

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Tercera de Revisión

AUTO No. 366/2014

Referencia: seguimiento a las órdenes proferidas en el Auto 275 de 2011, en cumplimiento de la sentencia T-724 de 2003 y del Auto 268 de 2010.

Magistrado Ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., 28 de noviembre de 2014

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere el siguiente AUTO con base en las subsiguientes

CONSIDERACIONES

1. Mediante el Auto 275 de 2011, esta Corporación declaró el incumplimiento por parte de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) de las órdenes proferidas en la Sentencia T-724 de 2003, así como de los criterios generales fijados en el Auto 268 de 2010; atinentes a las acciones afirmativas de que son beneficiarios los recicladores de Bogotá como sujetos de especial protección constitucional.

3. Fueron varias las órdenes adoptadas en el citado Auto, entre ellas la obligación de la UAESP de definir un esquema de metas a cumplir en el corto plazo, destinado a la formalización y regulación de la población de recicladores de Bogotá, que debía ser entregado a esta Corporación a más tardar el 31 de marzo de 2012. Igualmente, se dispuso, en la parte resolutive de dicha providencia, que la Procuraduría General de la Nación efectuara seguimiento a dicho esquema de metas, elaborado a favor de la población de recicladores por parte del Distrito y que informara a esta Corporación sobre su evolución¹.

4. También se exhortó a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) para que revisara y definiera parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos y que informara sobre su adopción a esta Corporación. En este sentido, la CRA debía asegurarse de que esos parámetros se reflejaran en la estructura tarifaria a fijar a partir de 2012. Igualmente, se le exhortó para que acompañara a la entidad Distrital encargada en la definición de la regulación especial a nivel distrital dirigida a la regularización de la población de recicladores en los componentes de separación, reciclaje y transformación y aprovechamiento de residuos. Estos aspectos fueron desarrollados en los numerales 115 y 116 del Auto en mención²³.

5. Mediante el Auto 084 de 2012, esta Sala de Revisión determinó que se había cumplido con la obligación de remitir tal información. Asunto que expuso en los siguientes términos: “(...) *Declarar que la UAESP envió dentro del término exigido por el Auto 275 de 2011, el esquema que pretende aplicar en el corto plazo para cumplir con las obligaciones contempladas en la sentencia T-724 de 2003 y con los criterios fijados en el Auto 268 de 2010. Por lo anterior, la insta a continuar con el proceso*”. En dicha providencia se entendió que la inclusión de la población recicladora, a través de la regulación y formalización frente a una situación de personas que viven en la economía informal, era un asunto que requería de medidas paulatinas, pero con incidencia y que la UAESP, en ese momento, había dado un primer paso, como lo era la presentación de un esquema a implementar. Esquema que, no sobra insistir, no existía antes del Auto 275 de 2011.

¹ En el numeral 4º de la parte resolutive del Auto en mención se estableció: **CUARTO. ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nación que efectúe la labor de seguimiento al esquema de metas de corto plazo elaborado en favor de la población de recicladores por parte del Distrito e informe de su evolución y cumplimiento a la Corte Constitucional de manera trimestral.

² En el numeral 5º se estableció: “**EXHORTAR** a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) para que revise y defina parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos en los términos establecidos en el numeral 115 de esta providencia. La CRA remitirá un informe de los parámetros que han sido a su vez...”

6. Desde entonces, la Corte ha recibido senda información relacionada con el adelanto de las medidas adoptadas para el cumplimiento de las órdenes proferidas en la Sentencia T-724 de 2003, así como en los Autos 268 de 2010 y 275 de 2011. Estos documentos han sido elaborados por la UAESP, por la CRA y la Procuraduría General de la Nación, al igual que por algunos recicladores.

7. Ciertos recicladores han solicitado que se declare nuevamente el incumplimiento de la UAESP a las órdenes y parámetros referidos, pero además han pedido que se extiendan las órdenes a la Procuraduría General de la Nación, a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), al Ministerio de Vivienda y a la CRA, ya que -en su entender- por sus actuaciones u omisiones, no han permitido la inclusión de los recicladores y la modificación del modelo del servicio público domiciliario de aseo, hacia uno que -principalmente- favorezca el aprovechamiento y no el enterramiento de residuos en el relleno sanitario. Entre ellos, se encuentra la accionante en el proceso que dio lugar a la Sentencia T-724 de 2003.

Esta Sala, después de analizar las actuaciones del Distrito, mediante Auto 292 de 2012, resolvió declarar improcedente la solicitud de cumplimiento elevada por Nohra Padilla Herrera, quien también ha recibido otras respuestas frente a peticiones que ha elevado por inconformidades frente a las actuaciones del Distrito.

Lo anterior, bajo el entendido de que la formalización y regulación de una población que vive en la economía informal -pero que presta un servicio público de relevancia ambiental⁴- requiere tiempo y esfuerzos mancomunados, pero también, la posibilidad de imponerles a los recicladores, como prestadores del servicio público, determinadas cargas y obligaciones. Así, en dicho Auto se expuso que tales esfuerzos se evidencian en los informes de las mencionadas entidades estatales, así también fueran visibles tensiones entre ellas por los cambios hacia un nuevo modelo. De esta manera, se expuso en la aludida providencia que de la *“(...) información remitida por la Administración, así como [de] los documentos del seguimiento efectuado por parte de la Procuraduría General de la Nación, (...) es posible concluir que, no obstante la complejidad del manejo actual del servicio público de aseo así como [de] las medidas adoptadas para permitir la inclusión de la población de recicladores en el proceso, y el hecho de [que] las mismas todavía no se han reflejado en los indicadores de resultado, no cabe considerar, prima facie, que exista un incumplimiento de las órdenes emitidas en las*

8. El 4 de septiembre de 2013, la señora Nohra Padilla Herrera volvió a dirigirse a esta Corporación para solicitar la apertura de un incidente de cumplimiento al igual que la imposición de sanciones por desacato, ante actuaciones de la UAESP, la Procuraduría General de la Nación, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), el Ministerio de Vivienda y la CRA, ya que, de no hacerse, se volvería a la situación previa al Auto 275 de 2011. Dicho escrito fue completado con otro, allegado a esta Sala el 8 de octubre de 2013 y coadyuvado por un tercero, presentado por un asociado de la organización a la que pertenece la peticionaria⁵.

8.1. De manera general, los textos cuestionan actuaciones de diferentes entidades. Así, con respecto a la UAESP, se expone que las medidas adoptadas buscan remplazar a los actores tradicionales y desplazar a los recicladores de las rutas tradicionales en las cuales se han desempeñado, aspecto éste que se plasma en el Plan de Manejo Ambiental Integral de Residuos Sólidos (PMIRS) y que ha conllevado la competencia entre los mismos recicladores por los residuos potencialmente aprovechables. En cuanto a la Procuraduría, se cuestiona que se hubiese abierto una investigación contra el Alcalde por asuntos acaecidos en torno al manejo ambiental de los residuos sólidos de Bogotá. En lo referente a la SIC, se apunta que al apelar a la libre competencia frente a una actividad de la economía informal, no permite fijar acciones afirmativas.

8.2. Ahora bien, tras esos elementos generales, las solicitudes pueden ser divididas en tres partes. En una primera, se mencionan acciones positivas que se han adelantado, pero que resultan incompletas o riesgosas desde la óptica de los peticionarios. En una segunda, se refieren expresamente a lo que consideran incumplimientos de las órdenes proferidas por esta Corporación, que también denominan “cumplimientos aparentes”. Finalmente, en una tercera, elevan peticiones concretas.

8.3. Respecto a las mencionadas acciones positivas, a decir de los peticionarios “incompletas o riesgosas”, refirieron el pago directo y proporcional a los recicladores tras pesajes efectuados en determinados lugares, previamente dispuestos. Esto se logró gracias al Decreto 564 de 2012, pero conlleva a que los recicladores luchen por el material potencialmente aprovechable y por las rutas donde se produce.

También exponen que se ha adelantado un deficiente proceso de verificación, ya que no se conocen los resultados oficiales en torno al censo de recicladores, ni los avances en las rutas de recolección de residuos de 2010 - 2012⁶. D-

analizando la composición social de las organizaciones, ya que incluso organizaciones tradicionales como la ARB figuran como parcialmente conformadas por recicladores de oficio.

Apuntaron que la implementación de rutas zonales ha implicado la asignación de rutas tradicionales a nuevas organizaciones que han desplazado a aquellas personas y organizaciones que en ellas laboraban. En este sentido, cuestionaron que se estuvieran creando Organizaciones de Recicladores Autorizadas (ORAs) a través de otras asociaciones de recicladores como lo es ARAMBIENTAL y que con ellas se buscara formalizar recicladores y sensibilizarlos hacia la importancia de crear estructuras asociativas. Ello, en vez de fomentar el ingreso de estas personas a las organizaciones existentes.

En cuanto a las bodegas, exponen que se han implementado algunas que no hacen parte del plan de inclusión elaborado por la UAESP y que aquellas donde se realiza el pesaje -del que depende el pago directo a los recicladores- lo han sido en lugares donde ya existían bodegueros, lo que se constituye en una competencia desleal. En este sentido, arguyeron que los bodegueros privados pagan los residuos a precio del mercado, mientras que los sitios donde se hace el pesaje lo hacen con dineros públicos. Actuación que denomina *dumping* porque se les cancela más a los recicladores de lo que ellos pueden pagar. Tal actuación ha conllevado a que incluso la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB), organización de la que es parte la solicitante Nohra Padilla, haya perdido afiliados. Además, cuestionaron que sólo se reconozca en el pesaje aquellos materiales que vengan separados en la fuente y que el hecho de que se realice en puntos específicos dificulta el acceso a ellos para efectuar el pesaje. Lo anterior, en razón a que estos sitios -217 en total- se hallan distantes de las rutas que tradicionalmente recorren muchos de los recicladores, por lo que resulta complejo transportar hasta allí los residuos, más si se tiene en cuenta que varias de estas personas trabajan con vehículos de tracción humana.

Por lo demás, destacaron que se haya iniciado la identificación de recicladores mediante la carnetización, bancarización y pago, pero -debido a que aún no son todos los recicladores- ha de entenderse como una medida incumplida.

8.4 En lo relativo a los incumplimientos que evidencian, indicaron que el proceso de contratación fue burlado, ya que se fijó un esquema igual a aquel que existía antes del Auto 275 de 2011⁷. En este sentido, adujeron que se han adjudicado rutas de selección selectiva sin los debidos procedimientos y mencionaron -sin especificar a qué se referían- que hubo un incumplimiento de acuerdo a las que se habían fijado. Adicionalmente, cuestionaron el

endilgaban cargas a otras, tradicionalmente reconocidas como de recicladores. En este punto, arguyeron que la ARB está siendo discriminada, pues se ha cuestionado su composición social. Además, refirieron que se fijaron esquemas transitorios que modificaron horarios de recolección y que dificultan la labor de los recicladores. Igualmente, apuntaron que hubo un cambio de los recorridos y una concentración de bodegas que impone lastres al transporte que realizan los recicladores.

8.5. En cuanto a las peticiones, solicitaron a la Corte Constitucional que declarara el incumplimiento a las órdenes y parámetros delimitados en la Sentencia T-724 de 2003 y en los Autos 268 de 2010 y 275 de 2011. Inobservancia cometida por parte de la UAESP, la EAAB, Aguas de Bogotá y la Alcaldía Mayor de Bogotá, adicionalmente, que se incluyera a la alcaldía Local de Suba por la manera como está realizando contrataciones en esa localidad. En concreto, pidieron lo siguiente:

- i. Que se ordene la apertura de un proceso de concertación y verificación donde sean retirados los funcionarios del distrito que han estado vinculados a la problemática de los recicladores hasta el momento, ya que se ha perdido la confianza.
- ii. Que se reconozcan las rutas tradicionales que han venido utilizando y que se amplíe el pago directo a los 5.000 miembros de la ARB. En este sentido, solicitan que, siguiendo el principio de progresividad, se mantenga y se extienda, ya que ha de tenerse como un derecho reconocido y adquirido.
- iii. Que se incluyan las bodegas existentes para que, a través de ellas, sea cancelado el trabajo de los recicladores, ya que en ningún momento fue ordenado en el precitado Auto 275 la eliminación de la intermediación.
- iv. Que se sustituyan los vehículos existentes de tracción humana en las mismas condiciones que a los carreteros.
- v. Que les entreguen centros de acopio.
- vi. Que se vinculen y hagan extensivas las órdenes de los Autos a otras entidades. En concreto, a la SIC, la CRA y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- vii. Que se disponga la difusión de informes, sobre todo en torno a aquellas políticas atinentes a las bodegas. En este sentido, que se indique quiénes han recibido pagos, sin estar incluidos en el censo.
- viii. Que se regulen y reconozcan las cadenas de valor existentes.
- ix. Que se ordene la cesación de persecuciones contra los dirigentes recicladores, que están generando tensiones internas.

observan en las actuaciones del Distrito en torno a la inclusión de la población recicladora, conforme con las ordenes de la sentencia T-724 de 2003 y el Auto 275 de 2011. En términos generales, planteó interrogantes sobre la manera como se han adelantado las acciones del Distrito en este ámbito, el proceder de medición de los logros alcanzados y los efectos reales que ha tenido el despliegue de las actuaciones efectuadas. Entre ellos, la remuneración a los recicladores, la divulgación de campañas para la separación en la fuente, los avances en la regulación del PMIRS y del PGIRS, al igual que el comparendo ambiental, que para ese momento permanecía en estudio. Finalmente, refirió la existencia de tensiones entre el modelo planteado, el cumplimiento de las ordenes impartidas, y el régimen regulatorio vigente.

10. Otro de los informes del Ministerio Público a destacar es el VI, allegado a esta Corporación el 30 de octubre de este año⁸. En él indica que no es clara la fórmula que emplea el Distrito para calcular los porcentajes de avance de cada estrategia. En este sentido, le preocupa que tras 18 meses, no se evidencien avances significativos en el cumplimiento de las ordenes de la Corte y, por el contrario, se vislumbren obstáculos para su realización. Incluso resalta que falta claridad sobre los mecanismos y fuentes de los recursos con los cuales se pretende remunerar a los recicladores. De igual modo, menciona que los pagos se realizan a personas naturales y no a organizaciones constituidas “(*...en los términos del régimen de servicios públicos domiciliarios, condición reconocida por la propia Corte Constitucional en el Auto 275 de 2011 para acceder a los recursos provenientes de la tarifa del servicio que pagan los usuarios (...)*)”. Ello, a pesar de que en el informe anterior, había destacado que la consolidación de las ORAs fuera un resultado a alcanzar dentro de un proceso paulatino de organización. También mencionó como problemáticas que el actual esquema sea transitorio y que, a pesar de que la UAESP ha reiterado la importancia de estructuración de Áreas de Servicio Exclusivo para la prestación del servicio público de aseo donde figuren rutas selectivas de materiales potencialmente aprovechables, ha desistido de las solicitudes de verificación de motivos ante la CRA y que, tras 18 meses, todavía no exista certeza sobre el modelo de prestación de este servicio para los habitantes del Distrito Capital. Cabe observar que en ese último informe, la Procuraduría indica que por mandato del Auto 275 de 2011 sólo le corresponde referirse a los avances distritales del Plan de Inclusión de la Población Recicladora, aunque en otros, si ha mencionado aspectos de la política de “Basuras Cero”. Por lo demás, el Ministerio Público también llama la atención sobre el constante cambio de personal en la UAESP, lo que genera dificultades en cuanto a la capacitación y capacidad de los funcionarios para adelantar un proceso que, por su naturaleza, es paulatino.

el último de ellos, del 30 de octubre de 2013, informó que el cronograma planteado -relativo a la fecha final de expedición de la resolución del marco tarifario del servicio público de aseo- sufriría modificaciones. Es decir, tras un término considerable de haber sido exhortada para fijar un marco tarifario compatible con las órdenes proferidas por esta Corporación, éste aún no se ha materializado. Lo anterior es justificado por la CRA con fundamento en la necesidad de ampliar el proceso de discusión y participación ciudadana, al igual que de establecer el factor de productividad e incluir la metodología para la estimación del consumo en el marco de la prestación del servicio público de aseo. Además, menciona que el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico remitió un proyecto de Decreto que reglamenta las leyes 142 de 1994, 689 de 2001 y el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, en relación con el aludido servicio y que solicita, adicionalmente, armonizarlo con la propuesta del nuevo marco regulatorio. Sin embargo, ha de ser resaltado que, en este escrito, la CRA no hizo alusión alguna a solicitudes y requerimientos de la UAESP para el caso de Bogotá. Ello, a pesar de haberlos recibido, conforme puede observarse de la documentación allegada.

12. Por su parte, la UAESP también allegó varios informes a la Corte; en ellos describe y destaca los avances alcanzados, así como las problemáticas a enfrentar en el despliegue de una política pública que incluya las acciones afirmativas a favor de los recicladores del Distrito. Una de las tensiones que enfatizó, supone el marco tarifario, pues el cambio del modelo del servicio domiciliario de aseo, conlleva la modificación de tal estructura, que ha de asumir los costos sociales de las externalidades negativas de un sistema que estaba basado principalmente en el enterramiento en el relleno sanitario de Doña Juana y no en el aprovechamiento.

En este sentido, refirió que existen diferencias conceptuales y de aproximación al asunto de los recicladores que la enfrentan con la CRA. Así, expuso que ha de tenerse en cuenta a una población que hace parte de la economía informal, pero que presta un servicio público y ello sólo es posible si se efectúa dentro de un régimen especial. Por lo tanto, el aprovechamiento debe tener, por importancia y especificidades, una fórmula y una contabilidad propia. Además, a su parecer, la CRA diferencia -equivocadamente- entre residuos ordinarios y reciclables, a pesar de que todos son -en principio y dependiendo de la tecnología- aprovechables.

De otra parte, la UAESP también indicó que se hace necesario incluir, en ese nuevo esquema tarifario, los costos de operar, implementar y mantener tecnologías de residuos, al igual que el manejo de gases que se generan. De

en cuanto al aprovechamiento y a la remuneración de los recicladores, la UAESP expone que conceptos utilizados por la CRA no se compaginan con el modelo que se pretende implementar y que incluyen los costos y pasivos ambientales de la disposición final, al igual que incentivos de alternativas a la disposición final con medidas de mayor valor.

13. En el último informe del Plan de Inclusión remitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, se plantean tres conjuntos de elementos relacionados con el asunto que convoca a la Sala de Revisión en esta oportunidad. Dicho informe contiene aspectos atinentes a la publicidad, a la reorganización del servicio público de aseo y a su marco regulatorio, así como otras medidas de inclusión social para este grupo beneficiario de acciones afirmativas.

En cuanto a lo primero, expone que con el objetivo de darle publicidad a la política pública, se han iniciado campañas que incluyen la elaboración de cartillas para difundir al público en diferentes locaciones¹⁰. También se acudió a la divulgación por radio, televisión y publicidad en eventos públicos. En este sentido, también se efectuaron campañas alternativas, que incluyeron las visitas a generadores de residuos, la vinculación de comunidades educativas, al igual que de juntas de acción comunal al proceso. El impacto de estas medidas se analizó a través de una encuesta realizada a 2187 personas¹¹, que confirmó su incidencia en la separación en la fuente.

En relación con lo segundo, enfatizó que se han adelantado esfuerzos para identificar a la población beneficiaria de las acciones afirmativas; ello, a través del censo -que ha permitido la caracterización de los recicladores-, así como de los registros creados (RURO y RUOR)¹². A continuación, refirió que se ha promocionado la creación de 32 ORAs¹³ con las cuales se han celebrado ocho acuerdos de corresponsabilidad para la prestación del componente de transporte y aprovechamiento del servicio público domiciliario de aseo. También mencionó la bancarización y carnetización de un tercio de la población de recicladores y la inclusión de centros de pesaje públicos y privados para remunerar su labor. Dentro de este conjunto de acciones, aludió a la identificación y asignación de rutas selectivas, así como a la vinculación de los vehículos motorizados (VTA) que fueron entregados a carreteros como parte de la sustitución de los vehículos de tracción animal. Todo lo anterior dentro de un primer esquema transitorio que conduzca a un modelo de libre competencia con apoyo administrativo y logístico de un prestador público, y, a

de un concepto incompleto en lo que a los impactos ambientales se refiere, que también han de ser valorados.
Para la UAESP, la CRA únicamente utiliza el concepto de costo total en sus planes de inclusión social...

partir de diciembre de 2016, la participación de las organizaciones autorizadas en un proceso licitatorio.

Por otra parte, en este segundo conjunto, el informe incluyó actuaciones atinentes a la actualización del PGIRS, que plantea estrategias para alcanzar plenamente las acciones previamente referidas. Incorpora también la necesidad de un reglamento comercial y financiero del servicio de aprovechamiento, que depende de la metodología tarifaria, y un manual técnico operativo del servicio de aprovechamiento. Ambos, elaborados con participación de recicladores. También refirió la creación de un comparendo ambiental, que incida en la presentación de los residuos separados en la fuente.

En cuanto al tercer conjunto, expuso que -gracias a herramientas de identificación- se inició por la determinación de la situación psicosocial de la población beneficiaria de las acciones afirmativas y, en consecuencia, las vinculaciones a programas y ofertas sociales del Distrito¹⁴.

14. Al margen de lo anterior, varios elementos documentales fueron allegados en diferentes momentos a esta Corporación por parte de la peticionaria Nohra Padilla, entre ellos se mencionan los siguientes:

- a. Respuesta a consultas elevadas por Nohra Padilla en relación con la verificación de las organizaciones de recicladores (actos No. 002 de 2010 y 004 de 2012) proferida por la UAESP. Se observa que todas las organizaciones, que figuran en el informe tienen problemas en el censo, por lo que se les invita a subsanarlos.
- b. Resolución 061 de 2013 de la UAESP. Se define el Registro Único de Organizaciones de Recicladores (RUOR) y el Registro Único de Recicladores Organizados. Igualmente, se adopta una metodología de censo de recicladores. También se plantea la existencia de instrumentos de focalización (gasto social), se indica la necesidad de constitución de ORAs para formalizar a la población objeto de la acción afirmativa y se menciona la posibilidad de registro ante la Cámara de Comercio. Se expone la necesidad, conforme con la Ley 142 de 1994, de verificar la idoneidad técnica de los prestadores de servicios públicos y se menciona como normatividades centrales de la política pública el Acuerdo Distrital 489 de 2012 que en su artículo 30 contempla el Programa Basura Cero. Además, se retoma el Acuerdo Distrital 287 de 2007 para conceptualizar la definición de acción afirmativa. Se menciona la existencia de un convenio con la Universidad Distrital para

la posibilidad de efectuar cruces de información con el SISBEN. Se menciona en las consideraciones generales el Auto 275 de 2011, que impone obligaciones de implementar un esquema de normalización, de actualización del censo de la Universidad Javeriana, de establecimiento de rutas y horarios coordinados para que no compitan con las empresas encargadas de recoger y transportar residuos hasta el sitio de disposición final, y se menciona el deber de establecer centros de acopio. De especial relevancia son los artículos 6 y ss., donde se indica que el RUOR reconocerá a asociaciones constituidas por un 90% de recicladores. Ello, con el fin de que se constituyan en Organizaciones de Recicladores Habilitadas y presten el servicio público de aprovechamiento. Es decir, existe una diferencia para el RUOR entre Organizaciones de Recicladores y Organizaciones de Recicladores Habilitadas. Asunto que se justifica para que puedan contratar con el distrito, es decir, se torna en un requisito habilitante el figurar dentro del RUOR.

- c. Proyecto del Plan de Manejo Integral de Residuos Sólidos. En él se menciona la asistencia técnica de Japón y la implementación de informes trimestrales. También se delimita un cronograma que culminaba en noviembre de 2013. Se efectúan análisis comparados del sistema chileno y se mencionan elementos del modelo “La Alquilería”, que parte del análisis de tres variables: recolección selectiva, promoción de separación en la fuente y establecimiento de ORAs. Se mencionan capacitaciones realizadas en el Japón, por funcionarios de la UAESP, sobre la estrategia de reducir, reutilizar y reciclar (Tres “Erres”). También refiere que los mejores residuos son el papel y el plástico, aquél que sirva para el compostaje y los escombros. Se alude que el Decreto 564 de 2012 condiciona el pago a los recicladores y no por el precio de tales bienes en el mercado y aduce que la ARB cuenta con una bodega donde se reporta pesaje.
- d. Respuesta brindada por la UAESP a otra petición de la señora Nohra Padilla Herrera. En ella se expone que la Resolución 061 de 2013 estableció el censo de recicladores y la creación del RURO y del RUOR. Se indica que resulta necesaria la identificación de las personas que dicen ser recicladores para poder desarrollar la política pública. Es para ello que se implementa el Registro Único de Recicladores Organizados. Se apunta que el Decreto 421 de 2000 plantea la necesidad de que se constituyan ORAs, para que sean inscritas y puedan recibir concesiones, permisos y licencias para prestar servicios públicos.

censo se hará público en el momento en el cual estén censadas el 100% de las organizaciones.

- e. Informe de la OIT hacia el desarrollo sostenible y la inclusión en la economía verde. El documento plantea que el objetivo central de la inclusión de estas poblaciones es ayudar a luchar contra el desempleo, al igual que ahorrar bienes como el agua y la energía. Pero, también, enfatiza que la informalidad conlleva condiciones que afectan los derechos de estas personas, por lo que sólo si se formalizan, el modelo puede ser considerado verde. El informe critica los botaderos y la incineración de residuos, e indica que ha de tenerse en cuenta lo deficientes que resultan para generar empleo. Plantea que fijar políticas de precios, así como incentivos son maneras de incidir positivamente en superar la informalidad, que se presenta en los países pobres, ya que en los ricos existe mecanización para el manejo de residuos sólidos potencialmente aprovechables. Adicionalmente, se menciona la relevancia de hacer frente al crecimiento urbano rápido y no planificado y, por lo mismo, a la gestión inadecuada o inexistente de residuos. El informe apunta que los más vulnerables dentro de la informalidad son los recolectores individuales, por lo que impele a apoyar las microorganizaciones, al igual que la inclusión en los espacios municipales. Ello, con el fin de contrarrestar discriminaciones internas, como diferencias de remuneración según el género o problemas derivados del trabajo infantil. También resalta el riesgo de la privatización en gestión de los residuos potencialmente aprovechables.

15. Conclusiones

De los anteriores documentos e intervenciones puede considerarse que la solicitud de la señora Nohra Padilla se torna improcedente. En efecto, no se observa, en este momento, omisiones que conlleven el incumplimiento a las órdenes de la Sentencia T-724 de 2003 y de los Autos 275 de 2011 y 268 de 2010. Por el contrario, en las mismas afirmaciones de la peticionaria pueden evidenciarse acciones que -independientemente del efecto riesgoso alegado- no permiten llegar a una conclusión contraria. Así, por ejemplo, se evidencian pagos a ciertos recicladores, que si bien no cubren a todos, ello puede deberse a la progresividad inmanente a la atención de una población informal y numerosa, como son los recicladores. También se mencionan bodegas de pesaje y rutas zonales, la identificación de recicladores, su carnetización y bancarización, la formulación de normatividades e incluso un PMIRS que ha contado con estudios comparados internacionales.

separación en la fuente, al constante cambio de personal en la UAESP y la ausencia de un marco tarifario que aún, tras casi dos años de haber sido proferido el Auto 275 de 2011, no ha sido delimitado.

A juicio de la Sala, lo que muestran los escritos de la señora Nohra Padilla son realmente inconformidades con las actuaciones de la UAESP, pero no un verdadero incumplimiento. A pesar de su preocupación, la señora Padilla pretende que esta Corporación asuma posturas frente a asuntos técnicos sin duda discutibles, pero que le competen a otras entidades y que, *prima facie*, no desconocen los mandatos de las aludidas providencias. En este sentido, también resulta relevante señalar que la UAESP busca que la Corte tome partido frente a su disputa con la CRA en torno al marco tarifario a adoptar e incluso pretende que se le permita asumir facultades administrativas, pero estas cuestiones, a primera vista, no le corresponden a esta Corporación, sino que han de ser solventadas a través del diálogo institucional que debe desplegarse conforme con el principio de colaboración armónica entre entidades públicas para alcanzar los fines estatales. Entre los cuales, valga decir, se encuentra la superación de las situaciones de discriminación y la protección al ambiente.

16. Ahora bien, a pesar de que lo anterior es suficiente para declarar improcedente la solicitud de la señora Nohra Padilla Herrera, la Sala encuentra pertinente mencionar algunos aspectos generales de las principales providencias adoptadas, relativas a la formalización de la población recicladora de Bogotá y a las obligaciones atinentes a adoptar acciones afirmativas en su favor. También considera oportuno referir aspectos que, de los documentos enviados a esta Corporación, al igual que de las intervenciones de las entidades mencionadas saltan a la vista.

17. En la sentencia T-291 de 2009¹⁵ -reiterando la jurisprudencia de esta Corporación en torno a las órdenes conferidas por este Tribunal que incidan en la generación y desarrollo de políticas públicas como parte de la superación de situaciones que conllevan trasgresiones a derechos fundamentales-, se indicó que por respeto a la División de Poderes y a la lógica de la colaboración armónica entre ellos, el juez constitucional debe actuar en el marco de sus competencias.

Esto supone que, sin perjuicio de la autonomía de la administración para fijar una política pública, deba esclarecer si ella reúne un mínimo de racionalidad dentro de los mandatos del Estado Social de Derecho. De suerte que, tratándose de acciones afirmativas, éstas deben existir, así impliquen un

democrática de la población beneficiaria en su elaboración. Es importante señalar que, conforme con esta sentencia, el juez constitucional no define qué hacer, pero sí puede darle un impulso para que los derechos de las personas se satisfagan y así, se cumplan los fines del Estado Social de Derecho, entre los que se halla que el goce de los derechos sea materialmente igual para todos.

18. En este orden de ideas, uno de los aspectos más relevantes de estas tres providencias (Sentencia T-724 de 2003, Auto 268 de 2010 y Auto 275 de 2011) fue una aproximación ambiental a la problemática de los residuos sólidos potencialmente aprovechables. En ellas, además de ordenar ciertas medidas que tienen que incidir en cualquier política pública atinente a tales residuos, se abordó una cuestión trascendental, relativa a cómo se debe observar -a la luz de la Constitución- el manejo ambiental de los mismos en atención, también, a una población tradicionalmente marginada.

Sin duda, el anterior modelo, que -valga decir- generó el conflicto en el 2003, partía de una concepción lineal del manejo de tales residuos. No en vano, la comunidad en general denomina “basura” o “desperdicios” lo que genera como usuario del servicio público de aseo. Por eso, en dicho modelo, se planteaba el enterramiento de los mismos en lugares especialmente constituidos para ello, denominados rellenos sanitarios. Con la adopción de las aludidas providencias -en especial el Auto 268 de 2010- esta Corte asumió que, dentro de las circunstancias mundiales que destacan un manejo ambiental específico, acorde con un desarrollo sostenible, es imposible dejar de tener en cuenta los efectos en los ecosistemas de políticas atinentes al servicio público aludido. De suerte que la visión de “basuras” o “desechos descartables” debía modificarse hacia una que asuma una realidad distinta: la de los residuos sólidos potencialmente aprovechables y, a partir de allí, para países como Colombia, la realidad de una población discriminada que por años ha visto en tales residuos su fuente de ingresos. Esta perspectiva asume que dichos remanentes podían reingresar al sistema productivo. Con esto, la visión lineal del manejo del servicio público tenía que modificarse hacia una circular, o si se prefiere cíclica, que comprendiera que pueden reingresar de nuevo a la cadena a través, entre otras, del reciclaje o la reutilización.

Pero, además, la Corte -ya desde el 2003- señaló que por expreso mandato de la Constitución, en especial el derecho a la igualdad material, estos sujetos debían ser beneficiarios de medidas que los ayudaran a salir de la situación de discriminación en la que han sobrevivido. Sin embargo y esto es relevante para comprender los alcances de los Autos mencionados, no sólo por esa innegable situación se constituyen en sujetos de especial protección

aprovechables. O, con las ventajas colectivas que conlleva no requerir mayor territorio para fundar allí nuevos rellenos sanitarios¹⁶.

De allí que los recicladores son vistos por esta Corporación como sujetos de especial protección constitucional, pero por dos razones, superando un discurso asistencialista sustentado en las condiciones de vida en las que sobreviven. Esto incidió también en otro aspecto relevante: la definición de acción afirmativa atinente a la población recicladora. En efecto, uno de los debates más relevantes del Auto 275 de 2011 fue aquel relativo a esta significación y su distinción de acciones asistenciales que no riñen con el Estado Constitucional. El punto central giró en el trabajo que llevan a cabo. De tal manera que la acción afirmativa busca ayudarles a salir de la situación de discriminación incentivando su trabajo y teniéndolos como empresarios no sólo individualmente, sino a través de las organizaciones que han consolidado.

En las mencionadas providencias, partiendo de la base de que todo trabajo es protegido por la Carta, se consideró que a pesar de trabajar con lo que algunos consideran “basuras” o “desperdicios”, tal condición genera ventajas ambientales para la comunidad. Es decir, el debate que sitúa los intereses de los recicladores contrarios a los intereses colectivos, como una suerte de contradicción entre minorías y mayorías, es, desde esta perspectiva, desacertado.

Ahora bien, en respeto a la división de poderes establecida en la Carta Política Colombiana, pero sobre todo en atención al deber que tiene el poder constituido de colaborar armónicamente para alcanzar los fines del Estado, esta Corte estableció pautas mínimas que debe tener el servicio público de aseo que incluye el manejo a los residuos potencialmente aprovechables, en el marco del conflicto suscitado desde el 2003 en la ciudad de Bogotá. Esto, debido a que, como se dijo, existen deberes que obligan a adoptar acciones afirmativas para solventar las situaciones de discriminación existentes, pero también obligaciones atinentes al ambiente sano de las generaciones actuales y futuras.

De esta manera, en términos generales, se fijaron parámetros mínimos para una política pública, que reconozca el valor de trabajo de los recicladores, que los saque de la pobreza como empresarios y que cuide el ambiente. Sin duda, la Corte comprendió que se trataba de actuaciones paulatinas y que era imposible ayudar a todos inmediatamente. Aspecto que concuerda con la progresividad necesaria para solventar este tipo de situaciones y problemáticas existente desde hace generaciones. Por lo mismo, en el Auto 268 de 2010 fue

que las acciones afirmativas no son privilegios sino cargas para el colectivo que sólo se justifican si, en algún punto, logran solventar situaciones que a la luz del orden constitucional no pueden prevalecer.

En este orden de ideas, entre los parámetros mínimos se establecieron elementos que permiten comprender que el concepto de “costo” es una aproximación conceptual a una situación, pero que en el tema ambiental debe ser incluyente de las denominadas externalidades. Esto es, costo no podía reflejar exclusivamente lo que se le cancela al operador privado para transportar los residuos hasta el punto de disposición final, sino que debía incluir el pago a los recicladores por la prestación de un servicio público en beneficio colectivo, como lo es el aprovechamiento. Adicionalmente, dentro de los parámetros mínimos se hallaba la necesidad de incentivar mecanismos para que los recicladores se organicen, pues tal es un medio para superar la informalidad que, sin lugar a dudas, hace parte de la condición en la que sobreviven. Y, en este sentido, también se dispuso que debía reconocerse su trabajo.

A lo anterior ayudaron elementos como el reconocimiento necesario de las realidades en las cuales laboran. Por ejemplo, determinar cuántos existen en Bogotá y cómo desempeñan su trabajo. Esto justifica la necesidad del censo, que sin duda genera dificultades ante una población que vive en la informalidad. También fue relevante analizar la manera cómo funcionaba la dinámica de los residuos en la urbe capitalina, para esclarecer por qué competían con los operadores privados. En efecto, se determinó que, como quiera que tanto recicladores como empresarios buscaban los mismos residuos, necesariamente competían. Unos, para transportarlos hacia bodegas y sitios de acopio, los otros, para llevarlos al relleno sanitario. Esto hace que ambos busquen, en últimas el mismo bien, por lo que se resultaba imperioso fijar mecanismos para que pudieran laborar accediendo los recicladores - sujetos de especial protección constitucional- a los residuos de que depende su ingreso y cuya reinclusión en la cadena productiva beneficia al colectivo.

A pesar de que fue señalado anteriormente, vale la pena reiterar que también se delimitaron elementos centrales de las acciones afirmativas, como que ellas, además de poder exigir comportamientos a los recicladores, deben tener la potencia de generar cambios reales en la informalidad en la que laboran y sacarlos de la situación de discriminación que padecen. De suerte que resulta legítimo exigir que se organicen, así sea paulatinamente, y que fortalezcan las asociaciones con las que ya cuentan. Pero también, de lo anterior se deriva la posibilidad de fiscalizar y controlar la labor que acometen, ya que, no sobra insistir en considerar que la especial protección por la situación de

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.

19. 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. Sin embargo, se observa que existe un debate en torno a los mecanismos para incluir a los recicladores, como fue señalado en el Auto 275 de 2011. Además, valga decir, la mencionada ley fue promulgada a pocos años de la existencia del nuevo régimen constitucional, por lo que el desarrollo de situaciones como la urbanización acelerada, el aumento de residuos en una sociedad que obedece a dinámicas de consumo, se tornó en un reto sin duda a asumir con posterioridad a su vigencia.

20. De los documentos que hasta el momento han sido allegados a este Tribunal, es claro que se han adelantado esfuerzos en torno a la publicidad en la separación en la fuente, a la identificación de la población recicladora a través de registros y censos, así como a la constitución de ORAs y rutas selectivas de recolección. También es clara la vinculación de bodegas para pesaje -de que depende la remuneración de los recicladores- y los impulsos para que las personas que hayan sustituido sus vehículos de tracción animal participen en el esquema. Con ello, es claro que se han adelantado importantes avances frente a los esquemas de corto plazo analizados con el Auto 084 de 2012, lo que obedece a medidas paulatinas para materializar un modelo de servicio público domiciliario de aseo que, además de incluir acciones afirmativas a favor de la población recicladora de Bogotá, se dirija hacia el aprovechamiento de residuos sólidos y no hacia el enterramiento en un relleno sanitario. Con todo, también se evidencia tensiones conceptuales entre las autoridades, por lo que se hace necesario instarlas para que las solucionen siguiendo los mandatos de la colaboración armónica, ya que se trata -no sólo de un asunto relevante para la urbe capitalina- sino para sus habitantes actuales y futuros.

21 Por lo demás, algunas problemáticas han de ser resaltadas por esta Corporación, que permiten evidenciar la necesidad de efectuar llamados para que todas las entidades vinculadas en este proceso, conforme con los mandatos de colaboración armónica, procedan a superar la transitoriedad reseñada. No sin antes mencionar que ha existido demasiado ruido en la información allegada a esta Corporación, en parte por los mismos recicladores

comprender mejor la situación, para colaborar en el análisis sobre las problemáticas de los recicladores.

Igualmente, en ocasiones, los informes de la Procuraduría presentan dificultades para ahondar en aspectos relevantes de esta problemática. Así, si bien es importante que enfatice en deficiencias en torno a los mecanismos de medición del alcance de los objetivos trazados, sería oportuno que aportara información -por ejemplo- relativa a cómo funcionan las más de 200 bodegas de pesaje existentes. Además, podría brindar elementos de juicio que permitan comprender el motivo por el cual hubo dificultades en torno a la consolidación de las ORAs. Sin duda, resulta relevante que indique que existen interrogantes sobre el origen de los recursos para pagar por el trabajo de los recicladores y la continuidad de los mismos, pero -a juicio de esta Sala- el Ministerio Público cuenta con mejores herramientas que esta Corporación para ahondar en tal asunto. Por ende, no es suficiente con que mencione tales deficiencias, sino que es importante que analice de fondo el asunto. Esa fue la razón para que esta Corporación dispusiera su acompañamiento. También resulta problemático que analice la cuestión de los recicladores de manera diseccionadas, pues sin duda la política adelantada en su conjunto en relación con el servicio domiciliario de aseo, incluye a los recicladores. De manera que los comentarios relativos a una carencia de competencia para estudiar el asunto más allá del Plan de Inclusión deberían ser superados para valorar integralmente la política pública de “Basuras Cero” y las ordenes de la sentencia T-724 de 2003 y de los Autos 268 de 2010 y 275 de 2011.

Por lo demás, es claro que existen problemas con las medidas adelantadas por la UAESP y que incluso esta entidad ha tenido una alta rotación de personal que no permite el manejo adecuado de la situación. También es claro que existen dificultades relativas al impacto de las medidas adelantadas, por ejemplo, en lo atinente a la necesaria separación en la fuente. Pero, es visible que existe un deficiente diálogo entre instituciones para superar, a través de la colaboración armónica, la transitoriedad que ha de ser solventada. En efecto, llama la atención a esta Sala que en el escrito enviado por la CRA no se observe referencia a los argumentos frente al modelo tarifario propuesto, que fueron elevados por la UAESP. Y, en este sentido, es visible que existe una confrontación conceptual en torno a lo que ha de entenderse por “costo evitado” para fijar la tarifa. Sin duda, tal asunto ha de solventarse teniendo en cuenta la necesidad de superar la interinidad del actual sistema y la inclusión de los mandatos establecidos en las providencias plurimencionadas, entre ellos, la inclusión del costo ambiental y la riqueza pública que conlleva la protección de los ecosistemas, no sólo para las generaciones actuales sino para las futuras, en función de los mandatos del desarrollo sostenible. Al respecto de

Por lo demás, es de público conocimiento que la Superintendencia de Industria y Comercio sancionó a empresas y entidades del distrito, así como a personas naturales, por la presunta vulneración del régimen de libre competencia en el esquema transitorio para la prestación del servicio público domiciliario de aseo y ordenó, en consecuencia, que fuera desmontado¹⁷. Cabe señalar, que el cumplimiento de tal orden no puede implicar o conllevar, por ningún motivo, el desconocimiento de los derechos de los mencionados sujetos de protección constitucional, ni la eliminación de las acciones afirmativas a que tienen derecho dentro de una política pública que desarrolle los mandatos establecidos por esta Corporación en las providencias ampliamente mencionadas dentro de este Auto.

22. Finalmente, cabe recordar que, a pesar de que de acuerdo con la ley y con la jurisprudencia de esta Corporación, el juez de primera instancia sería el encargado de hacer cumplir las órdenes impartidas dentro de una acción de tutela, así hayan sido adoptadas en el fallo de segunda instancia o en la sentencia de revisión proferida por la Corte Constitucional, en el Auto 268 de 2010 se contempló la posibilidad de que, cuando en una nueva licitación pública o proceso administrativo equivalente, acaecieran circunstancias como las que dieron lugar a que esta Corporación avocara el conocimiento del cumplimiento de la Sentencia T-724 de 2003, la ARB, o cualquier otra organización de recicladores de segundo nivel, puede acudir ante esta Corporación para que salvaguarde sus derechos.

23. En suma, es claro que se han adelantado medidas para el cumplimiento de las órdenes conferidas en las mencionadas providencias, así subsistan tensiones entre las diferentes entidades que intervienen en el proceso. Por ello, la Sala declarará esta circunstancia y solicitará a la CRA información pertinente para continuar con el seguimiento. Además, enviará copias de la presente decisión a Superintendencia de Industria y Comercio, para que se tenga en cuenta en las actuaciones administrativas que adelanta. Igualmente, como quiera que se observa la improcedencia del incidente elevado por la señora Nohra Padilla Herrera, así lo declarará en la parte resolutive de esta providencia.

24. En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

Primero.-DECLARAR IMPROCEDENTE, conforme a las consideraciones de esta providencia, la solicitud de cumplimiento elevada por Nohra Padilla Herrera.

Segundo.-DECLARAR que la UAESP ha adelantado actuaciones encaminadas a darle cumplimiento a las órdenes y parámetros contemplados en la sentencia T-724 de 2003 y en los Autos 275 de 2011 y 268 de 2010. Por lo anterior, la **insta** a continuar con el proceso.

Tercero.-SOLICITAR a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico que, en el término de 72 horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, remita a esta Corporación la respuesta enviada a la UAESP frente a las discusiones en torno al marco tarifario que debe regir el servicio público domiciliario de aseo. En este sentido, solicitarle que -en especial- delimite los motivos que sustentan el concepto de “costo evitado” que plantea y por qué considera desacertado aquel esbozado por la UAESP.

Cuarto.- ENVIAR copias de esta providencia a la Superintendencia de Industria y Comercio, para que, conforme a lo señalado en el numeral 23, la tenga en cuenta en las actuaciones que adelante.

Quinto.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Secretario General