



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

**FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN GENERAL DE POSTGRADOS**

CGP-586-2009

Bogotá D.C., abril 28 de 2009.

Señores Magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL

Atte. Doctora **MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ**

Secretaria General

Palacio de Justicia Calle 12 No. 7-65 – Piso 2

E. S. D.

**REF: Expediente D-7668 Ley 1259 de 2008, artículo 6°, numerales 6°, 14 y 15.
Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.**

Respetada doctora Martha Victoria: cordial saludo.

Con la presente y atendiendo tanto la invitación de la Honorable Corte Constitucional a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, así como el encargo del profesor JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA, Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, atentamente me permito presentar escrito de intervención dentro del proceso de la referencia en nombre del Grupo de Investigación de la Facultad que dirijo.

Cordialmente,

GREGORIO MESA CUADROS

Profesor Departamento de Derecho

Director *Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales – GIDCA*

Copias:

1. Profesor **JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA**, Decano
2. Consecutivo

Anexo: lo anunciado.

GMC



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

**FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN GENERAL DE POSTGRADOS**

**INTERVENCION DE LA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES DE
LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
DENTRO DEL PROCESO:
Expediente D-7668 Ley 1259 de 2008, artículo 6º, numerales 6º, 14 y 15.
Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.**

Introducción

La Ley 1259 de 2008 de comparendo ambiental es aprobada por el Congreso de la República el 19 de diciembre del año pasado en sesión extraordinaria; en ella se reglamentan las sanciones para conductas catalogadas como nocivas para el ambiente. Es conocido que el gremio reciclador organizado considera que esta ley, por lo que indican varios de sus artículos, va en contra de las actividades sustanciales ligadas al trabajo de la población recicladora por lo que creen, se estarían violando a su vez varios de sus derechos consignados en la Constitución Política.

Para el análisis de esta acción pública es necesario situar en contexto esta ley frente su utilidad, función y alcance y los presupuestos básicos de sometimiento a la norma superior, la Constitución Política. Si bien, una primera reflexión remite a lo que está dicho y es manifiesto en el enunciado mismo de la Ley 1259 de 2008, una reflexión contextualizante, que aborda las objeciones y resistencias que esta normativa presenta por parte de diversos sectores sociales, nos permite generar algunos interrogantes y formulaciones sobre los impactos no deseados y los intereses o beneficios colaterales que esta ley persigue.

Para desarrollar el escrito de intervención, la Facultad ha comisionado al profesor Gregorio Mesa Cuadros¹ como profesor del Departamento de Derecho y director del *Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales - GIDCA*² y contado con el invaluable apoyo, para la reflexión y análisis colectivo de la problemática que es común en este tema, tanto de organizaciones de recicladores como de organizaciones ambientalistas, entre ellas, especialmente de *Enda América Latina –Colombia*.

¹ Abogado, Magíster y Doctor en Derecho, profesor investigador del Departamento de Derecho de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente además se desempeña como Coordinador General de Postgrados de la Facultad.

² Grupo de Investigación de la Facultad e inscrito ante Colciencias, integrado, además de su profesor director, por estudiantes y egresados de pregrado y postgrado de la Facultad, quienes para los efectos del presente escrito de intervención en la demanda de inconstitucionalidad de la ley de la referencia son: Federico Parra, estudiante del *Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacional* y miembro de la *ONG Enda Al- Colombia*, Beatriz Elena Ortiz G. abogada egresada, Yasmín Andrea Silva Porras, abogada, Diana Rodríguez López de la *Carrera de Derecho*, Viviana Andrea Martínez Ascencio de la *Carrera de Ciencia Política* y Edwin Novoa Alvarez de la *Maestría en Ambiente y Desarrollo* de la UN.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

**FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN GENERAL DE POSTGRADOS**

Herramientas conceptuales

Para comenzar este análisis y este escrito, hemos recurrido a una metodología de análisis de la misma ley, soportada en la propuesta de análisis narrativo de política pública de Emery Roe³. Así mismo, se acogió la definición de las nociones de regla, norma y estrategia propuesta por Elinor Ostrom en su método de Análisis y Desarrollo Institucional IAD⁴, para quien las reglas, normas y estrategias pueden ser formales en tanto están institucionalizadas desde entes estatales; o informales si, no siendo emitidas por entes estatales, se establecen desde los usos cotidianos, la tradición, la identidad, las creencias religiosas entre otros factores. Finalmente, reglas y normas formales pueden estar “en uso” cuando se acatan y comparten vía su apropiación o imposición; o “en no uso” cuando aun siendo formales, no son consideradas legítimas, o su imposición ha sido incompleta o nula.

Hacia la recomposición del relato: Descripción general de la Ley 1259 de 2009.

³ De manera muy resumida este autor propone aplicar elementos del análisis literario al análisis de la política pública, asumiendo el componente documental de ésta como un constructo literario o narrativo que pretende incentivar modificar o regular comportamientos asociados a escenarios, problemas o asuntos públicos. Es así como propone por un lado, analizar un “relato” o política pública formulada en una ley, o regulada en un decreto, resolución o acuerdo, y emitida por uno o varios entes competentes desde el Estado. Por otro lado, propone recopilar los “contra relatos” o posturas divergentes frente a la misma ley, para así finalmente constituir un “meta relato” o reflexión cualificada frente al soporte de los argumentos de las partes, la relación de convergencia o divergencia entre dichos argumentos y las posibles salidas al conflicto. Esto supone, a pesar de la aparente “neutralidad” del analista, una toma de postura frente al peso de los argumentos mismos.

⁴ Brevemente según esta autora una regla puede entenderse como una proposición “...*dada por una autoridad para ser compartida y entendida de manera conjunta por parte de los participantes; las reglas rezan sobre las prescripciones forzadas concernientes a las acciones o productos requeridos, permitidos o prohibidos. Todas las reglas son el resultado de esfuerzos implícitos o explícitos, dirigidos a obtener orden y predictibilidad entre humanos, creando “clases” de personas (posiciones o roles), que corresponden a clases de acciones requeridas, prohibidas o permitidas con relación a los resultados requeridos, permitidos o requeridos, o de cara a la probabilidad de ser monitoreado o sancionado en un modelo predecible (Ostrom 1991)*”. Las reglas tienen los siguientes componentes: el primero define unos Atributos de aquellos a quienes les aplica la regla, el segundo componente denominado “Deontológico” el carácter prohibitivo, restrictivo o permisivo de la regla. El tercer componente contiene la descripción específica de la situación de acción a la cual la regla hace referencia, En cuarto componente se establecen unas condiciones que definen cuándo y dónde aplican las reglas mismas. Y el quinto componente define los castigos o sanciones relativos al no acatamiento de la regla. Siguiendo esta gramática la autora define las normas como aquellas proposiciones institucionales que carecen de un componente que define el castigo o sanción, y las estrategias como aquellas proposiciones que igualmente carecen de sanciones así como de condiciones.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

**FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN GENERAL DE POSTGRADOS**

La ley de comparendos ambientales tiene por objetivo “...crear e implementar el Comparendo Ambiental como instrumento de cultura ciudadana, sobre el adecuado manejo de residuos sólidos y escombros, previendo la afectación del medio ambiente y la salud pública, mediante sanciones pedagógicas y económicas a todas aquellas personas naturales o jurídicas que infrinjan la normatividad existente en materia de residuos sólidos; así como propiciar el fomento de estímulos a las buenas prácticas ambientalistas”⁵. Lo hace a través de: 1) la tipificación de 18 conductas cotidianas de mal manejo de los residuos, entendidas como estrategias informales en uso; 2) la definición de “a quienes” va dirigido el comparendo ambiental; 3) el establecimiento del tipo y gradualidad de las sanciones; 4) la definición de los responsables del monitoreo e imposición de las sanciones y finalmente 5) el establecimiento de tiempos y condiciones para su reglamentación municipal y seguimiento.

A continuación se abordan algunas declaraciones favorables a la ley por parte de aquellos que han sido ponentes o reglamentadores de la misma lo que permite reforzar el objeto perseguido por la misma ley y las intenciones manifiestas de quienes la han hecho.

Según el Representante liberal a la Cámara por Risaralda, Juan Carlos Valencia, ponente de la Ley “...hay que cambiar de actitud y para esto es el Comparendo Ambiental. No es inventar algo nuevo, todo lo que comprende el Comparendo son situaciones ya conocidas”⁶.

Según el ex ministro Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Juan Lozano Ramírez, el comparendo ambiental “...es una nueva herramienta que se creó para generar conciencia ambiental en los colombianos. Apuesta por la educación ambiental, pero endurece las sanciones...este comparendo contempla, entre otros, el sancionar a personas o dueños de vehículos desde donde se arroje basura. Esta es una forma de educar, pero también de meter en cintura a personas que sin ningún escrúpulo arrojan botellas y todo tipo de elementos contaminantes por donde van pasando”⁷

Según Jesús Darío González Bolaños, director del Departamento Administrativo de Medio Ambiente DAGMA, en Cali, el comparendo se constituye en “...un dispositivo para construir conciencia ambiental. El comparendo ambiental implica reglamentar la ley y esta debe hacerse con participación ciudadana, hay que hacer un debate sobre el tema, hay que ser muy duros con el que viola la norma, pero hay que educar al ciudadano para que no la infrinja...vamos construyendo para convivir con la naturaleza. El espíritu del comparendo ambiental está en la Ley en general, pero cada municipio le puede dar una fisonomía de acuerdo a las características; vamos a hacer de ese comparendo un mecanismo que tiene dos colores, uno de pedagogía, de

⁵ Artículo 1. Ley 1259 de diciembre de 2008. Congreso de la República de Colombia.

⁶ Artículo titulado “Jaque a Recicladores” publicado en UN periódico, edición del 12 de abril de 2009. Unimedios, Universidad Nacional de Colombia.

⁷ Artículo titulado “Nueva ley 1259 de 2008, instaura comparendo ambiental”. Publicado en ww.minambiente.gov.co el 29 de diciembre de 2009.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

**FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN GENERAL DE POSTGRADOS**

educación y generación de conciencia ciudadana, y el otro de de sanción con aquellos que no quieran la ciudad y que no sean capaces de comprometerse con ella”⁸.

La concejal por Cambio Radical Clara Lucía Sandoval, una de las ponentes del proyecto acumulado de Acuerdo que reglamenta la Ley 1259 para Bogotá afirma que “...con la aplicación de este comparendo ambiental se permite que éste sea un instrumento pedagógico y económico de formación cultural y de prevención de control de la contaminación, es especial de los residuos sólidos y escombros.”⁹

De las anteriores declaraciones se deduce que la importancia del comparendo radica en la complementariedad y reglamentación que provee a las normas anteriores afines; se constata el hecho de que antes del comparendo ambiental existían “normas formales en no uso” que regulaban los comportamientos ambientales sobre el manejo de los residuos. Esto significa que, no obstante la nutrida existencia de muchas normas y algunas reglas que pretendían regular, conducir o sancionar practicas ciudadanas de manejo de residuos, nocivas frente a la calidad de ambiente urbano; estas no eran acatadas, es decir carecían de legitimidad por desconocimiento y de eficacia de cumplimiento, por inviabilidad o porque su componente coercitivo era insuficiente, ya en la definición o ya en los medios de imposición.

Así pues el comparendo ambiental aparece como una herramienta “necesaria” que le otorga a todas las anteriores normativas un componente sancionatorio, con una operatividad y con responsables en su monitoreo y sanción, que involucra a los legisladores municipales en su reglamentación a la luz de los contextos locales, al ejecutivo municipal y a la policía en su vigilancia y aplicación; y a la sociedad en general en el monitoreo y denuncia.

Hacia la constitución del contra-relato: la criminalización del trabajo de la población recicladora por parte de la Ley 1259 de 2009.

La población recicladora organizada ha manifestado a través de sus líderes que consideran que apartes del articulado de la ley de comparendos ambientales estigmatizan la labor de recuperación de residuos sólidos reciclables que más de dieciocho mil (18.000) familias en Bogotá y casi ochenta mil (80.000) familias en todo el país, hacen para obtener su mínimo vital. Razón por la cual estos artículos violan varios de sus derechos consignados en la Constitución Política.

Concretamente el gremio reciclador hace referencia a los numerales 6, 14 y 15 del artículo 6 de la ley 1259, en los que se tipifica como infracciones a las normas de aseo y limpieza:

⁸ Artículo titulado “Los alcances del comparendo ambiental serán socializados el viernes en el recinto del concejo municipal” publicado en www.cali.gov.co/noticias.php el 12 de marzo de 2009.

⁹ Artículo titulado “Sí a la aplicación del comparendo ambiental” publicado en www.concejodebogota.gov.co/concejo/site/artic/20090414/pags/20090414120003.php el 14 de abril de 2009.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

**FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN GENERAL DE POSTGRADOS**

...el destapar y extraer, parcial o totalmente, sin autorización alguna, el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez colocados para su recolección, en concordancia con el *Decreto 1713 2002*. (Artículo 6)

... el darle mal manejo a sitios donde se clasifica, comercializa, recicla o se transforman residuos sólidos. (Artículo 14).

... el fomentar el trasteo de basura y escombros en medios no aptos ni adecuados. (Artículo 15)

Los anteriores artículos según el gremio reciclador, sancionan los tres momentos que constituyen la jornada de trabajo de cualquier reciclador: 1) la recuperación de materiales reciclables desechados y dispuestos en las bolsas de basura que son dejadas por sus productores en el espacio público para su posterior recolección por parte del servicio público de aseo. 2) El acarreo del material recuperado en las calles hasta una bodega y 3) la comercialización del mismo a través de uno de los intermediarios del circuito económico de reciclaje, estigmatizando, criminalizando y negándoles de esta manera la posibilidad de realizar la actividad que vienen haciendo desde hace más de 60 años, que fue reconocida legalmente a través de la Ley 511 de 1999 por medio de la cual se reconoce el “Día del Reciclador”, y que les permite obtener su mínimo vital haciendo uso de su derecho fundamental al trabajo.

Consideramos junto con el gremio reciclador el comparendo ambiental de esta forma, lejos de estimular prácticas favorables para el ambiente urbano, lo que hace es castigar a quienes a través de esta última opción de trabajo digno, recuperan para el caso de la ciudad de Bogotá, mas de 600 toneladas de desechos diarios, que de otra forma irían a parar al relleno sanitario de la ciudad, disminuyendo la vida útil del mismo, incrementando los costos del servicio de aseo y aumentando los impactos ambientales vía producción de lixiviados y emisiones atmosféricas por control de gases.

Así mismo indicamos que muchos de los descriptores de las conductas sancionables son tan ambiguos y amplios que hacen casi imposible su aplicación, remiten específicamente a las expresiones “darle mal manejo” y “medios no aptos ni adecuados” consignadas en los artículos 14 y 15 de dicha ley. El argumento constata que en ninguna ley se define en qué consiste “darle mal manejo” a los lugares de comercialización o cuales son “los medios aptos y adecuados” para el transporte de residuos sólidos reciclables; quedando en manos de la policía nacional, los corregidores, los agentes de tránsito y los inspectores de policía la interpretación de este articulado.

Finalmente, consideramos pertinente remitirnos y recordar la Sentencia de la Corte Constitucional T-724 de 2003 que reconoció la necesidad de adelantar *acciones afirmativas* en favor de la población recicladora, de cara a su participación en el sistema público de aseo y aprovechamiento, para así superar las condiciones de vulnerabilidad, marginamiento, discriminación y pobreza de esta población mediante una acción especial de protección por parte del Estado. Este antecedente permite afirmar que estos artículos de la ley de comparendos



**FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN GENERAL DE POSTGRADOS**

ambientales contradicen la legislación existente en la materia, y desarrollan acciones contrarias a las sugeridas por dicha sentencia constitucional.

Tabla #1 Resumen de los derechos de la población recicladora referenciados como violatorios de la Constitución Política por parte de la Ley 1259

Numeral 6, artículo 6. Sanciona el "...destapar y extraer, parcial o totalmente, sin autorización alguna, el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez colocados para su recolección, en concordancia con el <i>Decreto 1713 2002</i> ."		
Derecho o principio vulnerado	Argumento explicativo	Alternativas
Derecho a la igualdad	Se impide que tengan unos medios que les aseguran unas condiciones materiales de vida medianamente decorosas. Su trabajo es convertido en una acción criminal, por tanto se discrimina al reciclador. Este principio es base de los derechos de las comunidades marginadas.	La infracción debería consistir en "dejar basura arrojada en el piso" después de destapar y extraer el contenido de las bolsas de basura.
Derecho al trabajo	Se prohíbe la recuperación de residuos sólidos reciclables tal y como se ha hecho por la población recicladora, para la cual esta labor ha sido un trabajo libre, digno y necesario.	Respetar el reconocimiento de esta labor como un trabajo legal y digno tal y como se sugiere en la ley 511 de 1999.
Confianza Legítima	El Estado ha permitido el desarrollo de esta labor "sin autorización alguna" durante décadas. La ley 1259 exige autorización para tomar los residuos dispuestos en espacio público cuando esta autorización no se requiere en tanto los residuos no le pertenecen a nadie, devienen en "res nullius".	Retirar el condicionante de "autorización" para la extracción de los residuos cuando la basura dispuesta en espacio público, dado que es "responsabilidad" pero no propiedad del Estado, y mucho menos de los prestadores del servicio de aseo.
Derecho al mínimo vital	Prohíbe las acciones por medio de las cuales la población recicladora obtiene su mínimo vital. Es una tácita pena de muerte.	
Interés general y la dignidad humana	Privilegia el ambiente sano sobre los derechos de la población recicladora.	Es necesario hacer cohabitar los derechos a un medio ambiente sano y los derechos de los recicladores.
Derecho al ambiente sano y al desarrollo sostenible	Establece que recuperar el material reciclable (reciclar) es una infracción ambiental, y desestimula una practica que evita la contaminación ambiental.	Reconocer y el aporte ambiental de, y estimular la recuperación de residuos sólidos reciclables.
La propiedad y el espacio público.		Retirar el condicionante de "autorización" para la extracción de los residuos cuando la basura dispuesta en espacio público, dado que es "responsabilidad" pero no propiedad del Estado, y mucho menos de los prestadores del servicio de aseo.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN GENERAL DE POSTGRADOS

Numeral 14 artículo 6. Sanciona el darle mal manejo a sitios donde se clasifica, comercializa, recicla o se transforman residuos sólidos.		
Derecho al debido proceso	Contiene infracciones de tipo abierto o en blanco pues no define, ni referencia la noción de “darle mal manejo” a los sitios de comercialización, lo que genera espacio a interpretaciones arbitrarias o vagas.	
Principio de legalidad	Y en esa medida si no existe reglamentación sobre el tema, las acciones de comercialización no tienen restricciones específicas. Al no ser clara la norma se puede ver un retroceso en el derecho positivo que da paso a la ley natural arbitraria, la cual, desprecia las normas del derecho constitucional.	Recordar que bajo esta ausencia de reglamentación, las autoridades de policía carecen de competencia para imponer el comparendo ambiental por este artículo en particular.
Numeral 15 artículo 6. Sanciona el fomentar el trasteo de basura y escombros en medios no aptos ni adecuados		
Derecho de igualdad	Obstaculiza la igualdad real o material de los recicladores al criminalizar los medios de acarreo en los que transportan el material reciclable recuperado del que viven sin brindarles ninguna opción a cambio, haciéndoles más gravosa su situación.	Brindar alternativas tecnológicas a los recicladores que coincidan con lo que llaman “medios adecuados” para el transporte de residuos reciclables. Respetar la sentencia C-355 que declara inexecutable la pretensión del código nacional de tránsito de “erradicar los vehículos de tracción animal”
Derecho a la circulación	No hay ley que defina los vehículos “aptos ni adecuados” para el transporte de material reciclable.	
Derecho al trabajo	AL prohibírseles el transporte de materiales reciclables, se les está prohibiendo una fase fundamental de su trabajo sin la cual es imposible subsistir, dado que sin estos medios les sería imposible transportar el objeto de su trabajo.	
Derecho a la libertad de oficio	Se prohíbe el transporte de residuos sólidos reciclables sin que ella sea una actividad que implique riesgo social.	

Armonización del derecho a un ambiente sano y los derechos de la población recicladora



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

**FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN GENERAL DE POSTGRADOS**

Para generar unos elementos para una propuesta que clarifique las alternativas a este dilema consideramos pertinente abordar brevemente quién es y qué hace la población recicladora, teniendo presente una visión y perspectiva integral de los derechos humanos¹⁰.

Desde una perspectiva histórica es posible remontarse a la década de 1940 para hablar de esta actividad, por supuesto no como se le concibe hoy en día; entonces se trataba de personas que recuperaban envases de vidrio completos y en buen estado, así como otros objetos con potencialidades en el mercado del reuso. Podría decirse que desde hace más de 60 años un significativo y creciente número de personas ha venido recorriendo las calles de la ciudad de Bogotá y de otras ciudades del país, recuperando los materiales reciclables desechados de las bolsas de la basura de diferentes sectores sociales.

Muchas de estas personas han optado por la recuperación de residuos sólidos como última opción de trabajo digno ante su situación de desempleo, subempleo desplazamiento forzoso, o entrando en la categoría de habitantes de la calle. Desde su labor, realizada por razones de supervivencia, han aportando ambiental, social y económicamente a la ciudad en general, sin que ello les haya sido reconocido.

La ausencia de una cultura de separación en la fuente entre la ciudadanía, hace que el material con potencial de aprovechamiento presente condiciones de contaminación (DANE 2003, 19), de allí que la población recicladora se ve obligada a realizar la extracción parcial o total de residuos sólidos reciclables de las bolsas de basura, y en ocasiones deben realizar acciones de separación de materiales en el espacio público.

En el lapso entre la disposición de los desechos en espacio público y la recolección por parte de los operarios del servicio público de aseo la basura no es de nadie, según el decreto reglamentario 1505 una vez dispuesta en el espacio público la basura es “responsabilidad” del Estado, quien delega su recolección a las empresas encargadas del servicio público de aseo. Pues bien, en este lapso pasan los recicladores populares revisando las bolsas de la basura y recuperando los materiales reciclables. Normalmente los acopian en un medio de acarreo determinado: costales, carros esferados, carretas de tracción humana, carretas tiradas por caballos, triciclos y en contados casos automotores.

La gran mayoría una vez ha seleccionado y cargado el material se dirige al primer punto de comercialización: una bodega pequeña compra el material de cientos de recicladores populares, en esta bodega se clasifican y amontonan por tipo de material en espera de que una bodega mediana envíe un camión para comprar los materiales acopiados por varias bodegas pequeñas. (DANE, 2003, 19).

¹⁰ Véase Mesa Cuadros 2007.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

**FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN GENERAL DE POSTGRADOS**

A través de este ejercicio diario más de 18.000 familias¹¹ en Bogotá y más de 80.000 familias aproximadamente en el país (un total de 250.000 individuos) obtienen su mínimo vital, asegurando la subsistencia diaria.

Su aporte en términos ambientales puede en primera instancia medirse en toneladas de desechos que diariamente dejan de llegar a rellenos sanitarios, botaderos a cielo abierto y otros lugares de disposición final, a su vez ahorran vehículos y operarios del servicio de aseo destinados a recolectar lo que ellos, con su esfuerzo, recolectan. Es así como un estudio de Inicéf, arrojaba hace 2 años que los recicladores del país recogían mas o menos el 10% de todas las basuras, que para ese entonces eran de 22 mil toneladas día. Hoy la producción esta por las 25 mil t/d. Para el caso Bogotano, la población recicladora recupera diariamente 600 toneladas diarias que de otra manera irían al relleno sanitario de doña Juana.

De este aparte valga señalar dos aspectos fundamentales: los recicladores son agentes ambientales, y suplen las carencias de un sistema formal de recuperación de residuos sólidos reciclables, así como se constituyen en una alternativa en el marco de una marcada ausencia de cultura de la no basura, ni del reciclaje. De esta forma se evita el falso dilema que opone la calidad ambiental a la acción de la población recicladora. Y por tanto criminalizar esta labor generaría el efecto contrario al que busca el comparendo ambiental: desestimularía una práctica ambiental por naturaleza, y dejaría mas de 2.500 toneladas de residuos potencialmente reciclables en los rellenos y botaderos de basura, en todo el país.

Ahora bien, como población que realiza esta labor en condiciones precarias, la apuesta es fortalecerles como gremio capaz de cualificar su labor partiendo de su evidente aporte ambiental. Es así como esta labor permite la generación de su mínimo vital, criminalizar y prohibirla generaría un trauma social sin precedentes, además de poner en riesgo la vida de 80.000 familias en condiciones de vulnerabilidad. También crearía una situación de inseguridad, pues obligaría a amplios sectores de esta población a rebuscar su sobrevivencia a través de actividades delincuenciales.

La jurisprudencia de la Corte ha sido clara en materia ambiental al regular el derecho al ambiente sano como presupuesto del mejor desarrollo de la sociedad y en la protección a los derechos fundamentales cuando quiera que éstos se vean afectados por daños ambientales, así, no es posible tener una interpretación no integral en el caso estudiado y desconocer, como se dijo anteriormente que la actividad de supervivencia que realiza este grupo social traiga para el resto de la sociedad un mejoramiento de la calidad de vida, puesto que la recolección de material reciclable evita que la cantidad de basura que se deposita en el relleno sanitario sea mayor y se

¹¹ La Asociación de Recicladores de Bogotá desde su trabajo de promotoría social en 19 localidades de la ciudad, aproximó la población a 18.000 recicladores en el 2004. No obstante la UESP y el DANE afirma que para el 2003 existían 8.479 recicladores asentados y el total de personas que dependían de esta actividad es de 21.676, promediando el número de integrantes por hogar en 5. (Pág. 10 DANE 2003).



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

**FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN GENERAL DE POSTGRADOS**

produzca mayor cantidad de lixiviados, gas metano y otras formas de contaminación, afectando más a la ciudad, actual problema de las sociedades modernas, que tiene suficientes agentes contaminantes.

La norma ataca de manera directa a un sector de la población supeditando a sus derechos fundamentales, que tienen una protección especial en el Estado de derecho, cerrándoles además las puertas para gozar de una vida digna, de trabajo, del derecho de circulación, el acceso a salud y todos los demás derechos que devienen de la posibilidad de trabajar y conseguir un sustento, de esta forma tiende a eliminar a un grupo que presta un servicio público en pro de mejorar las condiciones ambientales que muchas veces no se tienen en cuenta.

Esta estigmatización es violatoria de su calidad de ciudadanos y la sanción los lleva a enmarcarse dentro de un sector que atenta contra un bien jurídico, criminalizando su conducta que no es otra que trabajo digno, sin olvidar que se realiza constantemente en condiciones insalubres que pueden afectarlos y a cambio se recibe poca remuneración.

Finalmente, es importante resaltar que la Corte Constitucional a través de la Sentencia C – 355 de 2003, otorgó un reconocimiento a la población recicladora que utilizan la carreta como medio de acarreo, frente a situaciones incorporadas en la Ley 769 de 2002, actual Código de Tránsito, en el siguiente sentido:

“
(...)

SEGUNDO.- Declarar INEXEQUIBLES las siguientes expresiones del artículo 98 de la Ley 769 de 2002: "Erradicación de los"; "contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley", y "A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal."

TERCERO.- Declarar EXEQUIBLE el resto del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, bajo el entendido de que la prohibición a que se contrae la norma se debe concretar, por las autoridades municipales o distritales competentes, a determinadas vías y por motivos de seguridad vial, y **que la misma sólo entrará a regir siempre que real y efectivamente se hayan adoptado las medidas alternativas y sustitutivas** previstas en el Parágrafo 2º del artículo 98 de la ley antes citada, en el respectivo distrito o municipio. (Resaltado fuera de texto)

(...)"

Por lo anterior, la prohibición de circulación de vehículos de tracción animal, herramienta principal para la actividad recicladora, quedó suspendida hasta tanto los municipios de primera categoría, caso Bogotá, adoptarán medidas alternativas en asocio con el SENA. No obstante, “y teniendo en cuenta que la mayoría de municipios o distritos no han promovido las actividades administrativas y sustitutivas para los conductores de vehículos de tracción animal, las autoridades de tránsito de los entes territoriales respectivos, ..., estos vehículos podrán seguir



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

**FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN GENERAL DE POSTGRADOS**

circulando por las vías que determine en el respectivo municipio o distrito” conforme a lo indicado por el Ministerio de Transporte en comunicación emitida en el año 2008.¹²

Es por lo anterior, que la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá mantiene la prohibición a los vehículos de tracción animal de transitar en vías principales en horas pico, así como la obligatoriedad en la instalación de dos señales reflectivas (triángulos o rectángulos) en la parte posterior del vehículo, el uso de chaleco reflectivo, el porte del equipo de seguridad y carretera, el bloqueo con tacos de madera de la carreta cuando se encuentre estacionada, la utilización de coberturas para evitar el escape de sustancias al aire y la carga máxima autorizada, en virtud de un Decreto Distrital expedido con posterior a la Sentencia aludida.

Lo importante de resaltar es que a pesar de la indicación señalada por la Corte Constitucional en el año 2003, para el caso del Distrito Capital, seis años después aún no se ha realizado la labor de buscar alternativas sustitutivas para los conductores de vehículos, lo cual mantiene plenamente vigente su actividad recicladora en los vehículos de tracción animal, razón por la cual no podría ser nuevamente sancionado por la Ley demandada por la población recicladora.

Desde este concepto y con todo el respeto que la Corte Constitucional se merece, se sugeriría adelantar un fallo de constitucionalidad condicionada a que se acaten las sugerencias contenidas en la tabla # 1 en su columna titulada “alternativas”, contenida en este documento. Son estas las siguientes:

- Declarar inexequibles los numerales 6, 14 y 15 del artículo 6.
- La infracción debería consistir en “dejar basura arrojada en el piso” después de destapar y extraer el contenido de las bolsas de basura.
- Respetar el reconocimiento de esta labor como un trabajo legal y digno tal y como se sugiere en la ley 511 de 1999
- Retirar el condicionante de “autorización” para la extracción de los residuos cuando la basura dispuesta en espacio público, dado que es “responsabilidad” pero no propiedad del Estado, y mucho menos de los prestadores del servicio de aseo.
- Es necesario hacer cohabitar los derechos a un ambiente sano y los derechos de los recicladores y, en esa misma medida, es necesario reconocer el aporte ambiental de la población recicladora estimulando la recuperación de residuos sólidos reciclables.
- Brindar alternativas tecnológicas a los recicladores que coincidan con lo que se denomina “medios adecuados” para el transporte de residuos reciclables.
- Respetar la sentencia C-355 que declara inexequible la pretensión del código nacional de tránsito de “erradicar los vehículos de tracción animal”

¹² MINISTERIO DE TRANSPORTE. Respuesta Radicado MT 20081340673351. Disponible en : http://www.mintransporte.gov.co/servicios/Normas/Conceptos/pdf/Concepto_1368.pdf Fecha de consulta: 28 de abril de 2009



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

**FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN GENERAL DE POSTGRADOS**

Bibliografía

- MESA CUADROS, Gregorio. 2007. *Derechos ambientales en perspectiva de integralidad; concepto y fundamento de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el Estado ambiental de Derecho*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Tesis doctoral.
- OSTROM, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton,
- PARRA Federico. 2004. *Procesos de territorialización entre los recicladores de Santafé de Bogotá*, Monografía para optar por el título de Magíster en Antropología. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- ROE E. 2006. *Narrative Policy Analysis*. Durhan: Duke University Press..
- ROTH DEUBEL, André Noel. 2002. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- SILVESTRE Ángela, Antolinez Alexander, Parra Federico. 2004. *Ojo al Plan Maestro Una mirada crítica al Plan Maestro para el Manejo Integral de los residuos*. Bogotá: Enda América Latina.
- Sentencia C - 355 de 2003
Sentencia T - 724 de 2003

Responsables del concepto:

GRUPO DE INVESTIGACION DERECHOS COLECTIVOS Y AMBIENTALES - GIDCA

Director: Gregorio Mesa Cuadros

Investigadores: Beatriz Elena Ortiz, abogada egresada UN
Federico Parra, estudiante *Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales*
Yazmín Andrea Silva Porras, abogada egresada UN
Diana Rodríguez López de la *Carrera de Derecho*,
Viviana Andrea Martínez Ascencio de la *Carrera de Ciencia Política*
Edwin Novoa Alvarez de la *Maestría en Ambiente y Desarrollo*

Ciudad Universitaria, Bogotá D.C., abril 28 de 2009.