

## Auto 587/15

Referencia: Pronunciamiento frente a la medida cautelar decretada en el Auto 089 de 2015, en el marco del seguimiento a las órdenes proferidas en el Auto 275 de 2011, en cumplimiento de la Sentencia T-724 de 2003 y de los parámetros fijados en el Auto 268 de 2010

Magistrado Ponente:  
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C. quince (15) de diciembre de dos mil quince (2015)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere el siguiente auto con base en las siguientes

### CONSIDERACIONES

1.- En el marco del seguimiento a las órdenes proferidas en los fallos de la referencia, entre otros, en los Autos 084 de 2012<sup>1</sup> y 366 de 2014<sup>2</sup>, la Sala Tercera de Revisión declaró que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) estaba adelantado actuaciones encaminadas a darle cumplimiento a las órdenes y parámetros contemplados en la Sentencia T-724 de 2003<sup>3</sup> y en los Autos 268 de 2010 y 275 de 2011<sup>4</sup>.

2.- En el año 2014, específicamente en los meses de abril y septiembre, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) sancionó a varias entidades distritales, al igual que a personas naturales mediante las Resoluciones número 25036 y 53788 de 2014. En ellas les ordenó adecuar el esquema de recolección de basuras vigente en la ciudad de Bogotá, al régimen de libre competencia pura y simple o al modelo de áreas de servicio exclusivo (ASE)<sup>5</sup>,

<sup>1</sup> M.P. Juan Carlos Henao Pérez. En el numeral 1º de la parte resolutive se declaró “(...) 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”.

<sup>2</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En el numeral segundo, se declaró 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”.

<sup>3</sup> M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>4</sup> Magistrado ponente de ambas providencias: Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>5</sup> Para efectos de esta providencia, el primero se comprenderá como *libertad en el mercado* y el segundo como *libertad por el mercado*. Con todo, de conformidad con el escrito remitido el 23 de abril de 2015 por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (en adelante CRA), cabe aclarar que existen

dentro de los seis meses siguientes a la expedición de las resoluciones en cita. Este término vencía el 31 de marzo de 2015<sup>6</sup>.

**3.-** Tras una solicitud de la Alcaldía Mayor de Bogotá formulada ante este Tribunal el 24 de febrero de 2015, la Sala Tercera de Revisión convocó a una sesión técnica celebrada el 24 de marzo de esta anualidad. En ella se adujo por parte de las autoridades locales la imposibilidad de implementar un esquema de prestación del servicio público domiciliario de aseo regido por Áreas de Servicio Exclusivo (ASE), ante la ausencia –en ese momento– de un marco tarifario que permitiera estructurar financieramente una licitación y que obedeciera a los exhortos contemplados en los numerales 115<sup>7</sup> y 116<sup>8</sup> del Auto 275 de 2011. Igualmente se mencionaron los riesgos derivados de la

---

tres esquemas legales de prestación del servicio: (i) *libre competencia*, en el que cualquier persona que cumpla las condiciones del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 podrá entrar al mercado sin restricción; (ii) *áreas de servicio exclusivo*, en el que previa sustentación de motivos de interés social o extensión de cobertura a usuarios de menores ingresos, se compite por la exclusividad de una zona y, finalmente, (iii) *prestación directa por parte del ente territorial*, que sólo se da cuando las características técnicas y económicas del servicio así lo aconsejen.

<sup>6</sup> En numeral 4º de la Resolución No. 25036 de 2014, confirmado por la Resolución No. 53788 del año en cita, se establece que: “*Ordenar a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP, y Aguas de Bogotá SA ESP, adecuar el esquema de recolección de basuras vigente en la ciudad de Bogotá a la fecha de expedición de la presente Resolución a lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, y en consecuencia, otorgar un plazo de seis (6) meses para que entre en operación un régimen de libre competencia pura y simple, o un régimen de competencia con áreas de servicio exclusivo, según determine el Distrito de Bogotá, en los términos del artículo 365 de la Constitución Política y el artículo 40 de la Ley 142 de 1994; régimen que en cualquier caso deberá involucrar la participación de la población recicladora en los términos establecidos en Sentencia T-724 de 2003, Auto 268 de 2010, Auto 183 de 2011 y Auto 275 de 2011*”.

<sup>7</sup> En el numeral 115 del referido Auto se dispuso que: “*Por tal motivo se exhortará a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico en su calidad de órgano autónomo nacional de carácter técnico para: (i) En desarrollo de sus competencias constitucionales y legales revisar y definir parámetros generales para la prestación de los servicios de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos, aspecto que deberá estar listo y reglamentado en el primer trimestre del año 2012. Para el efecto, la Comisión trabajará aspectos tales como la separación en la fuente por parte de los usuarios, formalización de rutas y modelos para la recolección, transporte y disposición de material aprovechable por parte de la población recicladora; posibilidades de estímulos para la creación y funcionamiento de organizaciones autorizadas (recicladores) prestadoras de los servicios de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos; reglas de creación y funcionamiento de centros de acopio como intermediarios dentro de los procesos de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento, así como para parques de aprovechamiento. (ii) Asegurarse que dichos parámetros se vean reflejados en la metodología tarifaria actualmente en construcción por la Comisión de Regulación. (iii) Acompañar desde el punto de vista técnico y, en desarrollo de la función de colaboración armónica de las instituciones públicas, al Distrito en la definición de parámetros normativos del orden distrital que favorezcan las actividades de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de los residuos*”.

<sup>8</sup> En el numeral 116 del Auto 275 de 2011 se estableció que: “*Ordenar al Distrito que con el acompañamiento de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, genere la regulación normativa necesaria para: (i) establecer, en lo posible, la separación en la fuente de todos los usuarios en la Capital de la República; (ii) el establecimiento de rutas y modelos para el transporte y la recolección de residuos aprovechables que funcionen de manera coordinada con los componentes de recolección y transporte de residuos sólidos en áreas de servicio exclusivo de forma que no se genera una competencia por los mismos desechos en condiciones de desigualdad; (iii) la definición de estímulos para procesos de creación de prestadores organizados para el reciclaje, la comercialización de residuos, transformación y aprovechamiento de los mismos; (iv) el diseño de políticas y sistemas de financiación blandos que favorezcan la creación de microempresas para el aprovechamiento y transformación de las basuras; la posibilidad de incentivos para la creación de centros de acopio en las diferentes áreas de servicio exclusivo y su regularización, de forma que se definan sus parámetros de funcionamiento dentro de esquemas que estimulen el libre mercado, fijación de precios y costos de intermediación; (v) la creación y funcionamiento de los parques de reciclaje que no hayan sido creados en abierto incumplimiento del Plan de Gestión de Residuos Sólidos desde el año 2001. Ofrecer garantías de acceso a la creación de estas organizaciones por parte de recicladores informales, así como de aquellos afiliados a las asociaciones de recicladores de primer y segundo nivel, entre otras. Toda esta regulación deberá estar comprendida en el esquema de metas a corto plazo y deberá ser concreta, cualificable, cuantificable, medible y verificable*”.

prestación del servicio bajo la modalidad de libre competencia en el mercado tanto para el cumplimiento del Plan de Inclusión de la Población Recicladora, como para la posibilidad de continuar desarrollando las acciones afirmativas ordenadas desde la Sentencia T-724 de 2003. Finalmente, se plantearon dificultades para la prestación del servicio público de aseo para todos los habitantes de la ciudad, con la consecuente afectación del derecho al saneamiento básico.

4.- En dicha sesión técnica intervinieron: la Alcaldía Mayor de Bogotá; la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA); el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP); la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC); la Procuraduría General de la Nación y la señora Nohra Padilla Herrera, como representante de sectores de los recicladores. En general, como propósitos de la sesión, la Corte buscó determinar si la *ausencia* de un marco tarifario incidía en el cumplimiento de las órdenes dadas en las providencias de la referencia; y si ello también implicaba riesgos –en un esquema de libre competencia en el mercado– para la materialización de las decisiones adoptadas respecto de la prestación del servicio de aseo, básicamente en lo que atañe a la actividad de la población recicladora, tanto en la garantía de sus derechos como en la continuidad de las acciones afirmativas logradas hasta ese momento.

5.- Dentro de este contexto y en atención a que se trataba del cumplimiento de órdenes proferidas por esta Corporación, se evidenció la necesidad de adoptar una medida cautelar atinente a la suspensión del numeral 4º de la Resolución No. 25036 de 2014 expedida por la SIC (confirmada por la Resolución 53788 del año en cita). Lo anterior se decretó mediante el Auto 089 de 2015<sup>9</sup>, en el que se enfatizó que tal medida no podía comprenderse como un justificante para que la Alcaldía Mayor de Bogotá se abstuviera de adelantar las actuaciones necesarias que condujeran a la regularización de la prestación del servicio de aseo, con miras a superar el régimen transitorio vigente<sup>10</sup>. En el desarrollo de dicha labor, se dispuso la observancia de medidas que salvaguardaran los derechos de la población recicladora conforme al nivel de protección alcanzado, así como el cumplimiento del principio de progresividad inmanente a las acciones afirmativas<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>10</sup> El modelo transitorio, catalogado como atípico por la Contraloría Distrital, puede ser descrito –conforme al Informe de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios allegado por la Procuraduría– de la siguiente manera: (i) existen dos empresas prestadoras (EAB ESP y Ciudad Limpia), mientras que (ii) el resto de empresas que operan figuran como prestadores del servicio a través de contratos celebrados con la UAESP Informe Anexo al Décimo Tercer Informe de la Procuraduría, folios 151 y 152.

<sup>11</sup> Las razones que justificaron la medida de suspensión fueron las siguientes: “*Para la Corte, de lo expuesto en la referida audiencia, se desprende la existencia de un contexto fáctico que hace ineludible la intervención de múltiples entidades públicas para que las acciones afirmativas que se han adoptado a favor de los recicladores de Bogotá se mantengan y adquieran niveles progresivos de eficacia. // 7. Así mismo, constata la Sala que, tanto la existencia de diferencias de interpretación sobre el alcance y las posibilidades de los instrumentos normativos y de regulación del servicio público domiciliario de aseo, como la circunstancia de que, conforme a lo dicho por la Alcaldía de Bogotá, la inmediata implementación de lo establecido en el numeral 4º de la Resolución 25036 de 2014 y confirmada por la Resolución 53788 del año en cita, conduciría a la entrada en vigencia de un régimen de libre competencia en el mercado, sin que se hayan previsto medidas específicas de protección de la población de recicladores, suponen un riesgo para la*

6.- En todo caso, y en aras de adoptar una decisión definitiva sobre la problemática planteada, la Corte requirió información a los intervinientes mencionados en el numeral 5° del presente auto. Para el efecto, se preguntó sobre “(...) *las limitaciones que el cabal cumplimiento de las Resoluciones de la Superintendencia de Industria y Comercio podrían comportar desde la perspectiva de las aludidas acciones afirmativas, así como las propuestas concretas o las alternativas de acción que [encontraran] posibles, orientadas a la ejecución de la obligación administrativa decretada por la referida autoridad de competencia, dentro del marco de las órdenes de la Corte Constitucional*”<sup>12</sup>.

De igual manera, se indagó sobre la manera en qué eran comprendidas las acciones afirmativas dentro del marco tarifario vigente (Resolución CRA 351 de 2005), y cómo estaban siendo incluidas dentro del marco proyectado que culminó con la expedición de la Resolución 720 de 2015. Por lo demás, se interrogó acerca de si sólo un modelo regulatorio del servicio público era compatible con la garantía de progresividad y guarda del nivel alcanzado a partir de la implementación del Plan de Inclusión.

Por último, en el Auto 089 de 2015, se estableció que la vigencia de la medida de suspensión estaría sujeta al recibo y análisis de la información mencionada, al igual que a un pronunciamiento por parte de este Tribunal.

7.- Como consecuencia de lo anterior, múltiples informes fueron allegados a esta Corporación. De ellos, al igual que de las intervenciones de las autoridades participantes en la sesión técnica del 24 de marzo, se desprenden ciertos aspectos relevantes para referirse a la medida cautelar adoptada en el Auto 089 de 2015. Para efectos de esta providencia, la Sala únicamente destacará seis temáticas que se consideran directamente relacionadas con el pronunciamiento que se adoptará respecto de la medida adoptada<sup>13</sup>. De allí que la subsiguiente enumeración no puede entenderse como una descripción cerrada de este fenómeno, pues la complejidad inmanente de la situación relacionada con la prestación del servicio público domiciliario de aseo supera con creces los efectos de esta providencia.

7.1.- En primer lugar, frente a los posibles interrogantes relativos a la incidencia de las Resoluciones de la SIC en el cumplimiento de las órdenes

---

*garantía de los derechos de dicha población y pueden afectar la continuidad de las acciones afirmativas que hasta el momento se han logrado. // 8. En este contexto, y en atención a que se trata del cumplimiento de órdenes proferidas por esta Corporación en beneficio de sujetos de especial protección, resulta necesaria la adopción de una medida cautelar atinente a la suspensión del artículo 4° de la Resolución 25036 de 2014 (confirmada por la Resolución 53788 del año en cita) proferida por la Superintendencia de Industria y Comercio, hasta tanto se cuente con mayores elementos de análisis. De lo anterior, no puede colegirse, sin embargo, que la Corte, mediante esta providencia, esté cuestionando la legalidad de tales resoluciones. En efecto, se trata simplemente de evitar que órdenes dadas por este Tribunal resulten imposibles de materializar, una vez se concrete lo dispuesto por la autoridad administrativa competente.”*

<sup>12</sup> Auto 089 de 2015.

<sup>13</sup> Entre los informes, sin contar con los múltiples escritos de grupos de recicladores, se recibieron: informes de la Procuraduría General de la Nación, de la Alcaldía Mayor de Bogotá, de la UAESP; del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de la CRA, y de la SIC.

dadas por esta Corporación en las providencias de la referencia, las intervenciones pueden agruparse esquemáticamente en dos conjuntos.

En el primero de ellos, se encuentran las autoridades para quienes la entrada en vigor de un régimen de competencia en el mercado no imposibilitaría el cumplimiento de las órdenes dadas por este Tribunal, entre otras razones, porque el marco tarifario actualmente vigente (Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005) permite la remuneración de los recicladores, así como porque a través de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (en adelante PGIRS) se pueden establecer condiciones para la prestación del servicio. De igual modo, destacan que la herramienta principal de cumplimiento está dada por el Plan de Inclusión, cuya ejecución se encuentra al margen del esquema de prestación del servicio de aseo. De este conjunto hacen parte el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la SIC, la Procuraduría y la CRA. Cabe destacar que esta última autoridad no sólo resaltó la importancia sobre la existencia de una entidad que coordine la facturación (en este caso la EAAB), sino también sobre las labores que adelanta la UAESP para cancelarle a los recicladores, pero enfatizó que siempre pueden existir convenios de facturación conjunta y que incluso, si llega a no haber un arreglo directo entre el prestador y la empresa facturadora, la CRA puede imponerlo<sup>14</sup>.

En el otro conjunto, se hallan sectores de recicladores, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la UAESP, quienes afirmaron que la libre competencia en el mercado implicaría una seria afectación a los mencionados sujetos de especial protección constitucional porque tendrían que competir con más operadores en el mismo territorio, quienes, con mejor tecnología y capacidad financiera, buscarían maximizar su ganancia a través de la recolección de más residuos. Lo anterior tendría obvias consecuencias que dificultarían el acceso seguro y cierto a su fuente de trabajo y, con ello, se incidiría negativamente en su mínimo vital. A este respecto, para el sector reciclador interviniente, es importante destacar que la separación en la fuente aún es deficiente, lo que en la práctica conlleva que continúen seleccionando los residuos directamente de la bolsa sacada por los usuarios, la misma por la que irían los operadores de privados.

Estos intervinientes también señalan que se dificultaría la remuneración a los recicladores porque no existiría un coordinador del recaudo tarifario, y se afectaría la calidad en la prestación del servicio, ya que sectores de la ciudad no resultan rentables para operadores privados. En este sentido, se produciría un caos en la prestación, ya que no se sabría a quien le correspondería la poda de árboles, el corte de césped o el barrido de calles, actividades que igualmente corresponden al servicio público de aseo. Adicionalmente, enfatizaron que se desbalancearía el Fondo de Solidaridad y Redistribución, que resulta relevante para garantizar este servicio a toda la población de la capital.

---

<sup>14</sup> Segunda Intervención de la CRA, sesión del 24 de marzo, CD único, 2h: 25m, 36s a 2h: 32m, 47s. folio 21.

Por último, reiteraron que en un régimen de competencia pura y simple, afectaría la posibilidad real de remunerar a los recicladores, pues más allá de que no existiría una coordinación pública tarifaria, se perdería la coordinación necesaria entre los prestadores de la Recolección Barrido y Limpieza (RBL), el Distrito y los recicladores.

**7.2.-** En segundo lugar, es claro que desde el Auto 275 de 2011 y en virtud de que esta Corporación dejó sin efectos la licitación 001 de dicho año por incumplir las órdenes emanadas de la Sentencia T-724 de 2003 y los parámetros del Auto 268 de 2010, se generó una ruptura de la previsibilidad en la prestación del servicio público de aseo en sus diferentes componentes<sup>15</sup>. A partir de ese momento, múltiples normas y situaciones conllevaron a que la situación se agravara, dificultando el retorno a la regularización del servicio, conforme a dinámicas que obedecieran a las órdenes de la Corte, que responden a mandatos ambientales constitucionales e internacionales<sup>16</sup>.

Un punto que resulta necesario destacar, sin que ello pueda entenderse como una imputación de responsabilidad, es la demora en la expedición de un marco tarifario por parte de la CRA, a quien esta Corporación –en el Auto 275 de 2011– había exhortado para que incluyera ciertos parámetros que permitieran incidir en el reconocimiento económico del servicio ambiental que desempeñan los recicladores, bajo la adopción de una lógica cíclica o circular de aprovechamiento del servicio de aseo, superando la concepción lineal de disposición final por los efectos ambientales que acarrea respecto del enterramiento de residuos sólidos en rellenos sanitarios<sup>17</sup>.

Se esperaba que tales parámetros fueran fijados en la estructura tarifaria que, por virtud de la ley, debía ser expedida en el año de 2012<sup>18</sup>. Sin embargo, y por disímiles circunstancias<sup>19</sup>, como la presentación del proyecto regulatorio a la participación ciudadana y la discusión y aprobación del Decreto 2981 de 2013<sup>20</sup>, pasados cuatro años de la expedición del Auto 275 de 2011, aún no se

---

<sup>15</sup> Sobre el particular, se recuerda que en la licitación 001 de 2011 se concesionaba, “*bajo la figura de Áreas de Servicio Exclusivo, la prestación del servicio público domiciliario de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., en sus componentes de recolección, barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición final y todas las actividades de orden financiero, comercial, técnico, operativo, educativo y administrativo que ello conlleva*” (Auto 275 de 2011).

<sup>16</sup> Sobre estos mandatos, puede consultarse, entre otras, la sentencia T-740 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

<sup>17</sup> Sobre los efectos ambientales de los rellenos sanitarios puede consultarse la Sentencia T-294 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>18</sup> Esto fue expresamente señalado en el numeral quinto del Auto 275 de 2011, en el cual se exhortó “*(...) 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 hayan sido o vayan a ser fijados a la Corte Constitucional a más tardar dentro del primer trimestre del año dos mil doce (2012). La CRA deberá asegurarse de que tales parámetros se reflejen en la estructura tarifaria que por virtud de la ley debe ser fijada en el año dos mil doce (2012)*”. (subrayas fuera del original)

<sup>19</sup> Información brindada por la CRA en el escrito del 30 de abril de 2015.

<sup>20</sup> “*Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo*”.

halla vigente un nuevo marco tarifario y aquel contenido en la Resolución 720 de 2015 entrará a regir a partir del 1º de enero del año entrante<sup>21</sup>.

La ruptura de la previsibilidad conllevó en al menos tres ocasiones a la declaratoria de la urgencia manifiesta<sup>22</sup>, a partir de las Resoluciones 552 de 2011, 065 y 768 de 2012<sup>23</sup>. Es de resaltar que, según la Contraloría Distrital, el plazo máximo para superar dicha situación, fijado en la Resolución 151 de 2001 de la SIC, es de seis meses. Sin embargo, también destaca la Corte que para ese momento no existía un nuevo marco tarifario y el vigente (Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005), es el mismo bajo el cual se estructuró la Licitación 001 de 2011, dejada sin efectos por esta Corporación en el Auto 275 de 2011.

Una problemática que también se percibe en los documentos allegados a esta Corporación, supone el riesgo de afectación del derecho al saneamiento básico de la población de Bogotá<sup>24</sup>. En efecto, conforme a los documentos aportados por la Procuraduría General de la Nación, en palabras de la Contraloría Distrital, *“(...) bajo la libre competencia los operadores pueden moverse libremente en cualquier zona de la ciudad, sin restricción, circunstancia que puede provocar conflictos entre operadores, y que de llegar a presentarse no podría ser controlada mientras no existan las ASES, afectando la calidad y cobertura a todos los estratos sociales en la prestación del servicio. Además de generar una posible ausencia de prestadores en los sectores alejados y deprimidos de la ciudad ya que no habría ninguna compensación para prestar el servicio en estas zonas”*<sup>25</sup>.

Frente a estos riesgos, los documentos mencionados destacan que, según la dinámica del Acuerdo Distrital 489 de 2012<sup>26</sup>, en atención a las ventajas de cobertura plena, equidad tarifaria, adecuado funcionamiento de la ciudad, eficiencia en la prestación del servicio, sostenibilidad financiera y real posibilidad de inclusión de los recicladores, *“(...) la forma más idónea y conveniente para garantizar la libre competencia por el mercado, la garantía cobertura (sic) total del servicio y el debido cumplimiento de las atribuciones de supervisión, vigilancia y control que le corresponden, es la adjudicación,*

---

<sup>21</sup> Conforme a un escrito remitido el 30 de abril de 2015 por la CRA. Por lo demás, otra de las razones que explica la demora se encuentra en el deber de remitir el marco proyectado a concepto de la SIC, de conformidad con la Ley 1340 de 2009 y el Decreto 2897 de 2010.

<sup>22</sup> Conforme al inciso 1º del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, *“Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o (concurso) públicos”*. El aparte en paréntesis y negrilla fue derogado por la Ley 1150 de 2007.

<sup>23</sup> AZ 1, folio 106, Misiva de la Contraloría anexa al Décimo Tercer Informe de la Procuraduría.

<sup>24</sup> C.P. arts. 49 y 366.

<sup>25</sup> Folio 144.

<sup>26</sup> *“Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016”*.

*mediante licitación pública de contratos de concesión en Áreas de Servicio Exclusivo*”<sup>2728</sup>.

**7.3.-** En tercer lugar, para la Corte es evidente la existencia de tensiones normativas recurrentemente mencionadas por esta Corporación en los Autos que ha proferido en el marco del seguimiento al cumplimiento de las órdenes dadas en el año 2003<sup>29</sup>, ya que la superación de la exclusión, marginación y ausencia de medidas afirmativas en beneficio de los recicladores implica necesariamente modificaciones en las dinámicas de regularización que obedecen a una economía formal y que difícilmente son aplicables para una población que se desempeña en la informalidad y que, por mandato de la Constitución, ha de ser apoyada para superar tal condición de manera progresiva<sup>30</sup>.

Además, se observan discrepancias entre aproximaciones al servicio público domiciliario de aseo, donde algunas entidades abogan por la continuidad de parámetros que obedecen a un modelo lineal de prestación del servicio dirigido hacia la disposición final, mientras que otras lo hacen hacia el aprovechamiento, que puede ser comprendido como un modelo circular o cíclico de prestación.

En efecto, y de manera ilustrativa, es relevante señalar que la lógica que sustenta el marco tarifario que entrará a regir en enero de 2016 gira en torno a la comparación del mínimo costo entre la actividad de disposición final y el aprovechamiento. Por ello, un concepto vital en este asunto es el de *costo evitado*, comprendido por la CRA como un valor que se asocia a lo que cuesta trasladar los residuos al sitio de disposición final<sup>31</sup>; mientras que, a juicio de la UAESP, la forma como está estructurado dicho costo no reconoce los egresos reales de la actividad ni los impactos ambientales y sociales evitados, los cuales deberían ser tenidos en cuenta como base de un modelo circular de prestación del servicio<sup>32</sup>.

---

27 AZ 2, folio 88, respaldo)

28 Sobre el particular, la Sala también destaca posturas que cuestionaron la materialización del referido riesgo, como aquella planteada por la SIC en la sesión técnica del 24 de marzo de 2014, que señaló que la regla general es la prestación del servicio bajo la libertad en el mercado; o posturas intermedias como la de la Procuraduría General de la Nación que recordó la finalización de la prestación del servicio bajo la modalidad de ASES en la ciudad de Cartagena, aunque aceptó que existen problemas de cobertura y de barrido en las playas de esa ciudad.

29 Así, por ejemplo, en el numeral 19 del Auto 366 de 2014, esta Corporación enfatizó que: “(...) 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”.

30 Al respecto, pueden consultarse las consideraciones del Auto 268 de 2010, que desarrolla ampliamente los motivos por los cuales los recicladores son considerados sujetos de especial protección constitucional.

31 Intervención CRA Sesión Técnica del 24 de marzo; *ob. Cit.*

32 Intervención UAESP Sesión Técnica del 24 de marzo; 1h: 15m, 7s a 1: h: 40 m, 24s; CD único, (folio 21).

Si bien la Sala, para los efectos de esta providencia, no ahondará sobre el particular, cabe destacar que desde el Auto 084 de 2012<sup>33</sup>, este Tribunal le ha reiterado a la CRA la necesidad de que –a partir del principio de colaboración armónica– incorpore elementos que hagan posible la materialización de los derechos de los recicladores, así como de los derechos ambientales de todos los habitantes de Bogotá.

**7.4.-** En cuarto lugar, se observa la existencia de tensiones entre diversos principios constitucionales, como el de legalidad, libre competencia, igualdad, colaboración armónica, Estado Social de Derecho y acceso a la administración de justicia. Así, por ejemplo, las decisiones de la SIC se sustentan bajo el principio de legalidad, ya que consideró que el modelo transitorio implementado por el Distrito contenía prácticas comerciales restrictivas y contrarias al artículo 1º de la Ley 155 de 1959, y por ello, debía retornarse a las posibilidades legales contempladas en la Ley 142 de 1994. Sin embargo, parte del sustento de tales decisiones, a juicio de esta Sala y sin que ello suponga cuestionar su legalidad –ya que para ello existen otras instancias pertinentes– generan fuertes tensiones con las providencias emanadas de este Tribunal, y, por lo mismo, con el principio de colaboración armónica.

En efecto, tras analizar las actuaciones que a juicio de la SIC consolidaban conductas anticompetitivas, como la celebración del convenio interadministrativo No. 017 de 2012 entre la UAESP y la EAAB, la imposición de requisitos para acceder al relleno sanitario o de acuerdos de facturación conjunta, y concluir que efectivamente se desconocía el régimen de la Ley 142 de 1994 para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, abordó aspectos de las providencias emanadas de esta Corporación. Para ello, desarrolló una especie de test de proporcionalidad y consideró que existía la posibilidad de incluir acciones afirmativas que no afectaran la libre competencia, ya que en el Auto 268 de 2010 se habían utilizado criterios de habilitación y de calificación incorporados en la licitación pública que tenía por objeto concesionar el manejo del Relleno Sanitario de Doña Juana.

Sin embargo, tal análisis presenta dificultades en la medida en que el referido Auto se profirió dentro de una dinámica ambiental, social y económica diferente de aquella que se presenta en las áreas de servicio exclusivo. En efecto, lo que se señaló en el Auto 275 de 2011 es que se habían desconocido los parámetros esbozados en el Auto 268, porque –entre otras razones – en la licitación 001 de 2011 la UAESP copió las órdenes de aquella providencia que no eran aplicables a las Áreas de Servicio Exclusivo. Lo anterior, hasta el punto de que incluso se reconocían porcentajes accionarios a las organizaciones de segundo nivel de recicladores, sin tener la certeza de qué trabajo realizarían y si, efectivamente, dichas organizaciones que debían hacer

---

<sup>33</sup> M.P. Juan Carlos Henao Pérez. En el numeral segundo de la parte resolutive del mencionado Auto se declaró que “(...)l a CRA remitió dentro del término exigido por el Auto 275 de 2011 un esquema de las actuaciones que ha adelantado y continuará desarrollando conforme con sus competencias legales. Por ello, la *insta* a continuar con el proceso, siguiendo los postulados de la colaboración armónica entre entes públicos para la materialización de los derechos del referido grupo sujeto de especial protección constitucional, así como de los derechos ambientales de todos los habitantes de Bogotá”.

parte de los proponentes, tenían relación con las organizaciones de base o con los recicladores de oficio que materialmente estaban llamados a operar en las zonas concesionadas<sup>34</sup>.

En este sentido, es pertinente enfatizar que si bien los criterios del Auto 268 son obligatorios, de aceptar que las órdenes contempladas en él fuesen automáticamente aplicables para las circunstancias que dieron origen al Auto 275 de 2011, este último no habría sido proferido y la Corte no hubiera dejado sin efectos la Licitación 001 de 2011<sup>35</sup>. De manera que la lectura de las providencias de esta Tribunal, efectuada por la SIC, genera indudables tensiones con el principio de colaboración armónica, al igual que con el principio del Estado Social de Derecho, ya que es necesario que la materialización de los fallos judiciales corresponda a los supuestos que le sirven de origen, y su aplicación guarde congruencia con las dinámicas que conducen a su expedición.

Por lo demás, para este Tribunal resulta sumamente controversial la afirmación dada por el interviniente en representación de la SIC en la sesión técnica del 24 de marzo del presente año, según el cual la entidad no tenía por qué abordar el tema de los recicladores, en atención a que sus competencias no abarcaban ese supuesto<sup>36</sup>. Aun cuando en un juicio de estricta legalidad dicha conclusión puede llegar a ser posible, aspecto sobre el cual la Corte no se detendrá en su análisis, lo cierto es que un pronunciamiento sobre el esquema transitorio y la entrada en vigor de un régimen de libre competencia en el mercado, sin salvaguardas de ningún tipo a favor de la población recicladora, necesariamente incidiría en aspectos como el acceso seguro y cierto al material potencialmente aprovechable. Luego, el ejercicio de las competencias de la SIC, a pesar de la lógica del principio de separación de funciones, bajo ninguna circunstancia puede entenderse ajena al principio de colaboración armónica, pues cualquier determinación adoptada sobre el modelo de basuras tendría que tener en cuenta el tema de los recicladores y en especial las providencias proferidas por esta Corporación, pues en un Estado Social de Derecho, las decisiones de los jueces han de cumplirse. Sobre el particular, la Sala destaca que ese fue el motivo por el cual le remitió una copia del Auto 366 de 2014<sup>37</sup>, ya que la complejidad de este asunto ha conllevado la intervención de disímiles autoridades tanto del ámbito local como nacional.

---

34 En este sentido, en el Auto 275 de 2011, expresamente se indicó: “(...) debe la Corte puntualizar que unas son las acciones afirmativas genéricas que sin excepción deben estar presentes en todo proceso que involucre la prestación de los diferentes componentes del servicio público de aseo y, otras las acciones afirmativas específicas, que dependerán de las características intrínsecas del componente de aseo sobre las cuales se materialicen”.

35 De conformidad con las consideraciones del Auto en cita, “(...) para la licitación pública No. 001 de 2011 la UAESP pretendió estructurar un modelo idéntico al planteado por la Corte Constitucional para efectos de la administración, operación y mantenimiento integral del relleno sanitario Doña Juana, sin detenerse a evaluar que cada componente tiene una finalidad diferente, así como una forma de operar específica que impide calcar los criterios señalados por el Auto 268 de 2010, para efectos de la recolección y transporte de residuos sólidos”.

36 Intervención de la Superintendencia de Industria y Comercio, Sesión Técnica del 24 de marzo, 1H:40m y 30 s. a 1h:51m, 4s., CD único (folio 21)

37 En el numeral 4º del referido Auto se dispuso: “**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”.

7.5.- En quinto lugar, es claro que existe un debate en torno a qué conceptos ha de reconocer la tarifa, así el marco fijado por CRA en la Resolución No. 720 de 2015 entre a regir a partir del 1° de enero de 2016. Antes de abordar algunos de ellos, resulta pertinente indicar que de acuerdo con la información suministrada por la citada autoridad, el servicio público domiciliario de aseo se rige –salvo en suelo rural y de expansión urbana– por el régimen de libertad regulada. De allí que la CRA fije criterios y metodologías a partir de las cuales las empresas prestadoras pueden determinar o modificar los precios máximos de los servicios que ofrecen<sup>38</sup>, a la vez que genera una señal económica en la que el usuario percibe el costo del servicio<sup>39</sup>.

Lo anterior se relaciona entonces con lo que la tarifa permite remunerar. Según la CRA, para el caso del aprovechamiento, la remuneración se hace a partir de la diferencia entre lo que cuesta el transporte y recolección para la disposición final y la actividad de aprovechamiento. Por ello, el concepto de *costo evitado* vuelve a ser central en esta cuestión. En este orden de ideas, para la CRA, de conformidad con su intervención en la sesión técnica de marzo, este concepto se construye en torno de lo que cuesta llevar los residuos al sitio de disposición final, pues si se cobra más por el aprovechamiento, se generaría un desincentivo al usuario frente a la alternativa de la disposición final. Sin embargo, esta autoridad también insinúa que mediante una reglamentación ambiental que incluya instrumentos económicos –por ejemplo tasas o impuestos– podrían incluirse en la tarifa aspectos ambientales, aún no contenidos en el cálculo de los costos del servicio<sup>40</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior y retornando a los criterios a partir de los cuales se delimita el marco tarifario, uno de ellos es el de suficiencia económica, que esquemáticamente y para los efectos de esta providencia, implica la garantía a las empresas eficientes de la recuperación de sus costos de inversión y de sus gastos de administración, operación y mantenimiento<sup>41</sup>. La tensión se da porque *“este modelo [tarifario] a diferencia de la Resolución 351 incentiva las economías de escala y densidad, ya que depende de las toneladas que maneje el prestador y la distancia al relleno sanitario, como el esquema de mayor eficiencia económica. Así mismo, le permite al prestador establecer un costo de recolección y transporte sin restricción de distancia como sucedía en la Resolución CRA 351. De forma tal, que es posible trasladar al usuario mayores eficiencias en la medida en que se incentiva la transferencia de residuos si resulta ser la opción más económica”*<sup>42</sup> (subrayas fuera del original).

<sup>38</sup> Existen tres regímenes tarifarios: libertad regulada, libertad vigilada y libertad de fijación de tarifas. Escrito del 23 de abril de 2015 de la CRA, p. 3.

<sup>39</sup> Intervención CRA, Sesión Técnica del 24 de marzo; m55:57 a 1h: 14m: 51s, CD único, folio 21

<sup>40</sup> Segunda Intervención de la CRA, Sesión Técnica del 24 de marzo, 2h: 25,46s a 2h: 32m, 47, CD único, folio 21.

<sup>41</sup> Escrito del 28 de julio de 2015 de la CRA.

<sup>42</sup> Documento de respuestas a las observaciones recibidas en el proceso de participación ciudadana de la (sic) Resoluciones CRA 643 y 664 de 2013. Anexo al escrito del 7 de septiembre presentado por la CRA.

No obstante, los recicladores en este momento no operan bajo dinámicas de economía de escala, luego se utilizan criterios difícilmente aplicables de manera análoga para un sector de la población que no cuenta con los mismos medios tecnológicos que los operadores de RBL<sup>43</sup> y que, además, se halla en un economía informal en tránsito de formalización. A lo cual ha de sumarse el sustento de la CRA para no remunerar la actividad de aprovechamiento “(...) *por costeo directo (...) [ya que] es importante resaltar que debido a las condiciones de informalidad en la que se ha venido desarrollando la actividad en nuestro País hasta el día presente, la actividad presenta unas eficiencias de prestación diferentes a las conseguidas en (...) las actividades de recolección y transporte y disposición final de residuos no aprovechables, lo que genera unos costos más elevados”* (subrayas fuera del original)<sup>44</sup>.

Por otra parte, también existen debates relativos a los costos que han asumido entidades distritales. Así, por ejemplo, en los anexos aportados por la Procuraduría General de la Nación<sup>45</sup>, se plantea que la Contraloría Distrital ha observado que la UAESP ha asumido valores que hacen parte del componente de aprovechamiento, que no están contenidos en la tarifa. Aspecto que necesariamente impacta en sus finanzas.

**7.6.-** En sexto lugar, es claro que comparativamente la situación de los recicladores hoy en día, difiere sustancialmente de aquella que se presentaba en el 2011, sin perjuicio de que aún resten grandes retos por ser superados o que todavía surjan interrogantes frente al Plan de Inclusión adelantado por la UAESP, mediante el cual se ha dado cumplimiento progresivo a las órdenes emanadas de este Tribunal, razón por la cual, en múltiples Autos, se le ha instado a continuar con el proceso<sup>46</sup>.

De manera esquemática y siguiendo los informes de la Procuraduría enviados a este Tribunal, el Plan de Inclusión puede ser descrito como una política que gira en torno a cuatro estrategias: (i) la difusión del programa basura cero; (ii) la reorganización del servicio público domiciliario de aseo; (iii) la generación de un marco regulatorio y operativo –contenido en instrumentos como el PGIRS, los reglamentos técnicos operativos del servicio público de aprovechamiento o el comparendo ambiental–; y (iv) la inclusión de la población recicladora en la oferta institucional distrital.

Los resultados que se observan en los documentos allegados, muestran que hoy en día cerca de 10.000 recicladores se encuentran Bancarizados<sup>47</sup>, el censo ha sido actualizado y opera el Registro Único de Recicladores de Oficio (RURO)<sup>48</sup>, a través del cual se obtiene vital información de esta población<sup>49</sup>. Se han desarrollado espacios de participación, como las 7 mesas de

43 Operadores de Recolección, Barrido y Limpieza.

44 Documento de respuesta a las observaciones recibidas en el proceso de participación ciudadana de la Resolución CRA 710 de 2015. Anexo al escrito de la CRA del 7 de septiembre de 2015.

45 Décimo Tercer Informe de la Procuraduría.

46 Entre otros, los Autos 084 de 2012 y 366 de 2014.

47 Según el Décimo Tercer Informe de la Procuraduría, 9191 recicladores han sido bancarizados (p. 3).

48 Creado mediante la Resolución UAESP 061 de 2013.

construcción conjunta con recicladores sobre el modelo de aprovechamiento<sup>50</sup>. Igualmente han sido incluidos en la oferta institucional del distrito, a través de Secretarías como la de Educación, Salud o Integración Social, han recibido kits de protección para que desempeñen la actividad<sup>51</sup> y actualmente se registra un pago por peso, a partir de la noción de *costo evitado*, frente al cual coinciden todas las entidades que participaron en la sesión técnica del 24 de marzo de 2015, como un aspecto relevante que es reconocido incluso bajo el régimen transitorio implementado en el Distrito<sup>52</sup>.

En especial, destaca la Corte la paulatina consolidación de las Organizaciones de Recicladores Habilitadas (ORHA) que, según el Décimo Tercer Informe de la Procuraduría<sup>53</sup>, alcanzan a ser 59, de las cuales 23 han celebrado –para ese momento– acuerdos de corresponsabilidad<sup>54</sup>. Es menester señalar que según la UAESP, “*para temas de denominación de las organizaciones, es importante recordar que en la Resolución UAESP 061 de 2013[,] que define los criterios de acompañamiento de la Unidad para cumplir las metas del plan de inclusión, se hace referencia a la sigla ORA (organización de recicladores autorizadas), no obstante dado que la acreditación de autorizada no es competencia de la UAESP sino de la SSP, en la Resolución UAESP 571 de 2014 se da alcance al proceso de habilitación que adelanta la Unidad y se ajusta la sigla a ORHA (organización de recicladores habilitadas)*”<sup>55</sup>.

Sin lugar a dudas, existen también grandes retos, entre ellos que la informalidad impera aún entre los recicladores, quienes en su mayoría todavía laboran de manera solitaria y no se han vinculado a organización alguna; o el hecho que menciona la Procuraduría relativo a que las ORHAS no se han consolidado bajo lógicas de *animus lucrandi*, lo que imposibilita el reparto de utilidades<sup>56</sup>. Sobre la postura del Ministerio Público, resalta la Corte los aportes referente a la importancia de fortalecer estas organizaciones para que sea a través de ellas –como medios y no fines en sí mismas consideradas<sup>57</sup>– que se preste el servicio de aprovechamiento, al tiempo que se menciona la posibilidad de que el pago individual conlleve a un desincentivo de la asociatividad.

49 La Corte también resalta los cuestionamientos formulados en el Décimo Tercer Informe frente al RURO y al censo, pues la población inscrita en el primero alcanza la cifra de 21.000. Si bien esto puede deberse a que se trata de una población fluctuante, muestra –con acierto– la necesidad de depurar el RURO.

50 Décimo Tercer informe de la Procuraduría, p. 10.

51 *ibidem*

52 Es importante mencionar que, de conformidad con los documentos aportados por la Procuraduría, según la Contraloría Distrital existe una falta de indicadores que permitan esclarecer la evolución material que las medidas adoptadas han acarreado para los recicladores. Sin embargo, este Tribunal también ha de señalar que de allí no pueda afirmarse que ningún cambio sustancial se haya generado, máxime si se tiene en cuenta la oferta institucional Distrital que se les ha brindado, la entrega de *kits* de protección, o las labores atinentes a la determinación de la población beneficiaria de las acciones afirmativas a partir de herramientas como el censo y el RURO. (Anexo, Tercer Informe de la Procuraduría).

53 Décimo Tercer Informe de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública. P. 5.

54 Cabe destacar que según el Décimo Cuarto Informe de la Procuraduría las ORHA son ya 67.

55 Acta de Visita de la Procuraduría, anexa al Decimocuarto Informe de la Procuraduría, p. 3.

56 Décimo Tercer Informe de la Procuraduría.

57 Al respecto, ver el Auto 275 de 2011.

Sin embargo, este Tribunal también resalta que en este momento y sin que ello implique que tal pago no pueda redireccionarse en un futuro a través de las organizaciones en las cuales los recicladores se hallen asociados, existen proyecciones que muestran que la ausencia de pertenencia de esta población a las formas asociativas alcanza una cifra entre el 50 y el 70%<sup>58</sup>, lo que implicaría que condicionar el pago, en este momento, a la pertenencia de los recicladores a organizaciones –sin que mediaran plazos, términos u otros tipos de garantías– conllevaría a que un amplio conjunto de recicladores no recibiera remuneración por la labor que desempeñan dentro de la lógica de la economía informal en la que sobreviven.

De igual manera existe un déficit de separación en la fuente por parte de los habitantes de la Capital, lo que incide necesariamente en el acceso seguro y cierto a los residuos sólidos por parte de esta población. Ello depende de un cambio cultural del colectivo que, sin lugar a dudas, no se ha materializado en el corto plazo. Igualmente, es claro que se requiere coordinación, no sólo entre quienes vayan a prestar el servicio público domiciliario de aseo, sino también entre las entidades y autoridades públicas distritales y nacionales.

Aunado a lo anterior, existen claros retos para superar el régimen transitorio implementado en el Distrito, regularizando la prestación del servicio, sin que ello pueda conllevar al desconocimiento de los niveles de protección alcanzados a favor de la población recicladora gracias al Plan de Inclusión. Entre ellos, el denominado *descreme del mercado*, que fue mencionado en el Auto 275 de 2011<sup>59</sup>. O, como ya se dijo, críticas efectuadas por varias entidades, como la Procuraduría, que cuestiona que en este momento el pago se esté haciendo a personas naturales, lo que a su parecer desincentiva la asociatividad, frente a lo cual la UAESP asegura que el verdadero incentivo es el fortalecimiento de las organizaciones como prestadoras del servicio, lo que a su vez garantiza un esquema de inclusión que brinda garantías laborales y de seguridad social<sup>60</sup>.

Finalmente, el cumplimiento del principio de suficiencia económica para el aprovechamiento es asimismo un reto, por una parte, porque como se indicó, surgen tensiones en torno a la posibilidad real de reconocer su valor a través del concepto de *costo evitado*; y por la otra, porque la tarifa no es la única fuente de *cierre financiero* para la actividad de aprovechamiento, ya que los residuos también pueden ser comercializados. Con todo, existen documentos que plantean que por la existencia de precios inestables y de condiciones del

<sup>58</sup> De conformidad con los documentos allegados a la Corte, la población de recicladores que operan sin estar asociados a ninguna organización, puede ser entre el 50% y el 70%. Esto lo afirman, por ejemplo, la ARB (AZ 3 de anexos, folio 101) y la organización internacional WIEGO (AZ 1 de anexos, folios 379 a 384).

<sup>59</sup> Numeral 9º Auto 275 de 2011. Uno de los peligros que evidenció la Corte en esta providencia por la decisión adoptada era el *descreme del mercado*, que suponía que la entrada en vigor de un nuevo modelo de prestación del servicio público domiciliario de aseo conllevaría que ciertos sectores de la ciudad no resultasen económicamente atractivos para los operadores de RBL y de allí que estas personas no vieran satisfecho su derecho al saneamiento básico. Sin embargo, en esa providencia se consideró que los contratos celebrados bajo la figura de urgencia manifiesta aseguraban que el servicio continuara siendo prestado en toda la ciudad.

<sup>60</sup> Acta de visita de la Procuraduría, elaborada el 31 de julio de 2015, anexo al Décimo Tercer Informe.

mercado regidas por monopsonios/oligopsonios de la demanda del material aprovechado, la venta del mismo no cubre costos ni rentas de manera razonable<sup>61</sup>. Sin embargo, de conformidad con la información suministrada por la CRA, el marco tarifario puede ser modificado durante su vigencia, si se evidencian graves errores en su cálculo que lesionen injustamente los intereses de los usuarios y/o de las empresas, así como ante la ocurrencia de hipótesis que constituyan un caso fortuito o una fuerza mayor, con la entidad suficiente de comprometer la capacidad financiera de los prestadores para continuar en el ejercicio de su actividad<sup>62</sup>.

**8.-** Teniendo en cuenta los aspectos relevantes vinculados con la adopción de la medida cautelar adoptada en el Auto 089 de 2015, previamente expuestos, es claro que existe un nuevo marco tarifario que entrará a regir el año próximo, en el que si bien no se incorporan *en la actualidad* todos los elementos de los exhortos dados en el Auto 275 de 2011 y todavía mantiene una estructura en la que se privilegia una perspectiva lineal en el manejo de los residuos sólidos dirigida hacia su disposición final, lo cierto es que ya otorga los supuestos básicos a través de los cuales se puede llevar a cabo la coordinación necesaria para materializar las órdenes dadas por este Tribunal en el desarrollo de las acciones afirmativas, para lo cual el marco dispuesto se puede complementar con otros medios de actuación de la política pública, como lo es el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS)<sup>63</sup>, el cual, según la propia UAESP, es en una herramienta vital para este servicio público que está asociado –entre otros– a la estructura ecológica de la ciudad, a la

---

<sup>61</sup> Informe de la Contraloría, anexo a al Tercer Informe de la Procuraduría, folio 40.

<sup>62</sup> Documento de respuesta a las observaciones recibidas en el proceso de participación ciudadana de la (sic) Resoluciones CRA 643 y 664 de 2013, anexo al escrito del 28 de julio de 2015.

<sup>63</sup> Al respecto, el artículo 88 del Decreto 2981 de 2013 establece: “**Plan para la gestión integral de residuos sólidos, PGIRS.** Los municipios y distritos, deberán elaborar, implementar y mantener actualizado un plan municipal o distrital para la gestión integral de residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso, en el marco de la gestión integral de los residuos, el presente decreto y la metodología para la elaboración de los PGIRS. // El PGIRS deberá incorporar y fortalecer de manera permanente y progresiva las acciones afirmativas a favor de la población recicladora. // Así mismo, el PGIRS tendrá en cuenta entre otros, los siguientes lineamientos estratégicos: // 1. Reducción en el origen: Implica acciones orientadas a promover cambios en el consumo de bienes y servicios para reducir la cantidad de residuos generados por parte de los usuarios. Incluye el desarrollo de acciones que fomenten el ecodiseño de productos y empaques que faciliten su reutilización o aprovechamiento, la optimización de los procesos productivos, el desarrollo de programas y proyectos de sensibilización, educación y capacitación. // 2. Aprovechamiento: Implica el desarrollo de proyectos de aprovechamiento de residuos para su incorporación en el ciclo productivo con viabilidad social, económica y financiera que garanticen su sostenibilidad en el tiempo y evaluables a través del establecimiento de metas por parte del municipio o distrito. // 3. Disposición final de los residuos generados que no puedan ser aprovechados. // La implementación de los programas y proyectos establecidos en el PGIRS deberá incorporarse en los planes de desarrollo del nivel municipal y/o distrital y con la asignación de los recursos correspondientes. // La formulación e implementación del Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, estará en consonancia con lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial y lo establecido en este decreto. La revisión y actualización es obligatoria y deberá realizarse dentro de los doce (12) meses siguientes al inicio del período constitucional del alcalde distrital o municipal. // **Parágrafo 1º.** En los estudios de factibilidad para la elaboración del Plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos, las autoridades distritales y municipales deberán garantizar la participación de los recicladores de oficio en la formulación, implementación y actualización. // **Parágrafo 2º.** El ente territorial no podrá delegar en la persona prestadora del servicio público de aseo la elaboración, implementación y actualización de los PGIRS. // **Parágrafo 3º.** Los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán adoptar la metodología para la elaboración de los PGIRS. Mientras se expide la nueva metodología, se seguirá aplicando la Resolución 1045 de 2003, en lo que no sea contrario a lo dispuesto en el presente decreto”.

salubridad en que viven sus habitantes, al espacio público y a actividades económicas productivas como el aprovechamiento<sup>64</sup>.

**9.-** De esta manera, uno de los sustentos para la adopción de la medida cautelar, cual era la ausencia de un marco tarifario que permitiese retornar a la regularidad del servicio público domiciliario de aseo, dejó de estar presente en la problemática. De allí que interrogantes relativos a la incidencia que tal demora pudiese conllevar para el cumplimiento de las órdenes dadas por este Tribunal, al igual que su incidencia en la guarda de los niveles alcanzados de protección, carecen ya de pertinencia. Sin duda habría resultado favorable para el proceso que el marco se ajustara hacia un modelo cíclico del manejo de residuos sólidos, pero lo cierto es que la Administración cuenta con otros mecanismos para continuar materializando las órdenes dadas por este Tribunal, e incluso –como ya se mencionó– dicho marco permite su revisión conforme se manifestó por la CRA.

En este sentido y sin que ello implique atribuir responsabilidad alguna a las diversas entidades que han estado involucradas en este proceso, la Corte no puede desconocer que las circunstancias anormales en que se ha prestado el servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá ha sido una carga relevante para la sociedad en general, cuya realidad debe ser solucionada con prontitud y que hace necesario superar la situación de atipicidad y falta de previsibilidad en que se encuentra desde la adopción del Auto 275 de 2011.

**10.-** Por lo anterior, la Corte dispondrá que el término dado por la SIC para regularizar el servicio público domiciliario de aseo vuelva a iniciar a partir del 1º de enero de 2016, para que, en los siguientes seis meses, las entidades distritales dispongan lo necesario para regularizar el servicio, pero garantizando y mejorando los niveles de protección alcanzados en virtud de las acciones afirmativas dispuestas para la población recicladora, de conformidad con los mandatos del principio de progresividad. Nuevamente, tal y como fue indicado en el Auto 089 de 2015, este Tribunal reitera que *“en el ámbito de sus competencias y dentro del propósito de proteger a la población recicladora, ha respetado la autonomía de la Alcaldía de Bogotá para adoptar las determinaciones de política pública e instrumentales que estime necesarias para la materialización de ese propósito y que, por consiguiente, no le corresponde a este Tribunal acoger o recomendar ninguno de los modelos que, de acuerdo con la Constitución y con la ley, se han previsto para la prestación del servicio público domiciliario de aseo”*.

**11.-** Con todo, esta Sala de Revisión considera necesario enfatizar tanto a la UAESP como al resto de entidades que han participado en este proceso, que independientemente del modelo que se adopte, se deben cumplir con las órdenes y criterios contenidos en las providencias que sobre este asunto han sido proferidas, en especial la Sentencia T-723 de 2004 y los Autos 268 de 2010 y 275 de 2011. Entre los aspectos más importantes se encuentran la garantía del acceso cierto y seguro al material aprovechable como derecho de

<sup>64</sup> Primera intervención de la UAESP en la sesión técnica del 24 de marzo de 2015, CD único, 1h:15m,7ss a 1h:40m, 24s, folio 21.

los recicladores, la defensa de su trabajo y el principio de progresividad. Por lo demás, en el ámbito de actuación de cada autoridad se deben tener en cuenta los riesgos ambientales propios de este servicio, pues de por medio se encuentra el derecho al saneamiento básico de todos los habitantes de la urbe capitalina. Por consiguiente, cabe resaltar que los modelos de prestación del servicio público domiciliario de aseo no son un fin en sí mismo, lo que conduce a entender que cabe su visión como instrumentos para materializar las acciones afirmativas que han sido adoptadas por esta Corporación.

**12.-** Por último, y en atención a la respuesta de la CRA relativa a la ausencia de instrumentos económicos que permitan incluir costos ambientales dentro de la tarifa, se exhortará a las autoridades partícipes de este seguimiento para que, dentro del ámbito de sus competencias, si aún no lo han hecho, adopten las medidas que estimen pertinentes para promover la expedición de tales regulaciones.

En mérito de lo expuesto, esta Sala de Revisión

## **RESUELVE**

**Primero.- REACTIVAR** el plazo decretado por la Superintendencia de Industria y Comercio en el numeral 4º de la Resolución 25036 de 2014, confirmada por la Resolución 53788 del año en cita, para que, a partir del 1º de enero de 2016 y en los siguientes seis meses, la UAESP o quien haga sus veces, dispongan lo necesario para regularizar el servicio público domiciliario de aseo conforme a los esquemas legalmente permitidos.

**Segundo.- ADVERTIR** a la UAESP o a quien haga sus veces, que la normalización en la prestación del servicio público domiciliario de aseo no podrá hacerse en detrimento de los niveles de cumplimiento actualmente alcanzados respecto de las acciones afirmativas previstas para la población recicladora de Bogotá D.C. Por el contrario, dichos logros deberán fortalecerse y profundizarse de conformidad con el principio de progresividad, a partir de las órdenes dadas en la Sentencia T-724 de 2003 y en los criterios fijados en los Autos 268 de 2010 y 275 de 2011. Así mismo, en el esquema de prestación que se escoja también deberá tenerse en cuenta los riesgos sociales y ambientales inherentes a este servicio.

**Tercero.- EXHORTAR** a las autoridades partícipes de este seguimiento para que, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, y siguiendo los parámetros del principio de colaboración armónica, si aún no lo han hecho, generen los instrumentos económicos que permitan incluir costos ambientales que aún no han sido incorporados en la Resolución CRA 720 de 2015.

**Cuarto.-** 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

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA  
Secretaria General