

# **La formalización de la población recicladora en Colombia como prestadores del servicio público de aseo en su componente de aprovechamiento: Un balance de oportunidades y amenazas a la luz de los DESC**

**Federico Parra / WIEGO (Mujeres en Empleo Informal Globalizando y Organizando)**

**Nohra Padilla / Asociación de Nacional de Recicladores ANR**

## **1. Antecedentes**

Desde mediados del siglo XX un importante sector de pobladores urbanos pobres y desplazados por la violencia partidista, encontraron en la recuperación de residuos potencialmente reciclables (papeles y cartones, vidrio, metales y plásticos) mezclados en la basura producida en las crecientes ciudades, una forma de sobrevivir.

Desde principios de la década de 1990, los recicladores organizados en cabeza de la Asociación de Recicladores de Bogotá ARB, emprendieron una lucha por no ser expulsados de la actividad que desde mediados del siglo XX se había constituido en su única forma de sobrevivencia, en un contexto de falta de oportunidades laborales y pobreza.

Hicieron frente a desalojos de sus lugares de trabajo y de vivienda, ganando reubicaciones dignas. Lucharon por denunciar y exigir la restitución de derechos ante las indignantes acciones de limpieza social, siendo algunos de estos casos, emblemáticos de la barbarie de nuestra sociedad, por ejemplo la masacre de 11 recicladores por parte del cuerpo de vigilancia de la universidad Libre de Barranquilla en 1992, para comerciar órganos y cuerpos a la facultad de medicina.

Enfrentaron la exclusión derivada de las políticas de privatización de servicios públicos, (las cuales iniciaron por el servicio de recolección y disposición final de basuras); dichas políticas acunadas en los principios constitucionales de libre competencia como garante de la calidad y cobertura en los servicios públicos, vinieron acompañadas de: 1) restricciones efectivas al uso y circulación de sus medios tradicionales de acarreo de materiales reciclables; 2) pretendidas restricciones de participación real y efectiva en la gestión de los residuos en grandes ciudades, mediante licitaciones y otras estrategias, que de plano negaban toda posibilidad de integración formal; 3) y restricciones al acceso cierto a los residuos, so pretexto de corregir conductas que afectaban la calidad del ambiente.

### **1.1 Los derechos reconocidos y ratificados**

Tras más de dos décadas de lucha, las estrategias de exigencia de derechos dieron fruto, y conquistaron más de 7 pronunciamientos de Corte Constitucional en defensa de su trabajo, su identificación como sujetos de especial protección del Estado, y propendiendo por su reconocimiento y remuneración como "prestadores del servicio de aprovechamiento de residuos". Dicha jurisprudencia fue acatada parcialmente en el periodo de gobierno de la Bogotá Humana, materializándose en cuatro acciones concretas que hicieron parte de una política transitoria de formalización: 1) un proceso censal y post-censal que definió quién era la

población recicladora de la ciudad de Bogotá; 2) la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos motorizados, planes de negocio, o cuota inicial para vivienda de interés prioritario; 3) la promoción de la separación de residuos en la fuente y visibilización del rol de los recicladores; y 4) la remuneración de más de 10220 recicladores por el servicio de recolección transporte y aprovechamiento de residuos.

A manera de antecedente nos permitimos presentar el conjunto de acciones legales y sus resultados jurisprudenciales en favor de los recicladores

Marco legal de las acciones de exigencia de derechos por parte de la población recicladora en Colombia

Año	Marco institucional y normativo	Estrategia legal	Sentencia judicial	Productos
2002	Gobierno nacional establece en el art. 28 del Decreto 1713 que los residuos eran propiedad del gobierno, y decide ceder su usufructo a las empresas prestadoras del servicio público de aseo.	Una acción legal en defensa del derecho al trabajo	Decreto reglamentario 1505 (2003)	El gobierno nacional debió reemplazar “la propiedad de los residuos”, por “la responsabilidad” sobre los mismos. El artículo fue derogado.
2003	La reglamentación de la figura de Organizaciones autorizadas de la Ley 142 de 1994 y su Decreto reglamentario 421 de 2000 prohibían el trabajo de los recicladores en los municipios de más de 8000 suscriptores.	Demanda por inconstitucionalidad	C-741 (2003)	La Corte estableció que los recicladores podían trabajar en todos los municipios de Colombia, y desbancó la creencia de que la prestación privada de servicios públicos era inherentemente eficiente.
2003	Licitación de 2002.  Negativa del gobierno distrital a incluir de hecho a la población recicladora en la gestión pública de los residuos.	Tutela del principio de confianza legítima y a la defensa de su mínimo vital	T- 724 (2003)	La Corte exigió a las autoridades distritales, desarrollar una serie de acciones afirmativas que redujeran la vulnerabilidad de la población recicladora, y que la prepararan para participar en igualdad de condiciones en una próxima licitación de aseo en la ciudad.
2003	Código Nacional de Tránsito: “erradicación de los vehículos de tracción animal de las calles”	Tutela en defensa del principio de confianza legítima y del mínimo vital	C-355 (2003)	Se exigió al gobierno nacional eliminar este articulado, instando a la sustitución concertada, gradual y programática de dichos vehículos

2008	La Ley nacional 1259 del Ministerio de Ambiente, prohibió la extracción de residuos en bolsas dispuestas en espacios públicos, su transporte en medios no adecuados, así como la comercialización en condiciones no aptas para tal fin.	Acción de exigibilidad de derechos	C-793 (2009)	La Corte estableció que la ley no podía ser aplicada en detrimento del trabajo de la población recicladora.
2009	La Administración municipal de Cali decidió que dejaría de enviar residuos al botadero a cielo abierto, que hasta entonces recibía los residuos que diariamente se producían en la ciudad.	Tutelas por el derecho al trabajo, mínimo vital y principio de confianza legítima	T-291 (2009)	La Corte exige al conjunto de autoridades municipales el desarrollo de un proceso integral que permita la inclusión social y económica de esta población.
2010	La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) decide abrir licitación para la operación del Relleno Sanitario Doña Juana	Proceso de concertación con, seguido por presión al, Distrito. Acción de desacato contra el Distrito amparada en las exigencias de la sentencia T-724	Auto 268 (2010)	La Corte exigió la incorporación de un componente de aprovechamiento en el sitio de disposición final que vinculara a población recicladora organizada con la empresa privada que resultara ganadora de la licitación.
2011	Licitación del servicio de recolección y transporte de basuras en Bogotá	Acción de desacato de las sentencias T-724 y T-291 en el pliego licitatorio.	Auto 183 (agosto 2011) Auto 275 (diciembre 2011)	El Auto 275 exige la incorporación estructural de la población recicladora en la gestión de los residuos, en particular su remuneración por los servicios afines al aprovechamiento.
2014	Desarrollo de acciones concretas frente a los recicladores por parte de la autoridad distrital	Solicitud de verificación del cumplimiento de las acciones afirmativas derivadas del auto 275.	Auto 366 de octubre de 2014	Exhorta al Distrito a continuar adelantando acciones afirmativas en favor de los recicladores. Ratifica el acceso cierto y seguro al material reciclable como acción afirmativa
2015	Desarrollo de acciones concretas frente a los recicladores por parte de la autoridad distrital, y coyuntura frente al cambio de administración distrital.	Solicitud de verificación del cumplimiento de las acciones afirmativas derivadas del auto 275.	Auto 587 de diciembre de 2015	Advierte al distrito sobre la urgencia de "mantener" e "incrementar" los logros hasta entonces obtenidos. Define los esquemas de prestación del servicio de aseo no como fines en si mismo sino como MEDIOS para el cumplimiento de la jurisprudencia.

**Fuente:** Parra 2017, actualización de la tabla incluida en Fernández y Parra 2012: 29-30.

Se pueden resumir los principales preceptos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en favor de los derechos de los recicladores La Corte Constitucional en 5 grandes lineamientos:

- 1) El reconocimiento de los recicladores como sujetos de especial protección del Estado por sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad, pero también (y sobretodo) por los aportes públicos, económicos y ambientales a la sociedad, derivados de su actividad.
- 2) La exigencia a autoridades municipales de desarrollar acciones afirmativas "estructurales" en favor de esta población, que permitan la superación de dichas condiciones de pobreza y vulnerabilidad.
- 3) Siendo las más importantes aquellas que propenden por reconocer, consolidar la integración y establecer sistemas de remuneración a los recicladores como parte integral de la gestión pública de los residuos en su componente de aprovechamiento de los mismos. Es decir como personas prestadoras del servicio público de aseo en su componente de aprovechamiento.
- 4) El reconocimiento del potencial productivo de los recicladores organizados llevo a la Corte a ratificar el derecho de esta población de "permanecer" y "crecer" en su labor, como empresarios de la misma.
- 5) Finalmente responsabiliza a algunas autoridades nacionales y a todas las autoridades municipales, como garantes y ejecutores de acciones para que los anteriormente mencionados lineamientos se cumplan a cabalidad.

## **2. El nuevo marco nacional de aprovechamiento de residuos**

Esta jurisprudencia sumada a las orientaciones de la OCDE relativas al incremento de las tasas de reciclaje nacional, llevaron a los entes nacionales de la rama ejecutiva con competencias en el tema, a la formulación progresiva de nueva normativa "más armónica" con la apuesta de transformación del manejo de residuos en Colombia, pasando así del esquema basado en transporte y enterramiento controlado de basuras, en manos de empresas por acciones, teóricamente a uno nuevo, basado en el aprovechamiento y con un trato "preferencial" a la población recicladora, entendida esta como personas prestadoras del servicio de aseo en su componente de aprovechamiento.

Si bien estas normativas extendieron la orientación de integración del aprovechamiento y de los recicladores a nivel nacional, también han reflejado la pugna entre intereses y paradigmas en el manejo de residuos en particular, y en la prestación de servicios públicos en general.

Por un lado y positivamente, han incorporado de manera estructural el aprovechamiento como componente del servicio de manejo público de los residuos; han exigido a nivel municipal, la formulación de herramientas programáticas para su manejo, de manera participativa con los recicladores y sus organizaciones (Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS), así como la identificación censal de la población recicladora. Han definido los mecanismos y la ecuación para la remuneración del aprovechamiento; también han establecido claramente las responsabilidades de las autoridades municipales en la identificación, organización y acompañamiento en la formalización de los recicladores como

prestadores del servicio en cada municipio. Han trazado una ruta gradual y flexible de "formalización y reconocimiento" de las organizaciones de recicladores como personas prestadoras del aprovechamiento...

Pero a la vez estas normativas han ratificado el principio de libre competencia, promoviendo así la aparición de terceros, que en su ánimo de explotar no sólo la comercialización de residuos reciclables, (sino las ventajas de las acciones afirmativas para la población recicladora y por supuesto la tarifa por su recolección y transporte), amenazan hoy con marginalizar aún más a los recicladores, quitándoles mediante la competencia inequitativa, los materiales reciclables que aseguran su mínimo vital.

Por otro lado, muchos de los requisitos del proceso de formalización para participar de manera efectiva en la prestación del servicio de aprovechamiento, son bastante complejos, lo que supone el adecuado acompañamiento de las autoridades municipales en tres sentidos: 1) la generación de garantías de acceso cierto y seguro al material reciclable a todos los recicladores del municipio durante el tiempo que dure la "formalización", 2) la armonización del esquema de recolección de basuras al de recolección de reciclaje; y de manera simultánea 3) la existencia de programas de generación y consolidación de las competencias organizacionales, operativas y administrativas de los recicladores municipales.

Y es en las situaciones descritas en el anterior párrafo, que se evidencian violaciones, y potenciales violaciones, a los derechos económicos sociales y culturales de la población recicladora en Colombia.

### **3. La violación, las amenazas y las restricciones a los derechos de la población recicladora.**

Basados en la experiencia de acompañamiento en el cumplimiento de los requisitos de la formalización de recicladores en más de 12 municipios de Colombia, así como participando en las consultas públicas de las políticas en cuestión, WIEGO (Mujeres en Empleo Informal Globalizadas y Organizadas, por sus siglas en inglés) , de la mano de la Asociación Nacional de Recicladores ANR, ha identificado y tipificado situaciones concretas del proceso de formalización, y de incumplimientos por parte de autoridades municipales, que amenazan o se convierten en violaciones de facto frente a los derechos de la población recicladora. Este aparte conclusivo de documento pretende evidenciarlas haciendo énfasis en responsables y posibles soluciones.

#### **3.1 Cuando las autoridades municipales no asumen ni cumplen su rol de garante de derechos.**

Para que el proceso de formalización de los recicladores y sus organizaciones se dé de manera coherente y satisfactoria, tanto la jurisprudencia como algunas normativas nacionales le establecen una serie de tareas y responsabilidades a las autoridades municipales. Sin la apropiación y desarrollo de dichas responsabilidades por parte de las alcaldías, el proceso de "formalización" e integración de los recicladores como prestadores del servicio público de aprovechamiento, no solo es muy difícil para las organizaciones de recicladores, sino que deja a un significativo número de recicladores no organizados a la deriva.

Por un lado podemos clasificar las responsabilidades municipales en dos grandes dimensiones: 1) generación de garantías, y 2) el acompañamiento cierto y apropiado.

**La generación de garantías.** Frente al primero valga decir que siguiendo la argumentación de la Corte Constitucional se puede establecer como principal garantía y a la vez como acción afirmativa "**el acceso cierto y seguro por parte de toda la población recicladora a los residuos aprovechables**". Esto significa que aún en un periodo de transición como lo es el "proceso de formalización" (el tiempo que deba durar), las autoridades municipales deben definir esquemas de recolección de basura y esquemas de aprovechamiento, que sin importar el modelo a seguir, garanticen que ningún reciclador pierda acceso a los residuos, entendiendo que de la recuperación de los residuos reciclables contenidos en ellos, el reciclador y su familia obtienen su mínimo vital. Es necesario insistir en que las autoridades municipales tienen la facultad de establecer en su "Plan de Gestión Integral de Residuos" PGIRS, las medidas necesarias para garantizar el acceso cierto y seguro al reciclaje por parte de los recicladores.

Otra solicitud a manera de garantía, que hace la Corte Constitucional y que se ve reflejada en normativas como la resolución 754 de 2014 (del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio), es que las autoridades deben saber quién es y como está la población recicladora de su municipio. Para ello debe realizar dos tipos de actividades: 1) **Un censo que dé cuenta de los diferentes niveles organizativos, y de las condiciones socioeconómicas de la población recicladora**, pues toda acción de acompañamiento como veremos, deberá partir de la realidad y necesidades de la población recicladora, la cual por cierto no es homogénea. 2) **La verificación de la constitución de las organizaciones de recicladores**, con el fin de identificar composiciones irregulares en las mismas, que pretendan hacerse a los beneficios de las acciones afirmativas.

Lo anterior tiene otra importante arista, relativa a **la gradualidad y el tipo de acompañamiento** que se requiere para pasar de una situación inicial diagnosticada en los censos y verificación de organizaciones, a una situación final ideal definida en la norma. Esto se ratifica aún más en el Auto 366 de 2014 de la Corte Constitucional el cual, en parte de su numeral 18 se afirma que "...según las providencias de esta Corporación, las acciones afirmativas deben estar basadas en el saber con qué cuentan [los recicladores y sus organizaciones] para manejar los residuos potencialmente aprovechables, es decir, cualquier acción debe partir del conocimiento que han adquirido por el digno trabajo que acometen y que, se reitera, es útil para las generaciones actuales y futuras.

Partir "de lo que hay" es un precepto orientador definitivo, para que 1) no se impongan cargas desproporcionadas a los recicladores, y para que todo diseño de acompañamiento gubernamental a los recicladores responda a los diversos niveles organizativos...

En el mismo auto, su numeral 19 indica que "...también resulta importante indicar que la informalidad en la que viven los recicladores y en la que laboran puede generar tensiones con un marco normativo como la Ley 142 de 1994, Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones, ya que se trata de un sistema pensado para actividades formales, mas no informales".

**El acompañamiento cierto y apropiado.** Las anteriores citas justifican y definen el tenor del segundo bloque de tareas de las autoridades municipales, referido a ***la oferta institucional municipal de acompañamiento organizacional, operativo y administrativo*** para que por un lado tanto recicladores independiente opten por ingresar con información suficiente al proceso de formalización, como por otro las organizaciones existentes consoliden sus capacidades en estas dimensiones para la prestación cada vez mejor del servicio de aprovechamiento.

Según la normativa nacional:

- Los municipios son los responsables de formular y/o ajustar el PGIRS, no pueden delegar esta tarea.
- Deben formalizar la a población recicladora de oficio, para que participe de manera organizada y coordinada en la prestación del servicio público de aprovechamiento (Decreto 1077 de 2016)
- Deben actualizar el censo de recicladores en su territorio, identificar a la población objetivo y focalizar las acciones afirmativas considerando diferentes niveles de vulnerabilidad identificados en el respectivo censo del PGIRS.
- El PGIRS debe tener “Programa de Inclusión de Recicladores”, en el cual se deben establecer programas que capaciten a los recicladores registrados en el censo en:
  - La prestación de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo, estructuras organizacionales y de emprendimiento empresarial
  - Aspectos del proceso de formalización
  - Aspecto técnicos relativos al aprovechamiento
- Deben “...establecer, una estrategia técnica, operativa y administrativa que garantice la gestión diferencial de residuos aprovechables y no aprovechables” lo que se traduce en un Programa de separación en la fuente.

**Los incumplimientos y situaciones irregulares:** Presentado lo anterior hemos identificado un serio incumplimiento por parte de muchas autoridades municipales frente a estas dos dimensiones de responsabilidades:

La primera situación de incumplimiento reside en los problemas que presentan los censos de recicladores. Primero porque hay municipios en los cuales no se ha efectuado el censo de recicladores.

En ausencia de censo de recicladores, el proceso de formalización y reconocimiento de los recicladores como prestadores del servicio de aprovechamiento, encuentra un serio obstáculo en la fase de registro y de reconocimiento de las organizaciones como personas prestadoras de servicios (paso 1) ante la Superintendencia de Servicios Públicos, entidad que debe verificar que se trata de una organización de recicladores organizada bajo las figuras de cooperativa, pre-cooperativa, asociación o Corporación cuyo 80%% de miembros está en el censo de recicladores del municipio en el que se inscriben y mediante este instrumento se da fe de su condición de sujetos de especial protección del Estado, y por tanto de beneficiarios de acciones afirmativas, garantías, y del régimen flexible de transición a la formalización.

La segunda situación de incumplimiento se da en aquellos contextos municipales en los cuales el censo NO REFLEJA ni a la población recicladora ni su realidad, ya porque este se ha realizado de manera irregular sin seguir la metodología definida por la normativa nacional (R 754 de 2014), o peor aún, porque se encuentra desactualizado (anterior a 2013).

Ello permite que NO-RECICLADORES ingresen a los inventarios del sector y se hagan a los beneficios especiales definidos para esta población, configurándose así un acto delictivo tipificado por el código anticorrupción.

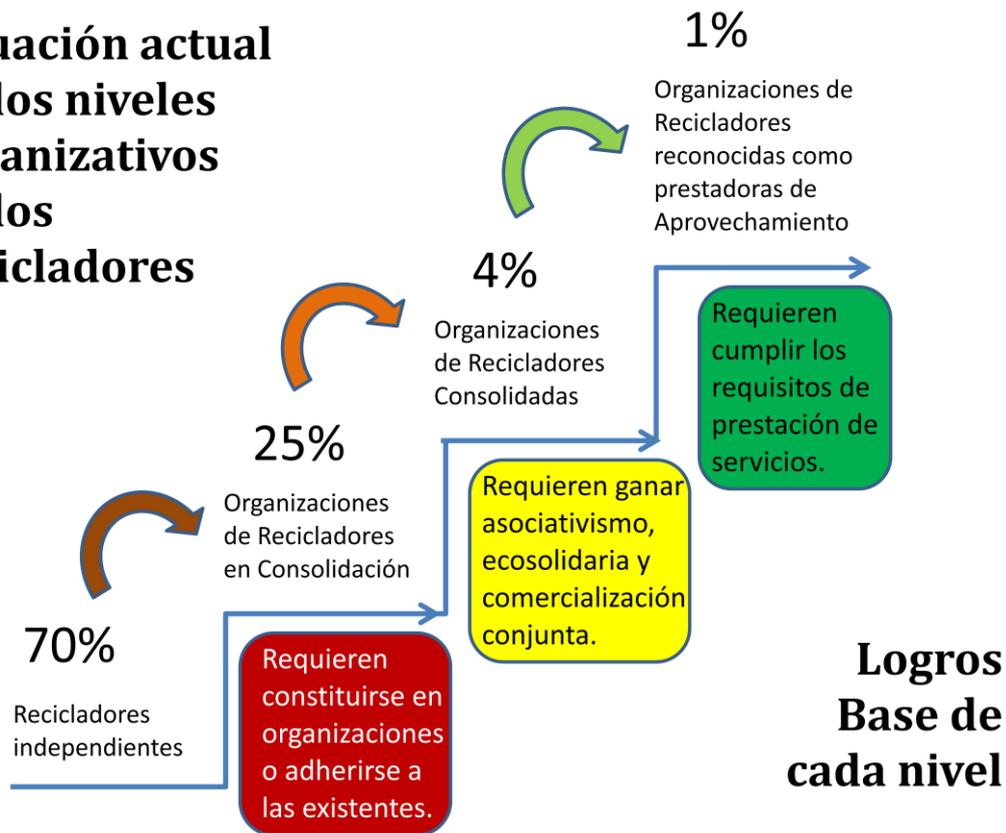
La tercera situación es aún más problemática: Ningún municipio en Colombia ha realizado formalmente una "verificación de organizaciones de recicladores", que remite al mismo problema descrito en el párrafo inmediatamente anterior. La verificación se convierte en una medida URGENTE pues con el surgimiento de una metodología tarifaria que remunera el servicio de aprovechamiento (res 720 de 2014 de la CRA), el interés de terceros (no-recicladores) en las actividades de recolección, transporte y aprovechamiento de residuos, ha ido en aumento. Si bien según el principio de libre competencia, "no-recicladores" pueden constituirse en personas prestadoras del servicio de aprovechamiento, los municipios deben garantizar que los recicladores municipales acceden a los residuos, y tienen una oferta institucional municipal cierta para constituirse o consolidarse como prestadores del servicio; además del régimen flexible y especial para ellos definido desde la normativa Nacional.

Ello permite adelantarse a una cuarta situación irregular la suplantación a los recicladores de oficio: han surgido organizaciones que se autodenominan de "recicladores" constituidas por "no-recicladores", para hacerse no solo a la tarifa por recolección, transporte y aprovechamiento, sino a los beneficios del régimen especial para recicladores. Debemos insistir que en ausencia de censos sólidos, o procesos de verificación de organizaciones, las autoridades municipales se convierten en cómplices de las afectaciones que estas falsas organizaciones producen a la población recicladora de oficio en cada municipio.

Tras la revisión de un significativo número de PGIRS municipales (Planes de Gestión de Residuos Sólidos) se encuentra la ausencia de "programas de inclusión de recicladores" que respondan REALMENTE a las exigencias del proceso de formalización. Esto significa que en aquellos casos en que dicho programa tiene recursos (es decir no es simbólico), este no tiene en cuenta las fases mismas del proceso de formalización, ni sus exigencias puntuales; lo que los hace inocuos y no se constituyen en instrumentos programáticos para el acompañamiento cierto a las organizaciones de recicladores. Pareciera que los municipios no conocen en profundidad dicha ruta propuesta por la normativa nacional, o prefieren el esquema tradicional de recolección, transporte y enterramiento de residuos en manos de empresas por acciones.

Tal es el grado de desconexión con la realidad de la población recicladora, que salvo 3 consultados, ningún PGIRS (salvo Bogotá) contiene actividades dirigidas a aquellos recicladores independientes (no organizados formalmente). Los niveles de exclusión de recicladores derivados de esta situación se pueden dimensionar en la siguiente gráfica, si se tiene en cuenta que los pocos programas de inclusión de recicladores se ocupan de la flecha verde:

## Situación actual de los niveles organizativos de los recicladores



Fuente: Parra 2016, 581

La falta de acompañamiento cierto tanto a recicladores independientes como a organizaciones en los municipios tiene su correlato en la permisividad y a veces complicidad de las autoridades municipales, en el ingreso de terceros a la prestación del servicio de aprovechamiento, sin la generación de ninguna garantía de acceso cierto al material por parte de los recicladores. Dentro de estos terceros se cuentan empresas de logística de residuos, Bodegueros que constituyen sus "organizaciones de recicladores, y en algunos casos empresas recolectoras de residuos no aprovechables.

Justificados en lecturas sesgadas del marco normativo (amparados solo en apartes de la ley 142 de 1994), e ignorando la existencia y obligatoriedad de las ordenes de la Corte Constitucional antes presentada, muchas administraciones municipales no diseñan esquemas de recolección de residuos que garanticen el concurso real y creciente de los recicladores y sus organizaciones; o peor aún diseñan esquemas que limitan o excluyen a los recicladores y las organizaciones de recicladores.

Para garantizar el cumplimiento de la jurisprudencia, las alcaldías municipales cuentan con instrumentos programáticos como el PGRIS y la potestad de interferir en los esquemas de recolección de residuos. No en vano la Corte al oficiar a la UAESP en el caso Bogotano le indica en el numeral 11 del auto 587 "...independientemente del modelo que se adopte, se deben cumplir con las ordenes y criterios contenidos en las providencias que sobre este asunto han sido proferidas [...] Entre los aspectos más importantes se encuentran la garantía del acceso cierto y seguro al material aprovechable como derecho de los recicladores, la defensa de su

trabajo y el principio de progresividad [...] Por consiguiente, cabe resaltar que los modelos de prestación del servicio público domiciliario de aseo NO SON UN FIN EN SI MISMO, lo que conduce a entender que cabe su visión como instrumentos para materializar las acciones afirmativas que han sido adoptadas por esta corporación".

No tener en cuenta las orientaciones de Corte Constitucional, ni hacer de las herramientas mencionadas en la cita del auto constitucional, permite que empresas de logística de residuos, o en ocasiones empresas recolectoras de basura arrasen con todos los residuos despojando a recicladores y sus organizaciones de su mínimo vital, y ello convierte a las autoridades municipales en "cómplices de la exclusión y marginalización de la población recicladora", y por tanto en violadores de sus derechos.

El mejor ejemplo de esta situación se vive en el oriente antioqueño gracias a la incursión de una empresa inscrita ante la Superintendencia de Servicios Públicos como prestador del servicio de aprovechamiento de nombre Ciclo Total ESP, que utiliza su capital político y económico para imponerse en contextos municipales, recolectar los residuos reciclables con vehículos, despojando a recicladores de los mismos acrecentando su pobreza y vulnerabilidad.

Peor aún, en algunos municipios en los cuales autoridades municipales (ejecutivo y legislativo) de manera coherente han acatado las orientaciones de inclusión, integración y remuneración de los recicladores municipales, esta empresa ha logrado pronunciamientos a su favor, por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos, siendo esta una grave señal para las autoridades municipales, y evidencia incoherencias frente a la unicidad de las normas, así como la pormenorización de las orientaciones de la Corte Constitucional en favor de los recicladores, por parte de autoridades nacionales.

### **3.2 Cuando las empresas recolectoras de basura no cumplen con su papel en el proceso de formalización de la población recicladora como prestadores del servicio de aprovechamiento.**

***El Artículo 2.3.2.5.1.3. del decreto 596 de 2016 tiene dos Criterios orientadores que bien vale la pena resaltar en este aparte:***

En el numeral 3 remite a "... la colaboración entre los actores que participan en el desarrollo de la actividad como son las personas prestadoras; incluidos los recicladores de oficio en proceso de formalización, personas prestadoras de las demás actividades del servicio público de aseo, usuarios, concedentes de la facturación conjunta del servicio público de aseo, administraciones municipales, comercializadores de residuos aprovechables, así como agentes encargados de la incorporación de estos materiales en las cadenas productivas". Y el numeral 6 señala "...el Reconocimiento de la labor de los recicladores de oficio en proceso de formalización como prestadores del servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento".

Es así como el marco normativo nacional define una serie de responsabilidades a las empresas prestadoras del servicio de no aprovechables en favor de los recicladores como prestadores del servicio de recolección e aprovechables, su concurso, dada su experticia y capacidad

instalada es fundamental en la consolidación de las organizaciones de recicladores en el servicio público.

Concretamente se les ha exigido a dichas empresas desarrollar los siguientes procesos:

Todas las personas prestadoras de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables deberán facturar de manera integral el servicio público de aseo incluyendo la actividad de aprovechamiento, sin exigir trámites requisitos o información adicional de los dispuestos en el presente capítulo. (Artículo 2.3.2.5.2.2.1 decreto 596 Obligación de facturación integral del servicio público de aseo)

Los recursos de la facturación del servicio público de aseo, correspondientes a la actividad de aprovechamiento, deberán ser recaudados por parte del prestador de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables, quien deberá hacer los traslados a la persona prestadora de la actividad de aprovechamiento de acuerdo con lo establecido en el presente capítulo. (Ibíd. Artículo 2.3.2.5.2.3.2. Recaudo)

Las peticiones, quejas y recursos (PQR) relacionados con la actividad de aprovechamiento, presentadas por los usuarios deberán ser recibidas por las personas prestadoras de recolección y transporte de residuos no aprovechables, en los términos y medios dispuestos por el código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (Ibíd. Artículo 2.3.2.5.2.4.3. Recibo de peticiones, quejas y recursos (PQR)).

Por ello, cuando una empresa recolectora de no aprovechables, SE NIEGA o DILATA estos apoyos afecta seriamente a el proceso de formalización la población recicladora y debilita a las organizaciones de recicladores que habiendo hecho un gran esfuerzo para cumplir con los requisitos de formalización ven truncado su posibilidad de acceder a la remuneración.

Es preciso decir que hay empresas de aseo que han facilitado los procesos con las organizaciones de recicladores, demostrando que si se siguen los protocolos definidos por la normatividad, SI ES POSIBLE la armonización entre prestadores y la facilitación del papel de los recicladores.

A la fecha las principales situaciones reportadas son las siguientes:

Empresas recolectoras de basura que no establecen interlocución alguna con las organizaciones de recicladores que ya han sido reconocidas como personas prestadoras del servicio de aprovechamiento.

Empresas recolectoras de basura que generan condicionantes y dilataciones para sentarse a definir los reglamentos internos que regirán los procesos de colaboración entre ellos y las organizaciones de recicladores que ya han sido reconocidas como personas prestadoras del servicio de aprovechamiento (mejor conocidos como Comités de Conciliación de Cuentas). Ello lo hacen 1) no respondiendo las solicitudes de las organizaciones de recicladores, 2) mediante aplazamientos sistemáticos de las reuniones, 3) mediante solicitudes de requerimiento más allá de lo solicitado por la norma en el proceso gradual.

Se conocen además varias manifestaciones públicas de algunas empresas recolectoras de No aprovechables, frente a su interés en constituirse en "personas prestadoras del servicio de aprovechamiento", lo cual si bien es legal de hacerse siguiendo la normativa nacional sin usufructuar los beneficios del régimen especial para recicladores, en ausencia de políticas municipales de garantía para recicladores, amenaza con dejar a los recicladores mismos sin acceso cierto al material reciclable.

### **3.4 Cuando las instituciones y normas nacionales no integran las ordenes de la Corte Constitucional en favor de la población recicladora.**

Como se dijo desde un principio de este documento, el proceso de incorporación del aprovechamiento y de reconocimiento y remuneración de la población recicladora como prestadores de servicios públicos, se da en un marco de pugna entre el paradigma de manejo de residuos que durante más de dos décadas se impuso en Colombia, el cual prioriza de manera lineal recolección, transporte y enterramiento controlado de basuras en manos de empresas por acciones; y el nuevo paradigma que incorpora aprovechamiento de residuos y exige el reconocimiento y remuneración de los recicladores como prestadores de servicios.

El primer paradigma esta acunado en la ley 142 de 1994 (ley de servicios públicos) responde en ausencia de una ley de residuos, a la acción gubernamental solo cuando el residuo ha sido producido y depositado en espacio público. El esquema de remuneración de este paradigma facilito durante dos décadas que las empresas de aseo del país cobraran el máximo permitido por la ley (tarifa techo), generando importante lucros a las empresas de aseo.

Por ello no es de extrañar que la normativa afín al manejo de residuos durante más de dos décadas fortaleciera este esquema y restringiera toda iniciativa que canalizara los residuos por otra vía.

Con la lucha de la población recicladora encabezada por la ARB y el surgimiento de la jurisprudencia en favor de los derechos de los recicladores, este marco normativo que justificaba este paradigma debió ceder terreno, y empezar a transformarse. no obstante la contundencia de los preceptos de la Corte Constitucional y su acogida por algunas normativas nacionales afines al manejo de residuos, hay políticas y normativas, así como conceptos institucionales que no están armonizados con dichos preceptos, peor aún, que les son contradictorios.

Por ejemplo, la interpretación de algunas entidades nacionales del Artículo 2.3.2.5.2.1.5. del decreto 596 de 2016 *Integralidad actividad de aprovechamiento* resulta del todo lesiva para las organizaciones pequeñas de recicladores que no tiene la posibilidad de montar su propia bodega, no refleja la realidad de los recicladores en todo el país, ni reconoce las limitaciones municipales para suplir o dotar de infraestructuras a los recicladores. Dicho artículo reza "...Para efectos de la prestación y la remuneración vía tarifa, la persona prestadora deberá responder por la actividad de residuos de aprovechamiento de forma integral que incluye: i) la recolección de residuos aprovechables, ii) el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento (ECA), y iii) la clasificación y pesaje de los residuos en la estación de clasificación y aprovechamiento ECA)".

En su interpretación, algunas instituciones nacionales insisten en que ello significa que solo podrán ser prestadores del servicio de aprovechamiento aquellas organizaciones que tengan su ECA (su bodega), pero no hay normativa que acompañe y garantice la provisión de bodegas a las organizaciones por parte de autoridades municipales. Argumentan que la medida así interpretada garantiza la "integralidad del servicio" y la trazabilidad de los actores de tal forma que se reduce la suplantación de recicladores por terceros, pero al contrario, como se ha podido constatar en el terreno, lo que hace es que por un lado promueve que "bodegueros" constituyan organizaciones de recicladores en torno a su bodega para hacerse a la tarifa de aprovechamiento. Y por otro rompe las alianzas de apoyo mutuo entre organizaciones de recicladores y bodegueros, que facilitan su infraestructura para que la organización reporte el material recolectado, sin apropiarse de la tarifa de los recicladores. Lo que representaría una posibilidad de integración de cadena de valor con reglas claras y en ausencia de infraestructura para tal fin.

Peor aún la información de terreno muestra como esta práctica de "incorporación de bodegas" a diestra y siniestra si ha sido utilizada por la empresa de logística de residuos antes mencionada de nombre Ciclo Total. En otras palabras los grandes empresarios de los residuos pueden apostar a economías de escala creciente, mientras que las organizaciones de recicladores no.

Otro ejemplo gira en torno a la factura de venta de material reciclable como único comprobante autorizado de las toneladas efectivamente aprovechadas para efectos de la medición del servicio prestado por los recicladores. Es entendible la necesidad de control y trazabilidad del proceso de prestación del servicio de aprovechamiento; pero esta medida desconoce la realidad de la cadena de valor del reciclaje, y fuerza la formalización de los demás eslabones de la misma desde el proceso de formalización de recicladores. Ello significa que muchas organizaciones de recicladores en todo el país no podrán hacer valer todo el material reciclable recuperado, dado que no reciben facturas de venta por parte de determinados actores.

En esta misma línea se desarrollan las implicaciones tributarias para las organizaciones de recicladores, tema que salvo para materiales como papeles y cartones, así como los metales, está en un limbo normativo.

Se finaliza este documento insistiendo en la necesidad de generar y consolidar las condiciones preferenciales para los recicladores en su posicionamiento como personas prestadoras del servicio de aprovechamiento, y esto solo se logra asumiendo las ordenes de la corte constitucional como línea de actuación y solución de las contradicciones normativas y operativas en el manejo público de los residuos. De no hacerse no servirán de nada las "medidas de transitoriedad", pues para cuando los recicladores "cumplan con las obligaciones" ya su nicho productivo estará copado por empresas de aseo y empresas de logística, con el capital y la infraestructura necesarias para cumplir de manera inmediata con los requisitos de las personas prestadoras del servicio de aprovechamiento; ello resultaría en el mejor de los casos en la cristalización de los recicladores como empleados o subempleados de dichas entidades (en contra de la sentencia t 291 de 2009), o en el peor de los casos en un desplazamiento y expulsión de los recicladores de su actividad, incrementado

exponencialmente sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad, todo lo contrario a lo que la Corte Constitucional ha querido impulsar a través de todos sus pronunciamientos frente a los derechos de esta población.

### **Fuentes bibliográficas**

"REVISION DEL RECONOCIMIENTO Y REMUNERACIÓN DE LOS RECICLADORES DE OFICIO COMO PRESTADORES DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN LA ACTIVIDAD DE APROVECHAMIENTO EN SEIS MUNICIPIOS DE COLOMBIA " 2017. Reporte elaborado por DUQUE María Eugenia, PARRA Federico, PADILLA Nohra, Radicado a la Super Intendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

PARRA Federico, 2015. "Reciclaje Si pero con Recicladores, Gestión pública del aprovechamiento con inclusión de recicladores: Un nuevo paradigma en el manejo de los residuos en Bogotá, Colombia". Nota técnica de WIEGO (Políticas urbanas) No 9

PARRA Federico, 2017 DE LA DOMINACIÓN A LA INCLUSION: LA POBLACIÓN RECICLADORA ORGANIZADA COMO SUJETO POLITICO, Tesis Doctorado de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales; Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia.

### **Marco normativo**

Resolución 754 de 2014, Ministerio Vivienda Ciudad y territorio

Resolución 720 de 2015, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Decreto 1077 de 2016, Ministerio Vivienda Ciudad y territorio

Decreto 596 de 2016, Ministerio Vivienda Ciudad y territorio

### **Jurisprudencia**

Sentencia T- 617 de 1995, Corte Constitucional de Colombia

Sentencia T - 724 de 2003, Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-741 de 2003, Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-355 de 2003, Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C - 793 de 2009, Corte Constitucional de Colombia

Sentencia T-291 de 2009, Corte Constitucional de Colombia

Auto 268 de 2010, Corte Constitucional de Colombia

Auto 275 de 2011, Corte Constitucional de Colombia

Auto 587 de 2015, Corte Constitucional de Colombia