

# INFORME DE RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN A LAS ORGANIZACIONES DE RECICLADORES

2018



Recicladores entregando material a la ECA de la Cooperativa Multiactiva de Recicladores Renacer- Santa Marta, 2018



**Superservicios**  
Superintendencia de Servicios  
Públicos Domiciliarios



**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación



**GOBIERNO DE COLOMBIA**

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:

Carolina Piamonte Vélez  
Diana Marcela Mazorca Guerrero  
Ana María Toro Medina

Profesionales Dirección Técnica de Gestión de Aseo

## Tabla de contenido

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
2.	MARCO TEÓRICO Y CONTEXTO.....	3
2.1	Economía circular .....	3
2.2	Marco normativo internacional .....	4
2.3	Marco normativo nacional.....	5
2.3.1	Normativa para ser reconocido como organización de recicladores de oficio .....	7
2.3.2	Normativa del esquema de progresividad.....	8
3.	VERIFICACIÓN CUMPLIMIENTO DE CENSOS.....	10
3.1	Metodología de verificación .....	10
3.2	Aplicación del método de verificación y resultados .....	10
3.2.1	Análisis de la encuesta de aprovechamiento .....	10
3.2.2	Análisis del registro de áreas de prestación registradas.....	11
3.2.3	Análisis del Registro de Relación de Miembros de la Organización.....	12
3.2.3.4	Comparación de información y cálculo de indicador.....	13
4.	DIAGNÓSTICO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FASES DE PROGRESIVIDAD.....	18
4.1	Contrato de Condiciones Uniformes.....	21
4.2	Plan de Fortalecimiento Empresarial.....	25
4.3	Base de Datos de Usuarios .....	29
4.4	Portafolio de Servicios.....	32
4.5	Página web.....	34
4.6	Programa para la prestación del servicio .....	36
4.7	Supervisión y sistemas de control .....	38
5.	PERSPECTIVAS Y RETOS.....	39
5.1	Verificación de censos de recicladores de oficio.....	39
5.2	Cumplimiento de las fases de progresividad .....	41
	Bibliografía.....	42

## Tabla de Ilustraciones

Ilustración 1. Diagrama de economía circular .....	3
Ilustración 2. Marco regulatorio de los censos de recicladores de oficio en Colombia. ....	8
Ilustración 3. Esquemas vacíos normativos Censos de Recicladores .....	40

## Tabla de Gráficas

Gráfica 1. Distribución Encuesta de Aprovechamiento .....	11
Gráfica 2. Número de Organizaciones por Departamento .....	12
Gráfica 3. Distribución de Miembros por Departamento .....	13
Gráfica 4. Prestadores según cantidad de áreas de prestación.....	14
Gráfica 5. Cantidad de Organizaciones por Área de Prestación por rango de cumplimiento.....	14
Gráfica 6. Distribución Cumplimiento Requisito.....	15
Gráfica 7. Distribución Cumplimiento Requisito- Bogotá.....	16
Gráfica 8. Distribución Cumplimiento Requisito- País.....	16
Gráfica 9. Organizaciones de recicladores de oficio registradas en RUPS que han diligenciado la Encuesta de aprovechamiento a julio de 2018 .....	19
Gráfica 10. Distribución de las organizaciones de recicladores de oficio según su fase de progresividad. 19	
Gráfica 11. Distribución de los requerimientos de fase enviados.....	20
Gráfica 12. Número de organizaciones a las que se les envió requerimiento de fases por Departamento .....	20
Gráfica 13. Número de organizaciones que dieron respuesta al requerimiento de fases por departamento hasta 1 de octubre de 2018.....	21
Gráfica 14. Organizaciones con una sola AP.....	22
Gráfica 15. Organizaciones con varias AP .....	22
Gráfica 16. Cumplimiento Contrato de Condiciones Uniformes.....	23
Gráfica 17. Cumplimiento del requerimiento de CCU para organizaciones en Fase 3, 4 y 5 .....	24
Gráfica 18. Cumplimiento del requerimiento de para organizaciones en Fase 3, 4 y 5 .....	27
Gráfica 19. Cumplimiento de los parámetros de evaluación del Plan de Fortalecimiento Empresarial para organizaciones en Fase 4 y 5 .....	28
Gráfica 20. Cumplimiento del requerimiento de Base de datos de usuarios para organizaciones en Fase 3, 4 y 5.....	31
Gráfica 21. Cumplimiento de los parámetros de evaluación de la Base de datos de usuarios para organizaciones en Fase 4 y 5 .....	32
Gráfica 22. Cumplimiento del requerimiento de Portafolio de servicios para organizaciones en Fase 4 y 5 .....	33
Gráfica 23. Cumplimiento del requerimiento de Página web para organizaciones en Fase 4 y 5 .....	35
Gráfica 24. Cumplimiento de los parámetros de evaluación de la Página Web de usuarios para organizaciones en Fase 4 y 5 .....	36
Gráfica 25. Cumplimiento del Programa para la prestación del servicio de las organizaciones en Fase 5 38	



## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años Colombia ha avanzado en la formulación e implementación de políticas públicas que tienen como objetivo la gestión integral de residuos y el incremento en el aprovechamiento de los mismos. En ese sentido, el concepto de economía circular, en el que se establece la reincorporación de material aprovechable a la cadena productiva, se ha plasmado como una meta de política y de acciones del gobierno. Lo anterior, ha sido acompañado del progreso en el reconocimiento de las organizaciones de recicladores como actores principales en el esquema de economía circular y la prestación de la actividad de aprovechamiento.

La actividad de aprovechamiento se configura a partir de tres elementos esenciales denominados la triple naturaleza: en primer lugar, es una actividad constitutiva de un servicio público; en segundo lugar, constituye en sí misma elementos de política social de protección a la población vulnerable y, en tercer lugar, forma parte de una política pública ambiental de crecimiento verde. Cada una de estos elementos tiene fines económicos y normativos con el ánimo de alcanzar eficiencia, equidad y protección ambiental.

En el marco normativo la actividad de aprovechamiento se introdujo como complemento al servicio público de aseo mediante la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1077 de 2015 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT). Por otro lado, se tiene el desarrollo normativo para la gestión integral de residuos sólidos, en el cual el CONPES 3874 de 2016 estableció la evolución de la gestión de los residuos de forma lineal a un modelo integral encaminado a la economía circular. Así mismo, mediante los Autos 268 de 2010, 183 y 189 de 2011, y 275 de 2011 y las Sentencias T724 de 2003, T291 de 2009, T387 de 2012 de la Corte Constitucional, se reconoció el rol fundamental de las organizaciones de recicladores de oficio en el servicio público de aseo y se exigió su remuneración y formalización.

Con el objetivo de incluir a los recicladores de oficio en el esquema público de aseo, el MVCT expide el Decreto 596 y la Resolución 276 en 2016 por medio de los cuales se reglamenta el esquema de la actividad de aprovechamiento y el régimen progresivo de 5 años para la formalización de las organizaciones de recicladores de oficio como prestadores de la actividad. Cabe resaltar que, según lo estipulado en el artículo 2.3.2.5.3.2 y el artículo 3 numeral 85 de dicho Decreto, las organizaciones que deseen acogerse al esquema de progresividad deberán cumplir con el requisito de estar conformadas en su totalidad por recicladores de oficio registrados en el censo de recicladores de las entidades territoriales. A partir de esta regulación también se establece que la Superintendencia de Servicios Públicos (SSPD) cuenta con la competencia de administrar el Sistema Único de Información (SUI) y cuenta con funciones de inspección, vigilancia y control sobre los prestadores de la actividad de aprovechamiento.

Con el ánimo de atender a las particularidades de los prestadores del servicio de aprovechamiento, correspondientes a organizaciones de recicladores de oficio acogidos al esquema de progresividad, la SSPD inició en el año 2017 el proyecto *Mejoramiento de los Niveles de Inclusión de la población recicladora de oficio a nivel Nacional* aprobado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). En el marco de las funciones de la SSPD, el proyecto brinda apoyo preferencial para el registro en RUPS de las organizaciones de recicladores de oficio, brinda asistencia técnica en el cargue de formatos y formularios a la plataforma SUI y ejecuta funciones dentro del modelo de inspección, vigilancia y control.

Dada la política social en la triple naturaleza de la actividad de aprovechamiento que pretende la inclusión de los recicladores y dentro del marco de los procesos de inspección y vigilancia de esta Superintendencia, este informe tiene como objetivo realizar un análisis del cumplimiento de los requisitos de las organizaciones de recicladores de oficio para acogerse al régimen de progresividad, así como, del cumplimiento de los requisitos solicitados en cada fase de este régimen.

En primer lugar, se verifica que las organizaciones acogidas al régimen de progresividad cumplan con el requisito de estar conformadas en su totalidad por recicladores de oficio de acuerdo con lo establecido en el numeral 85 del artículo 2.3.2.1.1 del Decreto 1077 del 2015. Para esto, se realiza una comparación de las listas de miembros registradas por las organizaciones en SUI y los censos de recicladores de oficio entregados por los entes territoriales por medio del indicador 31 del aplicativo INSPECTOR de la plataforma SUI. Esto con el fin de identificar el cumplimiento a nivel nacional de este requisito y alertar sobre las posibles implicaciones que conllevaría el hecho de que las organizaciones que ya están en proceso de formalización no cumplan con tal requisito.

En segundo lugar, se evalúa el avance de las organizaciones de recicladores frente a las fases de progresividad. Para esto se analizan los documentos remitidos a la SSPD por los prestadores, con el ánimo de evaluar el estado del cumplimiento de los requerimientos en cada fase e identificar patrones de errores y calidad de la información en la documentación entregada según lo establecido en el Decreto 596 de 2016 y la Resolución 276 de 2016. De este análisis se pueden identificar falencias e impedimentos que han presentado los prestadores hasta el momento para cumplir con los requerimientos de las fases, así mismo se pueden identificar oportunidades de mejora para el apoyo de los entes territoriales a las organizaciones en el desarrollo de esta documentación.



## 2. MARCO TEÓRICO Y CONTEXTO

En este capítulo se establecen los conceptos guía que rigen la actividad de aprovechamiento, así como la normatividad de esta actividad en el marco internacional y nacional. Este marco teórico permitirá entender las acciones del gobierno frente a la implementación del esquema de la actividad de aprovechamiento en el país.

### 2.1 Economía circular

El concepto de economía circular propone que, mediante un manejo integral de residuos sólidos, se logre que los materiales aprovechables permanezcan más tiempo en la cadena productiva reduciendo así la cantidad de residuos depositados en rellenos sanitarios y reduciendo a su vez el uso de recursos y materias primas en la producción de nuevos bienes. La economía circular involucra la participación de distintos actores desde la industria, los consumidores y los agentes intermedios de la cadena de recirculación del material como lo son los recicladores de oficio en el caso de Colombia.

Ilustración 1. Diagrama de economía circular



Fuente: (Primer informe Proyecto - SSPD, 2017)

En cuanto al impacto positivo a nivel ambiental del esquema de economía circular, se destaca la reducción de la cantidad de residuos que se llevan a los rellenos sanitarios alargando la vida útil de estos sitios de disposición y la disminución de otros impactos ambientales como la generación de gases de efecto invernadero, la producción de lixiviados y la proliferación de plagas. De igual forma, el aprovechamiento de materiales reduce el uso de materias primas vírgenes por ende reduce los impactos negativos sobre los recursos naturales, los ecosistemas y la biodiversidad (Política Nacional de Residuos Sólidos, 2016)

Las poblaciones aledañas a rellenos sanitarios y sitios de disposición están constantemente expuestas a malos olores y a enfermedades transmitidas por vectores como moscas, roedores, entre otros. Con la disminución de la cantidad de residuos que se depositan en los rellenos sanitarios se reducen estos impactos negativos y se mejora la calidad de vida de esta población.

Reincorporar materiales en los procesos productivos hace necesaria la participación y el fortalecimiento de poblaciones históricamente dedicadas al aprovechamiento como lo son los recicladores de oficio en Colombia. Con la implementación de la economía circular se evidencia la importancia de esta parte de la sociedad y se desarrollan modelos de inclusión social que permitan la transición de empleos informales a empleos formales lo que mejora su calidad de vida y bienestar. Una de las principales ventajas a nivel social de la economía circular es la generación de empleos y el crecimiento económico como producto de esta.

## 2.2 Marco normativo internacional

La reducción de gases efecto invernadero, la mitigación del cambio climático, el crecimiento económico y la reducción de desigualdades sociales han sido puestos como temas de gran importancia en la agenda internacional. Colombia ha mostrado su compromiso para cumplir con ciertas metas y acuerdos de sostenibilidad a nivel global participando en diferentes espacios con entes internacionales como la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el cambio climático (COP21), la cumbre de sostenibilidad de las Naciones Unidas, la cumbre mundial sobre desarrollo sostenible en Johannesburgo, entre otros.

En la Cumbre de Sostenibilidad de las Naciones Unidas se establecieron metas a 2030 en relación a temas ambientales, sociales y económicos. Dentro de los 17 objetivos de desarrollo sostenible (SDGs por sus siglas en inglés) propuestos en esta cumbre, los objetivos 8, 11, 12 y 13 se relacionan directamente con la actividad de aprovechamiento de materiales reciclables. Estos objetivos están relacionados con incentivar el crecimiento económico y el trabajo digno, la creación de ciudades y comunidades sostenibles, la producción y consumo responsable y la mitigación del cambio climático, respectivamente (ONU, 2015). Colombia está contribuyendo al cumplimiento de estas metas por medio de la actividad de aprovechamiento que genera empleos, implementa el concepto de economía circular y reduce la emisión de gases de efecto invernadero.

En la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el cambio climático (COP21), Colombia se comprometió a reducir en un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero con relación a las emisiones proyectadas para el 2030, involucrando a todos los sectores de la economía para el cumplimiento de este objetivo. Este objetivo se relaciona directamente con la actividad de aprovechamiento en el sentido en que ayuda a reducir la cantidad de residuos en rellenos sanitarios y botaderos a cielo abierto que contribuyen en gran parte a la emisión de estos gases.

Igualmente, con la participación de Colombia en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo 2002, se adoptó la Iniciativa de Latinoamérica y el Caribe para el Desarrollo Sostenible (ILAC), en donde se constituye un marco de cooperación, intercambio de experiencias e identificación de programas y proyectos tendientes a crear soluciones para los desafíos del desarrollo sostenible en la región. Dentro de los indicadores de seguimiento presentes en Colombia se encuentran los relacionados con el manejo integral de los residuos sólidos y su adecuada disposición.

## 2.3 Marco normativo nacional

A partir de los acuerdos establecidos en el marco internacional en cuanto a metas de sostenibilidad relacionadas con el manejo integral de residuos sólidos, Colombia ha desarrollado la normatividad correspondiente para la implementación y la reglamentación del manejo de residuos y la actividad de aprovechamiento en el territorio nacional. A continuación, se describe la normativa base y las respectivas entidades gubernamentales que participan en el esquema de la actividad de aprovechamiento.

En primer lugar, la Ley 142 de 1994 regula la prestación de los servicios públicos donde se encuentra el servicio público de aseo y sus actividades complementarias como el aprovechamiento. Mediante esta ley se establece que el servicio público de aseo y la actividad de aprovechamiento en particular pueden ser prestados por empresas de servicios públicos, personas naturales o jurídicas, entidades territoriales que asuman de forma directa, a través de la administración central, la prestación de servicios públicos o por organizaciones autorizadas conforme la ley para prestar servicios públicos en áreas municipales, rurales o urbanas. De manera similar en el numeral 24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, el servicio público de aseo es definido como el servicio de recolección municipal de residuos sólidos que cuenta con las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos. De esta forma, se define el aprovechamiento como un elemento que integra el servicio público de aseo y es parte constitutiva del mismo (SSPD, informe caracterización) Así mismo, mediante el Decreto 1077 de 2015 del MVCT se define el aprovechamiento como actividad complementaria del servicio público de aseo la cual comprende los siguientes aspectos: i) recolección de los residuos aprovechables separados en la fuente por los usuarios, ii) el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y almacenamiento o hasta una planta de aprovechamiento y iii) la clasificación y el pesaje de material.

Dentro de la normativa para la actividad de aprovechamiento en el país cabe resaltar el CONPES 3874 de 2016, donde se expidió la Política Nacional para la gestión de los residuos sólidos y se destacan los intereses sociales, económicos, ambientales y sanitarios de dicha gestión. Esta política busca en primera instancia adoptar acciones encaminadas hacia la disminución en la generación de residuos sólidos, la minimización de residuos en los sitios de disposición final, la promoción de la reutilización, el aprovechamiento y el tratamiento de los residuos sólidos y la mitigación de gases efecto invernadero. De igual forma, esta política busca la participación de la ciudadanía en la gestión integral de los residuos a través de buenas prácticas de separación en la fuente y la participación de entidades que lideren las actividades correspondientes a la actividad de aprovechamiento y su respectivo monitoreo, verificación y divulgación. En este sentido, el CONPES 3874 es una referencia de la implementación de la economía circular en el país y un marco de los principios generadores de la normatividad frente a la actividad de aprovechamiento.

Cabe resaltar dentro de la formulación de la normatividad de la actividad de aprovechamiento los pronunciamientos de la Corte Constitucional frente a la inclusión de los recicladores de oficio en la implementación y ejecución de esta actividad. La Corte Constitucional mediante las Sentencias T-291 de 2009, T-724 de 2003, T-387 de 2012, T-366 de 2014, T-118 de 2014 y T-587 de 2015; y los Autos 268 de 2010, 183 de 2011, 189 de 2011, 275 de 2011 expresa que la población de recicladores de oficio está sujeta a ciertas particularidades que la convierten en una población de especial protección constitucional y resalta la importancia de promover acciones afirmativas a su

favor. Particularmente, el Auto 275 de 2011 y la Sentencia T-724 de 2003 en donde se exige la inclusión efectiva de los recicladores de oficio en los esquemas de prestación de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y la adopción de planes de inclusión para la formalización y regularización de la población recicladora en todo el territorio nacional.

Por otra parte, a nivel territorial, se encuentran los Programas Integrales de Gestión de Residuos Sólidos (PGIRS) que son herramientas de planeación municipal o regional que corresponden al conjunto de objetivos, metas y actividades encaminadas a garantizar el mejoramiento continuo del manejo de los residuos sólidos y la prestación del servicio de aseo. Es competencia de las entidades territoriales la formulación, implementación, evaluación seguimiento, control y actualización del PGIRS de acuerdo a la Resolución MVCT 754 de 2014. Como parte de las responsabilidades de los entes territoriales estipuladas en el Decreto 596 de 2016, estas deben incluir en el programa de inclusión de recicladores contenido en el PGIRS: proyectos de capacitación en (i) aspectos para la formación y formalización en las figuras contempladas en la Ley 142 de 1994 para la prestación del servicio público de aseo, (ii) aspectos técnicos, administrativos, comerciales y operativos para la prestación del servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento, de manera similar, (iii) aspectos técnicos y operativos para el manejo de residuos aprovechables y generación de valor de los mismos.

Adicionalmente, el PGIRS deberá contener acciones afirmativas a favor de la población recicladora existente en el municipio de acuerdo con el censo de recicladores, este censo conforme a los lineamientos señalados para tal fin en el anexo 2 de la Resolución 754 de 2014.

Los municipios y distritos tienen la obligación de evaluar al inicio de cada periodo de gobierno municipal o distrital con la participación de los recicladores de oficio, la necesidad de actualizar el censo de recicladores, en virtud del artículo 2.3.2.5.5.1 del Decreto 1077 de 2015 adicionado por el Decreto 596 de 2016

En resumen, las entidades gubernamentales que participan en los objetivos enmarcados en la economía circular y la formulación y/o implementación de la normatividad de la actividad de aprovechamiento son el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), la Comisión de Agua potable y Saneamiento Básico (CRA), las entidades territoriales y la Superintendencia de Servicios Públicos (SSPD).

El MVCT regula y reglamenta la actividad de aprovechamiento y asesora a las entidades territoriales con relación a la implementación de la regulación de la prestación del servicio. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico define la metodología tarifaria y las medidas regulatorias asociadas a la tarifa. Dentro de sus roles se encuentra el desarrollo de las fórmulas tarifarias y los lineamientos tarifarios de la actividad de aprovechamiento, la creación del modelo del contrato de condiciones uniformes –CCU y la definición del porcentaje de los recursos de la tarifa que cada organización debe destinar a su fortalecimiento.

Las entidades territoriales juegan un rol importante en la inclusión de los recicladores de oficio en la prestación de la actividad de aprovechamiento. Dentro de sus funciones se encuentra el desarrollo del PGIRS, de proyectos de fortalecimiento de la actividad de aprovechamiento, programas de formalización de la población recicladora de oficio, el levantamiento y actualización del censo de recicladores de oficio municipal, la definición de las áreas de localización de las estaciones de clasificación y aprovechamiento –ECAS, el acompañamiento a las organizaciones

de recicladores en su proceso de formalización en aspectos administrativos, comerciales, técnicos y operativos, y el desarrollo de acciones afirmativas en beneficio de los recicladores de oficio.

Por último, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –SSPD se encarga de ejecutar acciones de inspección, vigilancia y control de los prestadores de la actividad, así como llevar el registro de las organizaciones de recicladores de oficio en el Registro Único de Prestadores RUPS, administrar del Sistema Único de Información - SUI para efectos del reporte de la información que realizan los prestadores para el cobro de la tarifa.

### 2.3.1 Normativa para ser reconocido como organización de recicladores de oficio

El Ministerio de Vivienda define en la Resolución 276 de 2016 que las organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización deberán demostrar ante la SSPD que están conformadas por recicladores de oficio entregando un reporte, en un archivo en medio magnético, con los datos de identificación de todos los miembros de la organización. Esta información se usa para verificar que por lo menos el 80% se encuentran registrados en el censo de recicladores del municipio o distrito donde se presta el servicio de aprovechamiento, en virtud de lo establecido en parágrafo 1 del artículo 12 de la Resolución MVCT 276 de 2016 Las organizaciones entregan esta información a través de la plataforma SUI de esta Superintendencia, en el reporte del formato Relación de miembros de la organización, descrito en la Resolución SSPD 20184300130165 del 02 de Noviembre de 2018.

El censo debe ser construido basados en los “lineamientos para la elaboración de censos de recicladores” definidos en la Resolución 754 de 2014 -Anexo II expedidos por El Ministerio de Vivienda y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco de la formulación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Además, en el Decreto 1077 de 2015 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se define la facultad y responsabilidad de que “Al inicio de cada periodo de gobierno municipal o distrital se deberá evaluar, con la participación de los recicladores de oficio, la necesidad de actualizar el censo de recicladores. En caso de constituirse nuevas organizaciones de recicladores de oficio, estas deberán informarle al municipio de mantener actualizado el censo”. Esta información es reportada por los municipios o distritos por medio del indicador 31 del aplicativo INSPECTOR de la plataforma SUI, según los lineamientos de la Resolución SSSPD 20161300019435 del 11 de julio del 2018.

No obstante, el marco regulatorio correspondiente a la elaboración del censo de recicladores parte del Decreto 2981 de 2013 según el cual los municipios y distritos deben realizar el proceso de identificación de sus recicladores, así como, desarrollar procesos de actualización cuando se requieran. Es importante resaltar que de acuerdo con el Decreto 2981 y el Decreto 1077 el censo adquiere la característica de ser dinámico por la obligación de realizar su actualización.

Ilustración 2. Marco regulatorio de los censos de recicladores de oficio en Colombia.



Fuente: (Diagnóstico y lineamientos para el mejoramiento de los censos -SSPD, 2017)

### 2.3.2 Normativa del esquema de progresividad

Como se mencionó previamente, dentro del esquema normativo de la actividad de aprovechamiento se encuentra el Decreto 596 de 2016 y la Resolución 276 de 2016 del MVCT los cuales reglamentan los lineamientos del esquema operativo de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo y los lineamientos del régimen progresivo para formalización de las organizaciones de recicladores de oficio como prestadores de la actividad de aprovechamiento.

En el Decreto 1077 de 2015 y el Decreto 596 de 2016 se establece que las organizaciones de recicladores de oficio que estén en proceso de formalización como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento contarán con un término de cinco (5) años para efectos de cumplir de manera progresiva con las obligaciones administrativas, comerciales, financieras y técnicas señaladas por el MVCT. No obstante, para acceder al esquema de progresividad, las organizaciones de recicladores de oficio deben suministrar información sobre sus miembros ante la SSPD de tal manera que esta entidad pueda verificar que al menos el 80% de los mismos se encuentren registrados en el censo de recicladores del municipio o distrito donde presta el servicio la organización de recicladores, como lo establece el artículo 12 de la Resolución 276 de 2016.

El esquema de progresividad se conforma por 8 fases y la duración y los plazos de cada una de las éstas se estipulan en la Resolución 276 de 2016. El esquema de progresividad empieza desde el momento en el cual la organización de recicladores de oficio realiza su registro ante la SSPD mediante el Registro Único de Prestadores (RUPS). Para el caso de las de las organizaciones de recicladores conformadas y registradas ante la SSPD antes de abril de 2016, el cumplimiento de las fases de progresividad a partir de esta fecha, en la cual entró en vigencia el Decreto 596.

Es importante resaltar que los prestadores que no se encuentran conformados en su totalidad por recicladores de oficio, podrán realizar el registro en RUPS y prestar la actividad de aprovechamiento, sin embargo, no podrán ser beneficiarios del régimen de progresividad de 5 años. Estos prestadores deberán cumplir en su totalidad con las obligaciones establecidas en el esquema de progresividad y con toda la normativa concerniente a la actividad de aprovechamiento desde el inicio de su prestación.

La tabla a continuación resume las fases de progresividad para las organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización, los requisitos que se deben cumplir en cada una de ellas y la respectiva normatividad de cada una de las obligaciones que deben cumplir los prestadores.

Tabla 1. Fases del esquema de progresividad para asociaciones de recicladores de oficio

FASE	TÓPICO	ASPECTO	NORMATIVIDAD
Fase 1 (Momento 0)	Registro	Registro único de prestadores (RUPS)	Resolución SSPD 20181000120515 de 2018
Fase 2 (Primer mes)	Técnico	Definir el área de prestación	Resolución SSPD 20161300037055 de 2016 Resolución SSPD 20174000237705 de 2017
	Técnico	Registro de toneladas transportadas	
	Técnico	Registro de toneladas área de prestación	
	Comercial	Registro de toneladas aprovechadas	
	Comercial	Registro factura de comercialización de material aprovechable	
	Técnico	Registro de estaciones de clasificación y aprovechamiento (ECAS)	
Fase 3 (Segundo mes)	Técnico	Registro de vehículos para el transporte	Anexo 2 Resolución CRA 778 de 2016.
	Comercial	Contrato de condiciones uniformes (CCU)	
Fase 4 (Primer año)	Comercial	Portafolio de servicios	Decreto 596 de 2016 MVCT
	Administrativo	Plan de fortalecimiento empresarial	Anexo 1 Resolución 276 de 2016.
	Comercial	Base de datos de usuarios	Decreto 596 de 2016 MVCT
	Comercial	Página web	Decreto 596 de 2016 MVCT Decreto 1077 de 2015
Fase 5 (Segundo año)	Técnico	Registro de calibración de básculas	Resolución SSPD 20174000237705 de 2017
	Técnico	Supervisores y sistemas de control operativo	Decreto 596 de 2016 MVCT
	Técnico	Programa de Prestación del servicio	Resolución MVCT 288 de 2015
Fase 6 (Tercer año)	Administrativo	Personal por categoría de empleo	Decreto 596 de 2016 MVCT
	Técnico	Microrutas de recolección	Decreto 1077 de 2015
	Administrativo	Certificación de competencias laborales	Decreto 596 de 2016 MVCT
Fase 7 (Cuarto año)	Comercial	Registro de peticiones, quejas y recursos (PQR)	Ley 142 de 1994
	Técnico	Planes de emergencia y contingencia	Resolución 288 de 2015
Fase 8 (Quinto año)	Financiero	Información Financiera	Ley 142 de 1994
	Técnico	Mapa del área de prestación en sistema de referencia MAGNA-SIRGAS	Decreto 1077 de 2015



### 3. VERIFICACIÓN CUMPLIMIENTO DE CENSOS

#### 3.1 Metodología de verificación

Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.3.2.5.3.3 del Decreto MVCT 1077 de 2015, en concordancia con el párrafo 1 del artículo 12 de la Resolución MVCT 276 de 2016, la SSPD desarrolla el siguiente procedimiento con el fin de verificar el requisito de estar conformado en su totalidad por recicladores de oficio y en este sentido, acogerse al régimen de progresividad. Este requisito exige que al menos el 80% de los miembros de la organización de recicladores de oficio registrada en RUPS como prestadores de la actividad de aprovechamiento sean verificables en el censo de recicladores del municipio donde prestan la actividad. Es importante resaltar, que dicho análisis únicamente se realiza para prestadores que hayan indicado mediante el reporte "Encuesta de Aprovechamiento" cumplir con los requisitos para ser considerados como una organización de recicladores de oficio.

Inicialmente se establece el listado de las áreas de prestación (municipios) registradas por los prestadores que se acogen al régimen de progresividad. Posterior a esto se verifica si las entidades territoriales de las áreas de prestación establecidas reportaron el censo de recicladores, en el indicador 31 del aplicativo INSPECTOR de la plataforma SUI según lo dispuesto en la Resolución SSSPD No 20161300019435 del 2016.

De forma paralela, se establece el listado de prestadores que reportaron en SUI el formato de "Relación de Miembros de la Organización". Para cada prestador se establece en que área de prestación inscrita están asignados cada uno de sus miembros.

Por último, se compara la información del reporte de miembros contra la información del censo de recicladores, diferenciando cada área de prestación. Se calcula la cantidad de miembros de la organización que se encuentran dentro del censo del área de prestación y se obtiene el porcentaje de miembros verificables en censo. Lo anterior, genera el indicador del cumplimiento del requisito para ser considerado como una organización de recicladores de oficio que puede acogerse al régimen de progresividad.

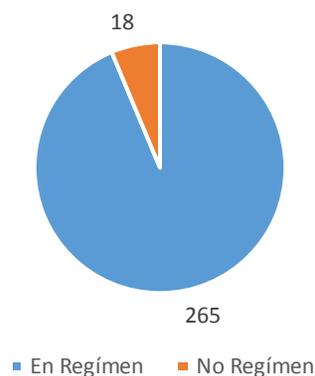
#### 3.2 Aplicación del método de verificación y resultados

Las cifras presentadas a continuación se encuentran a corte de noviembre del 2018 y corresponden en su totalidad a datos obtenidos del Sistema Único de Información-SUI usando la información reportada por los prestadores de la actividad de aprovechamiento y las entidades territoriales.

##### 3.2.1 Análisis de la encuesta de aprovechamiento

En el formulario Encuesta de Aprovechamiento los prestadores certifican si cumplen o no con la integralidad del esquema establecido en la Resolución 276 del 2016, y si cumple con los requisitos para acogerse al régimen de formalización contemplada en el Decreto 596 del 2016 y la Resolución 276 del 2016.

A la fecha de realización del informe 283 prestadores certificaron la encuesta de aprovechamiento de los cuales 265 indicaron cumplir con la integralidad de la actividad de aprovechamiento y con los requisitos para acogerse al régimen. De lo anterior, se evidencia que el 93,6% corresponde a prestadores que indican acogerse al régimen de progresividad y deben certificar estar conformados por recicladores de oficio. En el siguiente gráfico se ilustra la información relacionada:

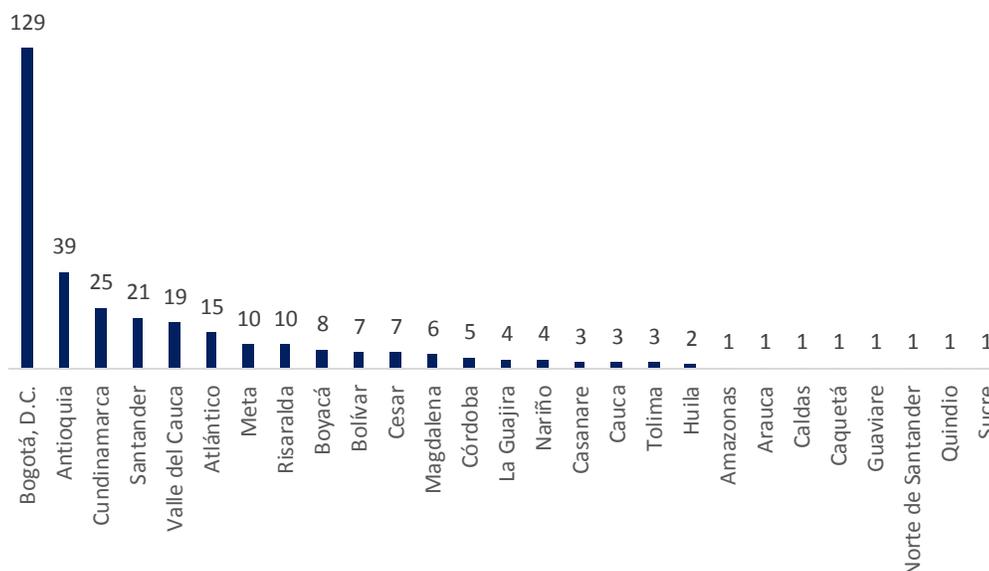


Gráfica 1. Distribución Encuesta de Aprovechamiento

### 3.2.2 Análisis del registro de áreas de prestación registradas

En el formulario Registro de Áreas de Prestación los prestadores registran las áreas en las cuales prestan la actividad de aprovechamiento. En este sentido, se tiene que de las 265 organizaciones que indicaron cumplir con la integralidad y con los requisitos para acogerse al régimen, 258 diligenciaron el formulario e inscribieron 328 áreas de prestación<sup>1</sup>. De lo anterior se tienen registrados 80 Municipios en 27 Departamentos. La mayoría de los prestadores se encuentran concentrados en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla.

<sup>1</sup> Se entiende como área de prestación el municipio inscrito por un prestador. En este sentido un municipio puede inscribirse como área de prestación para diferentes prestadores.



Gráfica 2. Número de Organizaciones por Departamento

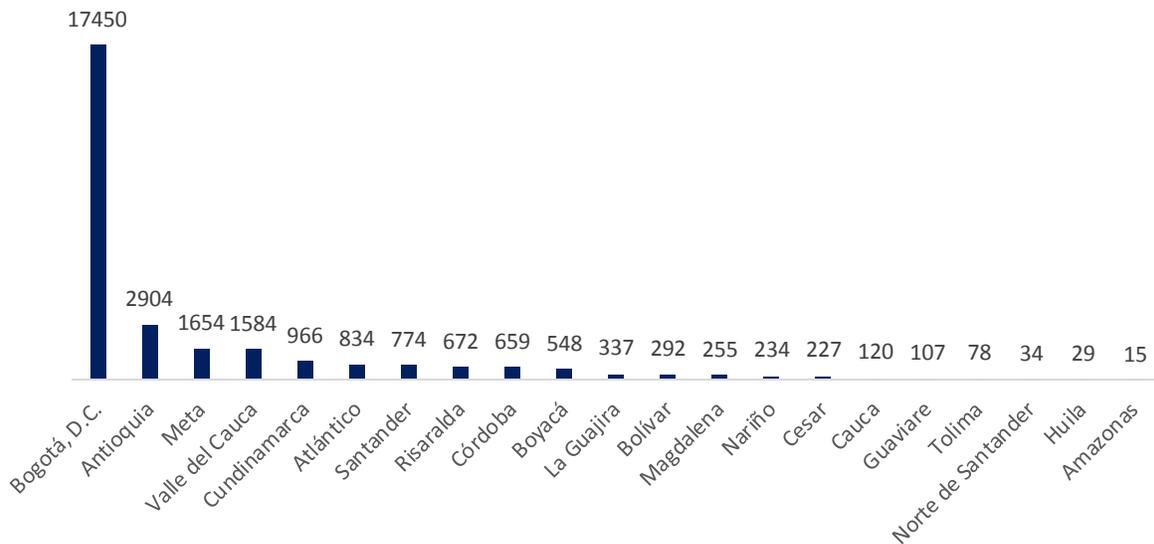
De los 80 municipios inscritos como área de prestación, 52 cuentan con el censo de recicladores reportado en formato disponible para análisis. Los 28 municipios restantes se encuentran en los departamentos de Bolívar, Córdoba, Antioquía, Nariño, La Guajira Santander, Cundinamarca y Sucre, entre otros. En dichos casos, se presentan censos en un formato ilegible o no han reportado el censo correspondiente, por lo que su análisis no puede realizarse. De los municipios con censo de recicladores analizable se tiene un total de 36.705 recicladores, lo cual corresponde a listado de recicladores que va a utilizarse para realizar la comparación. Estos recicladores se encuentran principalmente distribuidos principalmente en la ciudad de Bogotá y en los departamentos de Antioquía, Atlántico, Risaralda y Valle del Cauca.

### 3.2.3 Análisis del Registro de Relación de Miembros de la Organización

Para los 80 municipios inscritos como área de prestación por 258 prestadores que se acogen al régimen de progresividad, 226 prestadores han registrado los miembros distribuidos en 55 municipios y 20 departamentos. A los prestadores que no han realizado el reporte de miembros de la organización se le ha solicitado mediante oficios la información correspondiente, adicional a esto se desarrolló una jornada de reporte de información a SUI denominada "Maratón de Miembros" en la cual a todos los prestadores que se acogen al régimen de progresividad se les habilitó el formato de Relación de Miembros de la organización para el periodo de octubre del 2018.

Los 226<sup>2</sup> prestadores han reportado 29.773 miembros, distribuidos principalmente en la ciudad de Bogotá y en los departamentos de Antioquia, Meta, Valle del Cauca y Cundinamarca.

<sup>2</sup> Cabe anotar que 4 organizaciones a la fecha de corte no habían diligenciado el registro de áreas de prestación, pero si cargaron el reporte de miembros. Entre estas organizaciones se reportaron 375 miembros para las ciudades de Bogotá y Pereira, sin embargo, para efectos del análisis no se tomaron en cuenta dichos datos

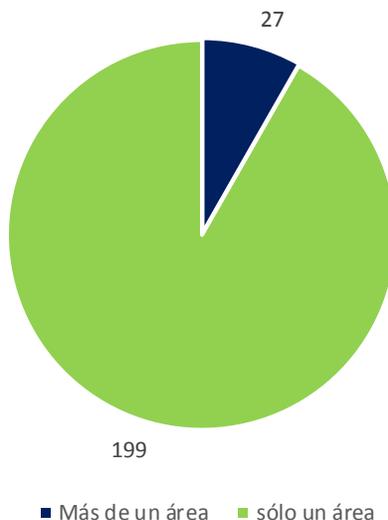


Gráfica 3. Distribución de Miembros por Departamento

Del anterior gráfico se puede evidenciar que la mayoría de miembros de las organizaciones reportados se concentran en la ciudad de Bogotá la cual representa el 58% de los miembros reportados, luego le sigue el departamento de Antioquia con un 9,7%.

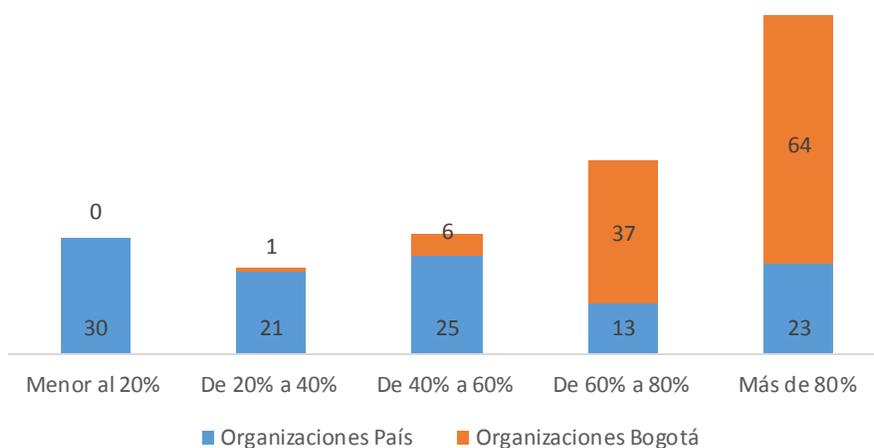
### 3.2.3.4 Comparación de información y cálculo de indicador

Dado que una organización puede tener diferentes áreas de prestación, esta comparación se realiza teniendo en cuenta el área de prestación que se registra para cada miembro y el censo correspondiente. Por lo tanto, pueden presentarse casos en los que una organización cumpla con el requisito de conformación para alguna área de prestación y no para las otras. La siguiente gráfica presenta cuantas organizaciones registran más de un área de prestación.



Gráfica 4. Prestadores según cantidad de áreas de prestación

De los 55 municipios que están registrados en el reporte de miembros<sup>3</sup> 45 cuentan con un censo de recicladores reportado en formato disponible para análisis, como se vio anteriormente no todos los municipios cuentan con censo de recicladores comparable o registrado, por tanto, se puede realizar el análisis para las áreas de prestación inscritas por 212 organizaciones. Analizando el porcentaje de miembros que se encuentra registrado en los censos de recicladores para cada organización en un área de prestación los resultados (discriminando a Bogotá del resto del país) se tiene la siguiente distribución:

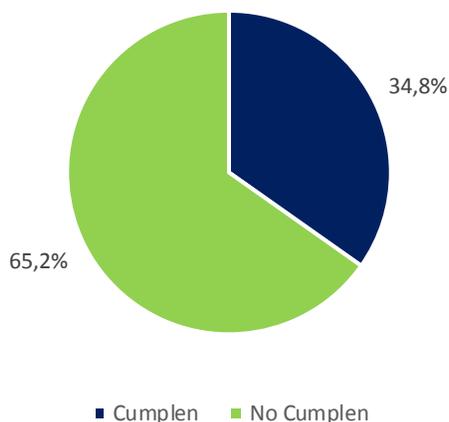


Gráfica 5. Cantidad de Organizaciones por Área de Prestación por rango de cumplimiento

<sup>3</sup> En el registro de área de prestación se relacionan los municipios donde se presta el servicio, de manera similar en el formato de relación de miembros de la organización se relacionan recicladores a cada uno de los municipios donde presta el servicio.

De anterior gráfica se puede observar que la mayoría de los prestadores cumplen el requisito de conformación de miembros en el área de prestación de Bogotá. Igualmente, la mayoría de prestadores que registran áreas de prestación diferentes de Bogotá, no cumplen con el requisito. Sumado a lo anterior se observa que 37 organizaciones que tienen registrada la ciudad de Bogotá como área de prestación se encuentran en un rango de cumplimiento próximo al reglamentado en la norma, asimismo se evidencia que 30 prestadores que tienen inscrita un área de prestación diferente a la ciudad de Bogotá su porcentaje de cumplimiento de requisito es menor al 20%. Lo anterior, prende alarmas para la SSPD en términos de cumplimiento a nivel nacional, con 51 organizaciones por debajo del 40% de cumplimiento y 75 por debajo del 60%.

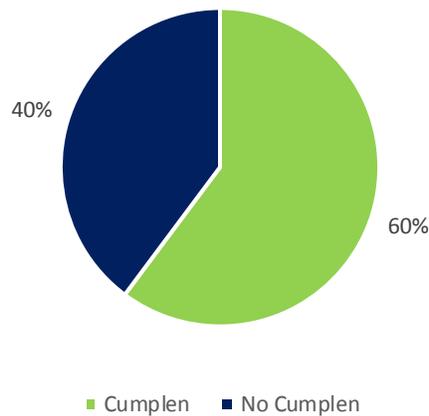
Por otro lado, si se establece que un prestador cumple con el requisito de conformación de miembros siempre que cumpla con el requisito en todas y cada una de las áreas de prestación donde presta el servicio, se tienen los siguientes resultados a nivel nacional:



Gráfica 6. Distribución Cumplimiento Requisito

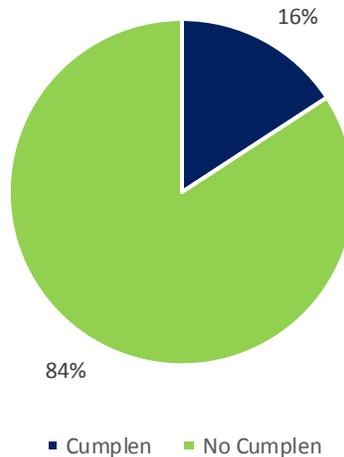
Del anterior gráfico se observa que aproximadamente el 35% (77) de las organizaciones cumple con el requisito para ser consideradas como recicladores de oficio, esto implica que el 65% (135) de las organizaciones de recicladores de oficio en régimen de progresividad inscritas como prestadores de la actividad de aprovechamiento, no pueden demostrar ante esta Superintendencia que están conformados por recicladores de oficio, y siguiendo este orden de ideas, de acuerdo con la normativa no podrían continuar en el régimen de progresividad.

A continuación, se observa una gráfica similar, con la particularidad de que se incluye únicamente a los prestadores que tienen como única área de prestación a la ciudad de Bogotá, de esta se puede observar que el 40% de las organizaciones (39) no cumple con el requisito para ser considerados organizaciones de recicladores de oficio.



Gráfica 7. Distribución Cumplimiento Requisito-Bogotá

Adicional a lo anterior, se presenta una gráfica en la cual se relacionan las organizaciones que tienen inscritas una o varias áreas de prestación incluyendo a Bogotá<sup>4</sup>. De esta gráfica se puede observar que únicamente el 16% (18) organizaciones cumplen con el requisito para ser consideradas organizaciones de recicladores de oficio. Esto quiere decir que el 84% (96) de las organizaciones que prestan la actividad en una o varias áreas de prestación no cumplen con el requisito y por tanto podrían ver afectada su continuidad en el régimen de progresividad.



Gráfica 8. Distribución Cumplimiento Requisito- País

De lo anterior, se evidencia que el porcentaje de cumplimiento disminuye en organizaciones que cuentan con miembros en más de un área de prestación, sin embargo, tanto para organizaciones con una sola o varias áreas el porcentaje de cumplimiento resulta menor al 35% (a excepción de

<sup>4</sup> Prestadores que prestan en diferentes municipios o distritos incluyendo a Bogotá. Un ejemplo es un prestador que tiene inscrita la actividad en Bogotá, Soacha y Duitama, por tanto, se incluye en este análisis y no en el de prestadores que sólo tienen inscrita la actividad en Bogotá.

Bogotá) lo que genera preocupación en la SSPD frente a las implicaciones que puede tener para una organización no contar con el régimen de progresividad. En ese sentido, tendrían que dar cumplimiento a la totalidad de requisitos como prestador. A nivel nacional, únicamente un municipio ha remitido a la SSPD verificación final del resultado del censo con el cual se realizó la última comparación y se iniciaron procesos de inspección a los prestadores que no cumplían con el requisito. Sin embargo, en los demás municipios aún no se han tomado determinaciones sancionatorias o de exclusión del régimen en el marco de las acciones afirmativas a las organizaciones recicladoras de oficio.

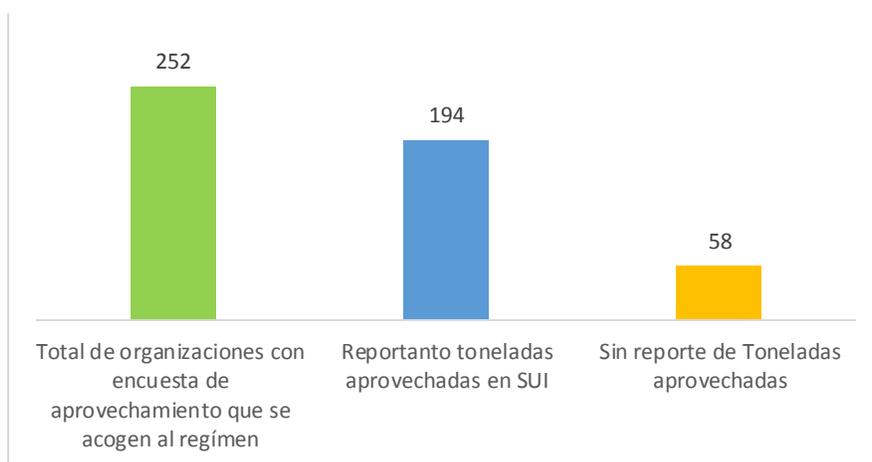


#### 4. DIAGNÓSTICO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FASES DE PROGRESIVIDAD

A partir del inicio del régimen de progresividad que de acuerdo con el Decreto 596 de 2016 corresponde al registro ante la SSPD las organizaciones de recicladores deberán iniciar a dar cumplimiento paulatino de los requisitos expresados en dicha norma.

En esta sección se analizarán los resultados de la evaluación de las Fases de Progresividad para la formalización de los prestadores de la actividad de aprovechamiento que se encuentran en Fase 3, Fase 4 y Fase 5 (organizaciones que llevan entre 1 y 2 años acogidos al esquema). Se analizará el cumplimiento de la normatividad vigente para cada uno de los documentos solicitados de acuerdo a la fase de progresividad de los prestadores. El objetivo de este análisis es entender de manera global, la evolución de las organizaciones de recicladores de oficio en los aspectos comerciales, administrativos y técnicos del esquema de progresividad. Así mismo, identificar los casos en donde se requeriría mayor acompañamiento por parte de las entidades territoriales a las organizaciones para el desarrollo de la documentación de las fases de progresividad. Finalmente, identificar otros obstáculos y dificultades que han tenido los prestadores para dar cumplimiento a la normatividad del régimen de progresividad.

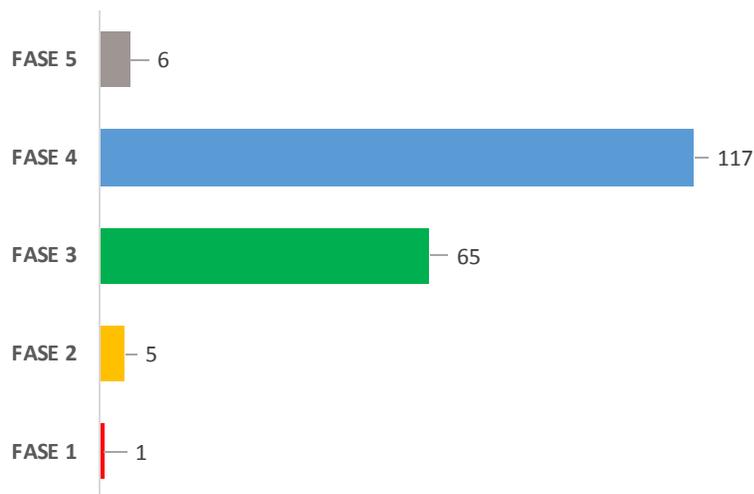
Para el mes de julio de 2018 252 organizaciones de recicladores de oficio habían indicado acogerse al régimen de progresividad de acuerdo con la *Encuesta de Aprovechamiento*. Del total de organizaciones, 194 se encontraban activas<sup>5</sup>, es decir que habían realizado por lo menos un reporte de toneladas aprovechadas en SUI.



<sup>5</sup> Las organizaciones que aún no realizan reportes en el Sistema Único de Información -SUI fueron instadas a indicar su situación o solicitar apoyo en caso de requerirlo. Dado que no han surtido la fase 2 dispuesta en el Decreto no son objeto de este análisis.

Gráfica 9. Organizaciones de recicladores de oficio registradas en RUPS que han diligenciado la Encuesta de aprovechamiento a julio de 2018

La fase de progresividad de las organizaciones activas se determinó de acuerdo a la fecha de registro en RUPS. La gráfica a continuación muestra la distribución de las 194 organizaciones de recicladores de oficio activas según su fase de progresividad.



Gráfica 10. Distribución de las organizaciones de recicladores de oficio según su fase de progresividad.

Con el fin de verificar el cumplimiento de las fases de progresividad por parte de estas organizaciones de recicladores de oficio, la SSPD envió requerimientos mediante oficio a todas las organizaciones activas que se encontraban Fase 3, Fase 4 y Fase 5 donde se solicitó la información y documentación correspondiente al régimen de progresividad. Por lo tanto, la SSPD envió un total de 188 requerimientos (65 para Fase 3, 117 para Fase 4 y 6 para Fase 5). El equipo de aprovechamiento no envió el requerimiento a las organizaciones en Fase 1 y Fase 2 debido a que éstas, en el momento realizar los requerimientos, llevaban menos de 1 mes inscritos como prestadores de la actividad de aprovechamiento y no debían presentar aún documentación relacionada con la progresividad.

El 52% de los requerimientos enviados corresponden a organizaciones de recicladores en la ciudad de Bogotá y 48% a organizaciones de recicladores en el resto del país.

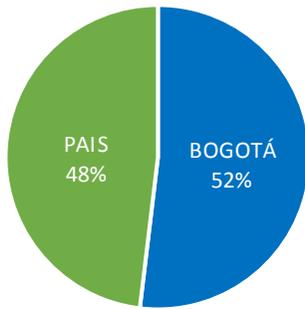
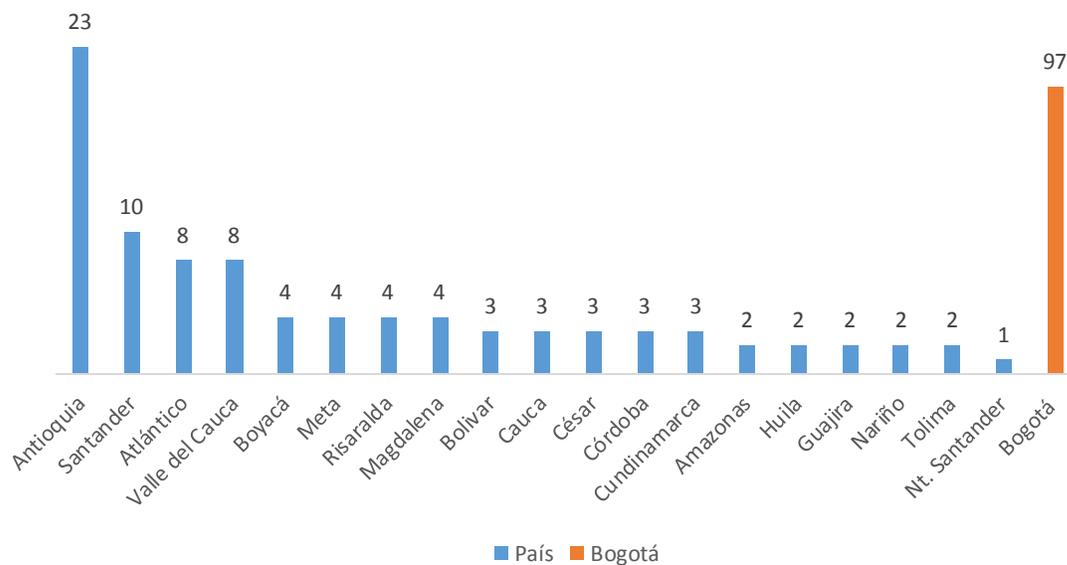


Tabla 2. Número de organizaciones de recicladores por fase de progresividad en Bogotá y País

	Fase 3	Fase 4	Fase 5	TOTAL
<b>Bogotá</b>	20	76	1	97
<b>País</b>	45	41	5	91
				<b>188</b>

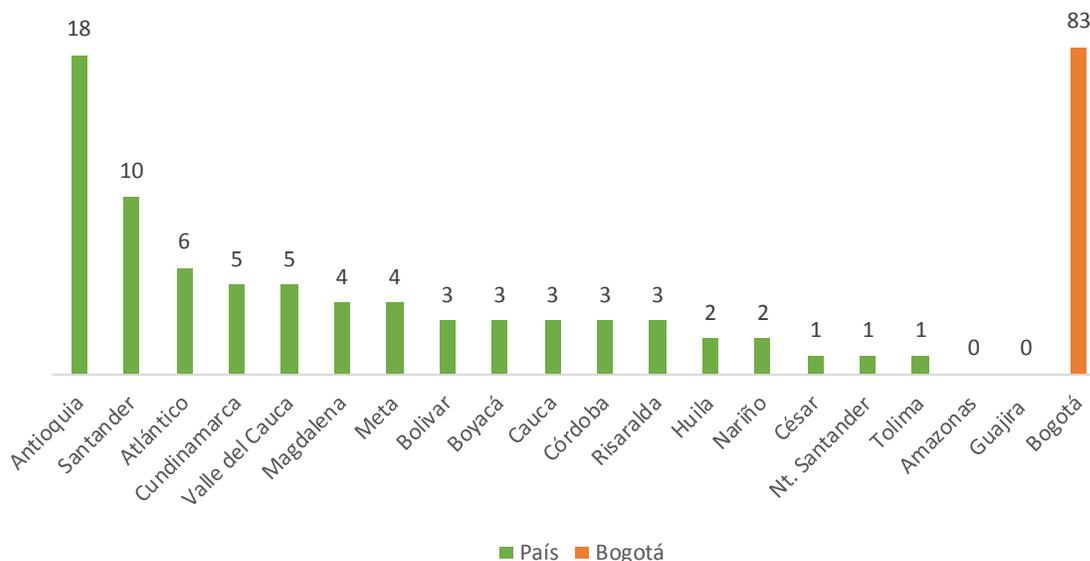
Gráfica 11. Distribución de los requerimientos de fase enviados

La siguiente gráfica muestra el número de organizaciones por departamento a las cuales se les requirió documentación de fases de progresividad. La mayoría de departamentos cuentan con organizaciones en Fase 3 y Fase 4. Los únicos departamentos que tienen organizaciones en fase 5 son: Antioquia (1), Córdoba (1), Magdalena (2), Nariño (1) y Bogotá (1).



Gráfica 12. Número de organizaciones a las que se les envió requerimiento de fases por Departamento

En términos generales, un alto porcentaje de las organizaciones a las que se les solicitaron los documentos de fases de progresividad dieron respuesta. En la gráfica siguiente se relacionan el número de organizaciones por departamento que respondieron a la solicitud de documentación de fases. En la gráfica se observa que las organizaciones de los departamentos de Amazonas y Guajira no remitieron la información solicitada a la SSPD.



Gráfica 13. Número de organizaciones que dieron respuesta al requerimiento de fases por departamento hasta 1 de octubre de 2018

Las respuestas de los prestadores sobre los requerimientos de fases de progresividad que se analizarán en este informe son las que la SSPD recibió hasta el 31 de octubre de 2018. Se recibieron respuestas de 156 organizaciones en total. De las cuales, 56 corresponden a organizaciones en Fase 3, 94 en Fase 4 y 6 en Fase 5. El equipo de aprovechamiento recibió respuestas a los requerimientos después del 31 de octubre de 2018, dichas respuestas no se analizarán en este informe, pero si se tendrán en cuenta en las acciones de vigilancia y control de la entidad.

A continuación, se describe el cumplimiento normativo de los prestadores a los que se les requirió documentación de fases en todo el territorio nacional.

#### 4.1 Contrato de Condiciones Uniformes

Conforme al artículo 28 de la Ley 142 de 1994, el contrato de servicios públicos es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una persona prestadora de servicios públicos domiciliarios los presta a un usuario a cambio de una tarifa, de acuerdo con las estipulaciones que han sido establecidas en el mismo. En el artículo 129 de esta misma ley se señala que en el CCU el prestador define las condiciones uniformes en las que está dispuesto a prestar el servicio. Son partes del contrato, tanto la persona prestadora como el suscriptor y/o usuario.

En el caso específico de las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.3.2.5.2.4.1 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el Decreto 596 de 2016 se estipula que deberán adoptar un contrato de condiciones uniformes del servicio público de aseo (CCU) para dicha actividad. Para tal efecto, la norma aclara que los prestadores de la actividad de aprovechamiento podrán acogerse al modelo definido por la CRA en la Resolución 778 de 2016, Anexo 2. Las cláusulas adicionales generales y adicionales que el prestador incluya en su CCU podrán obtener concepto de legalidad dada previa verificación por

parte de la CRA del cumplimiento de los requisitos legales, reglamentarios y regulatorios exigibles de la normativa.

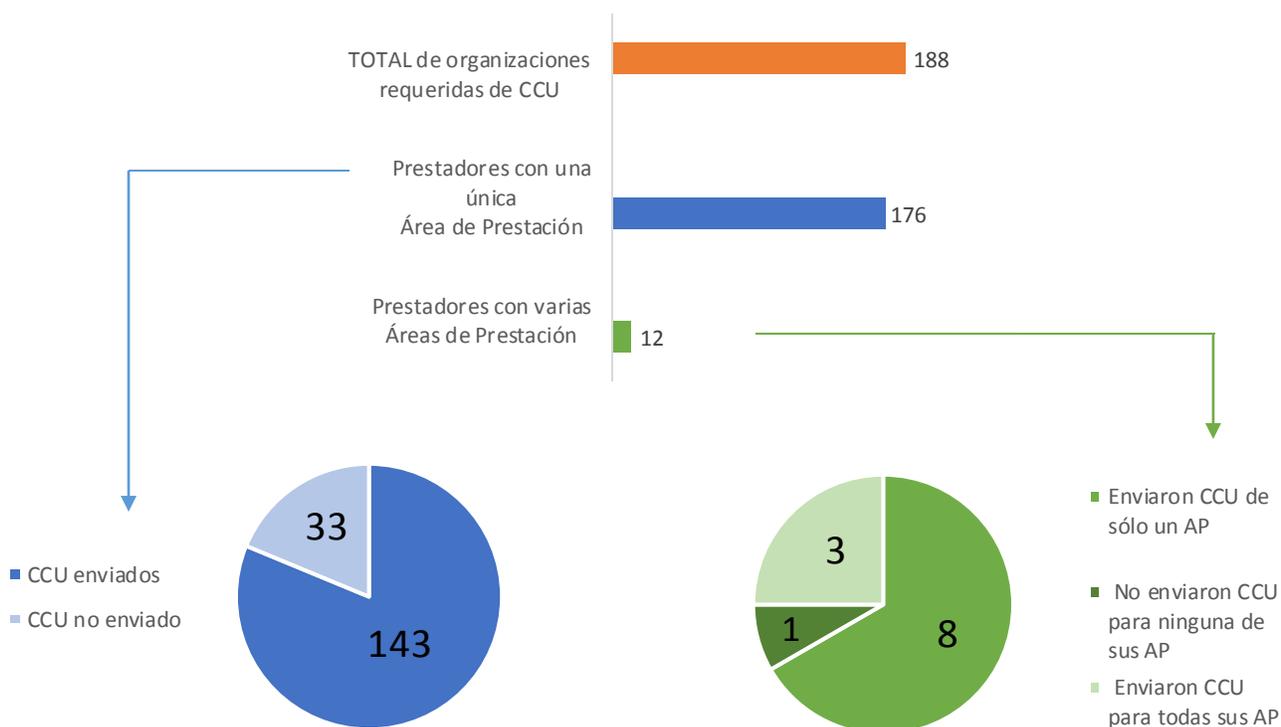
A partir del segundo mes después del registro en RUPS todas las organizaciones de recicladores deben contar con CCU por área de prestación. Esto quiere decir, que todas las organizaciones en Fase 3, Fase 4 y Fase 5 a las cuales se les envió requerimiento de documentación de fases debían contar con CCU. El equipo de aprovechamiento evaluó el CCU enviado por los prestadores en términos de contenido y formato bajo los parámetros que se

Parámetros para determinar el cumplimiento del CCU

- a. Debe contar con los lineamientos establecidos por la Resolución 778 de 2016 de la CRA.
- b. En caso de adoptar el modelo anexo en la Resolución 778 de 2016 de la CRA, debe contener diligenciada toda la información en cuanto al área de prestación de la actividad y la información de macrorrutas, frecuencias y horarios de recolección.
- c. En el caso que el prestador cuente con más de un área de prestación inscrita y reporte toneladas aprovechadas de más de un área de prestación deberá contar con un CCU para cada una de éstas.

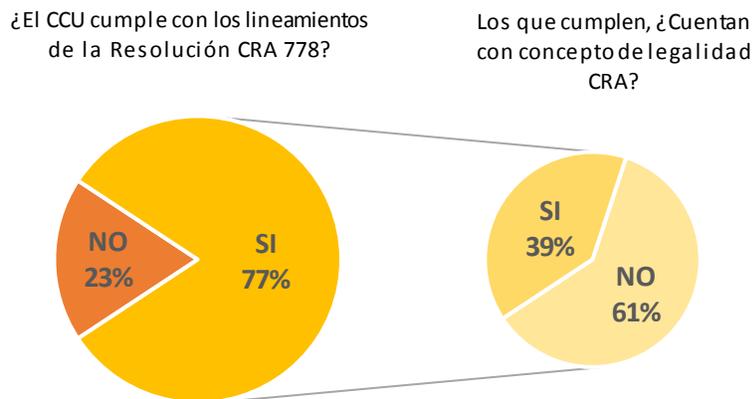
Aunque se recomienda a las organizaciones contar con el concepto de legalidad de la CRA, el equipo de aprovechamiento no tomó este parámetro como determinante para el cumplimiento o incumplimiento del requisito del CCU.

De las 188 organizaciones a las que se les solicitó CCU, 176 de éstas tienen una sola área de prestación (AP), las 12 organizaciones restantes cuentan con varias AP, por lo tanto, deberían contar con un CCU para cada área.



Gráfica 15. Organizaciones con varias AP

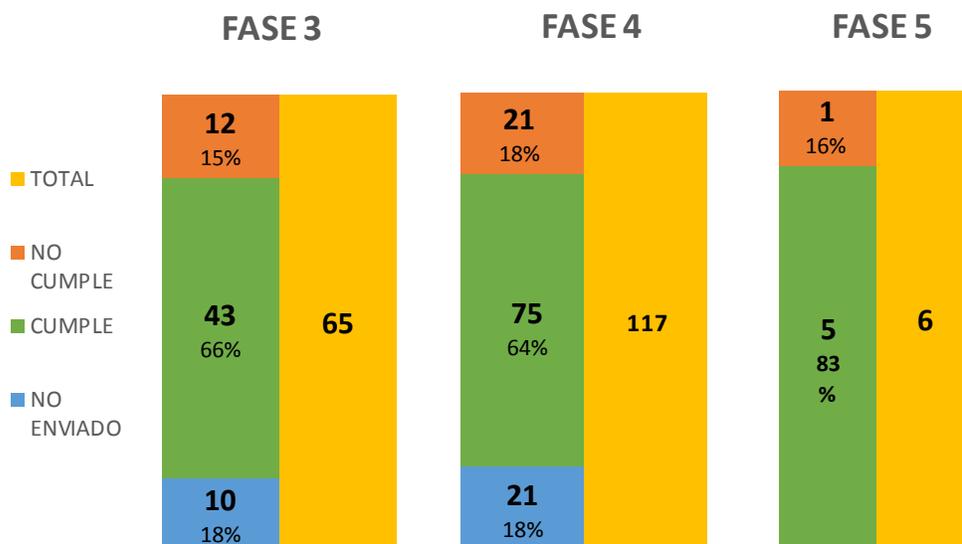
Teniendo en cuenta los parámetros de cumplimiento para el CCU mencionados anteriormente, a continuación, se presentan los resultados obtenidos de la evaluación de los CCUs entregados por los prestadores a la SSPD. En total se recibieron **158** CCUs para revisión de los cuales el 77% (122 CCUs) cumplen con los lineamientos estipulados en la Resolución CRA 778 de 2016 y el 39% de éstos cuentan con concepto de legalidad otorgado por la CRA.



Gráfica 16. Cumplimiento Contrato de Condiciones Uniformes

Cabe resaltar que algunos de los prestadores que cumplen con los requisitos mínimos para el CCU pero que aún no cuentan con concepto de legalidad también adjuntaron evidencia sobre el adelanto de esta solicitud.

La gráfica a continuación muestra el cumplimiento del requerimiento de CCU para las organizaciones en Fase 3, 4 y 5 a nivel nacional.



Gráfica 17. Cumplimiento del requerimiento de CCU para organizaciones en Fase 3, 4 y 5

Del total de CCUs revisados, el 23% de estos (36 CCUs) no cumplen con los parámetros establecidos. A continuación, se nombran las fallas más recurrentes en los CCUs que no cumplen con la normatividad:

- En el CCU enviado no se estipulan los horarios y frecuencias de recolección en el área de prestación declarada en éste y/o se relacionan horarios y frecuencias de recolección para un área de prestación distinta a la mencionada en el documento.
- Algunos de los prestadores adoptaron la plantilla para CCU en el Anexo 2 de la Resolución CRA 778 de 2016 pero no se encuentra la información sobre área de prestación, horarios y frecuencias de recolección.
- Las organizaciones que prestación el servicio de aprovechamiento en más de un AP estarían incumpliendo presuntamente con lo estipulado en el Decreto de 596 de 2016 ya que deberían contar un CCU por área de prestación.

En la revisión de este documento se encontró que el 86% de los CCUs enviados en la ciudad de Bogotá cumplen con los parámetros establecidos y en el caso de País el 70% cumplen. En términos generales, la mayoría de los prestadores a nivel nacional se acogen a los lineamientos establecidos en la Resolución CRA 276 de 2016. El único caso particular se presenta en el departamento del Valle de Cauca, en el cual 7 de sus 8 organizaciones no cumplen con todos los parámetros establecidos o no remitieron el CCU a la SSPD. Se resalta que las organizaciones en Fase 3 y Fase 4 tienen porcentajes similares de cumplimiento (entre 60% y 65%) a diferencia de las organizaciones en Fase 5 donde más de 80% cumple con el requerimiento de CCU.

## 4.2 Plan de Fortalecimiento Empresarial

Según el artículo 2.3.2.5.3.4 estipulado en el Decreto 596 de 2016 del MVCT, las organizaciones de recicladores de oficio que estén en proceso de formalización como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento deberán formular un Plan de Fortalecimiento Empresarial (PFE), en el cual se definirán los respectivos objetivos, metas, actividades, cronogramas, costos y fuentes de financiación.

Los PFE deberán contemplar un horizonte de planeación de corto, mediano y largo plazo. Siendo 4, 8 y 12 años los plazos corto, mediano y largo, respectivamente.

Mediante el Anexo I de la Resolución 276 de 2016 del MVCT se estipulan los lineamientos para la formulación de los Planes de Fortalecimiento Empresarial para las organizaciones de recicladores en proceso de formalización. A continuación, se relacionan los parámetros que, según lo establecido en esta resolución, definirían el cumplimiento en la elaboración de los PFE de las organizaciones.

### Parámetros para determinar el cumplimiento del Plan de Fortalecimiento Empresarial

#### a) Alcance del Plan de Fortalecimiento Empresarial

Los prestadores deben incluir información sobre elementos de gestión empresarial a nivel de: i) Organización, ii) Administración, iii) Comercialización, iv) Financiación y de Inversión. En el Alcance del Plan de Fortalecimiento se espera que los prestadores evalúen y/o describan su estado actual en términos de los elementos anteriormente nombrados con el ánimo de entender el posterior planteamiento de metas y objetivos.

#### b) Definición de línea base

Se espera que los prestadores incluyan en su Plan de Fortalecimiento la elaboración de un diagnóstico que permita la formulación de una línea base del estado de los procesos a cargo de la organización, los cuales servirán para definir objetivos y metas de mejoramiento y fortalecimiento empresarial. Los prestadores deben realizar la línea base contemplando los procesos organizacionales, administrativos, comerciales y operativos con los cuales actualmente ejecutan la actividad de aprovechamiento.

#### c) Formulación de metas y objetivos

Para cada uno de los procesos de la organización (Organizacional, Administrativo, Financiamiento y de Inversión y Operación y Mantenimiento), los prestadores deberán formular objetivos y metas para un horizonte de planeación de corto (4 años), mediano (8 años) y largo (12 años) plazo.

La Resolución 276 de 2016 establece que los objetivos y metas se plasmarán siguiendo el modelo de la tabla presentada en el Anexo 1 de ésta Resolución en donde se contempla la definición de la línea base, los objetivos, las metas intermedias en cada uno de los plazos, las metas finales y los indicadores que permitirán el seguimiento y la verificación del cumplimiento de cada una de las metas establecidas.

Las organizaciones de recicladores de oficio deberán reflejar de manera específica y cuantitativa las metas que corresponden a los objetivos antes planteados y la forma en que medirá el cumplimiento a través de indicadores. Los indicadores permitirán evaluar la evolución de las organizaciones, así como tomar acciones preventivas y correctivas. Estos deben acompañar a cada una de las metas establecidas y deben estar expresados en términos de cantidad, tiempo y lugar. El indicador debe además contar con fuente de información confiable para su cálculo y debe ser comparado con la línea base establecida.

Cabe resaltar que los prestadores deberán incluir en el establecimiento de metas y objetivos el desarrollo e implementación de los requerimientos de las fases de progresividad en cada uno de los plazos que se establecen en el Decreto 596 de 2016 del MVCT.

d) Definición de Actividades y Cronograma

Para cada una de las metas propuestas en el Plan de Fortalecimiento Empresarial, el prestador deberá definir una o más actividades que viabilicen el cumplimiento de dichas metas. Para esto, deberá establecer un cronograma de actividades que tenga en cuenta los recursos disponibles para alcanzar el objetivo en el plazo programado.

La Resolución 276 de 2016, propone que los prestadores establezcan sus actividades para el cumplimiento de metas según el formato establecido en el Anexo 1 de esta Resolución, en donde se incluyen las actividades a realizar por cada objetivo trazado y la ejecución de dichas actividades en los plazos corto, mediano y largo.

e) Estimación de Costos

Los prestadores deberán evaluar los costos asociados a cada una de las actividades propuestas para el cumplimiento de las metas y objetivos. Así mismo, deberán establecer la disponibilidad de los recursos en el tiempo con el fin de planificar la gestión de la organización

f) Fuentes de financiación

Teniendo en cuenta las posibles restricciones de recursos necesarios para cumplir con las metas y los objetivos, los prestadores deberán evaluar las diferentes fuentes de financiación para la obtención de recursos económicos y técnicos que requiere cada una de las actividades para su ejecución.

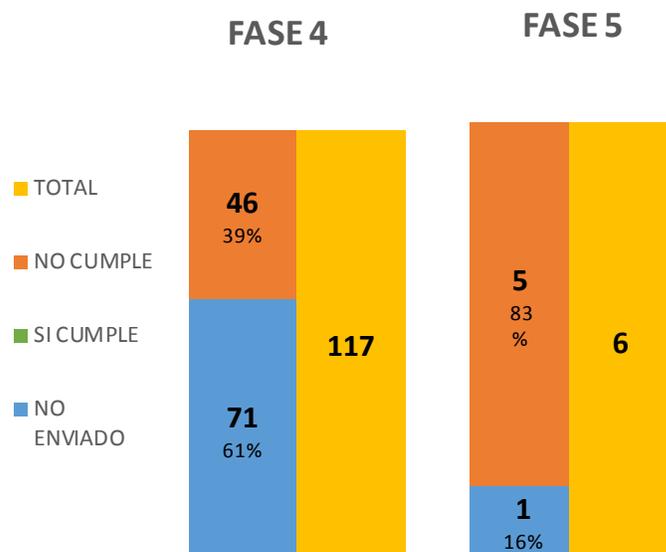
Así mismo, se deberá establecer el porcentaje proveniente del servicio de aprovechamiento (cobro vía tarifa) que será destinado para el fortalecimiento de la organización en los procesos organizacionales, administrativos, comerciales y operativos.

La SSPD recibió 51 respuestas del requerimiento de Plan de Fortalecimiento Empresarial para las organizaciones en Fase 4 y Fase 5. La siguiente gráfica muestra que el 61% de organizaciones en Fase 4 y el 16% de las organizaciones en Fase 5 a nivel nacional no dieron respuesta a este requerimiento.

Tabla 3. Número de requerimientos enviados por la SSPD y respuestas de los prestadores recibidas en Bogotá y País a octubre 2018 para el Plan de Fortalecimiento Empresarial

BOGOTÁ	PAÍS
--------	------

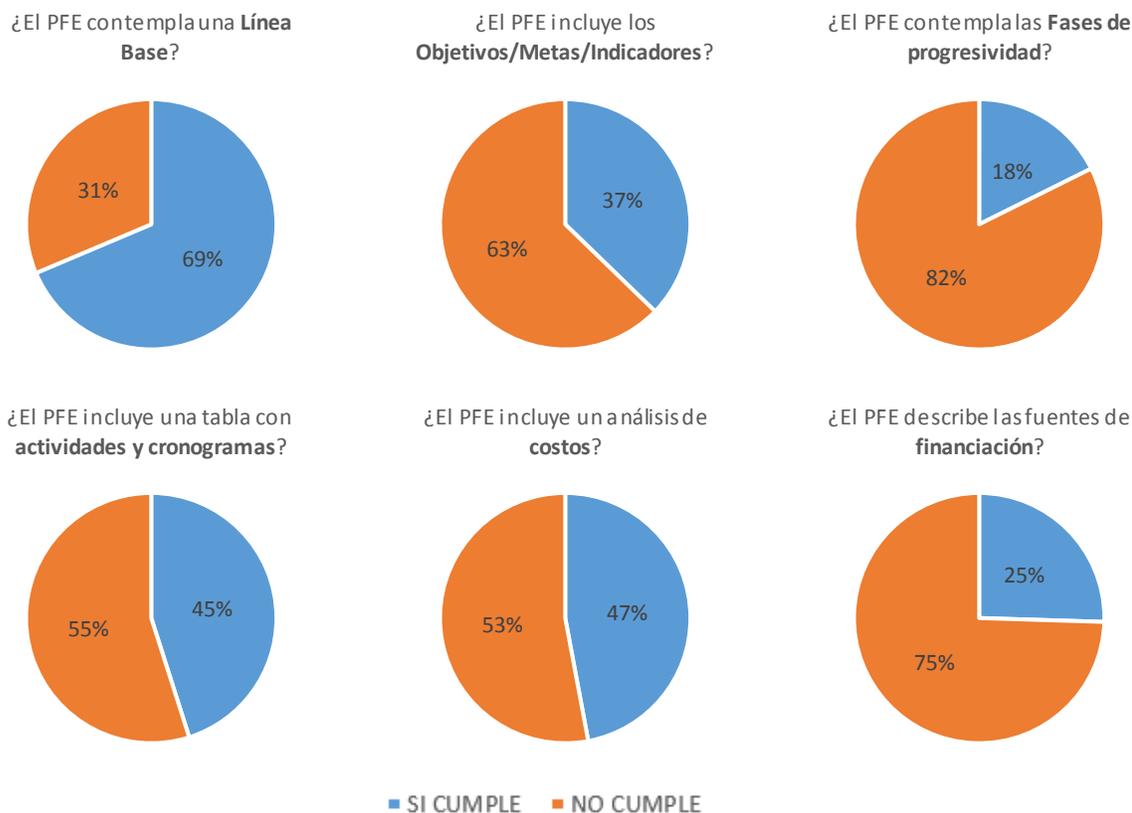
<b>FASE 4</b>	Requeridos: 76	Requeridos: 41	A nivel País, las organizaciones que no enviaron sus planes de fortalecimiento están ubicadas en los municipios de Amazonas (1), Antioquia (3), Atlántico (1), Boyacá (1), Cauca (1), Cesar (1), Guajira (2), Meta (2), Nariño (1), Risaralda(1), Santander (1) y Tolima (1)
	Respuestas recibidas: 22	Respuestas recibidas: 24	
<b>FASE 5</b>	Requeridos: 1	Requeridos: 5	
	Respuestas recibidas: 1	Respuestas recibidas: 4	



Gráfica 18. Cumplimiento del requerimiento de para organizaciones en Fase 3, 4 y 5

La anterior gráfica considera que el Plan de Fortalecimiento Empresarial *cumple* con la normativa cuando en éste se estipulan *todos* los parámetros mencionados anteriormente. De esta forma, la ausencia de uno de los parámetros determinaría un incumplimiento. Por lo anterior, ninguna de las organizaciones que enviaron el PFE cumpliría en su totalidad con los lineamientos estipulados en el Decreto 596 de 2016 y la Resolución 276 de 2016.

La siguiente gráfica muestra el cumplimiento parcial de algunos de los parámetros de evaluación de los Planes de Fortalecimiento Empresarial. En esta gráfica es posible identificar los aspectos del Plan de Fortalecimiento Empresarial en los cuales los prestadores han tenido más falencias y por ende necesitarían mayor apoyo de las entidades territoriales.



Gráfica 19. Cumplimiento de los parámetros de evaluación del Plan de Fortalecimiento Empresarial para organizaciones en Fase 4 y 5

- Línea Base

El 69% de los prestadores incluye en su PFE información detallada sobre el estado actual de la organización en términos operativos, administrativos, comerciales y de financiación. En las organizaciones que no cumplen con este parámetro no se evidencia un diagnóstico detallado de los procesos que se ejecutan en la organización para la prestación del servicio y, por lo tanto, no es posible establecer una relación con las metas y los objetivos que se proponen en el PFE.

- Definición de Objetivos/Metas/Indicadores y Cronograma de Actividades

Como se puede observar en la gráfica más de la mitad de las organizaciones en Fase 4 y Fase 5 a nivel nacional tienen falencias en la definición de objetivos, metas e indicadores, así como el desarrollo del cronograma de actividades para el cumplimiento de los logros establecidos. Dentro de los errores más recurrentes en este aspecto se destacan:

1. Los objetivos y metas propuestos no se relacionan con la línea base presentada y/o no abarcan en la totalidad los aspectos organizacionales, administrativos, financieros y de operación y mantenimiento.
2. Algunos prestadores no definieron indicadores para cada una de las metas o los indicadores propuestos no están formulados en variables de tiempo o cantidad. Lo

anterior, no permitiría a los prestadores realizar el seguimiento y la verificación del cumplimiento los logros establecidos.

3. En algunos casos los objetivos, metas y actividades no están formuladas en corto, mediano y largo plazo, por lo tanto, no es claro el mecanismo de ejecución de éstas.

El equipo de aprovechamiento consideró relevante durante la revisión de los Planes de Fortalecimiento Empresarial, la inclusión del desarrollo de las Fases de Progresividad dentro del planteamiento de Objetivos y Metas. En la gráfica se observa que sólo el 18% de los prestadores ha contemplado este aspecto en su PFE.

- Costos

Según la gráfica, el 47% de los prestadores en Fase 4 y 5, contempla un análisis de costos de las actividades a desarrollar relacionadas con el fortalecimiento empresarial. Los prestadores que no cumplen con este parámetro no especificaron los costos o recursos disponibles con los que cuenta la organización para garantizar el cumplimiento de las metas propuestas.

- Financiación

Solo el 25% de los prestadores incluyen en PFE una descripción sobre las fuentes de financiación para el desarrollo empresarial. El 25% de los prestadores también incluyen en el aspecto de financiación el porcentaje proveniente del cobro vía tarifa de la actividad de aprovechamiento que será destinado para el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos.

De los 6 aspectos evaluados anteriormente, se evidencia que, en 5 de estos, más del 50% de los prestadores presentan dificultades en su desarrollo. De estos resultados se puede concluir que se requiere apoyo por parte de las entidades territoriales en el desarrollo e implementación de este requisito en todo el territorio nacional. Algunas organizaciones han manifestado la falta de recursos para la elaboración de este documento en particular y también la falta de apoyo de las entidades territoriales.

Durante la revisión de los Planes de Fortalecimiento Empresarial, se encontró que algunas entidades territoriales si han acompañado a las organizaciones en el desarrollo de este documento, pero esto ha generado que se presenten documentos iguales entre organizaciones, debido a que utilizan la misma plantilla para su elaboración. Desde la SSPD se reconoce que cada organización es un caso particular y por ende la documentación debería ser también ajustarse para cada una, aunque se utilice el mismo esquema.

### 4.3 Base de Datos de Usuarios

Los prestadores de la actividad de aprovechamiento tienen acceso al cobro vía tarifa para los materiales efectivamente aprovechados que provengan de la prestación del servicio público integral (recolección, transporte, clasificación y pesaje). En el informe de esta Entidad *Diagnóstico de la actividad de aprovechamiento* para el año 2018 se identificó que las organizaciones además de prestar el servicio a usuarios residenciales también prestan la actividad a usuarios comerciales, grandes generadores, y que además establecen relaciones de compra y venta de material con personas ajenas al esquema de prestación. Es por esto que la Base de Datos en donde se

diferencian aquellos usuarios que son objeto de la prestación del servicio público de lo que no, es de gran importancia para efectos del cobro de la tarifa.

La Base de Datos de Usuarios tiene un rol importante en el esquema de la prestación de la actividad de aprovechamiento de las organizaciones, específicamente en el aspecto de recolección. La Base de Datos de Usuarios permite a los prestadores planear sus macrorrutas y microrrutas de recolección que más adelante en las fases de progresividad serán requeridas. Así mismo, la Base de Datos permite a los prestadores identificar el tipo de usuarios a los que se le presta la actividad y con esto implementar mecanismos para establecer la trazabilidad del material.

De acuerdo con lo estipulado en el Decreto 596 de 2016 del MVCT, los prestadores de la actividad de aprovechamiento deberán contar con a base de datos de los usuarios para los cuales prestan el servicio. La base de usuarios, según lo establecido en este Decreto, deberán contener información sobre

a) Dirección del suscriptor

El equipo de aprovechamiento evaluó mediante la herramienta Google Maps que las direcciones remitidas por los prestadores fueran coherentes y coincidieran con el área de prestación para la cual la base de datos fue remitida.

b) Tipo y uso de usuario

El prestador deberá clasificar sus usuarios como: Residenciales y No Residenciales. Para este último deberá clasificarlos según la actividad que desarrollo el usuario en Comercial, Industrial, Institucional. Así mismo deberá clasificar sus usuarios No residenciales como grandes o pequeños generadores.

c) Cuenta contrato o Número Único de Identificación del Suscriptor (NUIS)

Para efecto del cobro vía tarifa de la actividad de aprovechamiento, el prestador deberá relacionar el número de identificación de sus usuarios en su base de datos. El NUIS podrá ser suministrado por el prestador de no aprovechables.

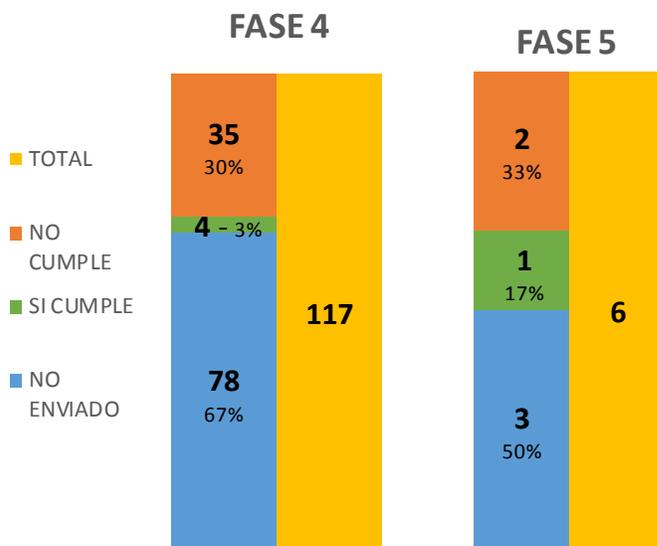
El Decreto 596 de 2015 del MVCT estipula que para el desarrollo de la Base de Datos de Usuarios, las organizaciones de recicladores contarán con la asistencia técnica por parte del ente territorial en el marco del PGIRS.

Teniendo en cuenta que de 117 prestadores en Fase 4, 6 prestan el servicio en más de un AP y de 6 prestadores en Fase 5, 1 tiene más de AP, el equipo de aprovechamiento revisó 128 Bases de Datos de Usuarios en total.

Tabla 4 Número de requerimientos enviados por la SSPD y respuestas de los prestadores recibidas en Bogotá y País a octubre 2018 para la Base de Datos de Usuarios

	<b>BOGOTÁ</b>	<b>PAÍS</b>	
<b>FASE 4</b>	<b>Requeridos: 76</b>	<b>Requeridos: 77</b>	A nivel País, las organizaciones que han tenido inconvenientes

	Respuestas recibidas: 17	Respuestas recibidas: 22	recolectando información del NUIS de sus usuarios están ubicadas en los departamentos de Antioquia (5), Boyacá (2), Cauca (1), Huila (2), Meta (1), Santander (4), Valle del Cauca (1). En Bogotá 13 organizaciones no cuentan tampoco con esta información.
FASE 5	Requeridos: 1	Requeridos: 5	
	Respuestas recibidas: 1	Respuestas recibidas : 2	



Gráfica 20. Cumplimiento del requerimiento de Base de datos de usuarios para organizaciones en Fase 3, 4 y 5

La gráfica anterior muestra que solo el 3% de los prestadores en Fase 4 y que el 17% de los prestadores en Fase 5 cumplen con *todos* los parámetros estipulados anteriormente en la Base de Datos de Usuarios. Esto quiere decir que contienen las direcciones, NUIS y tipo y uso de sus usuarios.

Algunas de las bases de datos remitidas por los prestadores a nivel nacional cumplen parcialmente con algunos de los parámetros estipulados en el Decreto 596 de 2016. La siguiente gráfica muestra que los prestadores han presentado mayores dificultades para relacionar el tipo/uso de usuario y los NUIS en sus bases de datos.



Gráfica 21. Cumplimiento de los parámetros de evaluación de la Base de datos de usuarios para organizaciones en Fase 4 y 5

Cabe resaltar, que dentro del porcentaje de prestadores que no cumplen con la normatividad en la Base de Datos se encuentran también las bases de datos que no pudieron ser analizadas por el equipo de aprovechamiento debido a dificultades con el formato en el que se remitió la información, se encontraron 2 organizaciones con estas dificultades. Por otra parte, algunos prestadores presentan confusión en la distinción entre *Base de datos de usuarios* y *lista de miembros de la organización*, 2 organizaciones remitieron información sobre sus miembros en vez de sus usuarios. Según la gráfica el 60% de las organizaciones requeridas de Base de Datos de Usuarios no cuentan con direcciones, NUIS y/o tipo y uso de usuario. En algunos casos, los prestadores especifican el tipo de usuario (Residencial/No Residencial) pero para este último no establecen si es pequeño o gran generador.

En algunas regiones del país, las organizaciones de recicladores han manifestado no tener acceso al NUIS de sus usuarios, por lo tanto, no cuentan con dicha información en su base de datos. Solo 10 organizaciones en todo el territorio nacional cuentan con información de NUIS, 4 de éstas ubicadas en la costa atlántica en Barranquilla (1), Santa Marta (1), Cartagena (2) y las restantes en Medellín (1), y Bogotá (5).

Del análisis de la información contenida en las bases de datos que realizó el equipo de aprovechamiento, se encontraron los siguientes errores en algunas bases de datos remitidas:

- Direcciones repetidas o faltantes
- Direcciones que al ser verificadas en Google Maps no se encuentran en el área de prestación definida
- Usuarios repetidos
- NUIS duplicados/Identificaciones repetidas

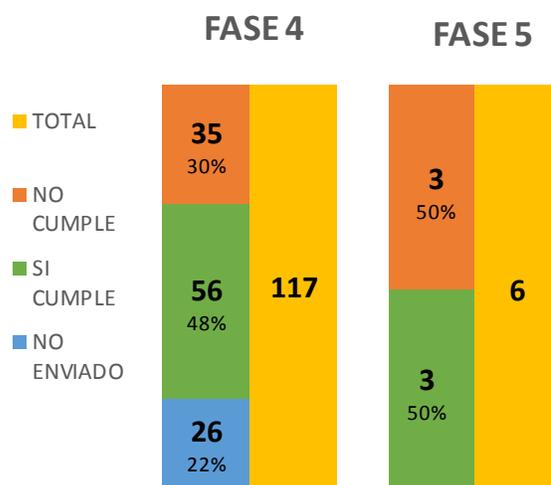
#### 4.4 Portafolio de Servicios

El portafolio de servicios es una herramienta que permite a las organizaciones de oficio fortalecer sus procesos comerciales para la promoción y divulgación de la actividad de aprovechamiento. En el Decreto 596 de 2016 se establece que el portafolio de servicios debe contar como mínimo con:

- Descripción de la organización
- Visión y Misión
- Productos y servicios que se ofrecen
- Medios de contacto

Tabla 5. Número de requerimientos enviados por la SSPD y respuestas de los prestadores recibidas en Bogotá y País a octubre 2018 para el Portafolio de Servicios

	BOGOTÁ	PAÍS	
FASE 4	Requeridos: 76	Requeridos: 77	A nivel País, las organizaciones que no enviaron el Portafolio de servicios se encuentran en los departamentos de Amazonas (1), Antioquia (1), Atlántico (4), Cauca (4), Cesar (2), Guajira (2), Cundinamarca (2) y Tolima (1).
	Respuestas recibidas: 61	Respuestas recibidas: 30	
FASE 5	Requeridos: 1	Requeridos: 5	
	Respuestas recibidas: 1	Respuestas recibidas: 5	



Gráfica 22. Cumplimiento del requerimiento de Portafolio de servicios para organizaciones en Fase 4 y 5

En cuanto a las respuestas recibidas sobre el Portafolio de Servicios, el comportamiento de los prestadores en Bogotá difiere de los de País. El 80% de los prestadores en Bogotá (61 de 76) enviaron información sobre este documento, mientras que a nivel país menos de la mitad de los prestadores requeridos (40%) enviaron el Portafolio de servicios. En la ciudad de Bogotá de los 62 Portafolios de Servicios enviados, 37 cumplen con la normatividad establecida (60% de cumplimiento). A nivel País, de los 35 Portafolios de Servicios enviados, 22 cumplen con los lineamientos (62% de cumplimiento).

En los portafolios de servicios que no cumplen con los parámetros establecidos, se destacan los siguientes errores:

- En algunos casos no se incluye la descripción de la organización y/o el portafolio no se centra en la descripción del servicio de aprovechamiento y las actividades relacionadas con este.
- Algunos prestadores no incluyen la visión y misión de la organización
- Algunos Portafolios de Servicios no contienen información sobre los canales de atención a los usuarios, como teléfonos o direcciones.

#### 4.5 Página web

El desarrollo de una página web corresponde a otro de los mecanismos comerciales con los que deberán contar las organizaciones de recicladores para la promoción y divulgación de la actividad de aprovechamiento, así como para el fortalecimiento de las relaciones comerciales con los usuarios. Se espera que la página web sea una herramienta centrada en la prestación del servicio, más no relacionada con otras actividades comerciales.

Las organizaciones de recicladores deberán publicar en la página web, según lo estipulado en el Decreto 596 de 2016 y en el Decreto 1077 de 2015, mínimo los siguientes elementos:

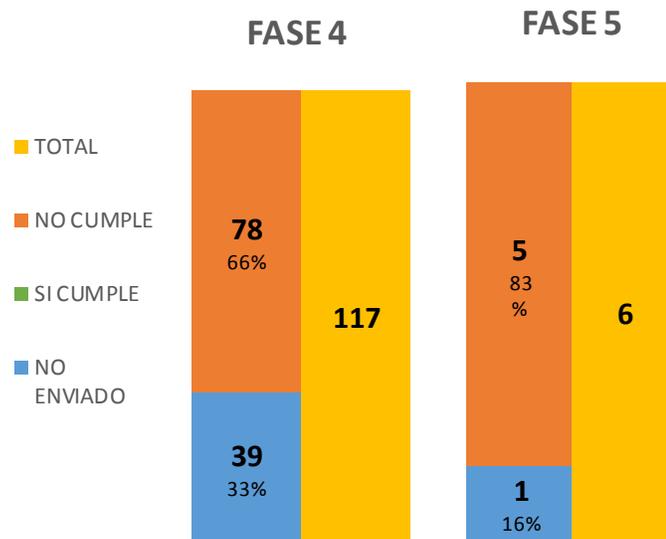
- CCU actualizado para cada una de sus áreas de prestación de la actividad de aprovechamiento
- Evolución del incentivo a la separación en la fuente (DINC), en el caso en que aplique
- Información sobre rechazos y toneladas efectivamente aprovechadas en sus áreas de prestación
- Información sobre la actividad de aprovechamiento en cuanto a rutas, horarios y frecuencias de recolección
- Canales de atención a usuarios a través de líneas telefónicas, enlaces PQR y puntos de atención

La gráfica a continuación muestra el cumplimiento de las páginas web de los prestadores en Fase 4 y Fase 5. Esta gráfica considera que la página web *cumple* con la normatividad cuando en ésta se estipulan *todos* los parámetros mencionados anteriormente. De esta manera, la ausencia de uno de los parámetros determinaría un incumplimiento. Por lo tanto, ninguna de las organizaciones que enviaron la página web cumpliría en su totalidad con los lineamientos estipulados en el Decreto 596 de 2016 y el Decreto 1077 de 2015. Cabe resaltar que, de las 78 páginas web que se remitieron, 7 no se pudieron analizar pues no se logró abrir el URL enviado por los prestadores. Por lo tanto, se revisaron un total de 71 páginas web.

Tabla 6. Número de requerimientos enviados por la SSPD y respuestas de los prestadores recibidas en Bogotá y País a octubre 2018 para la página web

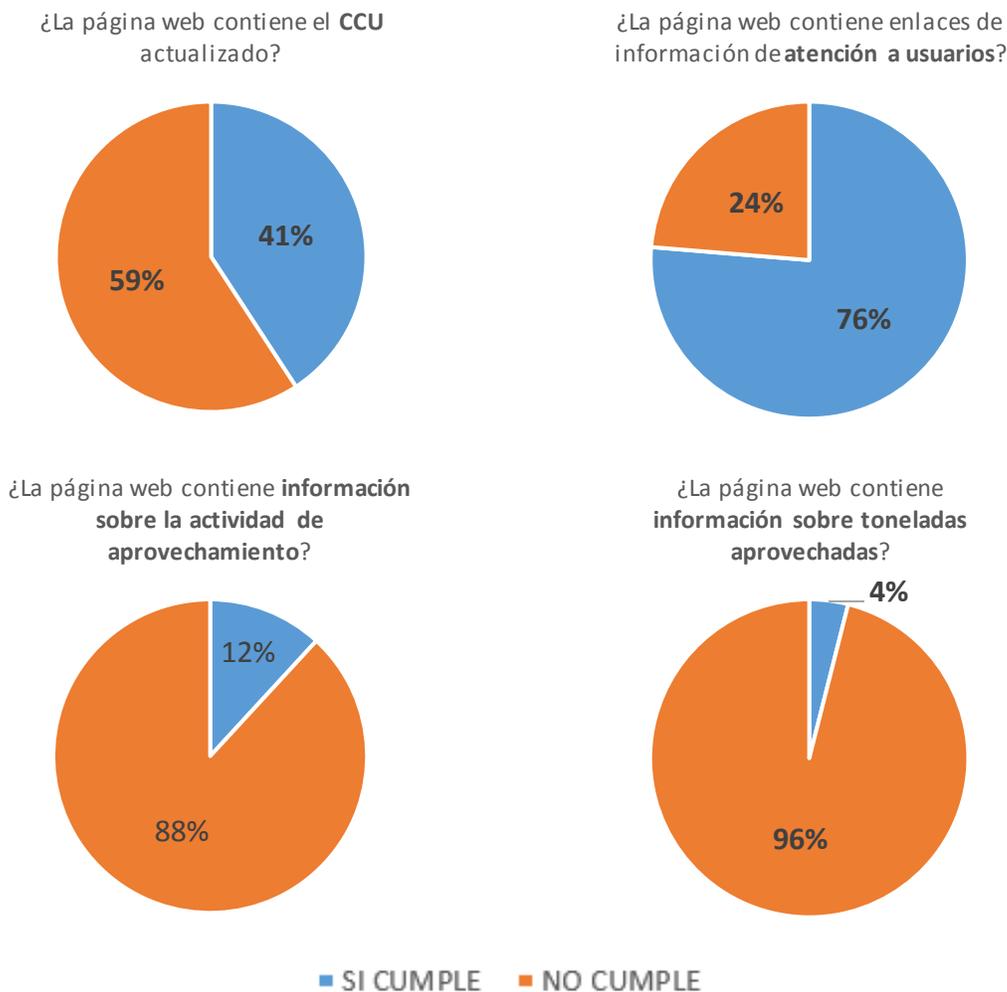
	BOGOTÁ	PAÍS	
FASE 4	Requeridos: 76	Requeridos: 77	A nivel País, las organizaciones que no enviaron la página web se encuentran en los departamentos de Amazonas (1), Antioquia (1),
	Enviados: 52	Enviados: 26	

FASE 5	Requeridos: 1	Requeridos: 5	Atlántico (4), Boyacá (1), Cauca (1), Cesar (1), Guajira (2), Nariño (2), Cundinamarca (1), Huila (2), Risaralda (1) y Tolima (1).
	Enviados: 1	Enviados: 5	



Gráfica 23. Cumplimiento del requerimiento de Página web para organizaciones en Fase 4 y 5

De la siguiente gráfica se pueden deducir los elementos evaluados en las páginas web en los cuales los prestadores presentan mayor incumplimiento. Se puede observar que del total de páginas web remitidas (83) muy pocas contienen información sobre la actividad de aprovechamiento en cuanto a rutas, horarios y frecuencias de recolección, así como toneladas aprovechadas en sus áreas de prestación. Por otra parte, cerca del 60% de las páginas web revisadas no incluyen el CCU por área de prestación. Por el contrario, el 76% de las páginas web estudiadas contiene información sobre atención a usuarios como enlaces PQR, direcciones y teléfonos de atención. Es importante resaltar dichos puntos dado que la página web de las organizaciones tiende a estar enfocada en su prestación histórica, sin embargo, debe contener y dar luces sobre la prestación de la actividad de aprovechamiento.



Gráfica 24. Cumplimiento de los parámetros de evaluación de la Página Web de usuarios para organizaciones en Fase 4 y 5

#### 4.6 Programa para la prestación del servicio

El Programa para la prestación del servicio público de aseo, con base en lo estipulado en la Resolución 288 de 2015 del MVCT, es un documento mediante el cual se establecen las diferentes actividades del servicio desarrolladas por el prestador en cada una de sus áreas de prestación.

Según los lineamientos establecidos en el Anexo de la Resolución 288 de 2018 del MVCT, el Programa para la Prestación del servicio público debe articular la prestación de la actividad con el PGIRS y contener la información sobre los aspectos operativos de la prestación que son interés del usuario, de conformidad con el CCU establecido.

#### Parámetros para determinar el cumplimiento del Programa para la Prestación del Servicio

- En caso de que el prestador preste la actividad en más de un área de prestación deberá elaborar un Programa para la Prestación en cada una de sus áreas.
- El Programa para la prestación deberá contener información detallada de las actividades que se realizan para la prestación del servicio. En el caso de los prestadores de

aprovechamiento, se deberá contemplar las actividades correspondientes a la integralidad de la actividad de aprovechamiento (recolección, transporte, clasificación y pesaje). Así mismo, se deberá establecer la fecha de inicio de la actividad.

c) Objetivos y metas

El prestador debe describir las condiciones óptimas en las que desea prestar la actividad, así mismo tener en cuenta los aspectos en donde identifique problemas y donde sea conveniente implementar mecanismos de mejora. Los objetivos deberán estar orientados a la cobertura, calidad, continuidad y eficiencia de las actividades del servicio.

El prestador deberá reflejar de manera específica y cuantitativa las metas que corresponden a los objetivos planteados, así como la forma en que medirá el cumplimiento de estos a través de indicadores

El prestador deberá evaluar anualmente el cumplimiento de las metas estipuladas en el Programa para la Prestación del Servicio.

d) Aspectos técnicos

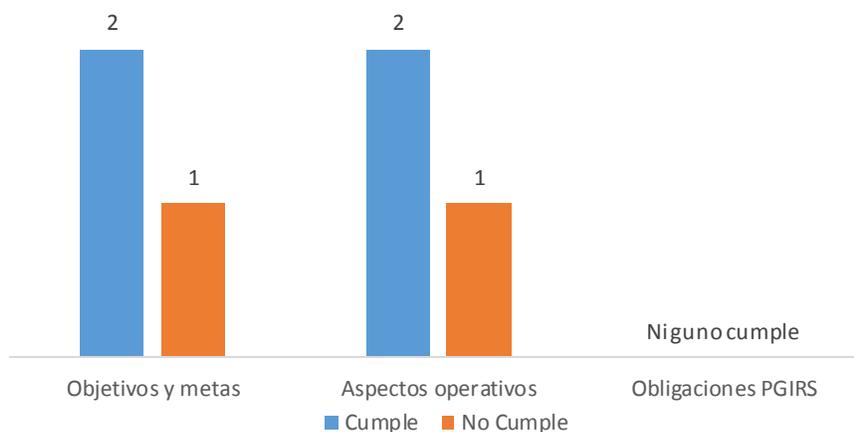
Para el servicio de aprovechamiento, los prestadores deben incluir: la fecha de adopción el programa, las áreas de prestación de la actividad, la descripción detallada de la recolección y el transporte, definición de macrorrutas y microrrutas de recolección, ubicación de las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento (ECAS), metodología de clasificación y pesaje.

Dentro del Programa para la Prestación del Servicio se debe incluir un Programa para la Gestión del Riesgo, en donde se evalúan las amenazas y posibles riesgos, las acciones de respuesta y las medidas preventivas.

e) Cumplimiento de las obligaciones contenidas en el PGIRS

El prestador deberá señalar las estrategias y actividades a implementar para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el PGIRS en temas de aprovechamiento.

Los 6 prestadores que se encuentran en Fase 5 están ubicados en los departamentos de Antioquia (1), Córdoba (1), Magdalena (2), Nariño (1) y Bogotá (1). La SSPD recibió el Programa para la Prestación del Servicio de 3 ellos. Teniendo en cuenta los parámetros de cumplimiento mencionados anteriormente, *ninguna* de las organizaciones que enviaron esta documentación cumple en su totalidad con lineamientos estipulados. Solo 2 de las organizaciones que remitieron este documento cuentan con los aspectos relevantes del Programa para la Prestación del Servicio como lo son la definición de Objetivos y Metas y la descripción de los Aspectos operativos. Por otra parte, ninguna de estas organizaciones contempla el cumplimiento de las Obligaciones estipuladas en el PGIRS. El desarrollo de metas y objetivos para los prestadores en Fase 5 requiere articulación con las entidades territoriales para que las organizaciones puedan establecer los logros y las actividades que les permitan cumplir con lo establecido en el PGIRS.



Gráfica 25. Cumplimiento del Programa para la prestación del servicio de las organizaciones en Fase 5

#### 4.7 Supervisión y sistemas de control

Las medidas de supervisión y los sistemas de control permiten a los prestadores garantizar la cobertura y la calidad del servicio. Los sistemas de supervisión deben contar con un sistema para el control de los procesos operativos correspondientes a la prestación.

- Se debe contar con supervisor/supervisores que controlen las actividades correspondientes a la prestación del servicio. Los supervisores deberán velar por el cumplimiento de las rutas de recolección, frecuencias, horarios, así como por la adecuada operación de las ECAS.
- En el documento de supervisión y sistemas de control, los prestadores deben describir detalladamente la metodología de seguimiento a la prestación del servicio.
- Los prestadores deben contar con evidencia del seguimiento que hacen a sus procesos operativos, el cual debe ser en tiempo real con implementos de comunicación tales como GPS.

De las 6 organizaciones en Fase 5, solo 3 enviaron información sobre Supervisión y Sistemas de Control. Sin embargo, *ninguna* cumple con la totalidad de los parámetros descritos anteriormente. Estos prestadores no entregaron evidencia sobre la vinculación laboral de supervisores que vigilen la prestación de la actividad, así mismo no remitieron evidencia sobre el seguimiento en tiempo real de la prestación del servicio.



## 5. PERSPECTIVAS Y RETOS

### 5.1 Verificación de censos de recicladores de oficio

Durante el proceso de análisis se han encontrado las siguientes oportunidades de mejora y situaciones que permiten tener un análisis más completo y una mayor cobertura para la verificación del cumplimiento del requisito de conformación de miembros.

Dado que el censo de recicladores se obtiene del Indicador 31 en marco del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Municipio, se encuentran diferentes casos en los que el censo de recicladores no está reportado por las entidades territoriales o no cumple con los requisitos de formato y contenido que están estipulados en la normatividad vigente. Esta situación le impide a la SSPD cumplir con la función otorgada por el Decreto 1077 del 2015 respecto a verificar el cumplimiento del requisito para acogerse al régimen de progresividad.

Según el método de verificación aplicado el 65% (135) de las organizaciones inscritas como prestadoras de la actividad de aprovechamiento no se pueden acoger al régimen de progresividad en tanto que no se demuestra que están conformadas en su totalidad por recicladores de oficio. De manera similar se observa que la mayoría de las organizaciones que no cumplen el requisito se encuentran fuera de Bogotá, esta situación se debe principalmente a la calidad de datos de los censos de las entidades territoriales, dado que presuntamente están desactualizados o no ser representativos. Esto implica que esta Superintendencia tendría que tomar acciones de control con el fin de exigirle a los prestadores las obligaciones totales contenidas en la normatividad sin el plazo de las fases de progresividad, afectando el proceso de formalización y la participación efectiva de la población recicladora dentro del esquema de aprovechamiento.

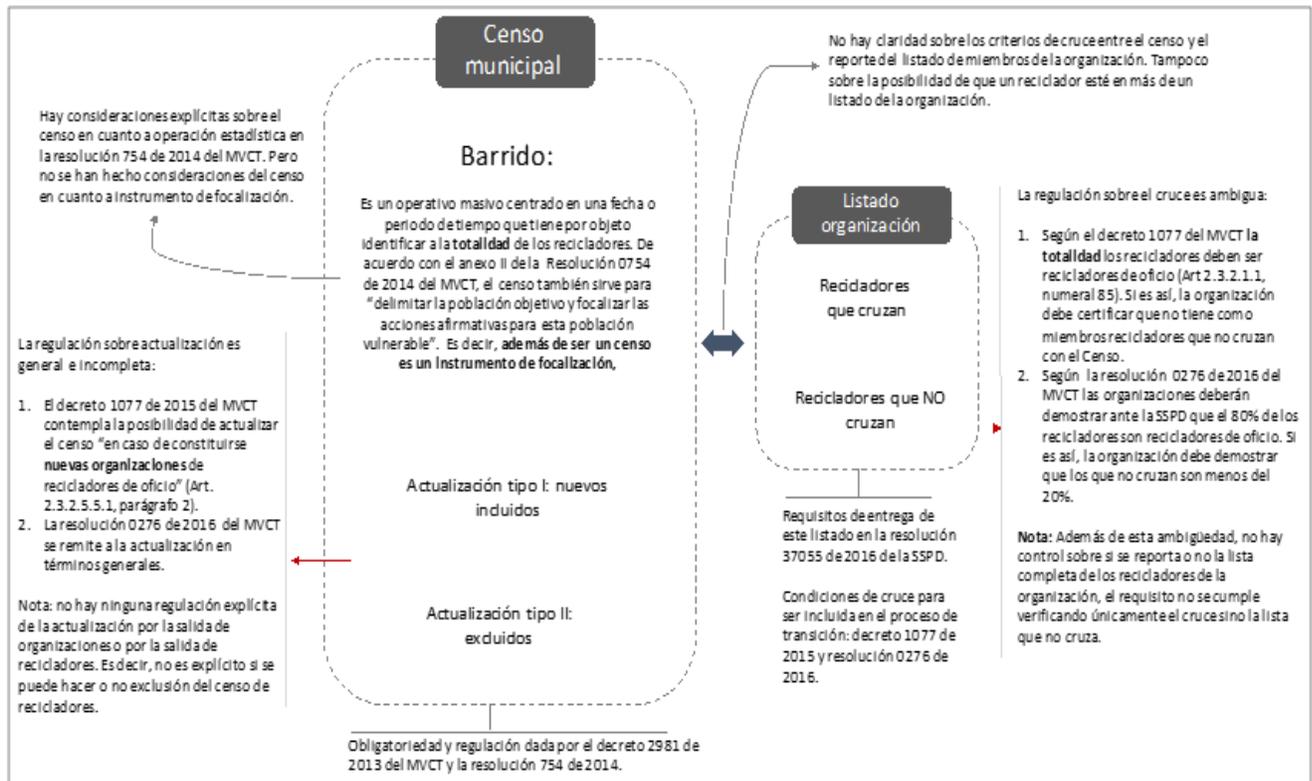
De igual forma, se encuentran casos de organizaciones que al realizar el cargue de miembros tienen registros duplicados, no relacionan el área de prestación de cada reciclador o asignan áreas de prestación que no corresponden con las inscritas en el registro de áreas de prestación.

Para concluir, en lo que se refiere a la conformación de las organizaciones de recicladores de oficio, la interpretación normativa de estos aspectos ha sido muy amplia. Esto ha llevado a que organizaciones que no están conformadas por personas en estado de vulnerabilidad, se presenten como conformadas por recicladores de oficio y que esto no pueda ser verificado por la SSPD debido a las dificultades que se han resaltado ya con los censos de recicladores de los municipios y distritos, que en muchos casos se encuentran desactualizados. Esta situación ha llevado a que no se promueva una igualdad real y efectiva para los recicladores de oficio y que no se superen las condiciones de vulnerabilidad de esta población.

Con el fin de evaluar las dificultades y posibles soluciones a la realización de censos la Superservicios realizó un estudio al respecto a partir del cual se identificó que existen vacíos

desde la reglamentación que impiden la correcta comparación y verificación de la conformación de las organizaciones de recicladores de oficio, lo anterior se resume en el cuadro a continuación:

Ilustración 3. Esquemas vacíos normativos Censos de Recicladores



Fuente: (Diagnóstico y lineamientos para el mejoramiento de los censos -SSPD, 2017)

En ese sentido, se resalta que a pesar de que el anexo de la Resolución 754 de 2014 define los lineamientos para realizar el censo no se aclaran los lineamientos o la metodología específica que deben llevar los municipios para la efectiva realización del censo. De igual forma, se crean las categorías para identificar los centros de acopio, estaciones de clasificación y bodegas, no obstante, no se tienen lineamientos para reconocer las diferentes entre las categorías (Diagnóstico y lineamientos para el mejoramiento de los censos -SSPD, 2017).

Como recomendaciones frente a las dificultades normativas el estudio plantea que se debe tener una definición clara de la unidad de análisis para el desarrollo del censo, es decir, determinar los criterios de temporalidad y criterios para el ingreso o posible exclusión de este. En segundo lugar, plantea la necesidad de unificar el listado de censo a nivel nacional para que además de generar una base de datos con los mismos criterios sea actualizada de forma automática y no dependiente de tiempos variantes como puede ser una actualización del PGIRS. Dichas recomendaciones deben ser revisadas por el gobierno nacional en articulación con el fin garantizar que el censo de recicladores corresponde a un instrumento efectivo de focalización y que permite identificar una organización de recicladores (Diagnóstico y lineamientos para el mejoramiento de los censos -SSPD, 2017). Lo anterior, con el fin de otorgar realmente la acción afirmativa de la progresividad

dispuesta en el Decreto 596 de 2016 a las organizaciones que efectivamente estén conformadas por recicladores de oficio.

## 5.2 Cumplimiento de las fases de progresividad

Con base en los resultados obtenidos en el análisis de la documentación correspondiente a las fases de progresividad para prestadores en Fase 3, 4 y 5, en términos generales, se puede concluir que el 63% de los prestadores que se encuentran en Fase 3 a nivel nacional cumplen con los requerimientos de su fase. Por el contrario, ninguno de los prestadores en Fase 4 y Fase 5 cumple en la totalidad con la documentación correspondiente estas fases. Los prestadores en Fase 4 y Fase 5 presentan cumplimiento parcial de algunos de los requerimientos.

Una de las posibles causas del alto porcentaje de incumplimiento en la documentación de fases de progresividad se debe a que los prestadores no conocen a profundidad la normatividad que rige a dichos documentos y la falta de acompañamiento en el desarrollo de estos. De las 188 organizaciones a las que se les solicitaron los documentos de fases, se obtuvo respuesta de 162, lo que indica que la gran mayoría de los prestadores conocen la responsabilidad de cumplir con las fases de progresividad ante la SSPD. Sin embargo, el desconocimiento de los parámetros normativos y los requisitos mínimos de la documentación no permiten que el cumplimiento sea el deseado.

La complejidad de la elaboración de documentos como los Planes de Fortalecimiento Empresarial y de las Bases de Datos de Usuarios requiere que las entidades territoriales brinden un acompañamiento más profundo a las organizaciones de recicladores de oficio. Para el caso de los Planes de fortalecimiento Empresarial, algunas de las organizaciones cuentan con consultores externos quienes los asesoran para dar cumplimiento a este requerimiento. Sin embargo, algunas de las organizaciones manifiestan no tener los recursos para invertir en este tipo de asesoría, en estos casos particularmente, se requiere una mayor articulación con la entidad territorial. Esto mismo se evidencia para la documentación requerida a los prestadores en Fase 5 (Programa para la prestación del servicio y Supervisores y Sistemas de Control). Los prestadores en esta fase no conocen la normatividad para esta documentación y/o no han recibido el acompañamiento suficiente para su elaboración.

En la evaluación de los documentos sobre CCU, Portafolio de Servicios y Página web se encontró que generalmente son desarrollados de manera autónoma por las organizaciones, lo que se debe precisamente a que estos documentos. Las organizaciones que llevan mayor tiempo prestando la actividad presentan menos dificultades en la elaboración de este tipo de documentos.

De la evaluación general de la información no fue posible identificar diferencias significativas en el cumplimiento de la documentación de fases entre áreas geográficas. Esto quiere decir que, de 19 departamentos en donde hay organizaciones de recicladores en proceso de formalización, 12 cuentan con máximo 5 organizaciones y los resultados en el cumplimiento fueron iguales en las regiones como Antioquia o Bogotá en donde se tiene 23 y 97 organizaciones en proceso de formalización respectivamente. Por otra parte, debido a que algunas organizaciones realizan el desarrollo de la documentación de fases de manera autónoma resulta difícil establecer hasta qué punto están las entidades territoriales apoyando o no en este proceso a las organizaciones. La

autonomía de algunas organizaciones limita la comparación de los resultados en términos globales a nivel departamental o municipal.

En el marco de la asistencia técnica del proyecto, como producto de la evaluación de las fases de progresividad, se brindan recomendaciones a todas las organizaciones que fueron requeridas de esta documentación y que enviaron esta información con el fin de que mejoren en los aspectos donde se encontraron fallas. En el marco de las funciones de inspección, vigilancia y control de la SSPD las organizaciones que se encuentran en Fase 3, 4 y 5 actualmente presentan retrasos en el cumplimiento de sus fases de progresividad. Lo anterior, representa una alerta en la implementación del régimen de progresividad porque los prestadores están ejerciendo la actividad de aprovechamiento y accediendo al cobro vía tarifa de dicha actividad, pero no se están ejecutando a cabalidad los procesos de formalización y de fortalecimiento de las organizaciones como empresas prestadoras del servicio público. Al término de 5 años, se esperaría que las organizaciones estuvieran fortalecidas en todos los aspectos administrativos, comerciales, técnicos y operativos. Lo anterior es crítico en el sentido en que algunas organizaciones ya se encuentran en la mitad del régimen de progresividad y aún no cumplen en la totalidad con la documentación de régimen.

## Bibliografía

Diagnóstico y lineamientos para el mejoramiento de los censos -SSPD. (2017). *Censos de recicladores de oficio y reporte de miembros de organizaciones de recicladores de oficio*.

ONU. (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable*.

Primer informe Proyecto - SSPD. (2017). *Primer Informe Proyecto: Mejoramiento de los Niveles de Inclusión de la Población Recicladora de Oficio a Nivel Nacional*. Bogotá. Obtenido de <http://www.superservicios.gov.co/content/download/23908/191583/version/1/file/Primer+informe+proyecto+Mejoramiento+de+los+niveles+de+inclusion+de+la+poblacion+recicladora+de+oficio+%281%29.pdf>