de toneladas cargada en el SUI que tenía algún error.

Por los resultados obtenidos, se revisó la información de 4 asociaciones adicionales con el objetivo de determinar si estos mismos errores se estaban replicando. En este escenario se analizó aleatoriamente el 18% de los registros de cuatro períodos de reporte y se encontró nuevamente un número elevado de facturas de terceros y soportes de ventas que no eran facturas.

Por esta razón, se decidió analizar la totalidad de las organizaciones que habían certificado toneladas aprovechadas hasta el período de junio de 2017. En total, se revisó la información de 93 organizaciones, 60 de Bogotá y 33 de país, encontrando que 12 anexaban documentos que no correspondían a facturas y 11 tenían soportes emitidos por terceros. Dado que 9 prestadores incurrían en ambas prácticas, se identificaron 13 prestadores en total que generaban alerta. Por otro lado, 46 organizaciones presentaron diferencias entre la información cargada en el SUI y los soportes en PDF, y 21, presentaron errores relacionados con las toneladas aprovechadas reportadas.

Posteriormente, 12 de las 13 organizaciones que presentaron soportes de terceros o documentos diferentes a facturas, fueron citadas a una reunión de socialización de hallazgos en las instalaciones de la SSPD. Allí, se les explicó el proceso de revisión realizado y los errores encontrados respecto a la titularidad y tipo de soportes de venta. Posteriormente, se envió un oficio solicitándoles la reversión de información reportada en el SUI asociada al cargue de toneladas aprovechadas con el fin de corregir los errores evidenciados.

Consecutivamente, se envió un oficio solicitando la reversión de la información que tenía errores a las 12 asociaciones con quienes se habían hecho las reuniones de socialización (11 de Bogotá y 1 de Tolima). Seis (6) asociaciones respondieron que iban a reversar la información completamente, (5) asociaciones indicaron que la iban a reversar parcialmente y una informó que no iba a realizar ningún procedimiento.

3.2 Proceso de verificación actual de la información reportada en el Formato Toneladas Aprovechadas

El proceso actual de verificación que lleva a cabo el equipo contable ha tenido algunos ajustes desde su implementación al inicio del proyecto. Dichos ajustes han permitido mejorar la identificación de alertas en la información reportada por las organizaciones y de esta forma, tomar acciones pertinentes según las competencias de la SSPD.

El proceso de revisión consiste en la revisión mensual de soportes y en la revisión de períodos históricos, como se describe a continuación:

Revisión mensual:

Con el objetivo de verificar la información del reporte mensual de toneladas aprovechadas en el SUI, el equipo de contadores del proyecto hace una revisión de los soportes en PDF que acompañan el formato de excel de toneladas aprovechadas, los cuales son reportados por los prestadores los primeros tres días hábiles del mes.

La revisión contable se hace teniendo en cuenta dos indicadores i) soportes de terceros y ii) soportes que no son facturas

Teniendo en cuenta que el formato de excel y los soportes son reportados por los prestadores los primeros tres días hábiles de cada mes, el cuarto día hábil el equipo contable revisa los soportes en PDF y genera un documento de alertas donde se indican los prestadores con soportes de terceros y/o soportes que no son facturas.

Las alertas identificadas son enviadas a la Dirección Técnica de Gestión de Aseo para bloquear y excluir a los prestadores de la publicación del mes revisado.

Revisión de períodos históricos:

El equipo de contadores realiza una revisión a profundidad de la información histórica cargada al SUI en el cargue de toneladas aprovechadas a través de la comparación del archivo de Excel con el PDF del soporte de venta, del análisis del precio unitario del material aprovechable y del análisis contable y financiero de las facturas.

Para ello, se descarga la información reportada por los prestadores en el SUI, la cual consiste en una matriz de 16 campos tal y como se mostró en la Tabla 1 Información Formato Toneladas Aprovechadas.

Posteriormente, se diligencia una matriz de 22 campos, organizados en dos secciones. La primera sección es diligenciada por el contador teniendo en cuenta la información de soportes de venta en PDF con el objetivo de detectar diferencias respecto a la información que el prestador reportó.

La primera sección incluye la siguiente información:

Tabla 2 Primera sección de la matriz diligenciada por el equipo contable

Tipo de soporte
Titular de la factura
Titular (propia o terceros)
Página del PDF
Número de factura
Fecha de expedición factura
Tipo identificación comprador
Número identificación comprador
Dígito verificación NIT comprador
Nombre comprador
Nombre del material como aparece en la factura
Tipo de material
Toneladas aprovechadas en ton
Valor facturado antes de IVA en pesos
IVA en pesos
Valor facturado con IVA en pesos

En la segunda sección, el contador calcula el precio unitario del material comercializado e indica si el soporte de venta es ilegible, tiene enmendaduras en la fecha, en la cantidad y/o en el precio. Finalmente, se indica cualquier observación identificada.

Tabla 3 Segunda sección de la matriz diligenciada por el equipo contable

Valor unitario del producto	Marcar con una x si aplica				Observaciones
	La factura no es legible	Enmendadura en fecha	Enmendadura en cantidad	Enmendadura en precio	

Con base en la matriz descrita anteriormente, se genera un informe de alertas y se solicita al prestador que realice la reversión de la información que presenta errores. Si el prestador no se acoge a este proceso, se inicia un proceso investigativo denominado averiguación preliminar donde se adjuntan todas las evidencias de los errores evidenciados en el reporte de información al SUI.

4. Reporte de las toneladas efectivamente aprovechadas

Según la publicación del mes de noviembre de 2018, de enero a octubre se reportaron 767.137 toneladas aprovechadas al SUI por 232 prestadores de la actividad de aprovechamiento, y con respecto al 2017, hubo un incremento del 44,8% en el valor de las toneladas reportadas en dicho período (529.517) y del 37,2% en los prestadores que realizaron el reporte de la información (169).

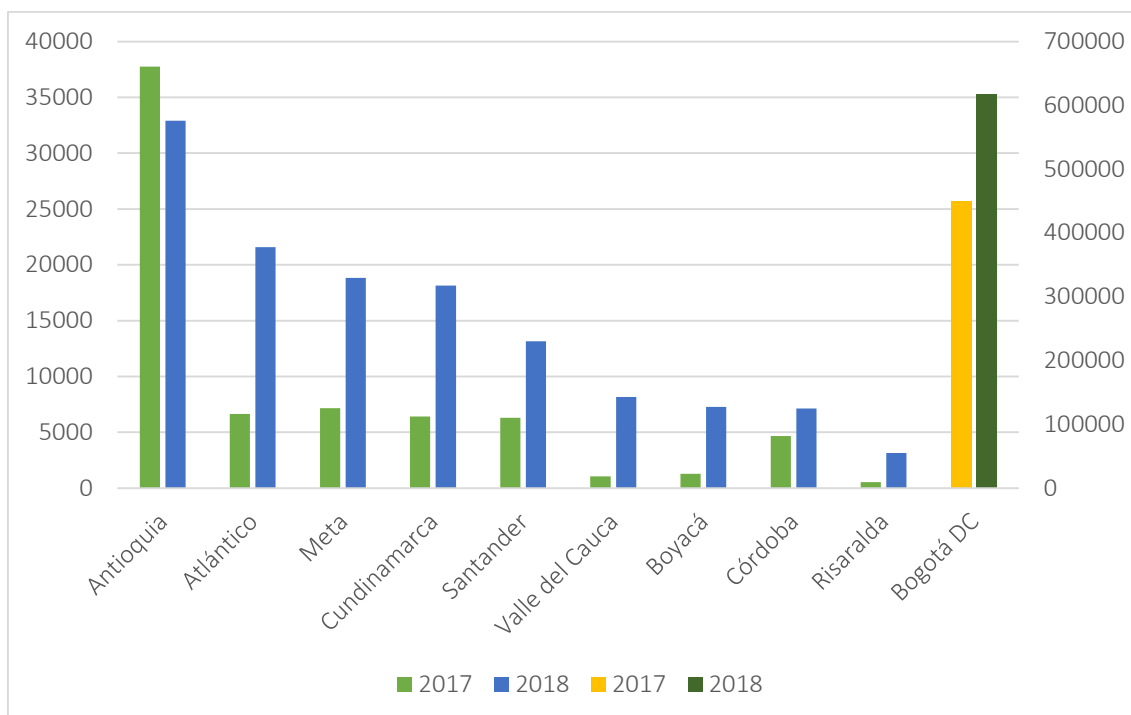
El reporte de toneladas efectivamente aprovechadas ha tenido una tendencia creciente desde 2016, sin embargo, el crecimiento más significativo con respecto al tiempo se dio entre enero y mayo de 2017.

Gráfica 1 Toneladas efectivamente aprovechadas reportadas 2016-2018



El lugar de origen de residuos aprovechados con mayor participación a nivel nacional es Bogotá, al haber hecho el reporte del 84,8% de las toneladas aprovechadas en 2017 y el 80% de 767.137 toneladas reportadas en 2018. En segundo lugar, se encuentra el departamento de Antioquia con el 4,29%, le sigue Atlántico con 2,81%, Meta reportó el 2,45% de las toneladas aprovechadas del país, el 2,36% fue reportado por Cundinamarca, Santander con 1,72%, Valle del Cauca reportó 1,07%, Boyacá 0,95%, Córdoba con el 0,93% de la totalidad del reporte y en décimo lugar se encuentra el departamento de Risaralda, reportando el 0,41% en 2018.

Gráfica 2 Toneladas aprovechadas por origen de residuos²



En 2017, el cargue de toneladas efectivamente aprovechadas fue realizado por 169 prestadores de la actividad de aprovechamiento y relacionó 53 municipios registrados como áreas de prestación en todo el territorio nacional, mientras que para el 2018, 232 prestadores hicieron el reporte de información para 70 municipios del país.

En 2018, se incrementó el número de municipios registrados como áreas de prestación en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Cundinamarca, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño y Risaralda. Esto puede deberse a que, durante este año, las áreas priorizadas para brindar asistencia técnica preferencial se encuentran localizadas en estos departamentos, entonces las actividades de capacitación, talleres y actividades de socialización de información relacionada con la actividad de aprovechamiento pudieron haber motivado a otras organizaciones para inscribirse como prestadores y hacer el cargue de toneladas efectivamente aprovechadas.

Para 2018, en los departamentos de Amazonas, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Cesar, Córdoba, Huila, Quindío, Santander, Tolima y Valle del Cauca el número de áreas de prestación se mantuvo constante.

Además, para ese mismo año, se inscribió un nuevo prestador en cada uno de los siguientes departamentos: Arauca, Casanare, Guaviare y Norte de Santander.

A continuación, se presenta el valor de toneladas efectivamente aprovechadas, prestadores activos y áreas de prestación por departamento discriminado para 2017 y 2018.

² La escala de Bogotá D.C. es diferente a la de los departamentos incluidos en la gráfica, debido a la cantidad de toneladas aprovechadas reportadas.

Tabla 4 Información de toneladas, prestadores y áreas de prestación para 2017 y 2018

Departamento	Toneladas reportadas				Prestadores inscritos		Áreas de prestación (municipios)	
	2017		2018		2017	2018	2017	2018
	Valor (ton)	Porcentaje (%)	Valor (ton)	Porcentaje (%)				
Amazonas	390	0,07%	398	0,05%	1	1	1	1
Antioquia	37.738	7,13%	32.900	4,29%	21	24	12	13
Arauca	N.R.	N.R.	101	0,01%	N.R.	1	N.R.	1
Atlántico	6.634	1,25%	21.571	2,81%	7	9	4	5
Bogotá, D.C.	449.490	84,89%	617.133	80,45%	86	109	1	1
Bolívar	734	0,14%	1.609	0,21%	3	5	1	1
Boyacá	1.293	0,24%	7.287	0,95%	3	8	3	3
Caldas	1.216	0,23%	1.341	0,17%	1	1	1	1
Casanare	N.R.	N.R.	746	0,10%	N.R.	1	N.R.	1
Cauca	1.344	0,25%	2.356	0,31%	3	3	1	1
Cesar	417	0,08%	1.340	0,17%	4	6	2	2
Córdoba	4.668	0,88%	7.140	0,93%	3	4	2	2
Cundinamarca	6.418	1,21%	18.142	2,36%	4	11	5	9
Guaviare	N.R.	N.R.	2.423	0,32%	N.R.	1	N.R.	1
Huila	687	0,13%	295	0,04%	4	3	3	3
La guajira	931	0,18%	2.368	0,31%	1	2	1	2
Magdalena	1.137	0,21%	1.958	0,26%	2	5	1	2
Meta	7.157	1,35%	18.829	2,45%	4	8	1	4
Nariño	710	0,13%	1.095	0,14%	1	3	1	2
Norte de S.	N.R.	N.R.	165	0,02%	N.R.	1	N.R.	1
Quindío	219	0,04%	1.754	0,23%	1	1	1	1
Risaralda	529	0,10%	3.157	0,41%	4	4	2	3
Santander	6.299	1,19%	13.167	1,72%	11	15	6	6
Tolima	445	0,08%	1.691	0,22%	4	4	1	1
Valle del C	1.061	0,20%	8.171	1,07%	6	13	3	3
Total general	529.517	N.R.	767.138	N.R.	174 ³	243 ⁴	53	70

N.R.: No se hizo reporte de toneladas aprovechadas.

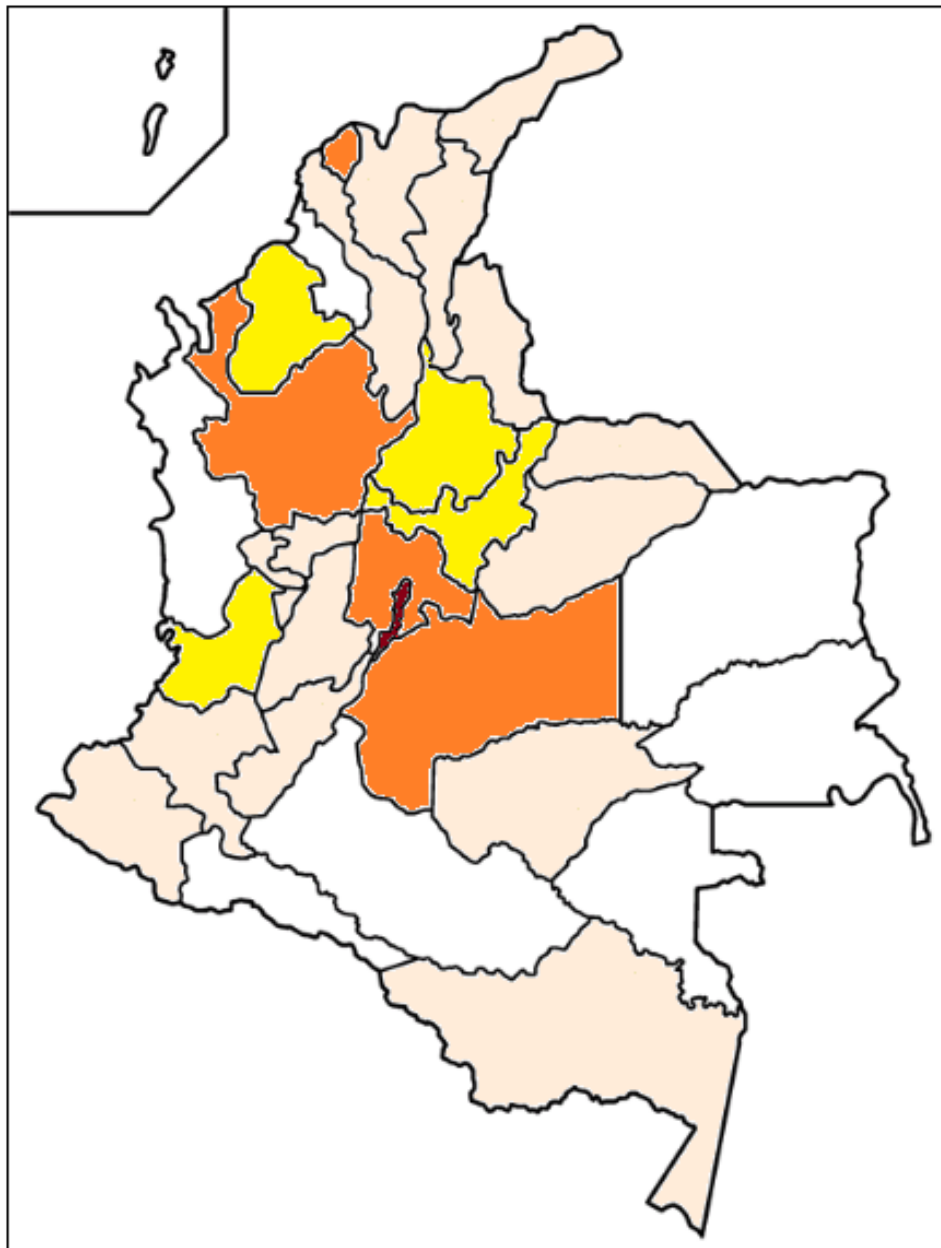
La cantidad de toneladas aprovechadas reportadas por departamento no está directamente relacionada con el número de prestadores inscritos en cada uno. Esto puede deberse a que un solo prestador, puede reportar una cantidad significativa de residuos en un departamento o en varios, al tener la posibilidad de inscribir varias áreas de prestación localizadas en diferentes departamentos. Asimismo, las toneladas reportadas dependen del esquema de prestación

³ Este valor no coincide con el presentado en páginas previas (169 prestadores) ya que el presentado en la tabla, incluye prestadores que prestan el servicio en más de un área de prestación.

⁴ Este valor no coincide con el presentado en páginas previas (232 prestadores) ya que el presentado en la tabla, incluye prestadores que prestan el servicio en más de un área de prestación.

establecido por cada organización, del área de prestación y del número de usuarios que hacen parte del servicio de aseo de los municipios localizados en los departamentos. Además, existen organizaciones históricas con procesos de asociación considerables con respecto a otras organizaciones que apenas inician su proceso de formalización.

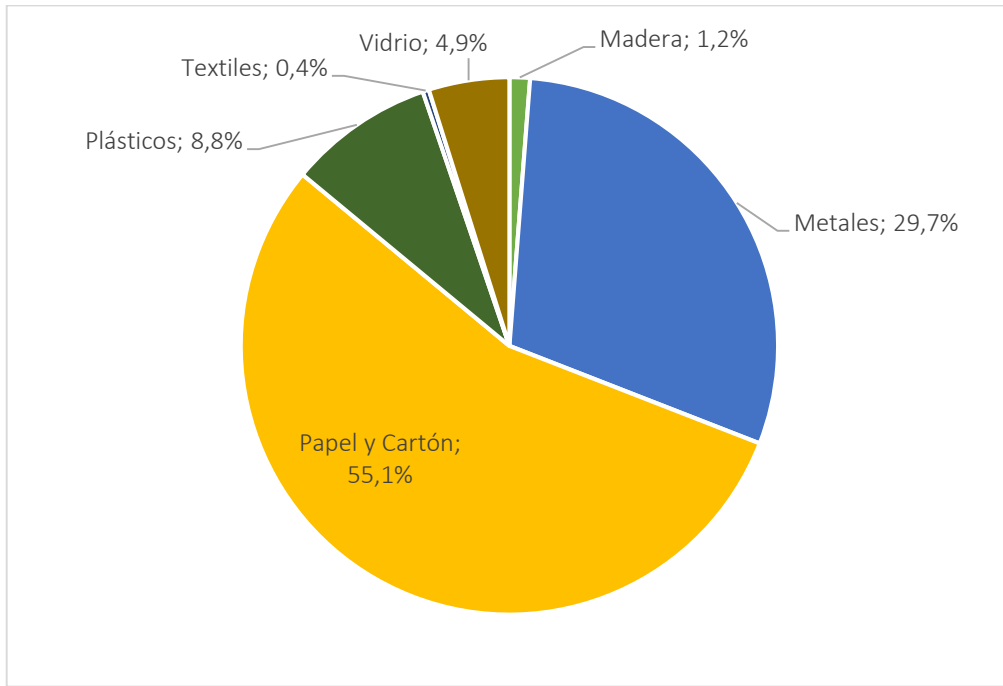
Figura 1 Clasificación de los departamentos del país, según el reporte de toneladas aprovechadas en 2018.



- Reporte > 500.000 ton
- 40.000 ton > reporte > 15.000 ton
- 14.999 ton > reporte > 5.000 ton
- Reporte < 4.999 ton
- Sin reporte de Toneladas

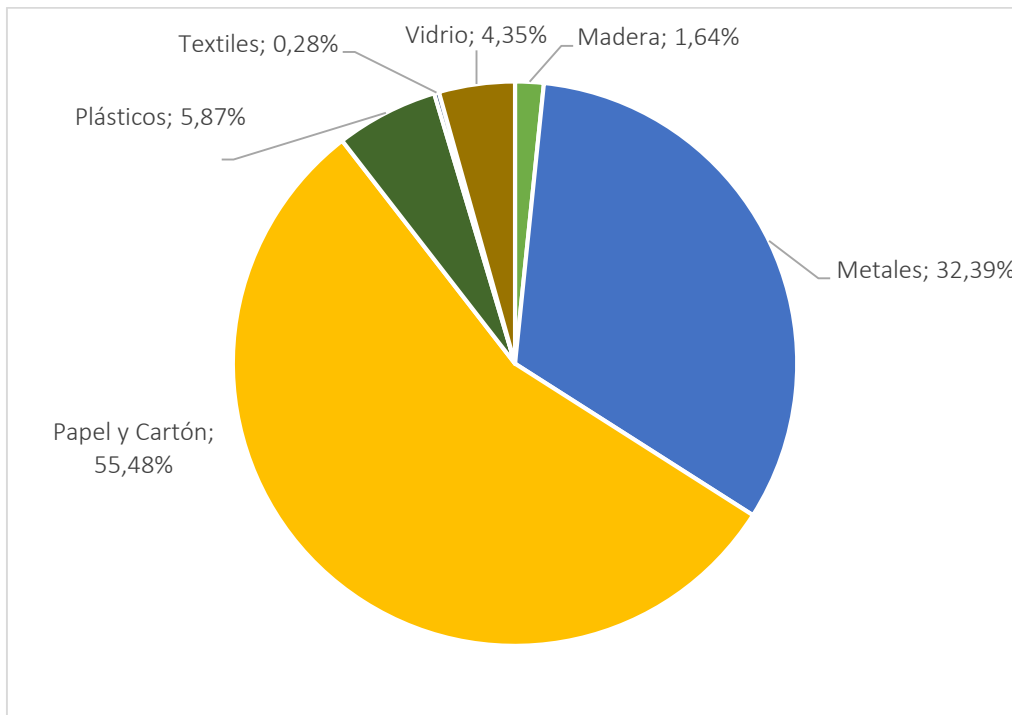
Por otro lado, de las 767.137 toneladas reportadas en 2018 por 232 prestadores a nivel nacional, la familia con mayor reporte de materiales es papel y cartón (55,1%), seguida de metales (29,7%), le sigue la familia de plásticos (8,8%), la familia de vidrio (4,9%), madera (1,2%) y en el último lugar está la familia de textiles (0,4%).

Gráfica 3 Distribución de las toneladas aprovechadas por familia de material reportadas en 2018.

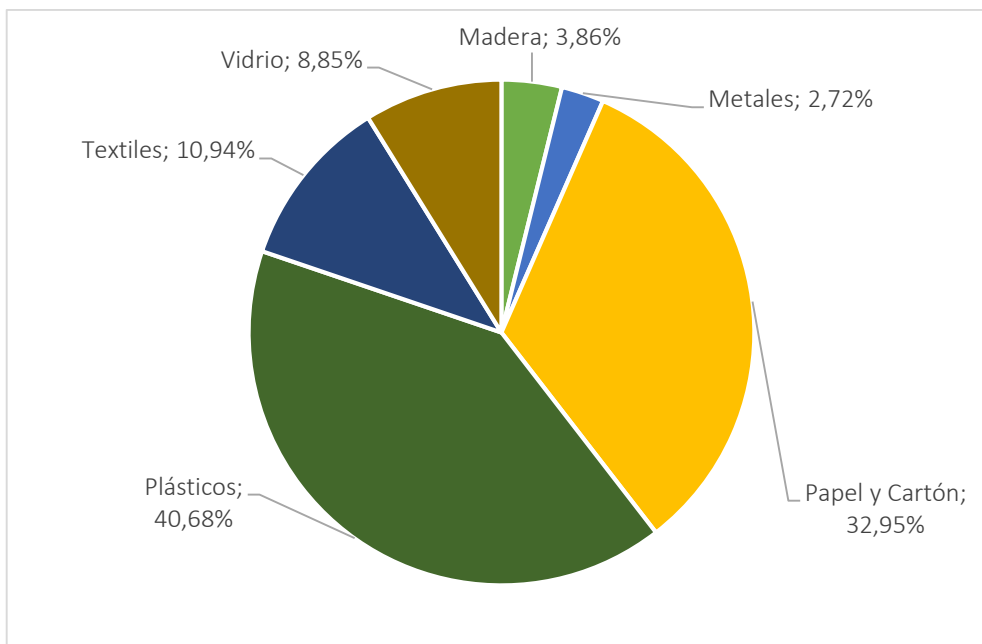


Si se compara el porcentaje de toneladas aprovechadas reportadas por los prestadores de la actividad de aprovechamiento por familia de material en Bogotá durante el 2017 con los resultados arrojados por la Caracterización de Residuos de un hogar promedio de la capital del país, hecha el mismo año por la Unidad Especial Administrativa de Servicios Públicos Domiciliarios- UAESP del Distrito Capital, no se encuentra coincidencia en los valores por familia de material.

Gráfica 4 Distribución de toneladas aprovechadas por familia de material (reporte SUI).



Gráfica 5 Distribución de residuos por familia de material (Caracterización UAESP).



Dicho lo anterior, se puede concluir que presuntamente, se pueden estar reportando ventas de material proveniente de comercialización, donaciones, usuarios aforados o de materiales considerados como residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, residuos de construcción y demolición, y/o residuos sólidos especiales.

Al respecto, es importante mencionar que los residuos provenientes de demolición y construcción y los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos son regulados de manera especial por la Resolución MADS 472 de 2017 y Decreto MADS 284 de 2018 respectivamente. A su vez, los residuos peligrosos, se encuentran por fuera del esquema normativo del servicio público domiciliario de aseo.

Los residuos sólidos especiales están contemplados en las definiciones del Decreto 1077 de 2015 como *“residuo sólido que, por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso, necesidades de transporte, condiciones de almacenaje y compactación, no puede ser recolectado, manejado, tratado o dispuesto normalmente por la persona prestadora del servicio público de aseo. El precio del servicio de recolección, transporte y disposición de los mismos será pactado libremente entre la persona prestadora y el usuario, sin perjuicio de los que sean objeto de regulación del Sistema de Gestión Posconsumo.”*

Los residuos con regulación especial no deben ser incluidos en las toneladas efectivamente aprovechadas con las cuales se calcula la tarifa que será cobrada a todos los usuarios por igual, ya que estos no hacen parte de la prestación del servicio público de aseo.

Si bien el material generado por usuarios que presentan cantidades mayores a 1 m³ mensual equivalentes a 250 kilogramos (usuarios grandes generadores), proviene del servicio público de aseo, deberá ser reportado como tonelaje efectivamente aprovechado, sólo si cuenta con el debido procedimiento de aforo al suscriptor y se realiza la distinción en el reporte⁵. De esta manera no afectaría la tarifa de los usuarios de tipo residencial, la cual es calculada con las toneladas reportadas para usuarios *“no aforados”*, y se vería afectada con la ausencia de dicha distinción.

La Comisión de Regulación de Agua Potable y saneamiento básico reguló la realización de aforos ordinarios y extraordinarios de residuos a usuarios grandes productores en la Resolución CRA 151 de 2001. En el caso de nuevos usuarios, la persona prestadora podrá utilizar como parámetro para la facturación inicial, los resultados de aforos realizados a usuarios con características similares en su actividad productiva y tamaño. No obstante, deberá realizar el aforo ordinario en un término no mayor a seis (6) meses contados desde la fecha de la primera factura; sin perjuicio que el usuario lo solicite antes. El aforo ordinario se hace a usuarios que generen hasta 50 metros cúbicos, un plazo máximo de 2 meses, durante 4 semanas. Y el extraordinario, de más de 50 metros cúbicos, en un plazo máximo de 1 mes, durante 2 semanas. El número de visitas en dicho plazo corresponde a la frecuencia normal semanal de recolección.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante resaltar que es necesario reiterar a los prestadores de la actividad de aprovechamiento los materiales que corresponden al esquema de dicha actividad del servicio público, enfatizar en la integralidad requerida para acceder al cobro vía tarifa de los usuarios, e indicar la aclaración realizada por la Circular Conjunta (MVCT - SSPD - CRA) 01 de 2017, respecto al deber del prestador de aforar a los usuarios grandes generadores.

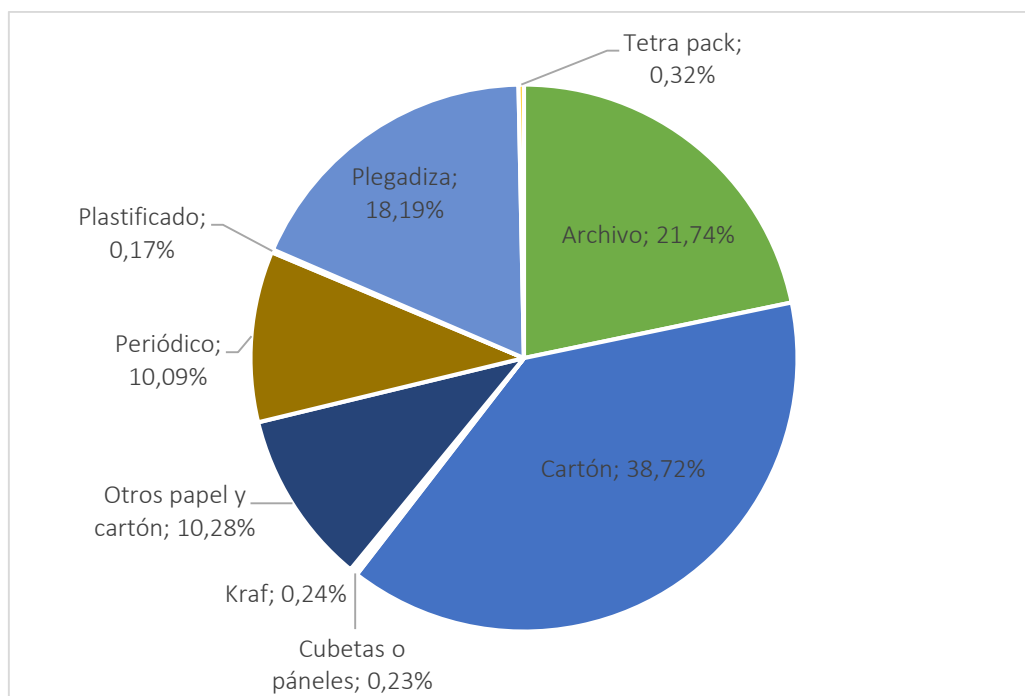
⁵ Este procedimiento está reglamentado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y saneamiento básico – CRA en la Resolución CRA 151 de 2001.

- Familia de papel y cartón

De las 422.636 toneladas aprovechadas reportadas en 2018 de esta familia de materiales, el 38,72% corresponde al cartón, el 21,74% a archivo, 18,19% a la plegadiza, seguido de la categoría “otros materiales” con el 10,28%, 10,09% del total corresponde al periódico y 0,97% restante, pertenece a cubetas, paneles, kraf, plastificado y tetrapack.

Teniendo en cuenta los valores arrojados por la Caracterización realizada por la UAESP, los materiales de la familia del Papel y Cartón reportados por los prestadores de la actividad de aprovechamiento están 22 puntos porcentuales por encima de lo generado por un hogar de la ciudad de Bogotá. Como se mencionó anteriormente, esto puede deberse al reporte de material producido por grandes generadores o usuarios aforados.

Gráfica 6 Distribución de materiales de la familia de Papel y cartón reportados en 2018.



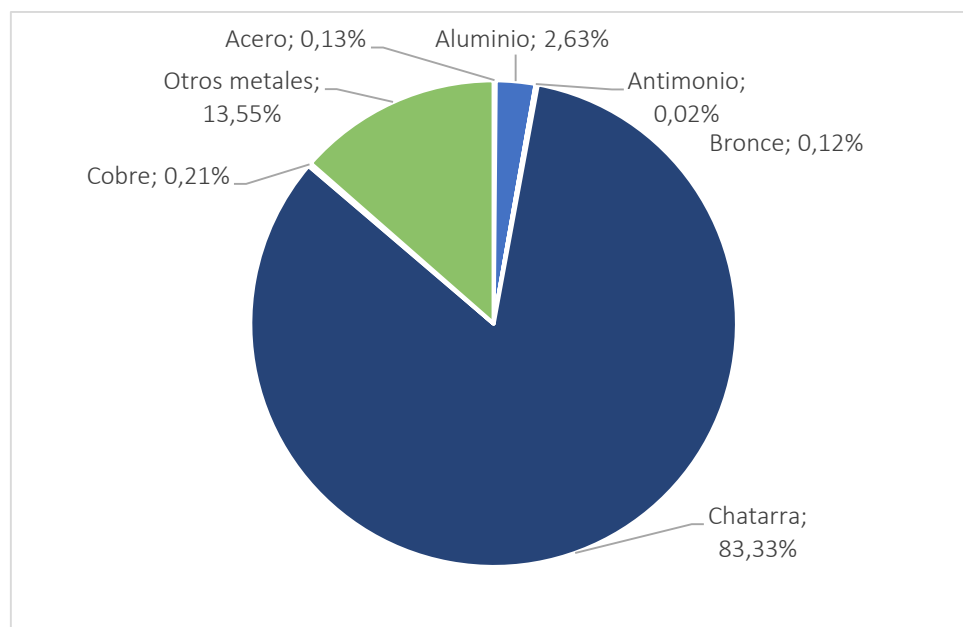
- Familia de metales:

Según la caracterización de la UAESP, un hogar promedio en la ciudad de Bogotá produce 1,12% de chatarra, mientras que la cantidad reportada por los prestadores de la actividad de aprovechamiento ascendió al 83,33% del total de la familia de los metales y fue el 25% del total de los residuos reportados en 2018 en el país. Esto definitivamente sugiere que se estarían reportando residuos que no cumplen con la integralidad propuesta por el Decreto 596 del 2016, como se mencionó anteriormente.

Después de la chatarra, el segundo material reportado de esta familia es el denominado “otros metales” con el 13,55%, seguido del aluminio con el 2,63% y el 0,49% restante corresponde a cobre, acero, bronce y antimonio.

Aunque el antimonio sólo representa el 0,02% del reporte de la familia de metales, esto significa el reporte de 45 toneladas de un material que no se identificó en la caracterización realizada por la UAESP y que puede estar asociado a residuos de demolición.

Gráfica 7 Distribución de materiales de la familia de metales reportados en 2018.

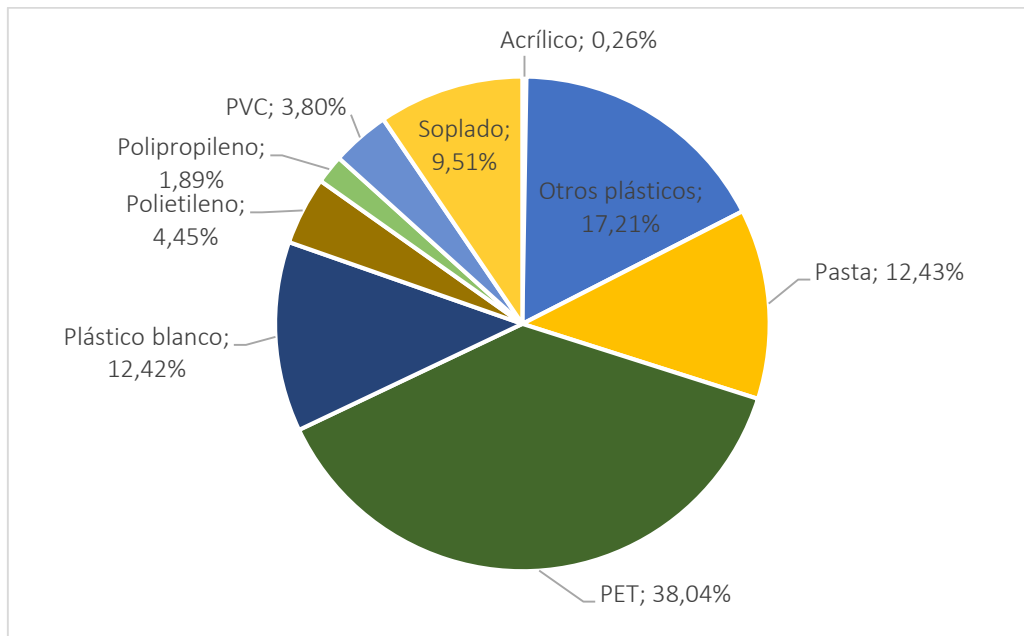


- Familia de Plásticos:

En 2018, se reportaron 67.225 toneladas de materiales que pertenecen a la familia de los plásticos. El 38% corresponde a PET, el 17,21% a otros plásticos, 12,43% a pasta y 12,42 a plástico blanco, seguido del soplado con el 9,51%, el 4,45% corresponde a polietileno, 3,8% a PVC, 1,89% a polipropileno y 0,26% corresponde a acrílico.

El reporte de los materiales de la familia de plástico por parte de los prestadores de la actividad de aprovechamiento está 34 puntos porcentuales por debajo de lo producido por un hogar promedio de la ciudad de Bogotá. Este comportamiento puede estar relacionado con la reducción del precio por tonelada de este material, y a su vez puede que, al ser un material gravado con IVA, los prestadores de la actividad de aprovechamiento no reporten la recolección, transporte, clasificación y pesaje de este ante la SSPD.

Gráfica 8 Distribución de materiales de la familia de plásticos reportados en 2018.



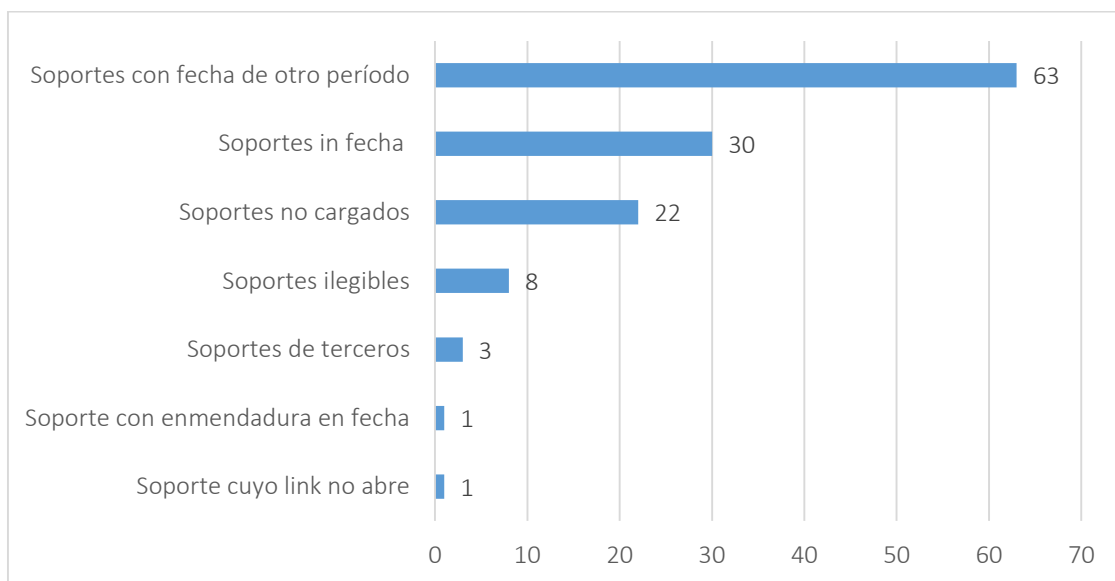
5. Resultados

A continuación, se presentan los resultados obtenidos por la revisión contable y la implementación de diferentes estrategias de inspección y vigilancia sobre los prestadores de la actividad de aprovechamiento:

5.1 Revisión contable de soportes del Formato de Toneladas Aprovechadas previo a la publicación.

De enero a octubre de 2018, se identificaron 128 alertas en los soportes del formato de toneladas aprovechadas cargados por 72 prestadores, de las cuales el 49,22% corresponde a soportes con fecha de otro período, el 23,44% son soportes que no tenían fecha de la venta del material, 17,19% corresponde a alertas por soportes no cargados, el 6,25% de los soportes eran ilegibles, el 2,34% fueron soportes de terceros, 0,78% corresponden a soportes cuyo archivo en PDF no pudo ser verificado, y finalmente, el 0,78% fueron soportes con enmendadura en la fecha.

Gráfica 9 Número de alertas identificadas en la revisión contable previa a la publicación.



Es importante resaltar que sólo una (1) organización conformada por recicladores de oficio presentó soportes de terceros en el último año, en los períodos de abril y mayo. Una vez identificada esta alerta, se procedió a excluir al prestador de la publicación de toneladas aprovechadas en el SUI. Posteriormente, la organización se citó a la SSPD para brindar las recomendaciones y establecer los compromisos, para que, de esta forma se pudiera mejorar en los aspectos donde presentaba falencias. Además, en cada uno de los períodos donde se evidenciaron soportes de terceros, se envió un oficio solicitando la reversión de información con dicha alerta. Lo anterior, muestra la gestión positiva frente a los procesos de vigilancia llevada a cabo por el proyecto y frente a la asistencia dada a las organizaciones acogidas al régimen de progresividad.

5.2 Revisión contable de la información reportada en el Formato Toneladas Aprovechadas y sus soportes

Al terminar el mes de octubre de 2018, se había revisado el 73% de la información reportada por los prestadores de la actividad de aprovechamiento, que equivale a 151.121 transacciones de un total de 205.336.

Las principales alertas evidenciadas por el equipo contable en dicha revisión mensual y el porcentaje de transacciones en el que estas fueron identificadas se relacionan a continuación:

- Diferencia de toneladas (15%): Esta observación se genera en el momento en el que, al hacer la comparación entre la información reportada en el SUI versus el soporte adjunto en PDF como respaldo de la misma, se encuentran diferencias en la cantidad de material aprovechado que afectan de manera negativa al usuario, entendiéndose por esto que, al momento de reportar la información en el cargue mensual, la organización reportó más toneladas de las que efectivamente comercializó.

- No hay soporte PDF (12%): La existencia de un soporte tipo PDF que respalde la información cargada en el SUI es indispensable. Es por ello que, en el momento en el que dicho soporte no se encuentra adjunto, se genera una alerta para hacer seguimiento al prestador.

- Diferencia en liquidación de factura Archivo SUI vs Soporte (10%): Dentro de la revisión que se realiza a los cargues mensuales de los prestadores de la actividad de aprovechamiento, se verifica también que la información correspondiente a la liquidación de la factura coincida entre el cargue en el SUI y el soporte adjunto. Esta alerta se genera cuando se presentan diferencias entre el precio unitario o el precio total de una transacción o el valor total de la factura y en general entre la información cargada y el soporte

- Resolución DIAN vencida (8%): El principal requisito para que los soportes enviados por las organizaciones sean válidos, es que estos sean Facturas de Venta, es decir, que cumplan con todos los requisitos establecidos por el Estatuto Tributario (Artículo 617). Uno de ellos es la resolución o autorización de facturación, la cual debe estar vigente para el momento en el que la Factura de Venta es emitida.

- Precio bajo respecto al promedio nacional (7%): Esta alerta se genera a partir de la construcción de lineamientos de inspección y vigilancia de los precios de venta de residuos y permite identificar aquellas que se estén realizando a precios irrisorios y que irían en detrimento de los intereses económicos de las organizaciones, por lo que, un precio extremadamente bajo podría ser motivo de alerta respecto a la veracidad de dichas transacciones.

- Unificación de los materiales cuando estos tienen valor unitario diferente (6%): Esta observación se genera cuando dentro de un mismo soporte se encuentran varias transacciones (venta de más de un material aprovechable) pero la organización, al momento de realizar el cargue en el SUI, reporta todo dentro de una sola línea de información, lo que afecta considerablemente la estadística de precios unitarios / material comercializado que se maneja dentro del Proyecto.

- Registro de alguno de los datos del comprador de manera incorrecta (6%): Dentro de la verificación hecha a los reportes mensuales en el SUI frente a los soportes adjuntos como respaldo para los mismos, se realiza la verificación de la información registrada para el comprador del material aprovechable.

- Soporte de otro período (5%): Esta alerta se genera cuando, durante la revisión, se encuentran soportes que no corresponden al mes cargado y que actúan en detrimento del usuario, ya que estos soportes incrementan la cantidad de toneladas efectivamente aprovechadas, aun cuando no es información real.
- No registran el IVA en el archivo SUI (3%): Esta alerta se genera única y exclusivamente para aquellos materiales como el vidrio, el plástico y el PET, ya que son en principio, los materiales que deberían estar facturados con IVA independientemente de quien sea el comprador registrado en el soporte adjunto al cargue.
- El soporte adjunto no es una factura de venta (1%): Esta observación se genera a teniendo en cuenta que todos los soportes cargados en el SUI deben ser facturas de venta, por lo que, al momento de encontrar soportes como: Recibos, tickets, órdenes de compra, cotizaciones, remisiones, etc. se genera esta alerta.
- No registra el material comercializado (0,6%): Esta alerta se genera al ver que el soporte adjunto no cuenta con el material que la Asociación reporta como comercializado en el cargue hecho en el SUI, por lo que no se puede determinar si efectivamente se trata de la comercialización de un material aprovechable o la comercialización de otro tipo de materiales.
- Venta de material a otra ECA (0,1%): Esta alerta se genera debido a que la venta de material entre estaciones de clasificación y aprovechamiento, se considera una práctica no autorizada.

5.3 Acciones

En el marco de las funciones de inspección y vigilancia de la SSPD, el proyecto ha desarrollado las siguientes acciones sobre los prestadores de la actividad de aprovechamiento que han generado alerta y que permiten una pronta corrección de la información:

- Bloqueo de la publicación:

Cuando los prestados de la actividad de aprovechamiento cargan al SUI al menos un (1) soporte de terceros o que no sea factura, la SSPD tiene la facultad de no incluirlos en la publicación del período cargado. Como consecuencia de esto, las toneladas reportadas no se tendrán en cuenta por el prestador de no aprovechables en el cálculo de la tarifa y posterior cobro al usuario.

Las 2 organizaciones que presentaron soportes de terceros no fueron incluidas en la publicación en el período correspondiente. Además, se les envió un oficio solicitando la reversión de la información cargada.

- Oficios por alertas contables:

En el marco de la implementación de acciones afirmativas para los prestadores de la actividad de aprovechamiento por parte de la SSPD y con el fin de garantizar que la información que se publica en el SUI sea consistente, veraz, oportuna y de calidad, de enero a julio de 2018, 52 organizaciones fueron requeridas a través 73 oficios solicitando la reversión de información cargada en 6 períodos del año.

Del total de oficios enviados, 22 corresponden a solicitudes de reversión por facturas de otros períodos al correspondiente del cargue, 16 oficios a soportes sin fecha, 19 oficios por no anexar soportes, 5 de ellos se enviaron por cargar soportes ilegibles, 2 oficios para la reversión de soportes de terceros, 1 oficio por PDF con enmendadura en la fecha y 8 oficios por presentar 2 alertas de las mencionadas anteriormente.

Adicionalmente, el proyecto entregó el insumo a la DTGA para que enviara 2 oficios a 2 prestadores, uno de ellos por cargar facturas de terceros y el otro, por cargar un archivo imposible de verificar.

Finalmente, el equipo del proyecto ha brindado asistencia técnica preferencial a los prestadores que fueron requeridos vía comunicación escrita. Este apoyo se puede ver detalladamente en el Informe Resultado acompañamiento a organizaciones en el marco del proyecto “Mejoramiento de los niveles de inclusión de la población recicladora de oficio a nivel nacional”.

- Reversiones:

Durante el año 2018, cinco (5) prestadores de la actividad de aprovechamiento localizados en áreas priorizadas, reversaron 1.663 toneladas aprovechadas que no correspondían al servicio público y que fueron reportadas en municipios que no corresponden a su área de prestación. De estos cinco (5) prestadores, dos (2) reportaron como lugar de origen de los residuos a Barranquilla, uno (1) a Bucaramanga, uno (1) a Cali y otro a Chía.

Particularmente, en Barranquilla, los prestadores reversaron toneladas aprovechadas que no correspondían al servicio público, así como información de toneladas que se reportaron en municipios que no corresponden a su área de prestación. En la ciudad de Bucaramanga, se reversó información de toneladas aprovechadas que no contaba con soporte de facturación. En Cali, el prestador privado identificó que algunos de sus usuarios eran grandes generadores, por lo tanto, decidió reversar la información relacionada con estos. Por su parte, el prestador de Chía reversó todos los periodos desde junio de 2017 hasta junio 2018 debido a que la totalidad de toneladas reportadas no correspondía a la actividad de aprovechamiento, después de la reversión, el reporte se redujo en casi un 50%.

Por otro lado, se redujeron 1.920 toneladas por reversiones asociadas a alertas contables como soportes de terceros, facturas de otros períodos y sin fecha, facturas faltantes e ilegibles. Estas reversiones fueron solicitadas por 15 prestadores cuya área de prestación está localizada en 8 municipios del país.

6. Inspección y vigilancia

Teniendo en cuenta el triple propósito de la regulación de la actividad del aprovechamiento, el cual involucra la búsqueda de la eficiencia, la reducción de externalidades producto de los impactos ambientales, y la inclusión y cambio social para una población vulnerable como la de los recicladores de oficio, se construyó un modelo de inspección y vigilancia para dar cumplimiento al tercer rol de la SSPD, que permita identificar alertas y adelantar acciones para las organizaciones en su proceso de formalización.

6.1 Lineamientos del modelo de inspección, vigilancia y control

A continuación, se listan los lineamientos propuestos del modelo:

1. Un primer elemento del modelo de control y vigilancia debe girar en torno a los requisitos sobre la habilitación, particularmente en relación con las organizaciones de recicladores de oficio y los requisitos existentes para ser considerados como tal.

En ese sentido, el modelo de control y vigilancia debe generar los mecanismos para verificar el cumplimiento de dichos requisitos, particularmente el de la composición de los miembros de las organizaciones (al menos el 80% deben ser recicladores de oficio), por lo que se debe poder hacer un cruce efectivo de los listados de miembros, frente a los censos de recicladores de oficio, que son responsabilidad de los municipios.

En este mismo sentido es importante realizar recomendaciones sobre los censos, particularmente sería deseable que, si bien son responsabilidad de los municipios, se generara un protocolo para su realización y actualización y se certifiquen por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

De la misma manera, se deben crear protocolos y herramientas para mantener actualizado la pertenencia de los miembros a las diferentes asociaciones.

2. Un elemento central de la vigilancia debe ser la coherencia de los mercados sustitutos de las actividades centrales que componen el servicio público domiciliario de aseo: las de aprovechamiento y las de no aprovechamiento.

El modelo de control y vigilancia debe monitorear el total de desechos producidos, si aumenta la cantidad de desechos aprovechados, debe disminuir la cantidad de desechos que llega al relleno sanitario.

En la realidad, como existen cambios en el mercado (estacionalidades en la producción de desechos, aumento en la producción total, etc.), el modelo de vigilancia debe construir un instrumento que permita identificar anomalías estadísticas en el reporte de la información, que se constituya en una herramienta de alarma temprana oriente la inspección y vigilancia.

El no monitoreo de lo anterior, producirá incentivos para la sobreestimación del servicio de aseo con los efectos consecuentes sobre la tarifa a los usuarios, que terminarían pagando cantidades de servicio no ofrecida, con las consecuencias sobre el bienestar de los hogares y la eficiencia del mercado.

3. El elemento central del modelo de inspección, control y vigilancia de la actividad de aprovechamiento en esta etapa del proceso regulatorio, debe concentrarse en la vigilancia sobre la cantidad de residuos efectivamente aprovechados.

Es importante recordar que dicha cantidad es diferente a la cantidad de residuos a los que se le realiza separación en la fuente, a la que es objeto del servicio de recolección de aprovechables y a la que llega a las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento (ECAS). La regulación actual define el pago del servicio de aprovechamiento por la cantidad de residuos efectivamente aprovechados, es decir el material que reingresa, como insumo, al aparato productivo (economía circular).

En ese sentido, el modelo de control y vigilancia debe poner especial atención a solamente reportar como cantidad del servicio proveída los desechos efectivamente aprovechados (dado el modelo regulatorio actual). En el marco de la regulación existente, dicha cantidad se hace observable a través de la factura de venta del material aprovechable por parte de las organizaciones de recicladores (cuando son objeto de la transición) y de los otros prestadores del servicio.

Dado lo anterior se debe:

Ajustar el Sistema Único de Información (SUI) de manera que facilite el control y vigilancia de las transacciones reportadas y que evite el cargue sin los soportes adecuados.

Lograr la interoperabilidad con la DIAN, por lo menos en cuanto a la autorización de facturación.

Evitar el reporte de residuos aprovechables, pero no efectivamente aprovechados, así hayan sido objeto del proceso de recolección, separación y clasificación. Con ello, además se deben buscar los mecanismos para evitar la doble contabilidad del material.

Monitorear los materiales objeto de las transacciones y evitar el reporte de materiales por fuera de los contemplados en la regulación como objeto del servicio público domiciliario de aseo.

4. Dado que el marco tarifario establece el reconocimiento de la actividad de aprovechamiento a partir de las toneladas efectivamente aprovechadas, es decir, que el cobro por el servicio se hace por cantidades, se pueden incentivar transacciones artificiales.

El modelo debe contemplar realizar la inspección, control y vigilancia a los precios de las transacciones reportadas y su consistencia frente a los precios de mercado. Ello implica el conocimiento del mercado de cada uno de los materiales objeto del aprovechamiento y el diseño de un instrumento que permita identificar anomalías en las transacciones y alertas tempranas que originen una inspección más detallada sobre precios artificialmente escasos.

5. Un elemento importante del modelo de inspección, control y vigilancia es el proceso de recolección, pesaje y almacenamiento que se debe producir en las ECAs y que define qué tanto de los residuos separados en la fuente son realmente aprovechables y por lo tanto la proporción de dichos residuos que implica rechazos y que entran en el circuito de la actividad de no aprovechables.

La regulación sobre la materia define unos requisitos que las ECAs deben cumplir, las cuales seguramente irán de la mano del proceso de formalización que establece la regulación. El modelo de control y vigilancia debe definir cuáles de esos elementos deben ser objeto de control y vigilancia en las diferentes etapas y en ese sentido se debe priorizar aquellos elementos que tengan mayor relevancia y afectación sobre el funcionamiento del mercado, las asimetrías entre los actores y los aspectos que eviten generar un poder de mercado que puede ser perjudicial para la prestación del servicio y la labor de las organizaciones de recicladores de oficio.

6. Adicionalmente, el modelo de inspección, control y vigilancia debe progresivamente ir construyendo herramientas para la vigilancia del poder de mercado en las diferentes etapas de la cadena y particularmente vigilar la concentración del mercado y sus efectos sobre la eficiencia de los mismos y sobre la protección a la población de recicladores de oficio y sus organizaciones.

De la misma manera se debe sugerir y estimular con información resultados del monitoreo, que la regulación defina unas reglas sobre la integración vertical, sus alcances y limitaciones, así como posibles límites a dicha integración.

7. En el mismo sentido, es importante que el modelo de control y vigilancia incluya el monitoreo de las diferencias entre el material aprovechable (lo que implicaría obtener el registro de material ingresado a las ECAs y que por allí pase todo el material aprovechable) y el efectivamente aprovechado (soportado en el SUI).

Dicho monitoreo indicará cambios en el mercado y enviará señales a los encargados de la regulación sobre posibles desajustes en la oferta de material aprovechable (la industria) y la posible necesidad de incentivos por ese lado de la cadena, o desajustes en la demanda lo que requerirá incentivos a la separación en la fuente de los hogares. Si bien esto no es del resorte directo de la SSPD, es fundamental para la comprensión del mercado que se pretende vigilar.

6.2 Procedimiento para la inspección y priorización de prestadores

Teniendo en cuenta los lineamientos enunciados anteriormente, se definieron 5 indicadores que arrojan alertas que permiten hacer un seguimiento a los prestadores de la actividad de aprovechamiento dentro del modelo de inspección y vigilancia.

El procedimiento se describe a continuación:

1. Calcular los indicadores para cada uno de los prestadores en un período mensual.
2. Priorizar los prestadores con base en los resultados arrojados por los indicadores y según las alertas identificadas en reuniones y mesas técnicas.
3. Generar oficios a las organizaciones, conforme a los lineamientos estipulados por la SSPD.
4. Analizar las respuestas de los oficios enviadas por los prestadores requeridos en una mesa de trabajo para determinar las acciones a seguir. Las respuestas se deben clasificar en alguna de las siguientes categorías:
 - Satisfactorio: Si la respuesta es totalmente clara y justifica de manera razonable la alerta generada, se validan los datos entregados. Si son coherentes se archiva el caso y se realiza un monitoreo especial a los indicadores en meses subsiguientes para analizar la dinámica.
 - Actualización de información: Si la respuesta justifica de manera razonable la alerta generada, pero se requiere la realización de ajustes en algún tipo de información en el SUI se solicitará al prestador que realice el ajuste en un plazo máximo de 10 días hábiles, y se realizará un monitoreo especial a los indicadores en los meses subsiguientes para analizar la dinámica.
 - Reiteración al requerimiento: Si la respuesta no es clara, se debe remitir un oficio reiterando la solicitud al prestador.
 - Insatisfactorio: Si la respuesta no da solución al requerimiento, en cada caso el profesional de la DTGA deberá determinar si organiza una reunión de trabajo, una visita técnica o si se requiere de acciones de control, así:

- Reunión de Trabajo: Si la respuesta dada por el prestador no explica lo solicitado, pero no es necesaria una visita técnica para comprobar la información y por el contrario el asunto se puede aclarar en una reunión, se debe citar al prestador de la actividad de aprovechamiento a una mesa de trabajo para tratar el tema sujeto del requerimiento y dar el acompañamiento necesario. Como resultado de la mesa de trabajo, se genera como producto un acta con los compromisos adquiridos con el prestador de la actividad de aprovechamiento, los cuales deben ser sujeto de un monitoreo detallado por parte de la DTGA.
- Visita técnica: Si la respuesta explica el dato atípico por un funcionamiento especial de la organización que sólo puede ser verificado mediante la observación al funcionamiento del prestador, la DTGA debe realizar una visita técnica al prestador.
- Acciones de Control: Cuando se evidencia un presunto incumplimiento normativo en la alerta identificada, se toman las acciones de control estipuladas por la SSPD.

Es muy importante resaltar que las actividades de competencia del proyecto incluyen el cálculo de indicadores, las mesas técnicas para la priorización de prestadores, la elaboración de oficios solicitando respuesta de las desviaciones identificadas por el equipo, así como las reuniones de trabajo con el fin de generar compromisos con las organizaciones.

Las visitas técnicas y las acciones de control son aplicadas por parte de la DTGA según los protocolos establecidos. Para el primer caso, se tiene en cuenta el “Procedimiento de visitas técnicas a empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios” mientras que las acciones de control incluyen programas o acuerdos de gestión, procesos investigativos y estudios de prestadores que podrían ser objeto de toma de posesión.

En 2018, el proyecto de inversión priorizó 4 prestadores de la actividad de aprovechamiento de la ciudad de Bogotá luego del realizar el cálculo de los indicadores de IVC e identificar datos atípicos en el reporte de información al SUI.

6.3 Oficios por IVC

Gracias a la identificación de situaciones que son objeto de verificación por parte del proyecto y con el fin de mejorar la calidad de las publicaciones que realiza la SSPD, en el presente año el proyecto ha enviado 50 oficios a 48 organizaciones con el fin de solicitar explicación en desviaciones de parámetros técnicos y operativos de la prestación de la actividad de aprovechamiento de acuerdo con los lineamientos establecidos en el modelo de inspección y vigilancia.

De los 50 requerimientos vía comunicación escrita a los prestadores de la actividad de aprovechamiento, 20 solicitaron explicación a los prestadores por presentar soportes de venta de toneladas efectivamente aprovechadas con precios significativamente más bajos que el promedio por tonelada a nivel nacional, 17 oficios requirieron a las organizaciones identificadas por presentar desviaciones significativas en el reporte de toneladas aprovechadas y 13 oficios solicitaron respuesta a aquellos prestadores que presentaron datos atípicos relacionados con el registro de material.

6.4 Registro del procedimiento en SIGME

Teniendo en cuenta los lineamientos y las líneas misionales establecidas por el Sistema Integrado de Gestión y Mejora (SIGME), se creó la “Metodología para la inspección y priorización de prestadores de la actividad de aprovechamiento” donde se registra el procedimiento para la inspección y priorización de prestadores y las acciones que se llevan a cabo con las organizaciones priorizadas.

7. Retos

Si bien las acciones de inspección y vigilancia se han centrado en el análisis de la información reportada en el cargue de toneladas aprovechadas y esto ha permitido lograr grandes avances, se ha evidenciado que muchas de las alertas identificadas se deben a errores de digitación al momento de cargar la información en el SUI.

Por tal motivo y gracias al trabajo conjunto entre el equipo del proyecto, personal del SUI y el equipo de informática, se creó un nuevo aplicativo de cargue de toneladas que permite minimizar los errores que puedan originarse en el cargue de información, así como agilizar los procesos de revisión de la misma.

La Resolución 30165 de 2018 de la SSPD que deroga lo establecido por la Resolución 37055 de 2016, acoge los cargues que deben presentar todos los prestadores de la actividad de aprovechamiento y presenta el nuevo cargue para el reporte de toneladas aprovechadas que se hará a través del nuevo aplicativo.

El aplicativo tiene 4 módulos: i) registro de facturación, el cual permite hacer al cargue de facturas de la venta de toneladas aprovechadas en el período del cargue, ii) histórico, en el cual los prestadores podrán consultar la información certificada en periodos anteriores, iii) reversiones, donde se podrán cargar los archivos una vez se apruebe una solicitud de reversión y, iv) cargue extemporáneo, para el cargue de información correspondiente a períodos diferentes al vigente.

A diferencia del cargue anterior, el prestador puede subir información a partir del cuarto día hábil del mes activo de reporte, hasta el tercer día hábil del siguiente mes. Además, es posible subir facturas durante todo el mes activo, pero únicamente se pueden certificar en los 3 primeros días hábiles. Es muy importante resaltar que antes de enviar la información y para verificar que es correcta, se podrán ver y editar tanto las facturas como los campos diligenciados previamente.

Otra diferencia importante, es que el prestador debe diligenciar la información general de la factura al inicio y no debe discriminarla por material. El valor total de la factura antes y después de IVA, deberá ser registrado de esta manera y no por cada material, como se hacía anteriormente.

Por otro lado, el prestador no debe digitar el departamento y el municipio en cada una de las facturas. Esta información viene indicada previamente cuando selecciona la ECA en la que se realizó la venta. Esto disminuye los errores asociados a la digitación errónea del departamento y el municipio en el formato establecido por la Resolución 37055 de 2016.

En el caso del registro de los materiales vendidos, ya no deben digitarse con el listado del Anexo 1 de la Resolución 276 de 2016, sino que deberán ser escogidos de una lista desplegable con la que cuenta el aplicativo.

Además, se le preguntará al prestador si el material que va a reportar cumple con la integralidad de la prestación del servicio, es decir, si fue recolectado, transportado, clasificado y pesado en la ECA. Esta pregunta es muy importante dentro del cargue, ya que reitera la responsabilidad que tiene el prestador de reportar las toneladas efectivamente aprovechadas que cumplen con lo establecido con el Decreto 596 de 2016.

El aplicativo estará disponible a partir de febrero de 2019 y será una herramienta que permitirá gestionar y obtener la trazabilidad de los procesos de reversión y cargue extemporáneo de información, asegurando la transparencia de los mismos, permitiéndole al prestador hacer un seguimiento de su información y a la SSPD, realizar un mejor análisis en términos de calidad de información, así como de tener un control efectivo de las alertas identificadas.

Teniendo en cuenta los cambios que trae la expedición de la Resolución SSPD 30165 de 2018 y la creación del nuevo aplicativo, es necesario establecer modelos de priorización para el análisis de la información reportada al SUI por los prestadores de la actividad de aprovechamiento.

Dicho esto, es necesario modificar el modelo de revisión contable establecido por el proyecto con el fin de tener una mejor trazabilidad de las transacciones realizadas, hacer un mejor seguimiento de la cantidad de toneladas aprovechadas reportadas con el fin de identificar aquellas que no provienen de la prestación del servicio público para minimizar los impactos negativos que esto tiene en los usuarios domiciliarios.

Considerando lo anterior, se hace necesaria la creación de un indicador que permita identificar los prestadores que reporten materiales que no provengan de la actividad de aprovechamiento, y al mismo tiempo, es necesario que el Ente regulador especifique la reglamentación de los materiales que corresponden al servicio público, para constituir un respaldo a la diferenciación de los materiales que históricamente se han comercializado, y los que se recolectan y se tengan elementos claros para vigilar el reporte de información.

Finalmente, y tomando en consideración que, para evitar ser aforados los grandes generadores prefieren vender sus residuos aprovechables antes que entregárselos a los recicladores, se puede concluir que la normatividad vigente en materia de aforos no tuvo en cuenta las particularidades de la actividad de aprovechamiento y, por lo tanto, se hace necesaria una revisión en esta materia por los entes competentes.

8. Conclusiones

Como parte de los roles de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en la administración del SUI, se cuenta con cifras de revisión y análisis del formato de toneladas aprovechadas, oficios y procesos de reversión de información. Lo anterior, permite el cumplimiento del modelo de inspección y vigilancia planteado por el proyecto.

De enero a octubre del presente año, fueron reportadas 767.137 toneladas aprovechadas al SUI por 232 prestadores de la actividad de aprovechamiento, mientras que en 2017 se reportaron 529.516 toneladas por 169 prestadores. Según esto, hubo un incremento del 44,8% en el valor de las toneladas reportadas y del 37,2% en los prestadores que realizaron el reporte de la información.

Bogotá es el área de prestación con mayor participación a nivel nacional, considerando que reportó el 80% del total nacional en 2018. En segundo lugar, en el reporte se encuentra el departamento de Antioquia, seguido de Atlántico y Meta.

Con respecto al número de prestadores que reportan toneladas aprovechadas, no se encontró una relación directa entre estos y el valor de reporte. Esto se debe a que las toneladas reportadas dependen del esquema de prestación establecido por cada organización, del área de prestación y del número de usuarios que hacen parte del servicio de aseo de los municipios localizados en los departamentos.

Por otro lado, de las 767.137 toneladas reportadas en 2018 el 55,1% corresponde a materiales de la familia de papel, el 29,7% de la familia de metales, el 8,8% a plásticos, el 4,9% corresponde al reporte de vidrio, el 1,2% a madera y en el último lugar está la familia de textiles con el 0,4%.

Según el registro de algunos materiales como el papel, el cartón y la chatarra, es posible concluir que existe reporte de material proveniente de comercialización, de grandes generadores no aforados, y de recolección de residuos especiales. Por tal razón es necesario continuar con el monitoreo del reporte de las toneladas aprovechadas para identificar las alertas respectivas, y además, se hace necesario seguir brindando asistencia y capacitación frente al cumplimiento integral de la prestación de la actividad de aprovechamiento.

Con relación a los resultados del proyecto, a octubre de 2018, el equipo contable del proyecto había revisado el 73% de la información reportada por los prestadores de la actividad de aprovechamiento, es decir 151.121 transacciones de un total de 205.336.

Se identificaron 128 alertas en los soportes del formato de toneladas aprovechadas cargados por 72 prestadores. Entre las alertas más importantes se destacan presentar soportes con fecha de otro período, soportes sin tenían fecha y soportes no cargados. Teniendo en cuenta lo anterior, se enviaron 73 oficios a 52 organizaciones solicitando la reversión de información cargada en 6 períodos del año por presentar las alertas mencionadas.

Frente al modelo de inspección y vigilancia, el proyecto presentó el insumo para la priorización de 4 prestadores de la actividad de aprovechamiento de la ciudad de Bogotá luego del realizar el cálculo de los indicadores de IVC e identificar alertas relacionadas con los lineamientos del modelo. Además, se generaron 50 oficios a 48 prestadores con el fin de solicitar información que argumente datos atípicos en el reporte de información cargada al SUI.

El procedimiento que se sigue para la inspección y priorización de prestadores de la actividad de aprovechamiento fue construido y posteriormente validado con personal de la Delegada de

Acueducto, Alcantarillado y Aseo y de la Oficina de la Planeación de la SSPD con el fin incluirlo en SIGME.

Finalmente, luego de la expedición de la Resolución SSPD 30165 de 2018, el proyecto se plantea varios retos entre los que se encuentran la puesta en marcha del uso del nuevo aplicativo para el cargue de toneladas aprovechadas, la ejecución de los cambios necesarios para el ajuste entre los procesos que se desarrollan hoy en día y esta nueva herramienta que permitirá la mejora en los procesos de revisión y seguimiento de información, así como la continuación de la asistencia a organizaciones con el fin de dar cumplimiento a la prestación del servicio de manera integral.

9. Bibliografía

- Informe Final Propuesta de Modelo de Inspección Vigilancia y Control de la actividad de aprovechamiento. Bateman, A. & Roldán J. 2017
- Informe 2. Informe del proceso de caracterización y categorización de residuos en Bogotá Distrito Capital. Consorcio NCU - Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
- Informe Nacional sobre el pesaje y registro de las cantidades de residuos efectivamente aprovechados de los prestadores de la actividad de aprovechamiento 2017. Proyecto de Inversión “Mejoramiento de los niveles de inclusión de la población recicladora de oficio a nivel nacional” de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
- MVCT, Decreto 596 de 2016.
- MVCT, Resolución 276 de 2016
- Resolución CRA 720 de 2015.
- SSPD, Caracterización de organizaciones. (2017). Caracterización de organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización. Bogotá. Obtenido de <http://www.superservicios.gov.co/content/download/24582/195003/version/1/file/Caracterizacion+de+organizaciones+de+recicladores+de+oficio.pdf>
- SSPD, Resolución 20184300130165 de 2018