

4.1 SISTEMA DE LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO DEL AMB

4.1.1 REGLAMENTO DE CALIDAD PENALIDAD EN EL SERVICIO DE ASEO

4.1.1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Una de las principales dificultades que afronta el servicio de aseo en el área metropolitana, es el deficiente (o en su defecto ausente) seguimiento y control, que se realiza a los actuales operadores del servicio, lo que ha generado que los esquemas operativos (en algunos casos) no sean los más adecuados, y la calidad del servicio sea baja.

En el marco de la gestión Integral de residuos sólidos, el PGIRS para el área metropolitana, ha creado un sistema de indicadores para la evaluación del servicio de aseo, con el objeto de mejorar la calidad en la prestación del servicio; sin embargo, estos indicadores por sí solos no garantizan que los operadores presten el servicio bajo los parámetros establecidos, lo que hace necesario crear otros mecanismos que complementen la aplicación de dichos indicadores.

En este orden de ideas, es evidente la necesidad de crear el reglamento de calidad penalidad, que establezca las acciones correctivas y sancionatorias a los incumplimientos en los estándares de calidad y gestión definidos por el PGIRS, como un instrumento que garantice la gestión continua de los operadores en pro de mejorar las condiciones de prestación del servicio de aseo, y por ende mejorar las condiciones de saneamiento básico de la población servida.

Por otro lado, se debe garantizar una relación equilibrada entre las personas prestadoras y los usuarios, toda vez que por la posición dominante que tienen las primeras, se puede llegar a abusar de dicha posición, con lo cual el usuario quedaría indefenso ante las empresas de servicio público de aseo. Por ello, el PGIRS, debe establecer mecanismos claros, sencillos y eficaces que eviten abusos en la posición dominante y genera una relación equilibrada entre la empresa y el usuario.

4.1.1.2 OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Establecer el mecanismo con el cual se penalice el incumplimiento de los estándares de calidad y gestión en la prestación del servicio público domiciliario de aseo, por parte de los operadores de la actividad en el Área Metropolitana de Bucaramanga, y de esta manera contribuir a la relación equilibrada entre el ente prestador y el usuario, mejorando la calidad del servicio, y garantizando la prestación continua y eficiente del servicio.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Adoptar los indicadores de gestión y calidad del servicio de aseo domiciliario, sobre los cuales se realizará el establecimiento de las acciones sancionatorias.
- Implantar el sistema de registro y periodicidad en la entrega de información por parte de las empresas prestadoras del servicio de aseo, a los mecanismos de vigilancia y control, con el objeto de realizar el cálculo de indicadores y determinar el incumplimiento.
- Establecer las actuaciones metropolitanas y/o municipales en la aplicación de sanciones para aquellas empresas que incurran en el incumplimiento de los estándares de calidad en la prestación del servicio.
- Definir los mecanismos de solicitud, trámite y ejecución de las sanciones.

4.1.1.3 ALCANCE DEL PROYECTO

Este proyecto contempla, la creación de las normas y el conducto regular a seguir como mecanismo para ejecutar el reglamento de calidad penalidad aplicado a las empresas operadoras del servicio de aseo domiciliario en los municipios del AMB, desarrollándose en un horizonte de 15 años en los cuales se pretende mejorar la prestación del servicio de aseo, mediante la aplicación de medidas correctivas y sancionatorias, que propenda por una relación equilibrada entre la empresa y el usuario.

4.1.1.4 DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

Contexto Jurídico.

El artículo 365 de la Carta Política dispuso que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, estableciendo como deber asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

La Ley 142 se refiere a la intervención del Estado en los servicios públicos, enmarcando esta intervención según lo dispuesto en el artículo 334, 336 y 365 – 370 de la Constitución Política, contemplando entre otros fines los siguientes:

1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar la calidad de vida de los usuarios.

2. Prestación continua e ininterrumpida, salvo cuando exista razones de fuerza mayor o casos fortuitos.
3. Prestación eficiente.

La Ley 142 señala, igualmente, que constituyen instrumentos de intervención estatal en los servicios públicos, atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos que trata la misma ley, siendo los municipios los responsables de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Así mismo, en lo que se refiere a las fallas en la prestación de los servicios, la ley de servicios públicos señala que la prestación continua de un servicio de buena calidad, es la obligación principal en el contrato de servicios públicos y su incumplimiento se denomina “falla en la prestación del servicio”.

La falla en la prestación del servicio da derecho al suscriptor y/o usuario desde el momento en el que se presenta, a la resolución del contrato, o a su cumplimiento con las siguientes reparaciones:

1. A que no se le haga cobro alguno por conceptos distintos del consumo, o de la adquisición de bienes y servicios efectivamente recibidos, si la falla ocurre continuamente en un término de 15 días o más en un mismo período de facturación.
2. A que no se le cobre el servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos si en un lapso de 15 días la frecuencia de recolección es inferior al 50% de lo previsto en el contrato para la zona en que se halla el inmueble.
3. A la indemnización de perjuicios, que en ningún caso se tasaran en menos de un día del usuario afectado por cada día en que el servicio haya fallado totalmente o en proporción a la duración de la falla más el valor de las multas, sanciones o recargos que la falla le haya ocasionado al suscriptor o usuario, más el valor de las inversiones o gastos en que el suscriptor o usuarios haya incurrido para suplir el servicio. La indemnización de perjuicios no procede si hay fuerza mayor o caso fortuito.

Es decir, la ley determina que las empresas de servicios son civilmente responsables por las fallas en la prestación del servicio.

De otra parte, en el desarrollo de la Ley 142 de 1994 el Gobierno expidió el decreto 1713 de 2002, donde se definió como calidad en el servicio de aseo: “la prestación con continuidad, frecuencia y eficiencia a toda la población de conformidad con lo establecido en este decreto; con un debido programa de control de fallas y emergencias, una atención al usuario completa, precisa y oportuna; un eficiente aprovechamiento y una adecuada disposición de los

residuos sólidos, de tal forma que se garantiza la salud pública y la preservación del medio ambiente, manteniendo limpias las zonas atendidas”.

Como obligación de la persona prestadora del servicio público de aseo, el decreto mencionado establece como deber el realizar los descuentos y reparar e indemnizar los perjuicios ocasionados como consecuencia por la falla en la prestación del servicio, salvo que medie caso fortuito o fuerza mayor.

La Resolución 151 de 2001 establece frecuencias de recolección y barrido por semana creando la posibilidad de realizar descuentos por servicios no estándar cuando dichas frecuencias no son cumplidas.

El Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos tiene como objetivo diseñar y poner en marcha programas, proyectos y actividades organizadas en el corto, mediano y largo plazo, y aplicar sistemas de medición de resultados que permita avanzar hacia condiciones óptimas en un esquema de mejoramiento continuo, teniendo como base la Ley 142 de 1994 y la Política para Gestión Integral de Residuos Sólidos del gobierno nacional.

El presente proyecto, se plantea sin perjuicio de las atribuciones legales y normativas que le dan a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA en especial la que contempla que es función de la CRA: “... regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad.

La calidad del servicio se entiende en tres dimensiones, a saber:

1. Calidad intrínseca del bien.
2. Calidad dada por las condiciones técnicas en la prestación del servicio.
3. Calidad en el servicio al cliente (PQR's y sistema comercial)

La adopción de un modelo de calidad y niveles mínimos de prestación del servicio deben reflejarse y quedar plasmados en los contratos de condiciones uniformes del servicio público de aseo, y serán la base para determinar niveles de descuento y reparación establecidas por las autoridades competentes.

En el marco de competencia actual del servicio para el Área Metropolitana de Bucaramanga, el derecho constitucional de información debe aplicarse para evitar abusos en la posición dominante de los prestadores a los usuarios,

quienes generalmente se encuentran desprotegidos en lo referente a cual o cuales empresas muestran una tendencia negativa en la prestación con calidad del servicio.

- **Indicadores y estándares de calidad que deben cumplir las empresas prestadoras del servicio de aseo domiciliario del AMB, y que son sujetas a la imposición de sanciones.**

Con base en el desarrollo del modelo de empresa eficiente, el PGIRS ha definido una serie de indicadores para evaluar la gestión y calidad de las empresas operadoras del servicio de aseo del AMB. Estos indicadores, presentan los estándares que deberán cumplir los actuales y futuros prestadores del servicio, y su incumplimiento, deberá ser motivo de sanción. Esto con el fin de garantizar un servicio con calidad y eficiencia, mejorando constantemente las condiciones del servicio, mejorando la calidad de vida de la población del AMB.

A continuación se presenta el cuadro resumido de los indicadores de evaluación de la gestión y calidad del servicio de aseo y los estándares definidos para el AMB. Los indicadores financieros y de costos son una referencia que indicará a los organismos de control y al comité interinstitucional integrado para hacer la calificación y evaluación de los indicadores, sobre el grado de riesgo financiero que tienen los operadores, sin embargo, sobre el incumplimiento a estos indicadores no se podrá imponer sanción, alguna, diferente a la de informar a los usuarios y entidades competentes sobre los resultados de los mismos.

Tabla 1. Estándares de calidad y eficiencia que deben cumplir los operadores del servicio de aseo en el AMB

| INDICADOR | UNIDAD DE MEDIDA | PARAMETRO |
|--|-----------------------|------------|
| Eficiencia en la Capacidad Instalada | % | MINIMO 85% |
| Cobertura de Recolección con Respectos al Numero de Usuarios | % | 100% |
| Cobertura de Barrido con Respecto al Área Urbana | % | 100% |
| Cobertura de barrido y limpieza de vías | % | 100% |
| Rendimiento del barrido manual | Kilómetros diarios | 3,8 |
| Rendimiento del barrido mecánico | Kilómetros recorridos | 7,25 |
| Continuidad de Recolección y transporte | % | FrR>95% |
| Continuidad de barrido y limpieza de áreas públicas | % | FrRByL>95% |

| | | |
|---|---|---|
|  ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA | PLAN DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA | UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  |
|---|---|---|

| | | |
|---|-----------|------------------|
| Frecuencia de reclamos | % | Fr rec <0, 2% |
| Porcentaje de usuarios insatisfechos | % | %UI < 1% |
| Liquidez | % | L > 1,1 |
| Razón de endeudamiento | % | 65% |
| Eficiencia de recaudo | % | Ef Rec > 95% |
| Rentabilidad de Activos | % | Rent Act > TMRR |
| Nivel de Endeudamiento | | 40% |
| Cobertura de Intereses | | Cob Int > 2,5 |
| Costo estándar por tonelada | \$/Ton | 94,923 |
| Costo estándar por usuario | \$/Ton | \$ 8,258 |
| Compactación | Toneladas | 0,8 < COMPAC < 1 |
| Eficiencia en el tratamiento de lixiviados en el SDF | % | ETL <= 15% |
| Nivel de contaminación por emisión de gases en el SDF | % | NEGdf <= 1 |
| Nivel de emisión de gases de los vehículos recolectores | % | NEGryt <= 1 |
| Nivel de emisión de ruido de los vehículos recolectores | % | NER <= 1 |

Fuente: Grupo PGIRS AMB

- **Registro, periodicidad y entrega de información por parte de los operadores a los mecanismos de vigilancia y control para efectuar el cálculo de los indicadores.**

REGISTRO:

Los operadores del servicio de aseo del AMB, deberán llevar los registros necesarios para calcular los indicadores de evaluación establecidos, los cuales serán calculados y reportados al Comité Interinstitucional creado por el PGIRS, así como a los organismos de vigilancia y control, para que estos determinen si existe incumplimiento de los estándares y cuales serían los procedimientos a seguir según la gravedad del incumplimiento.

PERIODICIDAD:

Los periodos de entrega de la información por parte de las empresas a los organismos de vigilancia y control, deberá realizarse mensual, trimestral o semestralmente, según el grado de importancia del indicador evaluado, y lo estipulado en el sistema de indicadores aprobado por el PGIRS.

FORMATO DE REPORTE:

La entrega de la información deberá realizarse mediante formatos previamente establecidos a través de un proceso de concertación entre las empresas y los mecanismos de control, y deberán tener como mínimo las variables de entrada empleados para el cálculo de los indicadores y su resultado, y deberán estar soportados con registros que demuestren la veracidad de la información.

- **Actuaciones Metropolitanas en la aplicación de sanciones.**

Sin perjuicio de las acciones que los organismos de vigilancia y control ejerzan ante el incumplimiento de los operadores a los parámetros de los indicadores establecidos en el PGIRS, el Comité Interinstitucional evaluará el grado de incumplimiento y la actuación que seguirá al incumplimiento.

Las actuaciones del Comité Interinstitucional conformado según proyecto del PGIRS para el AMB, serán de tipo correctivo, publicitario y remisorio, las cuales seguirán el siguiente conducto regular, excepto cuando el incumplimiento sea grave y así lo determine el Comité Interinstitucional por Mayoría Calificada:

- **Solicitud de toma de medidas correctivas al incumplimiento.**

Cuando el incumplimiento, genere un impacto mínimo y poco representativo, los organismos de vigilancia y control informarán a la empresa infractora, sobre el incumplimiento cometido y solicitará la adopción por parte de la empresa, de medidas correctivas inmediatas para solucionar el problema generado con dicho incumplimiento.

- **Remisión del incumplimiento a la Superintendencia de Servicios Públicos.**

Este procedimiento pretende establecer acciones de tipo sancionatorio, a través de la remisión del caso a la entidad legal competente. Si el impacto es severo, ya sea por la importancia del estándar afectado, la magnitud del incumplimiento, o la reincidencia en el incumplimiento; el Comité Interinstitucional remitirá el caso a la SSP, para que esta a través de las facultades que le otorga la ley, sea quién establezca el tipo de sanción que se aplicará a la empresa.

- **Publicación del caso a través de los medios de comunicación.**

Este procedimiento de tipo sancionatorio, pretende informar a los usuarios el estado de incumplimiento de las empresas infractoras. Si el impacto es severo, ya sea por la importancia del estándar, la magnitud del incumplimiento, o la reincidencia en el incumplimiento; además de la remisión del caso a la Superintendencia de Servicios Públicos, se informará a los usuarios a través de los medios de comunicación, la empresa que está incumpliendo con los estándares de calidad y gestión establecidos, con el objeto de que la comunidad forme parte del proceso, a través de su desvinculación y/o de la solicitud de reparación, indemnización u otra forma jurídica que escoja.

Es importante aclarar, que las acciones anteriormente descritas, se realizarán sin perjuicio de las demás actuaciones jurídicas, sociales y/o económicas a que haya lugar según lo establecido en la normatividad vigente y a lo establecido por los organismos legislativos.

- **Solicitud, trámite y aplicación.**

Como ya se mencionó, las empresas entregarán periódicamente la información relacionada con el estado de gestión y calidad en la prestación del servicio; Sin embargo, si existe solicitud de dicha información por parte de los usuarios, los mecanismos de vigilancia y control deberán realizar la gestión para entregar la información veraz sobre las empresas, a manera de documento informativo y sin detalles de los estados operativos y financieros de las empresas.

El trámite se compondrá de los siguientes pasos:

- Entrega de información periódica por parte de los operadores a los organismos de vigilancia y control.
- Revisión de la información y cálculo de los indicadores por parte de los organismos de vigilancia y control.
- Ejecución de la acción correctiva o sancionatoria, según sea el caso.
- Información a los usuarios a través de los medios de comunicación.

- **Responsables del control de la calidad del servicio**

Se establecen los siguientes responsables para ejercer la función de control de la calidad del servicio público domiciliario de aseo en el AMB:

1. **Operador del servicio:** La empresa tiene la responsabilidad primaria de ejercer control sobre la calidad del servicio ofrecido a los usuarios, llevando un sistema adecuado de registro, análisis y acciones correctivas para garantizar la calidad; debe así mismo, vincular o introducir las modificaciones necesarias en el contrato de condiciones uniformes suscrito con los usuarios de tal manera que este contenga las obligaciones sobre calidad exigidas a través de los indicadores definidos en el presente proyecto. Así mismo, las empresas deben facilitar la información correspondiente a los datos de entrada para el cálculo de los indicadores a los comités de desarrollo y control social y a las auditorías externas de gestión y resultados para que realicen procesos de evaluación y actúen dentro del marco de sus competencias.
2. **Municipios:** Tienen la responsabilidad legal de asegurar la prestación eficiente del servicio público de aseo, vigilando el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la persona prestadora de los servicios, incluyendo el cumplimiento de los parámetros generados a partir de los indicadores propuestos. Así mismo, deben asegurar la participación de los

usuarios en el proceso de evaluación de los indicadores propuesto en el presente proyecto.

3. **Auditorias externas de las empresas prestadoras:** Serán los encargados de presentar análisis detallados sobre el cumplimiento de los diferentes indicadores de calidad, así como su evaluación referente a la adecuada implantación y cumplimiento de los procedimientos para registro y control de las variables asociadas a los indicadores. Deberá realizar análisis de la tendencia registrada por los indicadores en períodos anteriores.
4. **Usuarios:** Los usuarios son parte esencial dentro del control de la calidad del servicio, por lo cual se debe facilitar su participación en gestión y fiscalización de las empresas prestadoras del servicio; el instrumento legal con que cuentan los usuarios son los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos, por lo cual dichos comités deberán participar en la evaluación y seguimiento del cumplimiento de los parámetros dados por los indicadores establecidos en el PGIRS.

Los vocales de control social deberán registrar igualmente el control de la calidad a las empresas y generar un sistema sencillo para que los usuarios registren las deficiencias o fallas en la prestación del servicio. Lo anterior sin perjuicio al control directo que cualquier usuario puede realizar a su prestador.

5. **Organismos de regulación, vigilancia y control:** Corresponde a la Superintendencia de Servicio Públicos Domiciliarios – SSPD, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, las personerías municipales y/o cualquier otra dependencia gubernamental competente serán responsables dentro del marco legal en el que se desenvuelvan del control de calidad del servicio público domiciliario de aseo en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

4.1.1.5 EVALUACIÓN FINANCIERA DEL PROYECTO

Los aspectos financieros del proyecto tienen que ver con el desarrollo del sistema de formatos de captación de datos, y la creación de un sistema de captura de datos y cálculo de indicadores a través de un software diseñado para esta labor específica.

Los demás aspectos tienen que ver con la creación de un ente institucional que funcione como mecanismo de vigilancia y control. Este mecanismo se encuentra definido como otro proyecto del PGIRS.

4.1.1.6 INDICADORES DE EVALUACIÓN DEL PROYECTO

Indicadores de beneficio social

- Número de usuarios satisfechos con la prestación del servicio.
- Reducción de la cantidad de quejas recibidas.
- Garantía en la calidad del servicio en todos los sectores y estratos del AMB

Indicadores de beneficio ambiental

- Mejora del estado paisajístico del Área.
- Mejora de las condiciones de saneamiento de la comunidad.

Indicadores de rentabilidad económica

- Reducción de los costos en la operación del servicio.

4.1.1.7 CRONOGRAMA

| ACTIVIDADES | AÑO | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| Concertación con los operadores y entidades de vigilancia y control | | | | | | | | | | | | | | | |
| Diseño del sistema y procedimientos de registro y captación de datos | | | | | | | | | | | | | | | |
| Diseño e implementación del Software | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ejecución del programa | | | | | | | | | | | | | | | |

4.1.1.8 CONCLUSIONES

El presente documento, contiene los procedimientos que deberán ejecutarse en el área metropolitana, para la evaluación de las condiciones de calidad y gestión en la prestación del servicio de aseo en el AMB, y para la aplicación de medidas correctivas y sancionatorias.

| | | |
|---|---|---|
|  ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA | PLAN DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA | UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  |
|---|---|---|

El reglamento de penalidad calidad, involucra a todos los entes relacionados con la prestación del servicio, por lo que es importante antes de implementar el procedimiento, realizar un programa de concertación en el que se defina la prioridad de los indicadores, los procedimientos que deberá realizar cada entidad y su papel en el cumplimiento de la gestión.

Los principios que rigen este proyecto son: Publicidad, equilibrio empresa – usuario, compensación por fallas en el servicio publico.