



Mujeres en Empleo Informal:  
Globalizando y Organizando

# La formalización de la población recicladora en Colombia como prestadora del servicio público de reciclaje.

Logros, oportunidades, restricciones y amenazas

Federico Parra  
y Olga Abizaid

Nota técnica de WIEGO n.º 12  
Octubre de 2021



## Notas técnicas de WIEGO

Las notas técnicas de WIEGO ofrecen guías para un público tanto especializado como no especializado. Están diseñadas para reforzar la comprensión y el análisis de la situación de las personas que trabajan en la economía informal, así como de las políticas aplicables y el entorno normativo.

### Sobre las personas autoras de este documento

Federico Parra es antropólogo, maestro en Antropología y doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Es coordinador del Programa de Recicladores para América Latina de la red WIEGO; miembro del Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia. Ha acompañado al movimiento de recicladoras y recicladores en Colombia en su fortalecimiento organizativo, en el trabajo de incidencia en el marco normativo y el consecuente reconocimiento como prestadores del servicio público de reciclaje. Ha desarrollado varios proyectos de investigación y es autor de varias publicaciones sobre las luchas y el proceso de reconocimiento de la población recicladora en Colombia. Acompaña procesos de apoyo a las organizaciones de población recicladora que son miembros de la Red Latinoamericana y del Caribe de Recicladores (REDLACRE). [federico.parra@wiego.org](mailto:federico.parra@wiego.org)

Olga Abizaid es licenciada y maestra en Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional por la Norman Paterson School of International Affairs. Analista política urbana dentro del Programa de Políticas Urbanas de WIEGO y asesora de la iniciativa Ciudades Focales de WIEGO en Dakar, Senegal. En estrecha colaboración con Federico Parra, ha documentado y apoyado los análisis sobre la lucha de la población recicladora en Colombia desde 2016. [olga.abizaid@wiego.org](mailto:olga.abizaid@wiego.org)

### Agradecimientos

Quisiéramos agradecer a la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB) y a la Asociación Nacional de Recicladores (ANR) por sus contribuciones en la elaboración de esta nota técnica. La lucha que han librado por el reconocimiento y disfrute de los derechos de las recicladoras y los recicladores en Colombia y los logros que han obtenido han llevado a que Colombia sea uno de los pocos países en el mundo donde la población recicladora es reconocida y remunerada como prestadora del servicio público de aprovechamiento.

**Fecha de publicación:** octubre de 2021

**ISBN:** 978-92-95106-14-7

**Sírvase citar este documento como:** Parra, Federico y Olga Abizaid. 2021. "La formalización de la población recicladora en Colombia como prestadora del servicio público de reciclaje. Logros, oportunidades, restricciones y amenazas". Nota técnica de WIEGO n.º 12. Manchester, Reino Unido: WIEGO.

Publicado por WIEGO (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando), una sociedad benéfica sin fines de lucro de responsabilidad limitada – Sociedad n.º 6273538 y Organización Benéfica Registrada n.º 1143510.

**WIEGO Limited**  
521 Royal Exchange  
Manchester, M2 7EN  
Reino Unido  
[espanol.wiego.org](http://espanol.wiego.org)

**Edición de la serie:** Caroline Skinner  
**Corrección:** Agustín Eduardo Vélez  
**Diseño gráfico:** Julian Luckham

**Foto en la portada:** Nohra Padilla, líder de la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB) y de la Asociación Nacional de Recicladores (ANR) encabezando un contingente de recicladoras y recicladores para manifestarse en contra de programas y políticas urbanas que afectan sus medios de subsistencia. Crédito: Juan Arredondo/ Getty Images Reportage.

Derechos de autor © WIEGO. Este informe puede ser reproducido con fines educativos, organizativos y normativos, siempre que se cite debidamente la fuente.

---

# Índice

<b>Puntos clave</b>	5
<b>Introducción</b>	6
Apuntes metodológicos	6
<b>Primera parte. Reconocimiento y remuneración de la población recicladora</b>	8
1. La población recicladora, su lucha y sus logros jurisprudenciales en Bogotá	8
1.1. Caracterización de la población recicladora y su papel en el manejo de los residuos	9
1.2. La lucha contra el esquema privado de prestación del servicio de aseo	10
1.3. El auto 275 de 2011: nuevas orientaciones sobre la población recicladora y su papel en el manejo público de los residuos	14
2. El esquema desarrollado por el Gobierno de la Bogotá Humana	16
<b>Segunda parte. Armonización normativa para la integración de la población recicladora como prestadora del servicio público de reciclaje</b>	20
3. Desarrollo de la normativa nacional	20
3.1. La lógica del servicio público de aseo hasta 2012	20
3.2. Armonización normativa (2013 -2016)	22
3.3. Debate sobre el aprovechamiento	26
4. La ruta de la formalización a partir de 2016 según el Decreto nacional 596	26
4.1. La prestación de servicios por parte de las organizaciones de población recicladora	26
4.2. La formalización en términos operativos: paso a paso	28
4.3. Cronograma para el cumplimiento de los requisitos	33
<b>Tercera parte. Análisis de la formalización</b>	36
5. Balance a la fecha	36
5.1. Logros y oportunidades	36
5.2. Restricciones y amenazas	37
6. Significado de la formalización según las y los líderes de la Asociación Nacional de Recicladores	39
7. Aprendizajes del proceso de formalización de la población recicladora en Colombia	44
7.1. La ruta de formalización de la población recicladora: un balance	44
7.2. Reflexiones sobre proceso de formalización	48
8. Epílogo: Nuevos retos en el marco de la pandemia de la COVID-19	50
8.1 La pandemia de la COVID-19 y las estrategias de respuesta de las organizaciones de población recicladora que proveen servicios de reciclaje en Colombia	50



## Lista de cuadros

Cuadro 1. Esquema de reconocimiento, integración y remuneración de la población recicladora de la Bogotá Humana	19
Cuadro 2. Obligaciones indelegables de las autoridades municipales según la Resolución 754 de 2014	24
Cuadro 3. Responsabilidades de los municipios según el Decreto nacional 596 de 2016	25
Cuadro 4. Remuneración del servicio de aprovechamiento de residuos	35

## Lista de diagramas

Sistema transitorio de remuneración del aprovechamiento de residuos de la Bogotá Humana	19
Escalera de la formalización según la ARB y la ANR	28
Sistema de remuneración del aprovechamiento según la normativa nacional	33

## Siglas

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)
Asociación Nacional de Recicladores (ANR)
Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB)
Comisión Reguladora de Saneamiento Básico y Agua Potable (CRA)
Contrato de Condiciones Uniformes (CCU)
Costo de Comercialización por Suscriptor (CCS)
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)
Estación de Clasificación y Aprovechamiento (ECA)
Iniciativa Regional de Reciclaje (IRR)
Impuesto al Valor Agregado (IVA)
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MINVIVIENDA)
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MINAMBIENTE)
Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés)
Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Organización de Recicladores Autorizada (ORA)
Organización No Gubernamental (ONG)
Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)
Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS)
Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos (RUPS)
Responsabilidad Extendida del Productor (REP)
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
Sistema Único de Información (SUI)
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SUPERSERVICIOS)
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)
Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP)

## Puntos clave

- El reconocimiento de la población recicladora y de su labor desde una perspectiva de derechos por la Corte Constitucional de Colombia ha generado un cambio estructural en el manejo de residuos en Colombia que cuestiona los principios neoliberales en la prestación de servicios públicos.
- Las órdenes de la Corte Constitucional de Colombia establecen el reconocimiento de la población recicladora como sujeto en la sociedad, su rol en la cadena de valor del reciclaje y su condición como prestadora de servicios en el marco del servicio de manejo de residuos.
- El reconocimiento de la Corte Constitucional les ha dado a las organizaciones de población recicladora el derecho a ser remuneradas por el material que recuperan, recolectan, transportan, acopian y comercializan, además de lo que obtengan de la venta de los materiales recuperados.
- La Corte Constitucional hizo responsables a las autoridades a nivel municipal y nacional de garantizar la inclusión de la población recicladora en el manejo de residuos y de desarrollar procesos de acompañamiento que le permitan continuar en el sector, crecer y ser remunerada por su labor, lo cual incluye intervenciones en el mercado de servicios públicos mediante acciones afirmativas para la población recicladora.
- Lamentablemente, apoyadas por una coalición política de autoridades y conglomerados de prestadores privados de servicios públicos, las autoridades nacionales competentes en la materia, en su interpretación de las órdenes de la Corte Constitucional, han privilegiado el principio de libre competencia que rige la prestación de servicios públicos en Colombia.
- Para resolver la tensión existente entre la visión de derechos de la población recicladora contenida en las órdenes de la Corte Constitucional y el principio de libre competencia, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio ha propuesto una ruta de formalización definida en términos de la “integración” de las organizaciones de población recicladora en el mercado de servicios públicos, mediante un proceso para el cumplimiento gradual de requisitos que demuestren su capacidad para “competir” con terceros en un escenario de libre mercado de oferentes del servicio de reciclaje.
- Esta visión errada constituye un importante obstáculo para la materialización de las órdenes de la Corte Constitucional y las conquistas de la población recicladora, no solo por la dificultad que implica para la población recicladora –constituida por actores de la economía informal– cumplir con requisitos diseñados para actores formales, sino por la falta de apoyo y garantías por parte de autoridades municipales. Pero la presión más fuerte proviene del marco normativo que abrió las puertas para que empresas privadas recolectoras de basuras, empresas de logística de residuos e intermediarios convertidos en prestadores de servicios compitan con las organizaciones de población recicladora por el incentivo y/o pago por la prestación del servicio de reciclaje.
- En balance, el resultado de esta visión ha sido la formalización del reciclaje como actividad en lugar de la formalización de la población recicladora proyectada por la Corte Constitucional, la cual estaba basada en su reconocimiento y remuneración por la prestación del servicio de reciclaje y como acción afirmativa para superar sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

## Introducción

Esta nota técnica documenta el proceso de incidencia desde la perspectiva de derechos liderado por la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB) y la Asociación Nacional de Recicladores (ANR) a lo largo de más de 30 años, y que resultó en su reconocimiento y remuneración como proveedores de servicios públicos dentro del marco normativo sobre aprovechamiento<sup>1</sup> en el manejo de los residuos.

Este proceso ha llevado a importantes hitos. Entre ellos, las órdenes de la Corte Constitucional en favor de los derechos de la población recicladora en tanto prestadora de servicios en todo el país, los cuales generaron un cambio estructural en el entendimiento del manejo de los residuos en Colombia; la materialización del pago por servicios, primero en Bogotá y, luego, en otras municipalidades; el desarrollo de un marco regulatorio para el aprovechamiento; y, más recientemente, el reconocimiento de las organizaciones de población recicladora prestadoras de servicios de aprovechamiento como trabajadoras y trabajadores esenciales durante la pandemia de la COVID-19.

A pesar de los efectos positivos que ha tenido el proceso de reconocimiento de la población recicladora y su formalización dentro del sistema de gestión de residuos sólidos, este proceso no ha concluido y enfrenta aún importantes desafíos que derivan de una discrepancia entre el espíritu de las órdenes de la Corte Constitucional de Colombia en favor de los derechos de la población recicladora y la interpretación que han plasmado las autoridades nacionales dentro del marco normativo y en la operabilidad del componente de aprovechamiento en el manejo de los residuos.

La pandemia de la COVID-19 y las medidas para controlarla no solo han exacerbado algunos de los problemas estructurales que ya se observaban; también han impuesto cargas adicionales sobre las organizaciones de población recicladora y creado distorsiones en la cadena de valor que amenazan con desvanecer los efectos positivos del pago por servicios en los hogares de estas trabajadoras y trabajadores.

Si estos desafíos no son abordados con un proceso inclusivo que considere la situación de la población recicladora y los diferentes estadios de sus esfuerzos organizacionales, podrían provocar una mayor exclusión de esta población, que, a pesar de ofrecer servicios esenciales, permanece en situación de vulnerabilidad.

## Apuntes metodológicos

Esta nota técnica fue escrita por dos miembros del equipo de WIEGO que han trabajado activamente en el acompañamiento, análisis y documentación de la lucha de la población recicladora en Colombia. Uno de ellos, Federico Parra, investigador-activista, ha trabajado estrechamente con las organizaciones de población recicladora desde 1997 desde diversas posiciones, y, más recientemente, en su rol como coordinador para América Latina del programa de recicladores de Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés).

Para comenzar, es preciso destacar que el proceso de lucha por el reconocimiento y remuneración de la población recicladora, así como los resultados obtenidos, son atribuibles a las y los líderes de la ARB y de la ANR.

---

<sup>1</sup> En la actualidad, la gestión de los residuos está dividida en dos componentes: la recolección de basuras y el aprovechamiento. Este último incluye la recolección, transporte, procesamiento y comercialización de materiales reciclables.

Varios aliados estratégicos, entre ellos WIEGO, han acompañado a la ARB y la ANR desde 2008 en esta lucha. Además de estar en comunicación constante y de realizar un trabajo sostenido con estas organizaciones –lo cual facilita que haya flujos de información–, WIEGO ha cumplido una importante labor en varias áreas: el apoyo a las acciones de incidencia en el marco normativo y el fortalecimiento a la población recicladora y de sus organizaciones como sujetos políticos particularmente mediante la formación de líderes y bases en el marco de derechos reconocidos y su materialización en el reconocimiento y remuneración como proveedores de servicios.

El perfil profesional y académico del coordinador del programa de recicladores para América Latina le ha permitido a WIEGO hacer aportes al movimiento reciclador colombiano en el análisis de corte interpretativista de las políticas públicas sobre el manejo de residuos y en la lectura crítica de sus potenciales impactos negativos sobre los derechos de esta población. Dichos aportes han complementado los análisis mismos de las y los líderes recicladores y han servido de insumo en sus acciones de exigencia de derechos.

El análisis realizado en esta nota técnica se sustenta en las experiencias y el conocimiento de ese trabajo y en la revisión de diversos documentos de análisis de políticas públicas, memorias de encuentros y procesos de formación con líderes recicladores, reportes y balances desarrollados tanto por quienes escriben esta nota como de autoridades y otras fuentes, así como la investigación doctoral del coordinador del programa de recicladores para América Latina. También incluye los ejercicios de reflexión que se efectuaron sobre los alcances y límites del marco normativo sobre aprovechamiento y la recopilación de las recomendaciones del gremio reciclador con líderes de la ANR y de organizaciones de población recicladora afines.

En resumen, lo que hace único al presente análisis es que recoge el proceso desde el protagonismo y la voz misma de las trabajadoras y los trabajadores en empleo informal y que se produce desde la cercanía de los autores al proceso mismo y en su labor de apoyo a las organizaciones de población recicladora gestoras de esta transformación estructural. La rigurosidad y profundidad del análisis aquí presentado se sustenta precisamente en un proceso de coproducción de conocimiento –característico de la forma de trabajar de WIEGO (Ogando y Harvey 2018)– donde se conjugan la experticia disciplinar del análisis de políticas públicas y el conocimiento, información y análisis generado por la población recicladora desde su propia experiencia en torno al proceso de búsqueda de reconocimiento como prestadora de servicios públicos. El fin de este análisis es evaluar lo que se ha logrado hasta ahora y los retos pendientes, y definir las prioridades estratégicas y la ruta a seguir para garantizar que dicho reconocimiento y la ruta de formalización de la población recicladora se den conforme al espíritu de las órdenes de la Corte Constitucional.

Más aún, la relevancia de los logros obtenidos por las recicladoras y los recicladores de Colombia trasciende el contexto nacional y se ha convertido en una fuente importante de aprendizajes para otros países en torno al significado del reconocimiento y de la remuneración de la población recicladora como proveedora del servicio público de reciclaje, el impacto en la mejora de sus medios de subsistencia, y, particularmente, sobre lo que debe ser y no debe ser la formalización de las trabajadoras y los trabajadores en empleo informal.

## Primera parte. Reconocimiento y remuneración de la población recicladora

### 1. La población recicladora, su lucha y sus logros jurisprudenciales en Bogotá

Como se presentó en la Nota Técnica n.º 9 de WIEGO *Reciclaje sí, ¡pero con recicladores!* (Parra 2015), en 2012, en Bogotá en particular y en Colombia en general, ocurrió una transformación **estructural** y **significativa** en las orientaciones políticas sobre el servicio público de manejo de residuos y el papel de la población recicladora con respecto a lo que existía desde 1990.

Influido por el contexto de ajuste estructural dictado por el Consenso de Washington, durante la década de 1990, el esquema de manejo de basuras consistía en su recolección, transporte y enterramiento en rellenos sanitarios –la única forma autorizada de disposición final de residuos–. En este esquema se privilegiaba a las empresas por acciones como prestadoras de este servicio. Este esquema se consolidó a nivel normativo mediante la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142 de 1994), y con las disposiciones institucionales que derivaron de ella, en particular, las normas relativas a la definición de los costos y precios a pagar por el servicio de aseo.

En un primer momento, este servicio se medía en términos de los costos directos e indirectos asociados a la recolección, al transporte y a la disposición final en relleno sanitario de cada tonelada de basura. Estos costos se cobraban mediante la tarifa de aseo impuesta a cada suscriptor del servicio dependiendo de su clasificación como

consumidores (es decir, residenciales, comerciales, institucionales o grandes productores de residuos). Pero a partir de la Resolución 151 de 2001 de la Comisión Reguladora de Saneamiento Básico y Agua Potable (CRA), se introdujo la lógica de **regulación por índice de precios o tarifa techo**<sup>2</sup> (Ver 3.1: 21). Con este cambio, la recolección y el enterramiento controlado de la basura se consolidó como un gran negocio para las empresas recolectoras porque les permitía asegurarse altas tasas de rentabilidad, justificadas sobre la base de la anuencia a que las empresas recolectoras percibieran el máximo cobro permitido por la ley; y, de,

[...] la dificultad de los reguladores de conocer las características particulares de los mercados, las economías de escala, las condiciones técnicas de la prestación [del servicio] y la demanda de inversiones para mitigar los impactos ambientales (UAESP 2006: 36).

Si bien en la regulación tarifaria inmediatamente posterior (resoluciones de la CRA 351 y 352 de 2005) se corrigieron algunos de estos errores<sup>3</sup>, hasta ahora se mantiene la lógica de la **tarifa techo**.

La sostenibilidad y la rentabilidad de ese esquema de manejo de residuos se basaban en la producción, el transporte y el enterramiento **sostenido** de residuos. Además, puesto que el esquema estaba estructurado bajo la lógica de prestación de servicios públicos, en lugar de una lógica de manejo integral de residuos, los demás actores de la cadena de producción y consumo<sup>4</sup> estaban eximidos de toda responsabilidad.

No obstante, históricamente la población recicladora ha realizado actividades de recuperación de materiales desde mucho antes del establecimiento de este esquema privatizador del manejo de residuos.

<sup>2</sup> “La tarifa techo consiste en una técnica regulatoria mediante la cual el regulador establece el precio máximo que podrá cobrar una empresa a sus suscriptores. Se parte, por tanto, de estimativos de consumo definidos por el regulador que serán aplicados dentro de la fórmula correspondiente al tipo de suscriptor (residencial, pequeño o gran productor) a efectos de definir el valor a cobrar a los usuarios por parte de la empresa prestadora” (Ramírez 2005: 235).

<sup>3</sup> Entre los cuales se encuentran los errores relacionados con el problema generado por la información insuficiente en torno a la provisión del servicio de recolección de basuras por parte de la entidad reguladora desde el Estado.

<sup>4</sup> Es decir, personas que desechan residuos, actores del consumo, de la comercialización de productos, de la importación, entre otros.



## 1.1 Caracterización de la población recicladora y su papel en el manejo de los residuos

Constituida por diversos sectores poblacionales (personas en situación de pobreza, desplazadas por el conflicto armado, migrantes recientes que llegan a ciudades en expansión y personas desempleadas), la población recicladora recupera diversos materiales como vidrio, cartón, papel, metales y plásticos.

En un principio la población recicladora recuperaba los materiales de los residuos dispuestos en vertederos a cielo abierto (principalmente antes de 1990). Posteriormente, en la década de 1990, cuando se la expulsó de los vertederos, y estos fueron reemplazados por rellenos sanitarios, las y los recicladores se dedicaron a recuperar materiales de entre los residuos dispuestos en el espacio público.

Entonces, como ahora, la población recicladora ha reintroducido estos residuos potencialmente reciclables a la cadena de valor del reciclaje y ha servido de sostén de los varios eslabones que conforman esta cadena, y que incluyen desde el primer intermediario hasta la industria que reutiliza dichos materiales. Es decir, la labor de la población recicladora puede entenderse como la provisión de bienes e insumos a la cadena de valor del reciclaje. Con su trabajo les procura insumos y ahorros significativos a los actores involucrados en la producción de nuevos productos, ya que, dependiendo de la línea de material reciclable recuperado, la población recicladora ha evitado la extracción de recursos naturales vírgenes; el consumo de energía y agua; y la emisión de gases de efecto invernadero propia de los procesos industriales.

Por lo tanto, **el trabajo de la población recicladora puede entenderse como un servicio ambiental de naturaleza pública**, cuyos beneficios se distribuyen en toda la sociedad indistintamente.

Además, la recuperación de residuos potencialmente reciclables en las calles y/o en los vertederos ha significado la ampliación de la vida útil de los sistemas de disposición final, así como la reducción de la contaminación hídrica y gaseosa que

allí se produce. Más aún, el trabajo de la población recicladora en las calles ha evitado la recolección, el transporte y la disposición final de los materiales reciclables recuperados por parte de las empresas de recolección de basuras. Por lo tanto, **su trabajo puede entenderse también como la prestación del servicio público de recolección, transporte y reciclaje de residuos**. Los beneficiarios de este servicio son los usuarios del servicio de recolección de basuras; las autoridades municipales, que son las garantes de las condiciones sanitarias de la ciudad; y las empresas de recolección de basuras, las cuales continúan cobrando la tarifa techo a pesar de los ahorros en sus esfuerzos y gastos operacionales, posibles gracias al trabajo de la población recicladora. (Este último punto se abordará con mayor detalle más adelante).

El fruto de este trabajo le ha permitido a la población recicladora sobrevivir durante más de ocho décadas. Pero, a pesar de los beneficios que su trabajo le trae a la sociedad, hasta hace muy pocas las y los recicladores han sido víctimas de los imaginarios de discriminación (de los cuales hablaba Coca 1998), y de restricciones y prohibiciones sistemáticas a su trabajo en la normativa y por parte de las autoridades responsables. También han tenido dificultades para negociar un precio por los residuos reciclables recuperados en el mercado y en las cadenas de intermediación que contemple los costos directos de esta actividad, y que constituya una remuneración justa de su trabajo.

Por ello, las condiciones de trabajo en las que se ha venido desempeñando la población recicladora se han caracterizado por la precariedad tecnológica –con los enormes esfuerzos físicos que ello conlleva–, sanitaria y de seguridad industrial. Sus bajos ingresos constituyen un importante obstáculo para poder crecer en la cadena de valor. Además de ello, quienes se dedican a esta labor deben competir entre sí, y con otros actores por los residuos reciclables dispuestos en el espacio público, donde la regla es que el reciclaje le pertenece a quien llegue primero, salvo que haya acuerdos preexistentes entre el dueño de los residuos o que se ejerza reiteradamente una territorialidad en determinados espacios.

En la década de 1990, cuando se empezaron a reemplazar los vertederos a cielo abierto por relleños sanitarios, miles de recicladoras y recicladores fueron expulsados a las calles. Ello les obligó a reubicarse en las ciudades, en donde les fuera posible: barrios de invasión, lotes abandonados, a lo largo de las vías férreas, en las rondas de humedales y ríos, entre otros. En Bogotá, este hecho colocó a la población recicladora en la mira de las políticas municipales de recuperación del espacio público<sup>5</sup>.

Durante esa década, sufrieron expulsiones sistemáticas de sus barrios, las cuales fueron un detonante significativo del proceso organizativo de la población recicladora alrededor de la defensa de su vivienda y territorio. También llevaron al surgimiento de un repertorio de acción que más adelante resultaría en importantes cambios: la lucha legal desde una perspectiva de derechos. Esa lucha rendiría su primer fruto en 1995, año en el que ganaron la primera sentencia de la Corte Constitucional donde se defendía su derecho a una reubicación digna (T-617 de 1995, Corte Constitucional de Colombia 1995).

Sin embargo, la mayor amenaza para el trabajo de la población recicladora no venía de las políticas de recuperación del espacio público, sino de las políticas de prestación de servicio público de aseo. Centradas en mantener y consolidar el modelo basado en el transporte y enterramiento controlado de residuos en manos de empresas por acciones, estas políticas criminalizaban su trabajo.

## 1.2 La lucha contra el esquema privado de prestación del servicio de aseo

Desde la década de 1990, la población recicladora ha luchado para preservar sus medios de

subsistencia frente a un marco legal, normativo y de políticas públicas nacionales y municipales de prestación de servicios públicos de aseo que la excluía y criminalizaba –la lucha fue particularmente intensa entre 2002 y 2003–.

### *Coyuntura normativa de exclusión a la población recicladora: 2002-2003*

Para contextualizar el marco legal y normativo es importante comenzar por la Constitución Política de Colombia de 1991. Luego de hacer un diagnóstico negativo sobre la eficiencia y los costos de los monopolios estatales, los constituyentes plasmaron en la nueva Constitución el principio de libre competencia en la prestación de los servicios públicos. Su argumento era que la lógica del mercado serviría para organizar y gestionar los servicios públicos con mayor eficiencia.

Este principio derivó en una segunda narrativa consolidada en la Ley 142 de 1994 (servicios públicos)<sup>6</sup> y en su decreto reglamentario (Decreto 421 de 2000). En esta ley, se establece que las figuras empresariales son las más adecuadas para constituirse en personas prestadoras de servicios públicos, pues su naturaleza y estructura están diseñadas para competir en escenarios de mercado. No obstante, se creó la figura de “organización autorizada” para que otros actores pudieran participar como prestadores de servicios públicos en aquellos casos en donde no existieran condiciones de rentabilidad. En estos casos, distintos grupos dentro de las comunidades, como, por ejemplo, la población recicladora, podían constituirse en personas jurídicas sin ánimo de lucro para prestar servicios **en municipios menores** (5<sup>a</sup>

<sup>5</sup> Para un recuento de cómo la población recicladora comenzó a organizarse y crear asociaciones y cooperativas, vea Parra 2015.

<sup>6</sup> La ley 142 se refiere a los servicios públicos y no incluye el servicio de aprovechamiento.

y 6ª categoría<sup>7</sup>), zonas rurales y áreas urbanas específicas (estratos socioeconómicos 1 y 2)<sup>8</sup>.

Es decir, la ley les dejaba a las empresas por acciones la prestación de servicios de aseo en las ciudades con la mejor porción del mercado. Mientras que a la población recicladora se la relegaba a prestar servicios de aseo en municipios en los que, por su tamaño, no se producían muchos residuos reciclables, y en los que los costos de transporte para su comercialización serían muy altos debido a su lejanía respecto de los centros urbanos.

Para revertir esto, la ARB acudió en 2002 a la Corte Constitucional para exigir el derecho a la igualdad de las organizaciones solidarias para poder participar en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. La sentencia que resultó de esta demanda de inconstitucionalidad (C-741 de 2003) declaró exequibles los artículos cuestionados, sin embargo, concordó con el argumento de la población recicladora de que la prestación de servicios públicos por parte de empresas privadas no significaba necesariamente que esta fuera eficiente. Por tanto, abrió espacios para que las comunidades (incluida la población recicladora) constituyeran organizaciones autorizadas para prestar servicios públicos en todos los municipios de Colombia, sin importar su tamaño.

Ese mismo año, el Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002) exigió la **erradicación**

de los vehículos de tracción animal (art. 98), que en ese entonces eran el segundo vehículo más utilizado por la población recicladora para el acarreo de residuos reciclables.

José William Espinoza Sánchez, en calidad de ciudadano, demandó por inconstitucionalidad dicho articulado. El proceso llegó hasta la Corte Constitucional. En la sentencia C-355 (Corte Constitucional 2003b), la Corte estableció que **no podían erradicarse** los vehículos de tracción animal si ello significaba violar el derecho a la libre circulación y si con esta herramienta de trabajo la población recicladora obtenía **su mínimo vital**<sup>9</sup>. La Corte definió que dichos vehículos debían ser **sustituidos** sin que por ello se afectara la labor de quienes los usaban.

De manera simultánea, en 2002, tuvo lugar en Bogotá la licitación pública n.º 01 para escoger a los prestadores del servicio de recolección de basuras en la ciudad bajo la lógica de áreas de servicio exclusivo<sup>10</sup>. Se trataba de la licitación para asignar los contratos para la recolección de basuras, pero también para desarrollar rutas de recolección selectiva<sup>11</sup> de residuos reciclables.

Esta licitación, que en la práctica implicaba el desplazamiento de la población recicladora, también la excluía de antemano ya que no podía cumplir con las exigencias para participar. Por ejemplo, en el pliego de condiciones de la licitación (numeral

<sup>7</sup> Según la Ley 1551 de 2012 (Art. 7), las municipalidades en Colombia están definidas en categorías dependiendo del número de habitantes y nivel de ingresos tributarios y no tributarios que posean. La 5ª categoría corresponde a los distritos o municipios con una población entre 10 001 y 20 000 habitantes y con ingresos de libre destinación anuales entre 15 000 y 25 000 salarios mínimos legales mensuales. La 6ª categoría corresponde a aquellos con una población igual o menor a los 10 000 habitantes, que tengan un ingreso corriente de libre destinación anual no mayor de 15 000 salarios mínimos legales mensuales. El término "ingreso corriente de libre destinación" debe entenderse como el conjunto de ingresos tributarios, no tributarios y por concepto de transferencias que no tengan una destinación específica por ley o acto administrativo.

<sup>8</sup> El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) clasifica a las viviendas en seis estratos socioeconómicos. Los estratos socioeconómicos 1 y 2 corresponden a los estratos más bajos, los cuales están categorizados como estratos en situación de pobreza.

<sup>9</sup> La Corte Constitucional ha creado jurisprudencia alrededor de la definición del mínimo vital, el cual se encuentra sustentado en la Constitución, en los artículos 1 (Estado social), 2 (Estado como garante de los derechos y deberes consagrados en la Constitución), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida) y el 85 (protección de los derechos, incluido el artículo 26 sobre la libertad de elegir su propia profesión u oficio). El mínimo vital se entiende como aquella porción de actividades que son absolutamente indispensables para cubrir las necesidades básicas de alimentación, vestuario, educación y seguridad social (T-497 de 2002, citada en Corte Constitucional 2003b). El Estado es responsable de garantizar el mínimo vital, incluso mediante acciones afirmativas en favor de las poblaciones más vulnerables a fin de que puedan llevar una existencia digna.

<sup>10</sup> Bajo esta lógica, las ciudades se dividían en áreas donde un solo proveedor privado de servicios de aseo prestaría el servicio de manera exclusiva.

<sup>11</sup> Las rutas de recolección selectiva son aquellas donde se recolectan materiales reciclables.

23) se pedía una experiencia mínima de prestación del servicio de aseo en municipalidades con más de 500 mil habitantes o 125 mil suscriptores durante un año continuo, así como un patrimonio neto de \$11,5 millones de pesos colombianos al 31 de diciembre de 2001 (más de 50 mil dólares estadounidenses)<sup>12</sup>.

Para defenderse, la ARB entabló una acción de tutela (amparo) contra el Distrito Capital de Bogotá, en cabeza de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP)<sup>13</sup>, argumentando que en el pliego licitatorio se habían desconocido los derechos fundamentales de la población recicladora al debido proceso, a la igualdad, al trabajo y a la actuación de buena fe<sup>14</sup>. Si bien la acción perdió el caso en las primeras dos instancias (el juzgado y el Tribunal Superior de Cundinamarca, respectivamente), la acción de tutela llegó hasta la Corte Constitucional. En su dictamen (Sentencia T-724 de 2003), la Corte Constitucional se pronunció en favor de la ARB, y le exigió al Gobierno de Bogotá que

[...] en futuras ocasiones incluya acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación de servicios públicos de aseo, debido a que la actividad que ellos desarrollan está ligada con dicho servicio, a fin de lograr condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado, y que por ningún motivo vuelva a reincidir en las omisiones en que incurrió en la Licitación n.º 01 de 2002, respecto de los recicladores de Bogotá (Corte Constitucional. 2003c: Exhortación al Concejo de Bogotá).

Es de resaltarse el énfasis puesto por la Corte en la noción de **acción afirmativa**<sup>15</sup>, la cual se sitúa al centro de la relación entre el Estado y la población recicladora. Esta noción es la base en la que se sustentan los logros jurisprudenciales en favor de esta población que se dieron posteriormente.

En 2002, también se expidió a nivel nacional el decreto reglamentario de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios en lo referente al servicio público de aseo (Decreto 1713 de 2002; vea MINVIVIENDA 2002). En este decreto se establecía que la propiedad de los residuos era del Estado, quien, a su vez, cedía su usufructo a las empresas prestadoras del servicio de aseo (Art. 28). En otras palabras, implicaba que el tomar los residuos dispuestos en espacio público constituía un robo al Estado y a las empresas de recolección de basuras.

La ANR y la ARB se movilizaron para denunciar los efectos de esta normativa que, al igual que las normativas mencionadas antes, restringía la labor de la población recicladora. Para hacer frente a esta amenaza, ambas organizaciones pusieron en marcha una serie de estrategias de movilización y comunicación que resultaron en la corrección de la medida en el Decreto 1505 de 2003 (MINVIVIENDA 2003). En este decreto se derogó el artículo 28, pero sin hacer referencia al tema.

Algunos años después, en 2008, el Congreso de la República expidió la Ley de Comparendos Ambientales (Ley 1259)<sup>16</sup>. En ella se penalizaban la extracción de residuos depositados en el espacio público para su recolección, su transporte en medios no adecuados, y los efectos del mal manejo

<sup>12</sup> A un valor de \$2291,18 pesos colombianos por dólar estadounidense, que era la tasa de cambio representativa del mercado el 31 de diciembre de 2001.

<sup>13</sup> En 2006, la UESP pasó a ser la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP).

<sup>14</sup> El actuar de buena fe se entiende como el principio en donde se asume que las partes involucradas deben estar actuando para el bien y sin intención de dolo.

<sup>15</sup> De acuerdo con la Constitución Política (Art. 13, incisos 2 y 3), las acciones afirmativas son políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos subrepresentados con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural, político o económico que les afectan.

<sup>16</sup> "La finalidad de la presente ley es crear e implementar el Comparendo Ambiental como instrumento de cultura ciudadana, sobre el adecuado manejo de residuos sólidos y escombros, previendo la afectación del medio ambiente y la salud pública, mediante sanciones pedagógicas y económicas a todas aquellas personas naturales o jurídicas que infrinjan la normatividad existente en materia de residuos sólidos; así como propiciar el fomento de estímulos a las buenas prácticas ambientalistas" (Ley 1259, Art. 1).



de la comercialización y clasificación de residuos<sup>17</sup>. Con ello, la ley imponía sanciones a cada una de las fases de trabajo de la población recicladora.

De nueva cuenta, la ARB y la ANR instrumentaron una combinación de estrategias dirigidas tanto al público en general como a quienes formulan las leyes. Para acercarse al público en general, se movilizaron para exponer sus argumentos en los medios de comunicación. Y para hacer frente a los formuladores de esta ley, interpusieron una acción de tutela ante la Corte Constitucional para amparar sus derechos. Su argumento era que la Ley 1259 violaba su derecho al trabajo, al mínimo vital que proviene de la recuperación de residuos reciclables y su comercialización, y al principio de confianza legítima<sup>18</sup>, acunado en el reconocimiento histórico de sus medios de acarreo. Argumentaron también que la ley hacía caso omiso a la exigencia de la Corte Constitucional de desarrollar acciones afirmativas en favor de la población recicladora conforme a lo establecido en las sentencias T-724 (Corte Constitucional 2003c) y C-355 (Corte Constitucional 2003b).

Una vez más, la Corte Constitucional falló en favor de la población recicladora. En la sentencia C-793 de 2009, le recordó al Gobierno nacional que la población recicladora era un grupo que se encontraba en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y, por tanto,

[...] el Estado, no solamente [estaba] obligado a adoptar las acciones positivas que [fueran] necesarias para ayudarles a superar la condición de exclusión social en la que viven, sino que [debía] abstenerse de adoptar medidas que, aunque, con carácter general y abstracto, [pretendieran] impulsar finalidades constitucionalmente legítimas, [tuvieran] un impacto desproporcionado sobre la actividad que, como medio de subsistencia, realizan los recicladores informales, sin ofrecerles de manera

simultánea, alternativas adecuadas de ingreso (Corte Constitucional 2009: numeral 5).

De esta manera, la Corte Constitucional condicionó la aplicación de la Ley 1259 a la existencia real de acciones afirmativas en favor de la población recicladora. En otras palabras, de no existir condiciones que garantizaran la igualdad de oportunidades para este sector, no se podía aplicar lo establecido en la ley.

También en 2009, el municipio de Cali dejó de enviar sus residuos al vertedero de Navarro, en el cual vivían y trabajaban cientos de recicladores y recicladoras. Con el cierre del vertedero, estas personas perderían su única fuente de sustento. La población recicladora del vertedero de Navarro en Cali interpuso una acción de tutela del derecho al trabajo, al mínimo vital y al principio de confianza legítima ante la Corte Constitucional, con apoyo de la organización no gubernamental (ONG) CIVISOL y la ANR. En la Sentencia T-291 de 2009, la Corte Constitucional estableció la necesidad de desarrollar acciones afirmativas integrales en favor de la población recicladora. Dichas acciones debían involucrar no solo a los diferentes estamentos del Gobierno municipal, sino también incluir temas transversales como educación, vivienda, salud, entre otros. La Corte estableció, además, que la población recicladora tenía derecho a crecer como empresaria de los residuos (es decir, a crecer en la cadena de valor) y, por tanto, las soluciones diseñadas para integrarla debían hacerse desde esta perspectiva.

En 2010, en Bogotá, se abrió una licitación para escoger a la empresa operadora del relleno sanitario de la ciudad. Tras analizar los términos de referencia de la licitación e intentar sistemáticamente incidir en ellos, aunque sin éxito, la ARB introdujo un incidente de desacato ante la Corte Constitucional, argumentando que dicha licitación no respetaba las órdenes de la Corte Constitucional promulgadas desde 2003 en favor de la población

<sup>17</sup> Por ejemplo, el mal manejo se refiere a la creación de regueros de basura o el uso de espacios públicos para la selección de materiales, el transporte de los materiales en medios de transporte no reconocidos por la ley, entre otros.

<sup>18</sup> El principio de confianza legítima se refiere a que, si las autoridades ya habían reconocido ciertas prácticas o las habían promovido, no podían dejar de reconocerlas en términos legales. En este caso, la población recicladora y sus medios de trabajo ya habían sido reconocidos por la Corte Constitucional.

recicladora. La Corte Constitucional se pronunció en favor de la población recicladora en el Auto 268 de 2010, en el que la Corte Constitucional estableció también una fórmula de participación para la población recicladora –a través de organizaciones de segundo nivel– en las tecnologías de aprovechamiento de residuos que fueran aprobadas para el relleno sanitario.

Un año después, en 2011, tuvo lugar en Bogotá la licitación para el servicio público de recolección de basuras más cuantiosa hasta entonces en Colombia. Una vez más, la ARB revisó los términos de referencia de la licitación y encontró que la fórmula de inclusión de la población recicladora les exigía una alianza con empresas de recolección de basuras para participar en la prestación de servicios bajo la lógica de áreas de servicio exclusivo.

Ello implicaba la exclusión sistemática de la población recicladora no organizada, así como la vulneración de los territorios de recolección de materiales reciclables de la población recicladora, que, dada la alta segregación socioespacial, tiende a concentrarse en determinadas zonas urbanas<sup>19</sup>. La ARB acudió, por tanto, a la Corte Constitucional.

En el Auto 275 de 2011, la Corte Constitucional dejó sin efecto la licitación. Y dado el incumplimiento de las autoridades de sus órdenes previas, la Corte también estableció lineamientos de política más claros y contundentes en favor de la población recicladora. Este auto retomó los preceptos claves de la jurisprudencia relacionada a los derechos de la población recicladora, y los desarrolló de tal manera que cambió el paradigma del manejo de residuos, así como el papel de la población recicladora dentro de él en Colombia. Por un lado, creó un componente complementario de aprovechamiento dentro del manejo de los residuos, donde se debían reconocer, integrar y remunerar la labor y las aportaciones de la población recicladora. Y por el otro, se invirtió la pirámide de jerarquía en el manejo de los residuos: pasó de concentrarse en la recolección,

transporte y enterramiento de los residuos, al actual manejo de residuos que le da mayor importancia a la reducción y la recuperación de los residuos por encima del enterramiento.

### 1.3 El Auto 275 de 2011: nuevas orientaciones sobre la población recicladora y su papel en el manejo público de los residuos

El Auto 275 retoma la jurisprudencia previa referente a la defensa de los derechos de la población recicladora, y la refuerza en el caso bogotano.

La primera –y más importante– afirmación es la definición de **la población recicladora como sujeto de especial protección del Estado**, no solo por su condición de pobreza y vulnerabilidad, sino por los beneficios de naturaleza ambiental y pública que su labor representa para toda la sociedad.

Al efectuarse procesos de aprovechamiento sobre los residuos sólidos, además de reducir la demanda de materia prima directamente extraída de los ecosistemas, también se logra prolongar la vida útil de los rellenos sanitarios. Por ende, el aprovechamiento repercute directamente en el impacto ambiental del ciclo productivo de una sociedad de consumo (Corte Constitucional de Colombia 2010: Numeral 2.1).

Es decir, el Estado en su conjunto debe adecuar su actuación frente a esta población para transformar estructuralmente las condiciones de pobreza y vulnerabilidad en las que vive. Para hacerlo, debe implementar acciones afirmativas, las cuales, si bien deben ser financiadas y desarrolladas por las autoridades, recaen también sobre toda la sociedad.

Dada la naturaleza del trabajo de la población recicladora y su inscripción en la gestión de los residuos, la Corte dictaminó que la acción afirmativa estructural por excelencia era **su integración, reconocimiento y remuneración como parte de la gestión pública de los residuos**. Por ello ordenó:

<sup>19</sup> En Bogotá, existen zonas que concentran a la población con mayor poder adquisitivo, cuyos patrones de consumo implican la generación de mayor cantidad de residuos reciclables y de mejor calidad, y que son, por lo tanto, más atractivas para la población recicladora.

[...] al Distrito [Capital] definir, con la colaboración técnica de la CRA (Comisión Reguladora de Saneamiento Básico y Agua Potable) –a quien se exhortará para tal efecto–, parámetros especiales que definan cómo serán ofrecidos en la práctica los servicios de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos y, la forma en que la prestación de los mismos deberá ser remunerada, bien a través de la tarifa o bien mediante la fijación de un esquema de precios, de forma que estos componentes sean manejados íntegramente por las organizaciones de recicladores que entren en proceso de regularización (Corte Constitucional de Colombia 2011: Órdenes concretas, numeral 111).

Para definir cómo se daría dicha integración, la Corte reiteró **el derecho de la población recicladora a ser empresaria de los residuos** establecido en la sentencia T-291 de 2009. Con ello determinó que su integración como prestadora de servicios debía hacerse mediante las figuras de la economía solidaria, concebidas por la ley para que las comunidades pudieran participar en este servicio –es decir, cooperativas, precooperativas, asociaciones y corporaciones<sup>20</sup>–. Al ordenar que la población recicladora se constituyera **como prestadora de servicios bajo estas figuras, caracterizadas por su naturaleza asamblearia y redistributiva**, se buscaba garantizar que los beneficios de la integración y remuneración llegaran a todos los recicladores y las recicladoras de base miembros de las organizaciones autorizadas, en lugar de concentrarse en unas pocas personas.

Para efectos de lograr la regularización del servicio de aseo en los componentes de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento, el Distrito podrá hacer uso, entre otras, de la figura legal de “organizaciones autorizadas” para la prestación de servicios públicos domiciliarios, consagradas por el Legislador en el artículo 15, numeral 4 de la Ley 142 de 1994, las cuales en términos de la sentencia C-741 de 2003, no solo pueden prestar servicios a

municipios menores, en zonas rurales y en zonas urbanas específicas, sino competir en cuanto a la prestación de servicios públicos domiciliarios en cualquier lugar del territorio nacional, aspecto al cual fue condicionada la exequibilidad de la citada norma (Corte Constitucional de Colombia, 2011: Órdenes concretas numeral 111).

Para guiar estas acciones, la Corte Constitucional estableció la **gradualidad** como principio rector. La gradualidad era importante para la Corte Constitucional, ya que había constatado la situación de la población recicladora, y le preocupaba el hecho de que el marco normativo existente había sido diseñado para regular **figuras organizativas empresariales formales**, y no población en **informalidad**.

[...] 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** (Corte Constitucional de Colombia 2015: Numeral 7.3. Énfasis añadido).

Citando el Auto 587 de 2015, la Corte Constitucional argumentó en los autos posteriores al 275 de 2011 la necesidad de brindarle garantías a la población recicladora durante la transición a la formalidad, en particular para garantizar el **acceso cierto y seguro al material reciclable para toda la población recicladora**.

Con todo, esta Sala de Revisión, considera necesario enfatizar tanto a la [Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos] UAESP como al resto de entidades que han participado en este proceso, que independientemente del modelo que se adopte, se debe cumplir con las órdenes y criterios contenidos

<sup>20</sup> Entre las figuras de la economía solidaria se incluyen las corporaciones de carácter social.

en las providencias que sobre este asunto han sido proferidas [...] Entre los aspectos más importantes se encuentran la garantía del acceso cierto y seguro al material aprovechable como derecho de los recicladores, la defensa de su trabajo y el principio de progresividad [...] Por consiguiente, cabe resaltar que los modelos de prestación del servicio público domiciliario de aseo **no son un fin en 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 (Corte Constitucional 2015: Numeral 11. Énfasis añadido).

En el apartado anterior, la Corte Constitucional ofrece una orientación fundamental para leer la relación entre el modelo formal preexistente de manejo de residuos (recolección, transporte y enterramiento controlado de basuras en manos de empresas por acciones) y un nuevo modelo que, además de privilegiar el reciclaje, reconoce e integra estructuralmente a la población recicladora y a sus organizaciones como prestadoras de servicios. En otras palabras, la Corte Constitucional establece que el primer modelo debe ser transformado para coexistir con el segundo.

La Corte Constitucional también estipuló que este proceso debía implicar cargas para la población recicladora y sus organizaciones. La principal de ellas era avanzar hacia un proceso de formalización. Los parámetros de dicho proceso debían ser definidos por las autoridades nacionales con competencia en la reglamentación de la prestación de los servicios públicos.

Con ello, la Corte Constitucional aclaró que lo que quedaba por determinar no era si la población recicladora formaba o no parte de la gestión pública de los residuos, sino la forma en la que sería integrada. En otras palabras, lo que faltaba definir era el significado de la formalización de la población recicladora como prestadora de servicios públicos en un marco normativo de privatización y libre competencia, y la forma en que dicho proceso debía desarrollarse.

## 2. El esquema desarrollado por el Gobierno de la Bogotá Humana

En enero de 2012, Gustavo Petro tomó posesión como alcalde del Distrito Capital de Bogotá. En su plan de desarrollo, mejor conocido como “Bogotá Humana 2012-2016”, se incluyó el Programa “Bogotá Basura Cero”, en el que se trazaban las acciones que le permitirían a Bogotá hacer ajustes frente al cambio climático, avanzar hacia la conservación ambiental y generar una cultura de responsabilidad ambiental entre la ciudadanía.

Este programa contenía, a su vez, los siguientes subprogramas de gobierno<sup>21</sup>:

- Estrategia de producción sostenible
- Reducción de residuos generados mediante la sustitución de insumos y productos finales, recuperables o biodegradables
- Reducción de residuos mediante una cultura de separación en la fuente
- Formación y sensibilización de la ciudadanía y usuarios sobre el servicio de aseo a través de campañas masivas sobre los beneficios del reciclaje y la separación en origen y diferenciada de los residuos sólidos
- Regularización y formalización del reciclaje realizado por las empresas integradas y administradas por organizaciones comerciales de población recicladora como parte del servicio de limpieza, [así como] la generación de los procesos de inclusión de esta población (esto último, un punto nodal para el establecimiento del modelo de reciclaje de Bogotá)
- Reducción al mínimo de la disposición final
- Cero residuos de construcción
- Gestión integral de los residuos especiales y peligrosos

Para implementar el programa Bogotá Basura Cero, y cumplir con las orientaciones de la Corte Constitucional, el Gobierno de Bogotá, representado por la UAESP, elaboró el Plan de Inclusión de Población Recicladora. En esta propuesta, se

<sup>21</sup> Para mayores detalles vea Parra 2015: 11.



plantearon seis grandes líneas de acción: 1) la difusión de la propuesta entre toda la población recicladora de la ciudad; 2) la reestructuración del esquema operativo de prestación del servicio de manejo de residuos para integrar el aprovechamiento y a la población recicladora, incluyendo el desarrollo de infraestructura básica y la constitución de empresas dedicadas al reciclaje (que podían incluir a población recicladora); 3) la formalización de toda la población recicladora; 4) la elaboración de políticas que garantizaran una cultura de separación en la fuente por parte de la gente; 5) el desarrollo de rutas de recolección selectiva que cubrieran la totalidad de los usuarios del servicio en la ciudad; y, 6) la garantía de sostenibilidad financiera del modelo.

No obstante, por diferentes razones, el esquema de aprovechamiento de residuos enmarcado en el servicio público de aseo descrito en el párrafo anterior no fue llevado a cabo en su totalidad. Existen diferentes apreciaciones sobre su nivel de cumplimiento, provenientes de las diversas entidades responsables de darle seguimiento, monitoreo y control, y de las evaluaciones hechas por el propio Gobierno distrital. Algunos de los componentes del esquema tuvieron importantes desarrollos; otros no tuvieron avance significativo durante la administración de la Bogotá Humana. Entre ellos, está la **formalización** de la totalidad de la población recicladora (ver Parra 2017: Capítulo 4.2).

El programa original también fue ajustado, y se añadieron nuevas políticas debido a múltiples factores. Primero, las diferencias y resistencias a varias de las propuestas del plan de inclusión por parte de varias de las organizaciones de población recicladora más representativas hicieron necesaria una negociación que resultó en modificaciones al plan original. Segundo, la alta rotación en la dirección de la UAESP –en cuatro años hubo seis directores– dio lugar a múltiples propuestas y reinterpretaciones sobre el tema, no armonizadas entre ellas. Y tercero, la evolución de la iniciativa de remunicipalización del servicio de recolección,

transporte y enterramiento de basuras, y la persecución política de la que fue víctima el alcalde a raíz de ella (Cfr. Samson, Parra y Abizaid 2014).

En la línea histórica de la lucha por el reconocimiento de la población recicladora es preciso reconocer que el Gobierno de la Bogotá Humana realizó acciones importantes para cumplir con las órdenes de la Corte Constitucional.

1. Desarrolló un censo de la población recicladora, cuya innovadora metodología e instrumentación –que combinaba técnicas cuantitativas con herramientas de reconocimiento cualitativo– permitieron capturar la realidad de esta población mientras trabajaba. Esto cimentó el desarrollo de un sistema post-censal que permite actualizar permanentemente la información sobre esta población. El censo permitió identificar, así mismo, las bodegas de reciclaje.
2. Organizó varias campañas para promover la separación en la fuente, las cuales incluían la visibilización de la población recicladora como gestora de los residuos reciclables.
3. Puso en marcha un importante proceso de sustitución de vehículos de tracción animal (carretas movidas por caballos) como medio de acarreo. Se reemplazaron más de 2800 de estos vehículos por alguna de las siguientes opciones: vehículos motorizados de diferentes capacidades de carga<sup>22</sup>; apoyos para planes y capital semilla<sup>23</sup> para montar un negocio diferente; o la cuota inicial para una vivienda de interés prioritario.
4. Se asignaron y/o reconocieron algunas rutas de recolección selectiva a/de organizaciones de población recicladora.
5. Y, más importante aún, el Gobierno de la Bogotá Humana desarrolló un esquema que permitió registrar, reconocer **y remunerar** el servicio de recolección, transporte y aprovechamiento de residuos reciclables realizado por la población recicladora.

<sup>22</sup> En el proceso de sustitución, si dos o más carreteros se aliaban, podían obtener un vehículo compartido de mayor capacidad de carga.

<sup>23</sup> El capital semilla es un capital que se otorga para comenzar emprendimientos.

El esquema de reconocimiento y remuneración de la población recicladora fue resultado de la negociación entre el Gobierno y una importante coalición de organizaciones de población recicladora lideradas por la ARB y algunos actores aliados, incluyendo a organizaciones de pequeños bodegueros. La negociación fue entablada a raíz de las inconformidades de los grupos en la coalición con las implicaciones de varias de las propuestas del Gobierno y de los pocos avances en la implementación del plan de inclusión a diciembre de 2012.

Para abordar esas cuestiones, la administración distrital conformó un equipo técnico. Dicho equipo retomó las posturas y preocupaciones de la coalición liderada por la ARB. También tuvo en cuenta los avances y las dificultades de la propuesta de remunicipalización del servicio público de recolección de basuras, y encontró una fórmula legal que sirvió para definir un esquema operativo que permitiera reconocer y remunerar a la población recicladora.

La propuesta para el esquema de aprovechamiento del equipo técnico quedó plasmada en el Decreto municipal 564 de 2012. Y, puesto que el primer informe del censo de la población recicladora ya estaba terminado, el Gobierno ya estaba listo para poner en marcha el esquema de manera inmediata. Es decir, el Gobierno ya había identificado al universo de población recicladora que sería considerada como prestadora del servicio y que se beneficiaría del esquema de reconocimiento y remuneración por los servicios de aprovechamiento.

El esquema tuvo en cuenta los lineamientos contenidos en los autos y las sentencias de la Corte Constitucional, y utilizó la figura de **productores marginales de bienes y servicios públicos**<sup>24</sup>, contenida en la Ley 142 de 1994, para incluir a la población recicladora como persona prestadora de servicios públicos.

El diseño del esquema respetó la exigencia de las organizaciones de población recicladora de que se reconociera su situación inicial, los diferentes niveles organizativos que tienen sus organizaciones, así como sus necesidades en las políticas de integración. También tomó en cuenta su exigencia de que se tomara en cuenta la cadena de valor del aprovechamiento existente, en la que ya participaban. En otras palabras, el esquema operativo no introdujo cambios estructurales en la forma en que la población recicladora tradicionalmente venía desarrollando su oficio.

El esquema sí incluyó una modificación al plan original. En lugar de reemplazar las 1500 bodegas que existían con 60 parques grandes de reciclaje, se habilitaron 250 bodegas de intermediarios y de población recicladora como centros de pesaje y registro del servicio de aprovechamiento de residuos<sup>25</sup>.

Para cumplir con lo ordenado por la Corte Constitucional –y en ausencia de una normativa de la CRA–, el Gobierno distrital de Bogotá estableció una estructura de pago por el servicio de aprovechamiento recurriendo a los recursos legales que existían, enmarcando también su actuar dentro de su objetivo de remunicipalizar los servicios de aseo (Decreto municipal 564). Dentro de dicha estructura, se remuneraría a la recicladora o al reciclador por cada kilo de residuos que recolectara, transportara y reciclara de manera equivalente a la forma en la que se remuneraba a las empresas privadas o públicas por la recolección, transporte y enterramiento de residuos. Este pago sería individual y no a través de las organizaciones de población recicladora. Esto se estipuló así, en gran medida, porque las organizaciones consideraban que antes de embarcarse en el manejo de dineros públicos, era preciso fortalecerse aún más en los planos administrativo, contable y operacional.

Para participar y ser remunerada a través del esquema de pago,<sup>26</sup> se le facilitó el acceso a servicios bancarios a la población recicladora –algo que

<sup>24</sup> Los productores marginales de bienes y servicios públicos, según la Ley 142 de 1994, son definidas como “[...] las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos” (Art. 15, numeral 12); es decir, son personas prestadoras de servicios públicos.

<sup>25</sup> Las bodegas ya habían sido identificadas previamente en el censo.

<sup>26</sup> Este era un segundo ingreso, esta vez concepto de la prestación de servicios de aprovechamiento.

en el pasado había estado fuera de su alcance–, siempre y cuando estuviera incluida en el censo y registrara sus materiales en los centros autorizados para tal efecto por el Gobierno de la ciudad.

Es importante mencionar que el Gobierno de la Bogotá Humana estaba motivado a realizar un cambio estructural en el manejo de residuos, donde la pieza central era la remunicipalización del servicio de aseo frente al servicio procurado por las empresas de recolección de basuras. Es por

ese objetivo que estuvo abierto a avanzar en el reconocimiento e inclusión de la población recicladora. No obstante, este esquema desarrollado en 2012 tenía un carácter transitorio, ya que fue implementado antes de que existiera la normativa nacional sobre el aprovechamiento de residuos que había exigido la Corte Constitucional en el Auto 275 de 2011.

Haciendo una evaluación de este esquema, se puede decir que tuvo logros innegables y significativos.

### Cuadro 1. Esquema de reconocimiento, integración y remuneración de la población recicladora de la Bogotá Humana

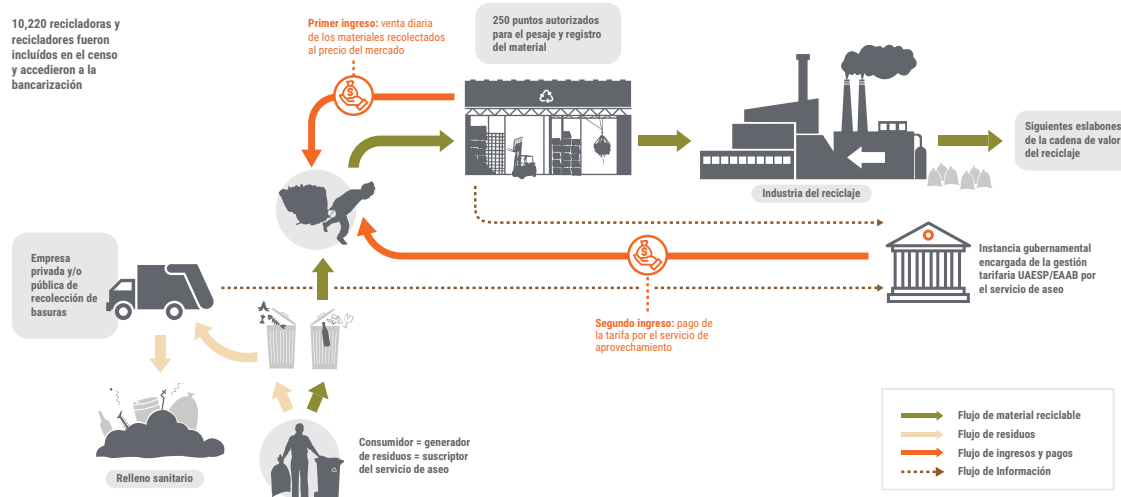
Para beneficiarse del esquema, las y los recicladores –organizados o no– **que estuvieran en el censo** podían continuar con sus hábitos de recolección y comercialización. Sin embargo, para que sus contribuciones fueran registradas dentro del esquema de pagos, debían llevar el material reciclable recuperado a una de las 250 **bodegas habilitadas** para realizar su pesaje y **registro en las planillas oficiales**.

Si así lo decidían, después de dicho registro, podían **vender ahí los materiales recuperados** y recibir en ese momento el pago por la cantidad de material vendido a su valor comercial como lo hacían antes (primer ingreso). Sin embargo, también tenían la opción de pesar los materiales en la bodega sin comercializarlos<sup>27</sup>.

El registro diario en la planilla oficial de las cantidades y los tipos de materiales recuperados por cada recicladora o reciclador era la constancia de la prestación del servicio. Para hacer un balance de la cantidad de materiales recuperados en kilogramos que fueron transportados y vendidos por cada individuo reciclador (organizado o no) que estaba incluido en el esquema, la UAESP centralizaba y sistematizaba las planillas.

Con base en esa información, cada dos meses, la UAESP hacía un balance de lo recogido y reportado en el sistema por cada individuo reciclador, y le remitía el pago equivalente por el servicio prestado en su cuenta bancaria personal.

### Sistema transitorio de remuneración del aprovechamiento de residuos de la Bogotá Humana



Fuente: Adaptación del diagrama con el mismo nombre, en Parra 2019.

<sup>27</sup> Sin embargo, esto generó problemas después. En ausencia de un monitoreo y control del sistema por parte de las autoridades, en algunos casos se dieron serios problemas de trazabilidad de los residuos.

Fue la primera acción estructural de cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional en favor de la población recicladora.

Para demostrarlo, las cifras finales son contundentes: entre marzo de 2013 y diciembre de 2015, 10 220 recicladoras y recicladores recibieron más de \$29 millones de dólares estadounidenses por sus servicios. Estos recursos sirvieron para mejorar sus ingresos familiares y les permitieron tener mejores niveles de vida.

No obstante, el esquema también tuvo fallas importantes, como la falta de un sistema sólido de monitoreo y control. Sin embargo, una de sus principales fallas se encuentran en que el esquema desincentivaba los procesos organizativos de la población recicladora, lo cual sucedía por dos factores. Por un lado, se remuneraba a las y los recicladores de manera individual en vez de hacerlo a través de las organizaciones de población recicladora. Por el otro lado, las autoridades municipales no cumplieron ni con su responsabilidad de apoyar a las organizaciones de la población recicladora en la consecución y/o consolidación de sus capacidades administrativas y operacionales ni de crear un programa complementario para organizar sólidamente a las y los recicladores independientes.

Peor aún, durante el último año del Gobierno de la Bogotá Humana, la UAESP quiso retomar el plan de inclusión original, que ya había sido criticado anteriormente por las organizaciones de población recicladora. En ese proceso, optó por perseguir y difamar a las y los líderes y a las organizaciones de población recicladora que expresaban serios reparos o se oponían a ese plan, mientras generaba beneficios para las organizaciones que la respaldaban. Con estas acciones, además de poner indirectamente en peligro la vida de líderes de recicladoras y recicladores opositores a la propuesta de la administración, el Gobierno polarizó, fragmentó y enfrentó entre sí a las organizaciones de población recicladora.

La normativa sobre la prestación del servicio de aprovechamiento creada posteriormente generó cambios en la forma en que la población

recicladora se integraría a la gestión de los residuos y estableció la ruta de formalización para que esta población se convirtiera en prestadora de servicios públicos en Colombia.

## **Segunda parte. Armonización normativa para la integración de la población recicladora como prestadora del servicio público de reciclaje**

### **3. Desarrollo de la normativa nacional**

#### **3.1 La lógica del servicio público de aseo hasta 2012**

Las órdenes de la Corte Constitucional en favor del reconocimiento y la remuneración de la población recicladora como prestadora del servicio de reciclaje crearon un cambio estructural significativo. Para poder entender la magnitud de dicho cambio es preciso revisar la lógica de la prestación del servicio de recolección de basuras que existía hasta 2012.

Como se mencionó anteriormente, la prestación de servicios públicos en Colombia se basa en el principio de libre competencia establecido en la Constitución Política de Colombia. Este principio establece que la calidad, eficiencia, cobertura y frecuencia en la prestación de los servicios públicos se logra mediante la competencia de oferentes. Es en la diversidad de ofertas que el suscriptor del servicio (es decir, el usuario) podrá elegir la mejor opción.

Este principio, profundizado en la Ley 142 de 1994, ha privilegiado la provisión de servicios públicos por parte de empresas por acciones, bajo el supuesto de que cuentan con la estructura y lógica de funcionamiento más adecuada para actuar en un contexto de competencia en el mercado. De acuerdo con esa ley, los Gobiernos municipales son los garantes de la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, los municipios solo deben prestar directamente el servicio en donde



no existan dichas empresas; en particular, cuando se trate de una situación de baja rentabilidad o se demuestre que sería la opción más eficiente y económica para el suscriptor.

Este principio de competencia que existe entre los prestadores de servicios públicos u oferentes para obtener suscriptores ha sido aplicado en particular en los servicios públicos que no son **monopolios naturales**<sup>28</sup>. Hay otro tipo de servicios en los cuales la operatividad de la producción, distribución o provisión del servicio dificultan la libre confluencia de oferentes (p. ej., el servicio de agua potable y alcantarillado). Estos servicios son de naturaleza monopólica.

El servicio público de recolección, transporte y disposición de basuras entra dentro del principio de libre competencia de oferentes por los suscriptores. No obstante, por su operatividad y las economías de escala necesarias, se encuentra en un lugar intermedio, con tendencia a crear monopolios u oligopolios naturales. Por razones de rentabilidad y eficiencia del servicio se asume que no es deseable que diferentes empresas recolectoras de basura compitan por cada suscriptor del servicio, ya que podrían perder economías de escala al tener rutas superpuestas o semejantes, y/o incurrir en los mismos costos directos de operación tan solo para recolectar un porcentaje del total de los residuos producidos en un área determinada.

Por este condicionamiento del mercado, el servicio público de aseo opera bajo una lógica de competencia regulada. En otras palabras, el Estado actúa para corregir las condiciones del mercado para garantizar la eficiencia que se esperaría se diera en un escenario de libre competencia.

[...] “el regulador actúa como un sustituto del mercado, tomando algunas de las funciones de un competidor”; en este sentido, se intenta controlar el monopolio natural para que este se comporte esencialmente de la misma forma en que lo haría si estuviese libre de regulación, pero sujeto a las fuerzas competitivas del mercado (Helm 1994, citado y comentado por Tabarquino 2011: 48).

La regulación específica del servicio de aseo consistió en determinar controles para la conducta de las organizaciones prestadoras de servicios para garantizar el interés y bienestar de la sociedad. Para ello, se ha recurrido a la regulación de precios desde la Resolución 151 de la CRA. Su objetivo era evitar prácticas de explotación, tanto de los prestadores hacia los usuarios, como del Estado hacia los prestadores. Así, se estableció una estructura tarifaria que le permitía a las empresas recolectoras de basura cobrar el precio máximo por el servicio permitido por la ley.

También se establecieron las **áreas de servicio exclusivo** como una alternativa para regular la competencia en algunos municipios. Así, el municipio se dividía en zonas que eran asignadas en exclusividad a un oferente. La competencia se daba, entonces, no en la interacción con el usuario para ofrecer el servicio, sino en el proceso licitatorio para la asignación de los contratos para las empresas recolectoras de basuras que atenderían estas zonas<sup>29</sup>.

Este modelo de tarifa techo no produjo una reducción de las tarifas para los suscriptores. Al contrario, el 78% de las empresas de servicios públicos de aseo se acogieron al precio techo (presentación de la CRA en 2011). Esta distorsión no fue corregida en las resoluciones de la CRA 351 y 352 de 2005, emitidas posteriormente.

<sup>28</sup> Es decir, aquellos servicios, en los que, por su naturaleza, varios oferentes pueden converger y competir por los clientes y/o usuarios del servicio casi de manera espontánea. Tal es el caso de los servicios de telefonía móvil.

<sup>29</sup> Si bien las áreas de servicio exclusivo se establecen normativamente en la Resolución 151 de 2001, en realidad el servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos en Bogotá ya funcionaba bajo esa lógica desde 1994.

A partir de estas normativas de la CRA, se establecieron los costos del servicio de aseo que estarían incluidos en la ecuación tarifaria utilizada para calcular el cobro a los suscriptores, entre los que se incluyen:

- **Comercialización y manejo del recaudo.** Es decir, los costos relativos a la facturación del servicio y sus implicaciones en términos de información a los usuarios<sup>30</sup>.
- **Barrido y limpieza.** Este componente se mide en kilómetros de cuneta.
- **Recolección y transporte de los residuos.** Se refiere a los costos relativos a la recolección y al transporte de cada tonelada de residuos desde un centroide<sup>31</sup> de recolección hasta un radio de 20 km.
- **Transporte por tramo excedente** (solo cuando se requiera). Este componente se refiere a los costos de transporte de los residuos desde los límites del área de prestación (20 km a la redonda del centroide) hasta el sitio de disposición final.
- **Disposición final.** Incluye los costos relativos a la disposición de residuos en relleno sanitario. Para impulsar esquemas regionales de disposición final, la estructura de costos establecida estipulaba que el costo de la disposición sería menor a mayor cantidad de toneladas dispuestas y, por tanto, la tarifa para los suscriptores sería menor también.
- **Incentivos al aprovechamiento.** En este componente se hace un reconocimiento de los ahorros en costos de disposición final obtenidos mediante actividades de aprovechamiento de residuos de los prestadores de este servicio, siempre y cuando ello no signifique afectar la tarifa del suscriptor.

La recolección y transporte era el componente más costoso del sistema (aproximadamente un

70% de la tarifa de aseo); seguida por la disposición final, y los componentes de comercialización y manejo de recaudo. Los incentivos al aprovechamiento de residuos nunca fueron lo suficientemente atractivos como para formalizar el servicio, por lo que siguió siendo realizado de manera informal por la población recicladora, sin que su labor fuera reconocida o remunerada. A pesar de ello, su trabajo resultaba en importantes ahorros al servicio de manejo de residuos, ya que canalizaba entre el 11 y el 16% de los residuos, según el *Estudio Nacional de Reciclaje* (Aluna Consultores Limitada 2011). Estos beneficios fueron capitalizados por las empresas de recolección de basuras.

Como se puede apreciar, el reto de armonización normativa provenía del hecho de que las autoridades nacionales tenían que reconciliar aquel esquema atendido por empresas por acciones, que recompensaba la producción sostenida y, preferentemente, incremental de residuos, con uno nuevo donde se reconocía el rol de la población recicladora y la importancia del aprovechamiento de los residuos en la prestación del sistema del servicio público de aseo. En particular, las autoridades nacionales debían regular la forma en la que la población recicladora sería reconocida e integrada formalmente como prestadora de servicios, y en la que el componente del aprovechamiento sería remunerado dentro de la estructura tarifaria del servicio de aseo.

### 3.2 Armonización normativa (2013 -2016)

La nueva normativa nacional sobre aprovechamiento es el resultado de una combinación de factores que incluyen tanto el cúmulo de pronunciamientos de la Corte Constitucional en favor de la población recicladora como el interés del Gobierno colombiano de ingresar a la OCDE<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Se refiere a la información sobre los costos, desglosados en cada una de las partes del servicio que debe ser compartida con los suscriptores dentro de la factura para el cobro de los servicios públicos. Se trata de un ejercicio de transparencia que se les exige a los proveedores de servicios públicos.

<sup>31</sup> "El centroide es el [p]unto identificado con coordenadas que representa el sitio donde se concentra la producción de residuos del (área de provisión de servicios), desde el cual se estima la distancia al sitio de disposición final". (Resolución CRA 720 DE 2015, Art. 1)

<sup>32</sup> Para hacerlo, como prerrequisito, Colombia debía aumentar sus tasas de reciclaje y armonizar sus normas en la materia con respecto a las normas existentes en el resto de los países miembros de la OCDE.

Las normativas más relevantes que se han elaborado desde 2013 son las siguientes.

El **Decreto nacional 2981 de 2013**<sup>33</sup>, expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MINVIVIENDA), fue la primera política pública a nivel nacional en establecer lineamientos para la operación del servicio de aseo en Colombia, ahora formado por dos componentes: la recolección de basuras y el componente complementario de aprovechamiento. En el decreto se reflejaban tanto las nuevas orientaciones en la materia como muchos aspectos del esquema de manejo de residuos anterior. En balance, este decreto ratificaba la preponderancia del principio de **libre confluencia de actores** en la prestación del servicio de aprovechamiento de residuos, desconociendo en la práctica el **régimen especial** constituido por las órdenes de la Corte Constitucional.

Por ejemplo, en el decreto, se define **recicla-dor** como

[...] la persona natural o jurídica que se ha organizado de acuerdo con lo definido en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 y en este decreto para prestar la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos (MINVIVIENDA 2013: Definiciones).

Tanto en la definición de reciclador como en el ámbito de operación, el decreto extendía las normativas del esquema de aseo al componente de aprovechamiento. Con ello se equiparaba al individuo reciclador con cualquier otra persona prestadora de servicios según lo establecido en la Ley 142 (fuera empresa, organización comunitaria u otra entidad autorizada para ejercer esta actividad). Por tanto, permitía que otros actores compitieran con la población recicladora por el reciclaje. Lo mismo se observaba en el ámbito de aplicación, ya que establecía que tanto las personas prestadoras de servicios aprovechables como las de servicios no aprovechables debían ser sujeto de regulación.

No obstante, el decreto también tiene grandes aciertos. Primero, el planteamiento de que el **aprovechamiento de residuos** debía ser un componente complementario real al servicio público de aseo. Segundo, que la planeación del aprovechamiento debía ser llevada a cabo participativamente en cada municipio con la dirección de la autoridad municipal, a quien se le exigió retomar el control del servicio<sup>34</sup>. Con ello, el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) retomó su lugar como herramienta programática para la gestión de residuos en los municipios. Y, tercero, el reconocimiento de la necesidad de incorporar y fortalecer permanente y progresivamente las acciones afirmativas en favor de la población recicladora en el PGIRS y en planes y políticas municipales.

El decreto introdujo, además, de manera nominal la jerarquía en el manejo de los residuos conforme a los siguientes criterios.

1. Reducción en el origen
2. Aprovechamiento
3. Disposición final de los residuos generados que no puedan ser aprovechados

Esta jerarquía es fundamental, ya que la pirámide había privilegiado la recolección y el transporte para la disposición final de los residuos, y percibía que toda iniciativa que canalizara los residuos de otra forma atentaba contra la rentabilidad del servicio de aseo.

La **Resolución 754 de 2014**<sup>35</sup> (MINVIVIENDA y MINAMBIENTE) profundizó el papel fundamental del PGIRS. La resolución también estableció la forma en la que los PGIRS debían reflejar la participación de la población recicladora, el peso del componente de aprovechamiento y las responsabilidades de las municipalidades en lo que respecta a las acciones afirmativas en favor de la población recicladora.

<sup>33</sup> Compilado luego en el Decreto Nacional 1077 de 2015.

<sup>34</sup> Hasta ese entonces, las alcaldías delegaban la provisión del servicio a las empresas de recolección de basuras.

<sup>35</sup> Esta resolución también se encuentra compilada en el Decreto Nacional 1077 de 2015.

Lo más importante de esta resolución es que plantea la inclusión de la población recicladora y las acciones afirmativas estructurales necesarias para hacerlo dentro de un programa estructural del PGIRS.

El Decreto 2981 de 2013 y la Resolución 754 de 2014, junto con otras normativas similares, fueron recopilados y ajustados por el **Decreto nacional compilatorio 1077 de 2016**<sup>36</sup>.

En la **Resolución 720 de 2015**, la CRA finalmente estableció una fórmula de remuneración para el aprovechamiento como componente del servicio público de aseo en cumplimiento con las órdenes de la Corte Constitucional. Esta fórmula igualó el servicio de recolección, transporte y aprovechamiento de residuos al servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos no aprovechables<sup>37</sup>.

Sin embargo, la normativa más significativa para la población recicladora es el **Decreto Nacional 596 de 2016** (MINVIVIENDA 2016), en donde se establecen los requisitos exigidos a las personas prestadoras del servicio público de aprovechamiento y la ruta de formalización para las organizaciones de población recicladora que busquen reconocimiento como prestadoras del servicio público de aseo en el componente de aprovechamiento.

En concreto, el decreto responsabiliza a los municipios de formular y/o ajustar el PGIRS y de asegurar la participación de la población recicladora en su elaboración. Para garantizar esta participación en la prestación del servicio público de aprovechamiento de manera organizada y coordinada, es preciso que los municipios formalicen a la población recicladora de oficio, teniendo en cuenta sus diferentes niveles organizacionales.

El decreto también establece que para ser reconocido como prestador del servicio público de aprovechamiento se debe prestar integralmente el servicio. En otras palabras, el prestador debe: 1) recolectar residuos aprovechables; 2) transportar los materiales a la estación de clasificación y aprovechamiento (ECA); y 3) clasificar y pesar los residuos en la ECA<sup>38</sup> (MINVIVIENDA 2016: Art. 2.3.2.5.2.1.5).

Haciendo un balance de este decreto, hay varios aspectos que deben destacarse. Primero, es el primer decreto nacional que hace referencia a la jurisprudencia en favor de la población recicladora.

Segundo, el decreto utiliza una definición de **reciclador** que sí considera las particularidades sectoriales de esta población.

## Cuadro 2. Obligaciones indelegables de las autoridades municipales según la Resolución 754 de 2014

1. Formular y desarrollar el PGIRS.
2. Definir las áreas para la localización de estaciones de clasificación y aprovechamiento (ECA) de residuos.
3. Adoptar medidas para incentivar procesos de separación en la fuente, de recolección selectiva, de acopio y de reciclaje de residuos.
4. Formalizar a la población recicladora de oficio<sup>39</sup>, para que participe de manera organizada y coordinada en la prestación del servicio público de aprovechamiento de acuerdo con lo previsto en la regulación vigente.
5. Adoptar y fortalecer las acciones afirmativas en favor de la población recicladora.
6. Actualizar el censo de la población recicladora en su territorio, e identificar y carnetizar a las y los recicladores. Ello con el fin de identificar a la población objetivo y focalizar las acciones afirmativas en favor de esta población vulnerable.

<sup>36</sup> Un decreto compilatorio recopila todas las regulaciones sobre un tema en específico para fines de coherencia normativa.

<sup>37</sup> En la fórmula también se incluyó un porcentaje destinado al fortalecimiento operativo de las organizaciones de población recicladora.

<sup>38</sup> Esto último ha representado un reto y, en ocasiones, un obstáculo para las organizaciones de población recicladora que no tienen un centro de acopio propio.

<sup>39</sup> Un reciclador o recicladora de oficio es quien se dedica principalmente a la labor del reciclaje, actividad de la cual obtiene su sustento.



“Reciclador de oficio” es la [...] Persona natural que realiza de manera habitual las actividades de recuperación, recolección, transporte, o clasificación de residuos sólidos para su posterior reincorporación en el ciclo económico productivo como materia prima; que deriva el sustento propio y familiar de esta actividad (MINVIVIENDA 2016: Definiciones, numeral 36).

Tercero, establece el **reconocimiento de la labor de la población recicladora de oficio como prestadora del servicio público de aprovechamiento** como principio rector del proceso de formalización.

Cuarto, instruye la colaboración entre los usuarios del servicio de aseo, la población recicladora, las empresas recolectoras de basuras y otros actores.

Quinto, establece que la formalización de las y los recicladores de oficio como personas prestadoras de servicios de aprovechamiento debe ser progresiva. Dicho proceso debe hacerse en ocho fases a

lo largo de un plazo de cinco años, contados a partir de que la organización de población recicladora se inscriba en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos (RUPS)<sup>40</sup>.

Sexto, establece que los usuarios del servicio deben separar y presentar adecuadamente los residuos, y les prohíbe pedir contraprestación alguna por entregar los residuos reciclables.

Séptimo, y el aspecto más importante, el decreto define las responsabilidades de las autoridades municipales en el proceso de acompañamiento de la población recicladora durante el proceso de formalización, así como en la generación de un entorno favorable para lograrlo. Esto es de particular importancia porque, como se evidenciará más adelante, se trata de un punto nodal que puede servir para hacer contrapeso a algunas de las contradicciones contenidas en el decreto.

Octavo, gracias al trabajo de incidencia de la ANR, la versión final del decreto no incluyó la segmentación de la prestación del servicio de

### Cuadro 3. Responsabilidades de los municipios según el Decreto nacional 596 de 2016

1. Actualizar el censo de población recicladora en su territorio para identificar su magnitud y situación, y focalizar acciones afirmativas en su favor.
2. Incluir un programa de inclusión de población recicladora en el PGIRS que contenga:
  - Capacitaciones para la población recicladora de oficio reconocida en el censo (línea de base y actualizaciones) que incluyan:
    - Formaciones sobre las figuras organizativas para prestar servicios de aseo contempladas en la Ley 142.
    - Capacitaciones en aspectos administrativos, comerciales, financieros, técnicos y operativos de la prestación de servicios públicos de aseo en el componente de aprovechamiento, así como sobre estructuras organizacionales y de emprendimiento empresarial.
    - Asesorías técnicas y operativas para el manejo integral de residuos sólidos aprovechables y la generación de valor agregado.
3. Apoyos para la formalización de la población recicladora de oficio que tome en cuenta los diferentes niveles de vulnerabilidad que existen entre sus miembros, los cuales deben ser identificados en el censo del PGIRS. Los avances en las metas de formalización deben ser evaluados anualmente.
4. Las intervenciones y acciones afirmativas de los municipios que no estén incluidas en la prestación del servicio de aseo deben ser presupuestadas e incorporadas dentro del plan financiero del PGIRS y del Plan de Desarrollo Municipal. (MINVIVIENDA 2016: Art. 2.3.2.5.5.1. Responsabilidades de los entes territoriales).
5. Dotar de infraestructura y equipo a las organizaciones de población recicladora, bajo condición, para la prestación de servicios de aprovechamiento. Estos no podrán ser usados para costo de mantenimiento, sostenimiento y operación de equipos e infraestructura (MINVIVIENDA 2016: Art. 2.3.2.5.5.2).

<sup>40</sup> El **Decreto 276 de 2016** aborda con mayor detalle los requisitos de cada una de las ocho fases, así como el calendario en el que tienen que cumplirse.

aprovechamiento en áreas de servicio exclusivo<sup>41</sup>, y reconoció los medios de transporte que utiliza comúnmente la población recicladora. Con ello se evitó que se afectara la territorialidad de la población recicladora y sus medios de trabajo.

No obstante, el decreto contiene también puntos preocupantes, en particular, el lenguaje utilizado en la sección referente a su aplicación. Alejándose de la definición circunscrita de **reciclador** plasmada en la sección de definiciones, cuando el decreto se refiere a la operatividad, utiliza el término “personas prestadoras del servicio de aprovechables” para denotar a quienes pueden prestar el servicio público de aprovechamiento. Con ello, abre la posibilidad a que otros actores ajenos a la población recicladora presten servicios de aprovechamiento –incluyendo a empresas de recolección de basura y empresas de logística<sup>42</sup> de residuos– que cuentan con más recursos tecnológicos, logísticos, económicos, de infraestructura y de mercadeo.

Esto ha creado tensiones. Si el decreto es leído de esa manera y no se tiene en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional en favor de la población recicladora, podría implicar el desplazamiento de esta población –organizada o no– por esos otros actores. Esto significa también que, tanto para formar parte de este sistema y acceder al pago por el servicio de aprovechamiento en el corto y mediano plazo como para seguir teniendo acceso a los materiales reciclables en el largo plazo, la población recicladora independiente deberá, necesariamente, organizarse.

Otro punto preocupante es que el decreto estipula una serie de requisitos sumamente exigentes que solo pueden cumplir las organizaciones más

consolidadas, y solo con mucho trabajo. Para las organizaciones más frágiles esos requisitos son difícilmente abordables, y para la población recicladora no organizada son casi imposibles de cumplir<sup>43</sup>.

### 3.3 Debate sobre el aprovechamiento

Establecida en 2014, la **Alianza para el Reciclaje Inclusivo** –parte de la Iniciativa Regional de Reciclaje (IRR)–, ha sido un escenario estratégico en el debate sobre el aprovechamiento de los residuos en Colombia. Esta iniciativa, que reúne al Gobierno nacional<sup>44</sup>, a la ANR, a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)<sup>45</sup>, y a ONG internacionales y nacionales<sup>46</sup>, si bien no actúa como generadora de políticas públicas, les ha permitido a todos los participantes presentar sus posturas en el debate sobre el tema.

En este escenario, la ANR y entidades aliadas han podido **acercar** a las autoridades nacionales a la realidad de la población recicladora y de sus organizaciones, presentar sus profundas preocupaciones sobre los impactos negativos de las políticas públicas orientadas hacia la población recicladora, y proponer alternativas de políticas afines a las necesidades de la población recicladora.

## 4. La ruta de la formalización a partir de 2016 según el Decreto nacional 596

### 4.1 La prestación de servicios por parte de las organizaciones de población recicladora

Para recapitular, para la Corte Constitucional, el reconocimiento, la integración y la remuneración

<sup>41</sup> Según el análisis de la ANR, el establecimiento de áreas de servicio exclusivo para cada organización prestadora del servicio llevaría a un acceso desigual e inequitativo a los residuos reciclables entre las organizaciones de población recicladora, por un lado; y entre las organizaciones y las y los recicladores independientes, por el otro.

<sup>42</sup> Dentro de la cadena de valor, las empresas de logística de residuos se encuentran entre la recolección y comercialización de los residuos. Son figuras empresariales que buscan residuos postindustriales y a los grandes generadores de residuos. Por lo general, establecen relaciones transaccionales para adquirir los residuos reciclables, sea mediante la compra al generador, o mediante el intercambio de bienes o servicios directos.

<sup>43</sup> Esto será analizado en la siguiente sección.

<sup>44</sup> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Comercio.

<sup>45</sup> La ANDI aglutina a los representantes de la industria del aprovechamiento y a Acoplásticos.

<sup>46</sup> Estas organizaciones han apoyado a las organizaciones de población recicladora e incluyen a organizaciones como WIEGO y AVINA, y organizaciones nacionales como Fundación Familia y CEMPRE Colombia. Estas ONG han dado apoyo a las organizaciones de población recicladora.

de la población recicladora en su calidad de prestadora del servicio público de aprovechamiento de residuos constituía la **acción afirmativa estructural** en su favor. Sin embargo, en la interpretación del Gobierno nacional, este proceso de integración debía hacerse a través de organizaciones que cumplieran con los requisitos establecidos para las **personas prestadoras de servicios públicos**.

Por tanto, en este proceso, el primer paso es identificar mediante un censo a las personas que serán los sujetos de las acciones afirmativas y que, conforme a lo establecido por la Corte Constitucional, deben ser sujetos de especial protección del Estado. En otras palabras, se debe identificar a **las y los recicladores de oficio**, es decir, a las:

[...] personas naturales (no jurídicas), que realizan de manera habitual las actividades de **recuperación, recolección, transporte o clasificación de residuos sólidos** para su posterior reincorporación en el ciclo económico productivo como materia prima; y que **deriva el sustento propio y familiar de esta actividad** (MINVIVIENDA 2016: Recicladores de oficio. Énfasis añadido).

En el censo también se deben identificar las características de la población recicladora y su pertenencia –o no– a formas organizativas.

Con esa información, los municipios tendrán información sobre el universo poblacional y las necesidades organizacionales y productivas de cada subsector de la población recicladora en sus circunscripciones. Con ello, las alcaldías municipales deben formular planes, programas y proyectos de acompañamiento para la consolidación y el crecimiento de toda la población recicladora. Dichos planes, programas y proyectos deben ser enmarcados en el PGIRS y en su plan de desarrollo. **Estos planes, sin embargo, no constituyen en sí mismos el proceso de formalización**; son más bien una plataforma para alcanzarlo.

Según la normatividad, **la formalización de la población recicladora** consiste en el cumplimiento y

la adopción de requisitos y capacidades por parte de sus organizaciones para ser reconocidas como prestadoras del servicio público de aprovechamiento de residuos. Es decir, la **formalización** de la población recicladora presupone simultáneamente su reconocimiento y acreditación, a título individual, en un censo, como miembro de un sector específico, y su pertenencia a –o su constitución en– organizaciones formales de la economía solidaria. Independientemente de las responsabilidades de las autoridades municipales en el acompañamiento especializado de la población recicladora, estipuladas en las normativas, el proceso de reconocimiento formal de las organizaciones de población recicladora como prestadoras de servicios solo puede efectuarse hasta que se ha alcanzado un nivel organizativo.

Esto representa un sesgo inicial crítico y problemático para el proceso de formalización de quienes laboran de manera independiente<sup>47</sup>. Por ello se debe reiterar que el nivel organizativo es y será un factor determinante en la proyección de los alcances de la formalización, como se explica a continuación.

El porcentaje de población recicladora independiente oscila de municipio en municipio. No obstante, el *Estudio Nacional de Reciclaje* (Aluna Consultores Limitada 2011) señalaba que representaban aproximadamente el 70% del total de la población recicladora. El 30% restante había acogido una figura formal de organización. Es muy posible que, desde entonces, el porcentaje haya cambiado a nivel nacional gracias a los incentivos que representan la remuneración por el servicio de aprovechamiento y algunas acciones gubernamentales para la acción gremial de la población recicladora. Sin embargo, un amplio porcentaje de las y los recicladores siguen siendo independientes.

En la práctica, el nivel organizativo de las organizaciones existentes se define por su capacidad para cumplir dos funciones. La primera de ellas es la representación y defensa gremial de sus miembros. La segunda función es operativa y abarca la

<sup>47</sup> Es decir, de quienes no se han constituido en organizaciones formales.

coordinación y administración de las actividades de recolección, transporte, alistamiento y comercialización conjunta de los residuos reciclables recuperados por sus miembros. Una organización consolidada, entonces, es una organización que cumple con ambas funciones. Cuando solo cumple una de ellas, especialmente si se trata de la primera, se trata de una organización en proceso de consolidación.

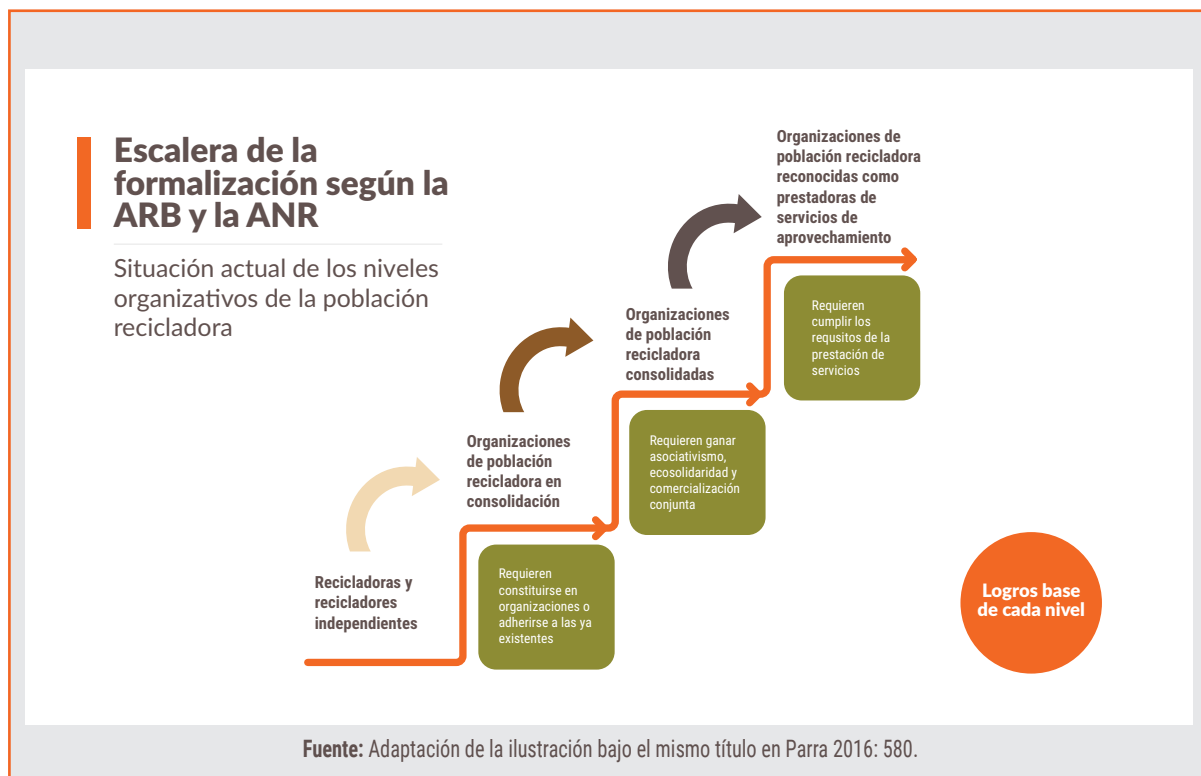
En la ilustración anterior, la flecha gris oscuro muestra el proceso de formalización de la población recicladora como prestadora del servicio público de aprovechamiento descrito en el Decreto nacional 596 de 2016. Este paso representa la última etapa del proceso. Los pasos definidos por la flecha beige (el paso de independiente a organización en consolidación) y la flecha marrón (el paso hacia la constitución como organización consolidada) deben ser acompañados por las alcaldías municipales y verse reflejados en los proyectos del programa de inclusión de población recicladora del PGIRS municipal.

En otras palabras, en ausencia de los apoyos y del acompañamiento cierto de las autoridades municipales a la población recicladora, el proceso de formalización en su municipio difícilmente será posible.

#### 4.2 La formalización en términos operativos: paso a paso

Para obtener reconocimiento y poder desempeñarse como prestadores del servicio de aprovechamiento de residuos, las y los recicladores deben estar organizados<sup>48</sup> y sus organizaciones deben cumplir con varios aspectos formales, administrativos, operacionales y de infraestructura.

El Decreto nacional 596 de 2016, influido por el principio de libre competencia aplicado para la prestación de servicios públicos, refrendó la posibilidad de que personas no recicladoras (es decir, empresas de recolección de basuras, empresas de logística de residuos y otros actores) pudieran prestar el servicio de aprovechamiento de residuos. Esto inclina la balanza hacia esos actores, ya



<sup>48</sup> En el esquema actual no se contempla la participación de quienes no estén organizados. ARB ha abogado por mecanismos de inclusión que le permitan a las y los recicladores independientes participar en el esquema de pagos.

que cuentan con más recursos de toda índole para cumplir más pronto con los requisitos exigidos, e implica el potencial desplazamiento de las organizaciones de población recicladora.

Pretendiendo balancear esta situación, el Gobierno nacional, en cabeza del MINVIVIENDA y a manera de acción afirmativa, flexibilizó los requisitos para las organizaciones de población recicladora que desearan ser reconocidas como prestadoras de servicios. Dicha flexibilización iba atada a una gradualidad de un lapso de cinco años a partir del reconocimiento formal como prestadoras de servicios. Después de este plazo, y **con el acompañamiento** adecuado, las organizaciones de población recicladora debían alcanzar los estándares requeridos para la prestación de servicios.

Según el Decreto nacional 596, el primer requisito para entrar al proceso de formalización es estar incluido en el censo oficial de población recicladora del municipio. Además, es preciso estar vinculado a una organización de población recicladora que haya iniciado el proceso de formalización para la prestación del servicio público de aprovechamiento. La organización debe, preferentemente, adoptar algunas de las figuras establecidas en la Constitución Política que les permiten a las comunidades ofrecer estos servicios –es decir, cooperativas, precooperativas, asociaciones y corporaciones–, y poder demostrar todo esto en sus documentos constitutivos y de registro ante las entidades y autoridades respectivas. En su registro ante la Cámara de Comercio, la organización debe establecer que su razón social es la **prestación del servicio de aseo en el componente de aprovechamiento de residuos reciclables**<sup>49</sup>.

Según la norma, por lo menos el 80% de los miembros de la organización deben estar registrados en el censo oficial de población recicladora del municipio, y la directiva de la organización debe estar conformada por recicladoras y recicladores de oficio.

Una vez cumplidos estos requisitos, la Superintendencia de Servicios Públicos

Domiciliarios (SUPERSERVICIOS), en tanto entidad de control, será la encargada de comprobar estas condiciones para admitir el registro de la organización y otorgarle el RUPS que la acredita como prestadora del servicio de aprovechamiento de residuos.

Con el RUPS, la organización puede acceder a la plataforma oficial donde los prestadores de servicios públicos registran sus actividades: el Sistema Único de Información (SUI). Para ello, la organización de población recicladora debe preparar documentación legal. Debe, también, tener una mínima capacidad administrativa instalada para poder utilizar esta plataforma y empezar a registrar, ordenar y sistematizar sus procesos internos de recolección, transporte, captación de material reciclable, comercialización de materiales aprovechables y para reportar sobre el servicio prestado.

A nivel administrativo, esto supone la existencia de un sistema de registro de la cantidad de materiales reciclables recuperados, recolectados, transportados y comercializados por la organización. Implícitamente, implica también el manejo de un *software* que sea compatible para subir la información posteriormente al SUI. Por lo tanto, presupone, también, la existencia de competencias personales para usar un ordenador con acceso a Internet.

En términos operativos, la prestación **integral** del servicio de aprovechamiento estipulada en el decreto requiere que la organización de población recicladora haya consolidado y articulado los procesos de recolección, transporte, acopio, alistamiento y comercialización del material reciclable a nivel interno. Es decir, las organizaciones prestadoras de este servicio deben tener la capacidad de proveer todos estos componentes; no pueden prestar solo algunos de ellos.

Es decir que, para que la organización sea reconocida como prestadora del servicio de aprovechamiento, debe contar con, al menos, un centro de acopio y alistamiento del material reciclable (o estación de clasificación y aprovechamiento, ECA).

<sup>49</sup> Ello no limita a la organización a incluir además otras actividades productivas si así lo decide.



Dichos espacios deben, así mismo, cumplir con la normativa sanitaria, ambiental y de seguridad mínima en el trabajo para poder operar, y estar claramente georreferenciados y registrados también ante la SUPERSERVICIOS a través del SUI.

Como parte de las acciones afirmativas en favor de la población recicladora, las autoridades municipales **pueden -y deben-** proveerles a las organizaciones de población recicladora una ECA en concordancia con las modalidades legales de transferencia, como los **aportes bajo condición**<sup>50</sup> mencionados en el Decreto nacional 596. Pero, dado que, en algunos casos, esto no se ha materializado, las organizaciones de población recicladora han recurrido al arrendamiento de bodegas o al establecimiento de alianzas con intermediarios que acepten la regulación referida a las ECA y los condicionamientos relacionados a la operación bajo la figura organizativa de Organización de Recicladores Autorizada (ORA) para la prestación del servicio.

Gracias a la incidencia de la ANR, el esquema operativo de la prestación del servicio de aprovechamiento efectuado por organizaciones de población recicladora reconoce la figura de micro-rutas. Estas últimas se refieren al recorrido de calle en calle en el cual un reciclador o recicladora miembro de una organización hace, de manera no exclusiva, la labor de recuperación, recolección y transporte de residuos reciclables de las bolsas de basura dispuestas en el espacio público. El esquema normativo también establece la macro-ruta como parte del esquema de prestación del servicio. La macro-ruta corresponde a la recolección y el transporte de residuos reciclables de las zonas de micro-ruteo hasta la o las ECA<sup>51</sup>. El esquema permite el acarreo de los residuos aprovechables en vehículos de tracción humana, y su complementación –de ser posible– con vehículos motorizados que faciliten las macro-rutas. Los

medios de transporte –sean de tracción humana o motorizada– de las organizaciones deben ser registrados ante la SUPERSERVICIOS mediante el SUI. La dotación de vehículos motorizados es algo que los municipios también **pueden -y deben-** facilitar en su rol de garantes y desarrolladores de las acciones afirmativas en favor de la población recicladora.

A efectos del registro de material en la ECA, la organización de población recicladora debe contar con un sistema de pesaje de residuos aprovechables monitoreado por la autoridad responsable.

Además, se le pide a la organización que consolide gradualmente su imagen corporativa. En términos operativos, esto supone el uso de uniformes y contar con una mínima seguridad industrial (guantes, botas, gorra, overol, etc.). Dicha imagen debe irse reflejando gradualmente en los vehículos de acarreo que se utilicen.

Una vez cumplidos estos requisitos, la organización puede empezar a reportar la prestación de su servicio en el SUI. Dicho registro será el comprobante de venta del material reciclable que fue recolectado, transportado, acopiado y alistado por la organización. Para ello, las organizaciones que están en proceso de formalización deben emitir una factura por concepto de la venta de su material, ya sea a intermediarios o directamente a la industria. Esta medida ha impulsado la formalización de la cadena de valor del reciclaje desde el eslabón de la población recicladora, que históricamente había trabajado en empleo informal, hacia arriba, lo cual ha generado tensiones e importantes retos para este sector.

La formalización también ha conllevado la aplicación de normas tributarias que anteriormente no le correspondía a la población recicladora. Algunas de ellas –por ejemplo, el impuesto a las

<sup>50</sup> Los aportes bajo condición son herramientas, instalaciones, etc. que los Gobiernos pueden otorgarles a las poblaciones vulnerables con un fin específico, a manera de acción afirmativa.

<sup>51</sup> Por eso, cuando a la organización se le pide que reporte cuál es su área de prestación, normalmente manifiesta que su área es todo el municipio en cuestión.

ventas del “plástico”<sup>52</sup> recuperado por esta población- amenazan con constituirse en un desincentivo y obstáculo para la labor de las organizaciones de población recicladora.

#### 4.2.1 Procesos operacionales de las organizaciones de población recicladora

Al principio no es preciso que los miembros de las organizaciones de población recicladora que están en proceso de formalización transformen estructuralmente sus hábitos de recuperación, recolección y transporte de residuos reciclables, o que alteren su territorialidad o rutas de recolección.

La operatividad de las organizaciones se consigna y difunde mediante un Contrato de Condiciones Uniformes (CCU), por medio del cual se le informa a la ciudadanía sobre la existencia de la organización de población recicladora reconocida como prestadora del servicio público de aprovechamiento, así como los aspectos operativos relacionados con su prestación del servicio. El CCU debe ser sometido a la aprobación de la CRA. Un año después de haber sido reconocida en el RUPS, la organización debe contar con un sitio web con información sobre sus servicios.

En ausencia de hábitos consolidados de separación en la fuente, las micro y macro-rutas de la población recicladora y sus organizaciones están determinadas por la frecuencia y las rutas del servicio de recolección y transporte de residuos no aprovechables. Dada la dificultad para crear hábitos de separación de residuos, y las inversiones y el tiempo necesarios para hacerlo, es fundamental que el esquema operativo del servicio prestado por la población recicladora y el servicio prestado por las empresas recolectoras de basura se armonicen en los términos del Decreto nacional 596 de 2016.

En otras palabras, es preciso que las organizaciones de población recicladora pasen primero, y con suficiente tiempo, para recolectar y recuperar los residuos reciclables de las bolsas de basura; que los cambios de frecuencia, ruta u horario del servicio de recolección de basuras les sean informados con suficiente antelación; y que los esfuerzos de información y capacitación al público de las empresas recolectoras de basura promuevan a la población recicladora como prestadora del servicio de aprovechamiento. Ello requiere la intermediación de la autoridad municipal en tanto garante de la prestación de servicios públicos en su municipio y de las garantías y acciones afirmativas en favor de la población recicladora. Se requiere también la promoción sostenida e intensiva de prácticas y hábitos de separación en la fuente y de presentación de los residuos para que puedan ser recolectados por la ruta de aprovechamiento.

#### 4.2.2 Funcionamiento de la prestación del servicio por parte de una organización de población recicladora

Los miembros de la organización de población recicladora que está en proceso de formalización realizan sus micro y macro-rutas tal y como lo han venido haciendo en el pasado. Una vez que han recolectado los materiales, los transportan a la ECA<sup>53</sup> de la organización donde registran el total de los reciclables recolectados dentro del sistema utilizado por la organización. Los materiales son luego comercializados dependiendo del tipo y cantidad (medida en peso). El pago de los materiales se hace con base al valor comercial definido por el mercado y la cadena de valor del reciclaje, ya sea de manera inmediata o a mediano plazo, dependiendo de la organización. Este primer pago es el que las y los recicladores solían obtener a cambio de los materiales recuperados<sup>54</sup>. Las organizaciones llevan este registro diario para cada uno de sus miembros a fin de llevar un

<sup>52</sup> Las autoridades nacionales buscaban cobrar el IVA en cada una de las transacciones de compraventa dentro de la cadena de aprovechamiento del plástico, incluyendo las actividades de venta de plásticos recuperados de las organizaciones de población recicladora. Afortunadamente, este impuesto en particular fue abordado y resuelto por las autoridades de manera oportuna.

<sup>53</sup> O a alguna de las ECA de la organización, si esta contara con más de una.

<sup>54</sup> Según el *Estudio Nacional de Reciclaje* (Aluna Consultores Limitada 2011), este pago era, en promedio, de 120 mil pesos colombianos mensuales. Pero este estimado, además de no estar actualizado, incluye en esta media el pago que reciben las mujeres y hombres recicladores no organizados.

control de la cantidad de materiales recuperados por cada individuo.

De manera simultánea, la organización lleva un inventario de la cantidad de material que hay en la ECA de la organización, donde se acumulan y comercializan de manera colectiva los materiales. Para llevar un control, cada vez que se comercializa el material se registra la transacción mediante una factura de venta. Esto permite llevar una medición mensual exacta de la cantidad de material reciclable que ha ingresado a la organización; la cantidad de material que ha sido rechazada por estar en mal estado o contaminada; el material que permanece en inventario; y la cantidad efectiva de materiales reciclables que han sido vendidos. Esta última cifra es la que se carga en el SUI, junto con sus respectivos comprobantes. Con ello, la organización puede comprobar la dimensión del servicio prestado.

Esta información es compartida con la empresa de recolección de basuras, la cual, a su vez, debe llevar un balance de la cantidad de basura recolectada, transportada y dispuesta en rellenos sanitarios. De acuerdo con el Decreto nacional 596, estas empresas están obligadas a apoyar a las organizaciones de población recicladora en la facturación, recaudo, cobro y distribución del pago proveniente de la tarifa. Es decir, que, en la práctica, en cada periodo<sup>55</sup>, la empresa de recolección de basuras debe sumar los residuos no aprovechables que recogió y la cantidad de residuos efectivamente aprovechados y reportados por la (o las) organizaciones de población recicladora prestadoras de servicio, para determinar el monto por el servicio de aseo prestado que se le cargará al suscriptor.

En Colombia, la factura de cobro del servicio de recolección de basuras y aprovechamiento normalmente está integrada a otros servicios públicos (p. ej., el servicio de acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, etc.)<sup>56</sup>. Indistintamente de su condición socioeconómica, todos los suscriptores deben pagar por estos servicios y tienen un plazo para hacer el pago en un banco. Una vez completado el plazo de pago para el periodo en cuestión, la empresa de recolección de basuras recauda un monto cercano al costo de la prestación del servicio que se había determinado. Con base en la información reportada por las organizaciones de población recicladora, y avalada en el SUI, se calcula el pago que le corresponde a cada organización por el servicio de aprovechamiento. La empresa recolectora de basuras es la encargada de facturar, recaudar y remitir estos recursos relativos al pago a las organizaciones. Estos recursos, junto con otros apoyos estipulados en la normativa, constituyen el pago a las organizaciones por concepto del servicio de recolección, transporte y aprovechamiento de residuos.

Las organizaciones de población recicladora deben tener una participación activa en el proceso. Así, si han reportado sus servicios dentro del SUI, deben reunirse con la empresa recolectora de basuras para acordar la cantidad de residuos reportados, así como para informarse sobre la facturación y el recaudo real del pago del servicio por parte de los suscriptores<sup>57</sup>.

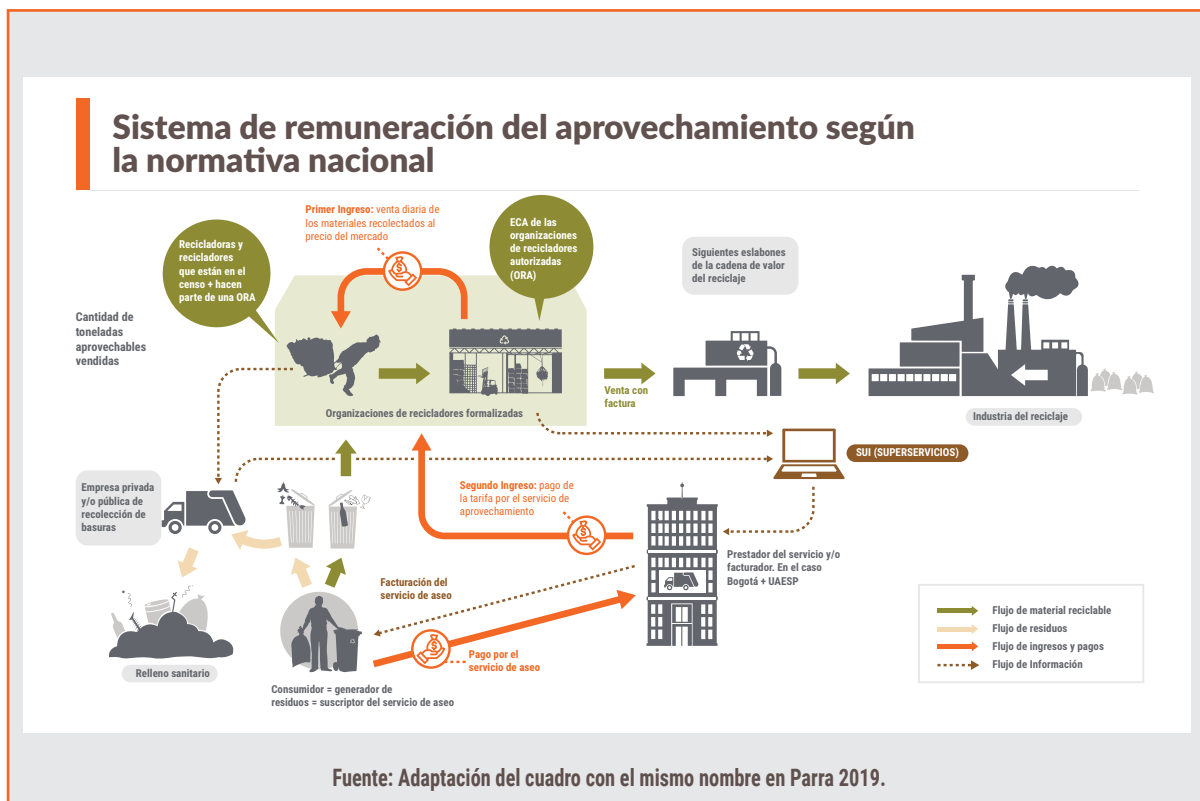
Del total de los recursos recibidos, las organizaciones que están en proceso de formalización reparten aproximadamente el 70% del pago recibido entre sus miembros de acuerdo con la productividad individual<sup>58</sup>. El 25% del pago se utiliza para cubrir los costos directos y las reinversiones administrativas y operativas propias del servicio

<sup>55</sup> Los periodos pueden ser de uno o dos meses.

<sup>56</sup> Se hace de esa manera, por un lado, por la enorme dificultad que existe para medir individualmente el consumo del servicio de recolección de basuras, ya que los usuarios ponen sus residuos en espacios públicos para que sean recolectados; y por el otro, porque la naturaleza pública de este servicio se manifiesta en la garantía de limpieza en la zona de la ciudad.

<sup>57</sup> Esto es necesario ya que puede haber discrepancias por diversas razones. Entre ellas, el no pago oportuno del servicio del total de los suscriptores, la existencia de inmuebles desocupados que no deben pagar el servicio, o inconsistencias en la prestación del servicio que derivan en descuentos y devoluciones a los suscriptores.

<sup>58</sup> Sin embargo, la mayoría de las organizaciones que han sido estudiadas para la elaboración de este documento también utilizan otros criterios para la repartición entre sus miembros de los recursos provenientes del pago por servicios, como criterios de solidaridad con la tercera edad y con personas con discapacidad.



y de las actividades de la ECA. Un 4% debe ser asignado al suscriptor del servicio como incentivo para que realice bien su tarea de separación en la fuente y presentación adecuada de sus residuos para la recolección. Y el 1% restante es para cubrir otros costos.

### 4.3 Cronograma para el cumplimiento de los requisitos<sup>59</sup>

#### Primer año

- Elaboración de una **base de datos de usuarios** que incluya a los beneficiarios de su servicio por cada macro-ruta de recolección. Esta base de datos ha sido uno de los requisitos más difíciles de cumplir. Por un lado, se dejó en manos de las autoridades municipales el apoyo a las organizaciones para construir esta base de datos, y en la mayoría de los casos este apoyo no ha tenido lugar. Y, por otro, los contextos habitacionales de las ciudades<sup>60</sup>, y la ausencia de relación directa entre

la población recicladora y la ciudadanía han dificultado la creación y/o consolidación de la base de datos.

- Elaboración de un **plan de fortalecimiento empresarial**, es decir, de un instrumento de planeación y programático. El plan debe contener una línea de base administrativa, organizacional y operacional de la organización con miras a detectar las necesidades de fortalecimiento para su consolidación como prestadora de servicio público. Conocer estas necesidades ayuda a presupuestar y a proyectar las líneas estratégicas de inversión que serán financiadas con un porcentaje de los recursos de la tarifa. Estas líneas estratégicas deben incluirse en el plan de fortalecimiento empresarial.
- Desarrollo de un **portafolio de servicios** que le sirva para posicionarse frente a los usuarios, a otros prestadores de servicios y a las autoridades municipales. Este ejercicio, así como el desarrollo de un **sitio web institucional**, deben concluirse en el lapso de un año

<sup>59</sup> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se ha comprometido a revisar los plazos para el cumplimiento de los requisitos para ser proveedores de servicios públicos en 2021.

<sup>60</sup> Los contextos habitacionales se refieren a las características particulares de cada zona, como la configuración que existe entre edificios y casas o conjuntos residenciales, la topografía, entre otros, que tienen incidencia en la forma en la que se presentan los residuos.

de haberse registrado. El sitio web será el medio de comunicación entre los usuarios y la organización prestadora del servicio y debe contener información sobre la organización y las condiciones generales de prestación del servicio que ofrece.

### Segundo año

- Establecimiento de un **programa de prestación de servicio**, donde la organización debe detallar los aspectos operativos y técnicos relacionados con la prestación del servicio de aprovechamiento.
- Implementación de **sistemas de supervisión del servicio** por parte de la organización de población recicladora.
- Si bien el **registro como prestadora del servicio debe hacerse en el primer año**, es solo hasta el segundo año que se empieza a exigir el **registro de calibración de la báscula**<sup>61</sup>.

### Tercer año

- Las organizaciones de población recicladora deben garantizar que todo su personal cuente con un **certificado en competencias laborales** propias del sector de reciclaje, emitido por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Los conocimientos que deben demostrar son, entre otros: el manejo de materiales en la actividad del aprovechamiento, elementos de protección personal, conceptos de salud ocupacional y seguridad en el trabajo, y los procesos involucrados en el aprovechamiento (Duque y Parra 2016)<sup>62</sup>.
- La identificación de los beneficiarios del servicio le permite a la organización también tener un **reporte del servicio por macro-rutas** con información concreta sobre los niveles y la localización de las prácticas –buenas o malas– de separación en la fuente y de presentación de los residuos.

- Contar con **personal contratado**. Dada la complejidad de los procesos involucrados en la prestación del servicio de aprovechamiento, se estipula que, para el tercer año, las organizaciones deben contar con personal contratado.

### Cuarto año

- Dar **solución directa a las peticiones, quejas y reclamos (PQR)** que hasta este momento eran recibidas y transmitidas a las organizaciones a través de la empresa recolectora de basuras.
- Tener un **plan de emergencia y contingencia**.

### Quinto año

- Consolidación de los sistemas contables de la organización y tener al día sus **estados financieros**.
- La identificación de los beneficiarios de sus servicios debe derivar en un **mapa del área de prestación georreferenciado en el programa Magna Sirgas** –el software escogido en Colombia para tal fin–.

<sup>61</sup> El registro de calibración de la báscula debe hacerse con la Oficina de pesos y medidas, la cual tiene oficinas en todas las regiones.

<sup>62</sup> El procedimiento de certificación de competencias laborales sirve para demostrar que se tienen conocimientos teóricos y prácticos de las normas relacionadas con esta área en particular.



#### Cuadro 4. Remuneración del servicio de aprovechamiento de residuos

El siguiente **ejemplo ficticio** ilustra cómo se determina el pago a las organizaciones de población recicladora.

En la ciudad de Villa Verde viven aproximadamente 300 mil habitantes, los cuales están agrupados en 50 mil suscriptores (cada uno con un promedio de seis habitantes) del servicio de aseo (recolección de basuras + servicio de aprovechamiento de residuos). En Villa Verde solo hay una empresa privada que presta el servicio de recolección de basuras, las cuales son llevadas al relleno sanitario a las afueras de la ciudad.

En el municipio, según el censo oficial, hay cerca de 300 recicladoras y recicladores de oficio, y solo 100 están organizados en dos asociaciones: la Cooperativa de Recicladores de Villa Verde (COORRECICLAVILLVERDE), que agrupa a 70, y la Asociación de Recicladores Por un Mañana (ASOREPOM), que agrupa a los otros 30. Los 200 restantes no están organizados, sin embargo, al igual que los organizados, recorren las calles en busca de material reciclable.

Las dos organizaciones iniciaron el proceso de formalización con la ayuda de la ANR y otras entidades de apoyo. Gracias a sus años de servicio, la administración anterior le había asignado a COORRECICLAVILLVERDE un centro de acopio en calidad de comodato. Ahora que ha cumplido con todos los requisitos, este centro de acopio se ha convertido en su ECA. ASOREPOM, en cambio, hizo alianza con un bodeguero afín para contar con una bodega que le sirviera de ECA a sus miembros.

Según la empresa recolectora de basuras en Villa Verde, mensualmente se producen 1000 toneladas de residuos. COORRECICLAVILLVERDE y ASOREPOM reportaron haber aprovechado efectivamente 100 y 30 toneladas mensuales en promedio el último semestre, respectivamente. Es decir, que entre los dos componentes del servicio de aseo en total se recolectaron y transportaron en promedio 1130 toneladas de residuos mensualmente. De estas, 130 correspondieron a materiales reciclables recuperados y aprovechados.

Utilizando la estructura tarifaria vigente<sup>63</sup>, la empresa recolectora de basuras ha establecido sus costos:

Por cada tonelada de basura recolectada y transportada (CRT) recibe: x

Por cada tonelada de basura dispuesta en relleno sanitario (CDF) recibe: y

De acuerdo con sus costos, la empresa de recolección de basuras, en articulación con las dos organizaciones de población recicladora, establece el valor base para remunerar el aprovechamiento (VBA).

$$VBA = (x + y) = z$$

Supongamos que, en este ejemplo, todos los suscriptores pagaron el servicio completo y de manera oportuna, es decir, se logró recaudar el 100% de la tarifa. Para determinar cuánto debería pagársele a cada organización por el servicio de aprovechamiento de residuos prestado y evitar variaciones significativas de un mes a otro para los suscriptores del servicio, la empresa recolectora de basuras multiplica el VBA por el promedio de toneladas mensuales reportadas durante los últimos seis meses por cada organización.

Entonces, el cálculo del pago a las organizaciones de población recicladora se haría de la siguiente manera:

Remuneración de COORRECICLAVILLVERDE:  $100 \times z$

Remuneración de ASOREPOM:  $30 \times z$

Ambas organizaciones tienen también derecho a un pago extra incluido en el cobro del servicio denominado **Costo de Comercialización por Suscriptor (CCS)**. Este ítem corresponde a los costos por el proceso de facturación, recaudo y transferencia de la tarifa, así como otros costos derivados de la atención al usuario.

<sup>63</sup> De acuerdo a la normativa vigente, el cálculo del valor VBA se define por la suma del costo promedio de la recolección y transporte de los residuos (CRT) y del costo promedio de la disposición final de los residuos (CDF) de los prestadores de servicios no aprovechables, y de la afectación de estos por el incentivo entregado al usuario por la separación en la fuente (DINC).  $VBA = (CRT + CDF) \times (1 - DINC)$ . Hasta que se establezca una línea de base, DINC tiene un valor de 0, por lo que  $VBA = (CRT + CDF)$ .

## Tercera parte. Análisis de la formalización

### 5. Balance a la fecha

El Decreto nacional 596 de 2016 lleva poco tiempo de vigencia y podría pensarse que es muy temprano para hacer una evaluación completa de esta política pública dada la corta existencia de esta norma. Sin embargo, en su aplicación, se han detectado variables y situaciones problemáticas –que en algunos casos han sido corregidas, en otras aún no–. Entre ellas, se destaca el hecho de que los requisitos para la formalización como prestador de servicios públicos de aprovechamiento estipulados en el Decreto nacional 596 fueron establecidos de manera posterior a varias de las normas sobre el aprovechamiento. En otras palabras, la normativa ha ido evolucionando de forma desfasada con respecto de los tiempos que se le han impuesto a la población recicladora para avanzar hacia la formalización. Por ello, es urgente y necesario hacer una evaluación concomitante con la ejecución de dicha normativa.

Aunque es posible que varias de las apreciaciones que se presentarán a continuación puedan ser modificadas o dejar de existir en un futuro, este documento presenta un balance de los logros, las oportunidades, las amenazas y las restricciones que el proceso de formalización como prestadores del servicio de aprovechamiento de residuos ha representado para la población recicladora en Colombia hasta diciembre de 2019. El análisis se basa en la experiencia de acompañamiento a varias organizaciones de población recicladora –miembros de y afines a la ANR– realizado por WIEGO, y del estudio *Caracterización de organizaciones de recicladores en proceso de formalización* (Universidad Nacional de Colombia/SUPERSERVICIOS 2018).

#### 5.1 Logros y oportunidades

El primer beneficio es, sin lugar a duda, **la existencia de una ruta cierta que toda organización de recicladoras y recicladores puede seguir en Colombia para ser reconocida como prestador del servicio público de aprovechamiento de**

residuos. Esta ruta implica el cumplimiento de una serie de competencias, requisitos y procedimientos por parte de las organizaciones en un plazo de cinco años a partir de la obtención del RUPS.

El segundo gran logro ha sido la definición de una serie de responsabilidades para cada uno de los actores involucrados en la prestación del servicio público de aprovechamiento, orientadas a garantizar la consolidación de la población recicladora y de sus organizaciones como prestadoras del servicio de aprovechamiento, así como su capacidad para prestarlo adecuadamente.

De esta manera, las **autoridades municipales** en tanto garantes de la prestación de dicho servicio tienen, principalmente, el rol de asegurar los derechos de la población recicladora de su municipio y de hacer un acompañamiento adecuado según su nivel organizativo.

Para que puedan hacerlo, en la normativa se estableció la gobernabilidad en la toma de decisiones alrededor de la prestación del servicio público de aseo y cada uno de sus componentes, y se fortalecieron las herramientas de política pública adecuadas para dicho fin.

**Los municipios pueden y deben definir e intervenir en las relaciones entre los diversos actores parte** (p. ej., empresas recolectoras de basuras, usuarios del servicio y población recicladora). En otras palabras, el mandato que se establece es para que las autoridades municipales retomen el control político sobre la gestión pública de los residuos, que antes delegaban a las personas prestadoras del servicio de aseo.

Las **empresas recolectoras de basuras**, por su parte, deben armonizarse –operativamente hablando– para habilitar la prestación del servicio de aprovechamiento por parte de las y los recicladores. Para ello, deben facilitar los procesos de definición de costos, facturación, cobro, recaudo y transferencia de los pagos por el servicio.

Los **usuarios**, agrupados en suscriptores, además de pagar por el servicio, deben desarrollar hábitos de separación en la fuente y de presentación

adecuada de los residuos reciclables, siguiendo las acciones de promoción realizadas por los Gobiernos municipales y las personas prestadoras de servicios a tal efecto.

El tercer acierto remite a **la definición de un esquema de remuneración del servicio de aprovechamiento de residuos**. Si bien este esquema aún no refleja los costos directos reales de la prestación de este servicio, representa una fuente de ingresos y mejora significativa de las condiciones materiales de las y los recicladores miembros, así como de sus organizaciones.

A pesar de la falta de articulación entre las entidades responsables, y los problemas del sistema de consolidación de información sobre la producción de residuos reciclables, entre otros aspectos, esta nueva normativa ha permitido **la medición, el dimensionamiento y la visibilización del servicio de recuperación, recolección, transporte y aprovechamiento de los residuos reciclables**. Es decir, se ha observado un aumento de la cantidad de materiales reciclables recuperados con respecto a la línea base disponible, pero aún no se tiene un estimativo significativo que muestre qué porcentaje de dicho incremento se debe a la formalización del servicio público de aprovechamiento de residuos y qué porcentaje a la medición de lo que ya existía, pero que apenas comienza a reconocerse y visibilizarse. Pese a la falta de consolidación, estas cifras revelan el peso e importancia de este componente del servicio en el manejo público de los residuos.

Por último, es importante destacar que esta reorientación del servicio público de manejo de residuos invierte las prioridades en favor de una **adecuada jerarquía en el manejo de los residuos**, y con ello, se avanza hacia un modelo de manejo de residuos social, económica, y, sobre todo, ambientalmente más sustentable que el modelo basado en el transporte y el enterramiento controlado de basuras.

## 5.2 Restricciones y amenazas

La principal amenaza al reconocimiento y remuneración de la población recicladora como

prestadora del servicio público de aprovechamiento proviene de la preponderancia otorgada –erróneamente, a nuestro juicio– al principio de libre competencia por parte de las autoridades nacionales. En su visión, la recolección, el transporte y el aprovechamiento de residuos reciclables, en tanto componente del servicio público de aseo, debe responder al mismo principio que define al servicio de aseo. En otras palabras, se asume que, para alcanzar los estándares de eficiencia, cobertura y universalidad necesarios, se debe permitir la libre confluencia de actores.

Al hacerlo, las autoridades nacionales olvidaron que la jurisprudencia de la Corte Constitucional definió que el reconocimiento y la remuneración del servicio de aprovechamiento era una acción afirmativa en favor de la población recicladora. Según la Corte, la formalización del servicio de aprovechamiento debe hacerse para superar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población recicladora, no para crear un negocio para empresas y terceros.

Además, la libre competencia, por principio, se da entre iguales. Pero, la población recicladora y sus organizaciones **no están en condiciones de igualdad** con los actores que pretenden competir con ella por el servicio de aprovechamiento de residuos (p. ej., empresas de recolección de basuras, empresas de logística de residuos, intermediarios y empresas creadas por algunos industriales de los residuos).

Por tanto, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el primer reparo frente a la interpretación del Gobierno nacional es que **la libre competencia para la prestación del servicio de aprovechamiento debe darse entre la población recicladora. Y aún en ese caso, no se puede hablar de condiciones de igualdad entre los recicladores y recicladoras**.

Y, no obstante, se ha impuesto la lógica de la libre competencia por libre confluencia de oferentes. En este contexto, las autoridades nacionales suponen que la flexibilización de los plazos para cumplir con los requisitos exigidos a las organizaciones de población recicladora a fin de prestar

servicios públicos basta y que, por tanto, no es necesario implementar acciones afirmativas en su favor. Consideran que ello será suficiente para que las organizaciones de población recicladora no sean desplazadas por el ingreso de empresarios al servicio público de recolección, transporte y comercialización de residuos aprovechables. La evidencia muestra lo contrario.

Primero, con el pago de la tarifa de aprovechamiento, existe ahora un nuevo incentivo para que los actores que no eran parte de este eslabón de la cadena de reciclaje ingresen a este componente de la gestión de los residuos. El pago y la venta de material reciclable suponen un negocio atractivo. Empresas de logística de residuos, intermediarios de la cadena de reciclaje y empresas de recolección de basuras, entre otros, han decidido competir con la población recicladora por los residuos reciclables, amparados por el principio de libre competencia. Y si bien las exigencias para ellos son mayores, estos actores poseen ya el músculo financiero, técnico y tecnológico para que dichas exigencias no representen un obstáculo para ingresar en la prestación de este servicio. Y, por tanto, pueden superar la capacidad de recolección de la población recicladora y sus organizaciones, las cuales, aún beneficiándose de la gradualidad en el avance hacia la formalización, están lejos de poder competir con las capacidades de las empresas.

Esto demuestra que la supuesta gradualidad y flexibilización de requisitos es insuficiente como medida, pues no fortalece a las organizaciones de la población recicladora ni les genera garantías de acceso cierto y seguro a los materiales reciclables.

Se puede decir, entonces, que las autoridades nacionales han fortalecido el aprovechamiento de residuos, pero no a la población recicladora, lo cual contradice la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que anteponía su protección por encima de otros criterios de orientación de políticas públicas.

Segundo, los plazos para consolidar el proceso de formalización para la prestación de servicios no pueden ser los mismos para todas las organizaciones de población recicladora, dada

la heterogeneidad en sus niveles organizativos. Algunas organizaciones han logrado cumplir el cronograma para estar al día con los requisitos. Sin embargo, un amplio sector de población recicladora no organizada, así como las y los recicladores agrupados en organizaciones débiles están lejos de poder ser integrados al proceso formal de prestación del servicio. Más aún, estos grupos tendrán mayores dificultades para tener acceso a los residuos en un contexto de competencia creciente.

La Corte Constitucional estableció que las acciones afirmativas debían beneficiar a la totalidad de la población recicladora. Según la normativa, es responsabilidad de las autoridades municipales generar programas de atención orientados a los diferentes subsectores de la población recicladora según su nivel organizativo, y acompañarlos y fortalecerlos para asegurar que puedan formar parte de este proceso de formalización. Lamentablemente, son muy pocos los municipios en donde esto está pasando. Así que una parte significativa de la población recicladora del país está quedando en desamparo.

Tercero, además del incumplimiento del rol de las autoridades municipales, se observa también la colisión entre la protección de los derechos de la población recicladora y el uso de la libre competencia como principio rector en la provisión de servicios públicos. La normativa nacional encomienda a las alcaldías municipales retomar el control de la gestión de residuos; garantizar el acceso cierto y seguro al material reciclable a la población recicladora; y formalizar a la población recicladora para que participe de manera armonizada en el servicio público de manejo de residuos en el componente de aprovechamiento. En otras palabras, los municipios deben tener voz y voto en las decisiones sobre la prestación del servicio de recolección, transporte y disposición final o aprovechamiento de residuos dentro de su jurisdicción territorial.

No obstante, la mayoría de las alcaldías no han cumplido con estas tareas. En algunos casos, incluso han actuado vulnerando aún más a la población recicladora. Pero lo más grave es que en los pocos

casos en los que las alcaldías han asumido de manera responsable la gobernabilidad de la gestión de los residuos y su rol de garante de los derechos de la población recicladora, la SUPERSERVICIOS les ha exigido que no se afecte el derecho de libre competencia. Es decir, la SUPERSERVICIOS interpreta que las medidas para garantizar el acceso cierto y seguro al material reciclable a la población recicladora tomadas por dichas administraciones municipales constituyen restricciones al mercado.

En resumen, el nivel de exigencia de los requisitos con relación a los niveles organizativos de la población recicladora, el acompañamiento adecuado o inexistente, así como la existencia o ausencia de garantías que preserven los medios de subsistencia de la población recicladora durante la transición son los principales factores de riesgo que entraña esta ruta de formalización para la población recicladora en Colombia.

## 6. Significado de la formalización según las y los líderes de la Asociación Nacional de Recicladores

En junio de 2019, a tres años de la entrada en vigor del Decreto nacional 596, las y los líderes de las organizaciones miembro de la ANR hicieron una valoración, basada en su experiencia, de lo que ha significado para ellos la ruta hacia la formalización establecida en el marco normativo para el manejo de residuos en el componente de aprovechamiento. Este capítulo reúne las posturas de 140 líderes, recogidas en el “Taller Nacional de Revisión y Análisis Gremial del Esquema de Aprovechamiento en Ejecución”<sup>64</sup>.

En el taller, las y los líderes expusieron en sus palabras cuáles son los principales problemas que afrontan como prestadores del servicio de aprovechamiento de residuos, los cuales derivan de la normativa y de la ruta hacia la formalización plasmada en ella. Dichos problemas pueden categorizarse de la siguiente manera:

### Inconsistencias del marco legal y la normativa con el espíritu de las órdenes de la Corte Constitucional

La reglamentación del servicio público de manejo de residuos en su componente de aprovechamiento no está armonizada con las órdenes de la Corte Constitucional ni identifica o refleja de manera adecuada la condición de la población recicladora como sujetos de especial protección del Estado ni el trato preferencial que esta población y sus organizaciones deben tener.

En particular, el modelo de aprovechamiento está regido por la Ley de Servicios Públicos (Ley 142 de 1994) y es, por tanto, un modelo obsoleto que no facilita el régimen de protección y promoción de las organizaciones de población recicladora como prestadoras del servicio de aprovechamiento.

Más aún, resulta inverosímil que el Decreto nacional 596 abra las puertas para que el reconocimiento y la remuneración puedan ser aprovechadas por otros sectores que no están sujetos a especial protección, cuando en las órdenes de la Corte Constitucional estas medidas son definidas como acciones afirmativas dirigidas hacia la población recicladora.

De acuerdo con las y los líderes de organizaciones de población recicladora, en realidad, el decreto supone más cargas que derechos para la población recicladora.

### La transición a la formalidad no considera las condiciones de las organizaciones de población recicladora

Varios de los requisitos impuesto a las organizaciones de población recicladora que deseen ser proveedoras de servicios públicos, así como las fases de la formalización (ver sección 4.1), son muy difíciles de cumplir. Entre ellos, está el requisito de contar con un catastro de usuarios (base de usuarios). La obtención de la identificación del suscriptor y su información completa (p. ej., el Número Único de Identificación del Suscriptor o NUIS)

<sup>64</sup> Este taller, organizado por la ANR, la firma de abogados PRÁVNE y WIEGO, tuvo lugar el 11 y 12 de julio de 2019 en Bogotá.



representa un enorme reto para las organizaciones de población recicladora, entre otros factores, por su capacidad real para efectuar esta tarea, pero también por los imaginarios negativos y el rechazo que existen culturalmente en su contra entre la población en los municipios en Colombia.

En ocasiones, también se les exige la adquisición y sostenimiento de una ECA, el desarrollo de campañas de separación en la fuente, el desarrollo de un plan de fortalecimiento, la georreferenciación de macro y micro-rutas, así como el registro de los vehículos o medios de acarreo, incluyendo los medios de tracción humana.

La gradualidad para avanzar hacia la formalización en cinco años fue considerada como una acción afirmativa para darle tiempo a las organizaciones de población recicladora para ajustarse a los requisitos exigidos, que, sumada a la posibilidad de recibir la remuneración desde el primer día, les permitiría cumplir con los estándares para la provisión de servicios. Pero ha quedado claro que este lapso no ha sido suficiente.

Entre otras razones, porque 1) para cumplir con las etapas plasmadas en la normativa, se requiere el fortalecimiento previo de las organizaciones de población recicladora y un apoyo real en términos técnicos y organizativos de parte de las alcaldías y otros entes gubernamentales. **En muchos casos, esto no ha ocurrido.** 2) Las organizaciones de población recicladora de Colombia se encuentran en diversos niveles de desarrollo organizacional y, por tanto, requieren acciones diferenciales que atiendan sus necesidades específicas. Y, 3) los empresarios de residuos aprovechables pueden entrar a prestar el servicio desde el primer día sin necesidad de acogerse a la gradualidad para entrar en el negocio. De esta manera, pueden hacerse de todo el reciclaje y dejar a las organizaciones de población recicladora sin materiales. En ese escenario, de nada sirve que haya gradualidad para que las organizaciones de población recicladora puedan cumplir con los requisitos si después no hay materiales reciclables para recoger.

Faltan aún mecanismos para filtrar y garantizar que las organizaciones formadas y registradas

como prestadoras del servicio público de aprovechamiento sean realmente de población recicladora y que tengan una naturaleza solidaria durante el proceso de constitución de la organización. El resultado nefasto de esta falta, atribuible a las autoridades municipales, es que, para diciembre de 2019, el 68% de quienes se presentaban como organizaciones de población recicladora para prestar el servicio de aprovechamiento de residuos reciclables no podían demostrar que estaban conformados por recicladoras y recicladores de oficio. (Universidad Nacional de Colombia/SUPERSERVICIOS 2018: 17)

Se requiere un nuevo mecanismo de reconocimiento de la población recicladora, así como tiempos de transición que garanticen la prestación del servicio de aprovechamiento de manera exclusiva a las organizaciones de población recicladora mientras avanzan gradualmente hacia la formalización, como se plantea en la Recomendación 204 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En particular, el registro de personas prestadoras de servicios de aprovechamiento en el Registro Único de Personas Prestadoras de Servicios Públicos debería hacerse de manera diferencial para dar prioridad al reconocimiento de las organizaciones de población recicladora. Debería, así mismo, contar con controles que permitan verificar que estas organizaciones estén constituidas por mujeres y hombres recicladores de base y que cuenten con prácticas organizacionales.

El registro debería, también, identificar a las organizaciones que no son de población recicladora y que pretenden cooptar y hacerse de los beneficios y derechos ganados por esta población.

Aparte de esto, el problema más crítico es el incumplimiento de responsabilidades de los municipios, ya que su apoyo es fundamental y estructural para el tránsito exitoso hacia la formalización. Entre estas responsabilidades se encuentran, por ejemplo, la identificación plena de la población recicladora y de sus organizaciones mediante un censo y el proceso de verificación de organizaciones. Una vez identificada la población recicladora,

los municipios deben desarrollar programas de acompañamiento organizativo y formación para la formalización. Esto no ha sucedido. Finalmente, deben garantizar a la población recicladora el acceso cierto y seguro al reciclaje mediante su inclusión en los esquemas operativos de manejo público de los residuos.

### **Problemas en el modelo operativo del manejo de residuos en el componente de aprovechamiento**

#### a) Falta de cultura de separación en la fuente

La promoción de la separación y presentación adecuada de los residuos no ha ocurrido. Ello constituye un problema estructural, ya que esta falencia termina afectando y siendo asumida por la población recicladora.

Además, el incentivo para que el usuario separe los residuos en su casa y los presente adecuadamente está mal formulado y diseñado. El mecanismo para medirlo no funciona porque 1) es casi imposible identificar e individualizar la responsabilidad de las prácticas – buenas o malas– de presentación de residuos; 2) existen contenedores de residuos en varios municipios, en los cuales se deposita una parte de los residuos; y, 3) el pago a las organizaciones de población recicladora por el servicio de reciclaje se hace por tonelada efectivamente aprovechada (comercializada), y no por suscriptor atendido o por área limpiada.

El tema de aforos<sup>65</sup> y de los grandes productores es crítico. Su diseño resulta perverso, pues se exige que, si hay un volumen significativo de reciclaje, el suscriptor sea aforado y pague directamente a la organización de población recicladora por el servicio. Sin embargo, el valor comercial de los residuos hace que no sea atractivo para los grandes productores acogerse a este formato, ya que la venta de los

residuos reciclables les es más redituable que pagar por el servicio de recolección.

#### b) Determinación de costos y el precio por tarifa de los servicios de aprovechamiento

La actual definición de los costos del servicio de aprovechamiento –entendidos estos como costos evitados– no refleja la realidad de los costos de la prestación del servicio realizada por la población recicladora. En particular, porque se trata de un servicio diferente al de las personas prestadoras de servicio de manejo de residuos no aprovechables y porque la forma en la que se trabaja es diferente. Por ejemplo, la población recicladora debe recuperar residuos mezclados que deben ser separados posteriormente. Los residuos, además, no pueden ser compactados y, por tanto, ocupan más volumen, y los medios que utilizan para acarrearlos son de tracción humana. Es decir, los costos del servicio de aprovechamiento conllevan un costo mayor. En la práctica, esto implica que, al recibir un pago menor al costo verdadero del servicio, la población recicladora termina subsidiando el servicio de materiales aprovechables.

La determinación de los costos del aprovechamiento debe ser determinado a partir de la práctica real de la población recicladora como prestadora del servicio. Se ha hecho un avance en este sentido en un estudio de la ARB y WIEGO en 2011.

En lo que respecta a la tarifa, lamentablemente, se ha desinformado a la sociedad, haciéndole creer erróneamente que el alza en la tarifa por los servicios públicos se debe primordialmente a la inclusión de la población recicladora y al pago por sus servicios. Sin embargo, son los servicios de limpieza urbana, lavado de puentes y monumentos, corte de césped y poda de árboles y el barrido de

<sup>65</sup> El aforo es definido como “[...] el resultado de las mediciones puntuales, que realiza un aforador debidamente autorizado por el concesionario, respecto de la cantidad de residuos sólidos que produce y presenta un usuario de manera individual o conjunta al concesionario del servicio de aseo”. Aforo permanente de aseo: es el que realiza la persona concesionaria del servicio público de aseo a los suscriptores, grandes productores o pequeños productores de residuos sólidos, cuando efectúa la recolección de los residuos presentados por el usuario (UAESP 2019).

calles los que han pesado más en el incremento de la tarifa.

Al responsabilizar indebidamente a las organizaciones de población recicladora del alza en la tarifa, esta desinformación tiene el potencial de afectar negativamente la relación entre las organizaciones de población recicladora y la sociedad, y, peor aún, de ser utilizada como argumento para desacreditar su capacidad para proveer este servicio.

- c) Principio de colaboración entre las empresas de recolección de basuras y las organizaciones de población recicladora

El principio de colaboración armónica sucede solo en teoría. Hay conflictos de interés desde el diseño mismo de los procesos de supuesta colaboración, ya que las empresas de recolección de basuras son juez y parte. Las organizaciones de población recicladora dependen de ellas para la facturación, el recaudo, y el traslado de recursos para su remuneración. Pero las empresas de recolección de basuras pueden, a su vez, frenar estos procesos, demorando dos o tres meses la liberación de los recursos a las organizaciones, o, en algunos casos, incluso hasta un año y medio.

Las empresas de recolección de basuras deben explicitar, detallar e informar de manera más clara y transparente la información que tienen y que las organizaciones necesitan. Por ejemplo, el balance de masas (cantidad de residuos reciclables en la basura + cantidad de basura dispuesta), los costos de su tarifa y de la tarifa del aprovechamiento, así como los montos recaudados en el municipio.

Un riesgo aún mayor en la relación con las empresas de recolección de basuras es que estas pueden instalar sus propias iniciativas empresariales de aprovechamiento de residuos mientras bloquean a las y los recicladores. Y lo más grave: pareciera que, pese a las denuncias presentadas ante las entidades responsables del tema, no pasa nada.

- d) Operación en las plataformas oficiales

Los procesos para reportar la información en la plataforma virtual de prestadores de servicios son muy complejos y deben simplificarse, sin mencionar la inestabilidad de la plataforma. Se sugiere ampliar los tiempos de presentación de los reportes para que sea oportuna y fluida.

- e) Proceso de gestión de peticiones, quejas y reclamos

La contestación y gestión de las peticiones, quejas y reclamos (PQR) resulta compleja para las organizaciones de población recicladora ya que están diseñadas para el modelo empresarial que rige a los prestadores de servicios públicos de manejo de residuos no aprovechables –no necesariamente por población recicladora–. Para ilustrar este punto, basta resaltar lo difícil que es para las organizaciones de población recicladora la identificación plena de los usuarios de sus servicios, por un lado; y, por el otro, el poder discernir el grado de responsabilidad que tienen en la queja presentada por el usuario, cuando este último puede ser atendido por varias organizaciones a la vez.

- f) Vigilancia y control

En la vigilancia y control de la prestación del servicio de aprovechamiento y del proceso de formalización, los entes responsables solo miran las carencias de las organizaciones de población recicladora con relación a la lista de requisitos de la formalización establecidos en la normativa. No contemplan, sin embargo, el incumplimiento de responsabilidades de las autoridades municipales para apoyar dicho proceso, la obstaculización del proceso o los incumplimientos por parte de las empresas de recolección de basuras, o las realidades de competencia en el territorio de los municipios.

Más aún, es importante que la SUPERSERVICIOS cuente con cifras reales de producción municipal de residuos

desagregada por tipo de residuos, y que tenga acceso a censos municipales de población recicladora actualizados y bien hechos para poder llevar a cabo su labor de vigilancia y control. De lo contrario, carecerá de una base de referencia para determinar si las organizaciones están compuestas por población recicladora, o si los volúmenes reportados como resultado del servicio de aprovechamiento corresponden a lo producido.

### Recomendaciones de las organizaciones de población recicladora

Las órdenes de la Corte son superiores, jerárquicamente, a la normativa expedida por el poder ejecutivo a nivel municipal y nacional. En otras palabras, esta normativa debe acatar la jurisprudencia de la Corte. Sin embargo, el decreto de formalización (Decreto nacional 596), así como las normas que reglamentan temas tributarios y administrativos de la prestación del servicio de aprovechamiento de residuos, **no reflejan** adecuadamente las órdenes en favor de la población recicladora emitidas por la Corte Constitucional.

Hasta ahora, la formalización, de acuerdo con el Decreto nacional 596, ha sido entendida como la conversión de las organizaciones de naturaleza solidaria al modelo empresarial que rige la recolección, transporte y el enterramiento de residuos no aprovechables. En el proceso de formalización no se han incorporado otras alternativas viables ya existentes e igualmente válidas como, por ejemplo, un sistema de recuperación de residuos reciclables que involucre mano de obra intensiva, realizada por cooperativas y asociaciones de población recicladora. Los beneficios sociales y ambientales que derivan de la labor de estas personas trabajadoras –y que sopesen la lectura costo-beneficio tarifario– no han sido contemplados. Y, por tanto, tampoco han sido calculados. Es decir, la relación formalización-equidad-sostenibilidad ambiental no ha sido abordada hasta la fecha.

La Corte Constitucional estableció que todo proceso de formalización debe empezar por el reconocimiento de los medios y las prácticas propias del trabajo de la población recicladora –que a

su vez, genere mejoras significativas integrales y progresivas para esta población–, y responder a la heterogeneidad de niveles organizativos de la población recicladora en cada municipio.

Por ello, las normas obsoletas o diseñadas exclusivamente para esquemas empresariales de recolección y enterramiento de residuos deben permearse de la jurisprudencia emanada de los dictámenes de la Corte Constitucional, en la que se incluyen las entidades de economía solidaria conformadas por población recicladora –sujeto de especial protección del Estado de acuerdo con la Corte Constitucional–.

Eso significa que la prestación del servicio de aprovechamiento de residuos debe reconocer y estructurarse sobre el sistema que las organizaciones de población recicladora han creado, de manera que se fortalezca su escala humana, así como la relación directa entre estas personas trabajadoras y la ciudadanía.

El desarrollo de capacidades y de responsabilidades de cada uno de los diferentes actores de la cadena –en particular, los usuarios– es crucial para el avance de un proceso de formalización que refleje las necesidades y los intereses de la población recicladora, y que conlleve a una dinámica donde la ciudadanía separe y entregue apropiadamente los residuos reciclables a las organizaciones de población recicladora.

Se necesita también –y de manera urgente– que las autoridades municipales, que son las garantes del derecho de las organizaciones de población recicladora al acceso cierto a los residuos, cumplan su responsabilidad e integren en su agenda política y en sus instrumentos programáticos de políticas sus exigencias de protección y promoción.

## 7. Aprendizajes del proceso de formalización de la población recicladora en Colombia<sup>66</sup>

### 7.1 La ruta de formalización de la población recicladora: un balance

En una primera lectura, se puede decir que el proceso de formalización de la población recicladora en Colombia que comenzó a raíz de las sentencias de la Corte Constitucional ha tenido importantes resultados.

La evaluación del proceso que hizo la SUPERSERVICIOS hasta diciembre de 2019 puede ilustrarlo. Según la SUPERSERVICIOS (2019), 488 prestadores certificaron su cumplimiento con el requisito de integralidad (es decir, que recogen, transportan, acopian y comercializan materiales reciclables). De estos, 428 afirman cumplir y estar comprometidos a acogerse a la formalización. Lo anterior muestra que la mayoría de los prestadores (88%) se encuentran acogidos a la formalización progresiva. En otras palabras, 428 de estas organizaciones, en teoría, corresponden a organizaciones de población recicladora con derecho a beneficiarse del régimen “flexible” de formalización, y 60 corresponden a empresas privadas.

De las 428 organizaciones de población recicladora, solo 349 reportaron información sobre el número de sus miembros, algunos de los cuales pertenecían a más de una organización. Tras identificar esta doble afiliación y unificar las cifras, la SUPERSERVICIOS estimó que para diciembre de 2019 había 32 066 recicladoras y recicladores prestando la actividad de aprovechamiento de residuos. Es importante también aclarar que no todas las organizaciones de población recicladora que prestan el servicio reciben remuneración aún, por lo tanto, no hay una cifra real sobre cuántas personas trabajadoras reciben el pago por el servicio público de aprovechamiento de residuos.

El número de municipalidades en donde existe por lo menos una organización de población recicladora prestando servicios de aprovechamiento

ha aumentado y para diciembre de 2019 alcanzaba 94 municipios.

Por último, es necesario recordar que el *Estudio Nacional de reciclaje* de 2011 estableció que, en ese momento, el ingreso promedio de un reciclador o recicladora en Colombia era de 120 mil pesos colombianos (65 dólares estadounidenses al tipo de cambio vigente en aquel entonces).

Si bien no hay consenso sobre cuánto ha aumentado el ingreso promedio mensual de cada recicladora o reciclador, es importante señalar que la formalización y remuneración como prestadores del servicio de aprovechamiento de residuos ha traído un importante incremento en el ingreso de los miembros de las organizaciones prestadoras de este servicio. Este incremento es atribuible al “segundo” ingreso proveniente de la tarifa por el servicio prestado. Como se explicó en la sección cuatro, ese ingreso adicional está asociado a la cantidad de material reciclable recolectado, transportado y llevado por cada recicladora o reciclador a la ECA de su organización, y corresponde al 70% del pago por cada tonelada reportada como parte del servicio. La definición de un monto promedio es difícil ya que varía según la productividad individual mes a mes, y esta remuneración llega a las organizaciones por el total de toneladas reportadas como parte del servicio que prestaron mes a mes. Son las organizaciones las que distribuyen el pago directamente a las y los recicladores de base.

El estudio de 2018 *Caracterización de organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización*, comisionado por la SUPERSERVICIOS al Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, estableció una correlación entre el tamaño de la organización de población recicladora y los ingresos mensuales de sus miembros: entre más grande la organización, los ingresos de sus bases sociales son potencialmente mayores. Esta correlación no tiene en cuenta la productividad individual de sus asociadas o asociados, la cual está determinada por la cantidad y calidad del material recuperado en su recorrido, sus medios de acarreo y la existencia o no de fuentes fijas de

<sup>66</sup> Si bien esta nota fue escrita en 2019, las reflexiones en esta sección fueron actualizadas hasta abril de 2021.



material reciclable. A pesar de este sesgo, el estudio señala que una persona en este sector puede recolectar, en promedio, entre 2,4 a 2,7 toneladas de material reciclable al mes, y que el 67% de las organizaciones en proceso de formalización de la muestra investigada reportó que los ingresos mensuales por recolección, transporte y venta de material reciclable de cada uno de sus miembros oscilaban entre 400 mil y 800 mil pesos colombianos –equivalentes a 127-170 dólares estadounidenses al tipo de cambio de 2017– (Universidad Nacional de Colombia/SUPERSERVICIOS 2018).

Según el análisis de Federico Parra, realizado sobre la base de observaciones de bases sociales de organizaciones de población recicladora en diferentes partes de Colombia a inicios de 2020, el panorama es menos optimista: el ingreso promedio mensual de una recicladora o reciclador organizado por la venta de material es de aproximadamente 300 mil pesos colombianos (alrededor de 103 dólares estadounidenses al valor de ese año) y el segundo ingreso, obtenido a través de la tarifa, oscila entre 120 mil y 200 mil pesos colombianos (aproximadamente 42-70 dólares estadounidenses), lo que daría un total de alrededor de 145 dólares estadounidenses por mes. Es preciso aclarar que estas cifras no son el resultado de un estudio estadístico y por tanto no son estadísticamente representativas: existe un importante número de recicladoras y recicladores organizados que están por encima de este promedio. Hay, así mismo, un número aún más grande de recicladoras y recicladores no organizados que solo perciben un ingreso por venta de material reciclable.

A pesar de estos logros significativos, es importante hacer una reflexión sobre el proceso, y evaluar si la ruta establecida para la formalización de la población recicladora responde al espíritu de las órdenes de la Corte Constitucional. Estas estipulan que la población recicladora debe ser reconocida por su labor de naturaleza pública y ambiental, y ser protegida por su situación de vulnerabilidad, mediante la protección de sus medios de subsistencia durante el proceso de transición<sup>67</sup>.

Más importante aún, **se necesita evaluar si dicho proceso responde a las necesidades y demandas de la población recicladora** (ver sección 6). En este ejercicio, es preciso analizar también la naturaleza misma de la formalización para elucidar si se trata de un proceso deseable que conlleva a la obtención gradual de derechos, protecciones y condiciones favorables<sup>68</sup> para ejercer su trabajo, o si se trata, por el contrario, de un proceso de formalización no deseable<sup>69</sup>.

Además de considerar los objetivos últimos de quienes trabajan en empleo informal, la evaluación de los procesos de formalización debe indagar sobre lo que se busca resolver con ella, qué o a quién se busca formalizar, cuáles son los costos y beneficios asociados a ella, y quiénes son los ganadores y perdedores en este proceso. Debe, así mismo, analizar si las personas que laboran en empleo informal fueron consultadas en–y si concuerdan con– el diseño e implementación de la iniciativa de formalización, y si esta iniciativa responde a, u obstaculiza, sus intereses<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> La garantía de los medios de subsistencia de la población recicladora, hasta que se le ofrezca alternativas reales, ha sido una constante en varios pronunciamientos de la Corte Constitucional. Al hablar de formalización, la Corte Constitucional refrenda que el Estado debe garantizar los medios de subsistencia de la población recicladora durante el proceso de transición. Esta garantía es también uno de los principios rectores de la Recomendación 204 de la OIT.

<sup>68</sup> Un proceso de formalización deseable es uno en donde hay una consolidación gradual de la organización, de su voz colectiva y del poder de negociación de las personas trabajadoras; donde hay reconocimiento de su identidad y estatus legal; donde hay una dotación de infraestructura básica y servicios de transporte; y donde hay acceso regulado a espacios públicos y a recursos naturales. En este proceso, los derechos económicos –entre ellos, los derechos laborales, comerciales y de propiedad– son respetados; y existen políticas públicas, leyes y programas para promover la productividad y viabilidad de las empresas informales, así como los salarios/ingresos y la productividad de las personas que trabajan en empleo informal (Cfr. Chen 2019: 10).

<sup>69</sup> Los procesos de formalización no deseados pueden tomar diversas formas, pero, entre otras cosas, son aquellos donde, por ejemplo, se crean prácticas de contratación que subordinan a quienes trabajan en empleo informal y/o sus organizaciones o unidades económicas; y/o que solo imponen requisitos y obligaciones sin ofrecer los beneficios de transitar a la formalidad (Cfr. Chen 2019).

<sup>70</sup> Estas preguntas forman parte de los lineamientos creados por WIEGO para monitorear y evaluar los diferentes enfoques en torno a la formalización (WIEGO, Comité sobre la formalización 2018: 1).

Al utilizar estas preguntas como lineamientos en el análisis de los alcances y desafíos del proceso de formalización de la población recicladora en Colombia, se evidencian algunos de los aspectos más oscuros –y no tan prometedores– que ponen en riesgo esta oportunidad única de construir un **sistema inclusivo y redistributivo** de prestación de servicios públicos.

### *¿Integración real de la población recicladora en el sistema de aprovechamiento?*

#### *El diablo está en los detalles*

Al revisar con detalle la información oficial no es posible determinar cuántas organizaciones de las 428 que están registradas como organizaciones de población recicladora lo son en realidad. Esto es muy preocupante, ya que hay empresas de logística de residuos e intermediarios que han buscado apropiarse de los beneficios e ingresos que provienen de la tarifa destinada a esta población.

Esto podría controlarse mediante la verificación de los miembros de estas organizaciones en los censos municipales, los cuales, en teoría, son obligatorios. Tristemente, el 42% de las municipalidades donde hay organizaciones de población recicladora prestando servicios de aprovechamiento no tienen un censo de población recicladora. Peor aún, de las y los recicladores que forman parte de las 428 organizaciones, solo el 35% están registrados en los censos municipales de población recicladora.

### *Las áreas grises en la normativa alimentan el oportunismo neoliberal*

A diciembre de 2019 había 60 compañías entre las 488 personas prestadoras de servicios de aprovechamiento. Estas compañías se han aprovechado del interés de las autoridades en formalizar la actividad de la población recicladora y de sus organizaciones a través de la inclusión del componente de aprovechamiento dentro del sistema de manejo de residuos, y de que la prestación de ese servicio haya sido definida en la normativa bajo el principio de libre competencia. Estas compañías han comenzado a prestar el servicio sin acogerse

a la gradualidad y la flexibilidad establecidas en el proceso de formalización para las organizaciones de población recicladora. Y, por sus características, están en posición de apoderarse de los incentivos originalmente diseñados en beneficio de las organizaciones de población recicladora.

En efecto, si bien, en teoría, estas 60 compañías parecerían ser una minoría en comparación con las supuestas 428 organizaciones de población recicladora registradas, entre esas compañías hay grandes corporaciones capaces de acaparar todo el mercado, incluso antes de que las organizaciones de población recicladora puedan transitar a la formalización.

Para ilustrar este punto: la empresa transnacional francesa Veolia entró formalmente a Colombia en 2018<sup>71</sup>, y ahora está comprando compañías de recolección de basuras y de servicios de aprovechamiento en varias municipalidades. En la municipalidad de Pasto, en el suroeste de Colombia, donde WIEGO ha documentado las implicaciones que ha tenido la entrada de esta compañía, se ha observado que los precios de compra de materiales reciclables ofrecidos por Veolia eran tan altos que ninguna organización de población recicladora podría igualarlos para sus miembros. Para hacer frente a las acciones de esta gran transnacional, la ANR está adelantando acciones para defender los intereses de la población recicladora en este municipio y en toda Colombia.

### *El Estado: ¿garante de derechos o del mercado?*

En sus sentencias, la Corte Constitucional expresó claramente que, en lo que respecta a la población recicladora, la defensa de sus derechos debe anteponerse a los principios de mercado en tanto no existan garantías de igualdad de condiciones. La Corte también le ordenó al Estado hacer de la población recicladora un sujeto de protección especial del Estado, desarrollar acciones afirmativas para resarcir sus condiciones de desigualdad y vulnerabilidad y proteger sus medios de subsistencia durante el proceso de formalización.

<sup>71</sup> Aunque ya tenía presencia en Colombia a través de filiales y de otras compañías donde participaba mediante inversiones.

No obstante, aparte de refrendar el principio de libre competencia, las autoridades nacionales responsables crearon incentivos dentro de la normativa sobre el aprovechamiento para la entrada de actores ajenos a la población recicladora que tienen el potencial de crear obstáculos para su inclusión real y sostenibilidad como prestadores de servicios. Ejemplo de ello es la inclusión de una resolución para un **incentivo al reciclaje** en el Decreto nacional 596. Este incentivo les permite a las **compañías de recolección de basuras** posicionarse en el componente del aprovechamiento y consolidarse dentro de esta cadena de valor. Puesto que son estas empresas las que tienen la responsabilidad de facturar, recolectar y distribuir el pago por los servicios de aprovechamiento, la percepción de las organizaciones de población recicladores es que, en la práctica, la normativa las ha colocado en una situación asimétrica de fuerza que funciona en su detrimento y crea incentivos para que estas empresas, en lugar de cumplir con sus responsabilidades, se vuelven sus competidoras.

Por si esto fuera poco, no se están cumpliendo las responsabilidades asignadas a las autoridades municipales en la normativa. Hasta ahora, más del 80% de los Gobiernos municipales no ha desarrollado acciones afirmativas en favor de la población recicladora, ofrecido apoyos técnicos, administrativos o materiales –en término de infraestructura– ni acompañado a las organizaciones de población recicladora durante las diferentes etapas en el proceso de formalización. No obstante, las entidades responsables de monitoreo y control de los servicios públicos evalúan los servicios de estas organizaciones bajo los mismos criterios diseñados para las empresas formales dentro de un modelo empresarial, sin tener en consideración su situación original.

Para empeorar las cosas, la política de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) elaborada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en clara desarticulación con la normativa para la prestación del servicio de aprovechamiento establecida en el Decreto nacional 596, insta a las compañías a recuperar sus empaques y embalajes mediante **medios**

**alternativos** a los existentes –en los que se incluye el trabajo de la población recicladora– y crea la figura de **gestores de residuos** –empresas dedicadas al reciclaje y aprovechamiento– para dar cabida a iniciativas empresariales que busquen entrar en este segmento de la cadena. Con ello, se añaden incentivos adicionales para la entrada de aún más actores que podrían desplazar a la población recicladora.

Para hacer frente a todo lo anterior, la ARB y la ANR (en conjunto con sus oficinas regionales) han presentado las denuncias correspondientes mediante acciones legales, una de las cuales fue interpuesta ante la Corte Constitucional. Y en alianza con entidades de apoyo, como WIEGO, también han hecho denuncias públicas, publicado documentos académicos y de otra naturaleza en instancias estratégicas, y han participado en foros públicos y en medios de comunicación. Además, se ha hecho un fuerte trabajo de incidencia en la Alianza Regional para el Reciclaje Inclusivo, que ha resultado en fuertes pronunciamientos en contra de lo que está sucediendo en Colombia.

Para la ANR, es claro que hay que modificar el decreto, salvaguardando sus aciertos y resolviendo sus fallas estructurales. Con este fin, ha presentado varios recursos legales y contrapropuestas, que han dado como resultado los compromisos del MINVIVIENDA para: 1) extender el plazo de gradualidad de la formalización y 2) la modificación, en 2021, del Decreto 596 de 2016.

Mientras tanto, en 2017, un grupo minoritario de organizaciones de población recicladora encabezado por la Asociación de Recicladores Unidos por Bogotá (ARUB) hicieron una demanda para exigir la nulidad del decreto ante la Corte Suprema. Si su demanda resulta exitosa, la remuneración de la población recicladora estipulada dentro del esquema operativo definido en el Decreto nacional 596 de 2016 en relación con la resolución 720 de 2015 de la CRA dejaría de existir.

### *Un nuevo reto: fallas en la trazabilidad del servicio de reciclaje*

Desde finales de 2020, la SUPERSERVICIOS ha solicitado a varios prestadores del servicio público de reciclaje –tanto a organizaciones de población recicladora como a empresas privadas– que eliminen un determinado número de toneladas de reciclables de su reporte mensual de prestación del servicio de recolección, transporte y reciclaje dentro de las plataformas oficiales. El argumento es que, en su opinión, algunos de estos informes están, en teoría, por encima de la producción definida de reciclables para un determinado municipio. Esta medida ha generado muchas tensiones entre las organizaciones de población recicladora y los prestadores privados del servicio de reciclaje, ya que ha puesto de manifiesto los serios retos en los sistemas de vigilancia y control para supervisar al número creciente de entidades que prestan el servicio de gestión de residuos de reciclaje. La SUPERSERVICIOS no tiene la capacidad para controlarlas ni monitorearlas.

Esto ilustra, también, la incapacidad de la regulación para garantizar la trazabilidad de las toneladas de residuos reciclables que se reportan dentro del servicio de recolección, transporte y gestión de residuos de reciclaje. Algunos de los problemas observados, según la SUPERSERVICIOS incluyen el reporte de toneladas de materiales reciclables compuestas por residuos especiales –tales como residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y de construcción–; residuos que no provienen de la prestación del servicio público de aprovechamiento –es decir, residuos reciclables que fueron comprados directamente a bodegas de reciclaje en lugar de haber sido recuperados, recogidos y transportados desde la basura domiciliaria presentada para su recolección–; o de toneladas de materiales reciclables que fueron recogidos en un municipio diferente al cual se las están asignando para su remuneración.

Algo que complica aún más la situación es la falta de información en los municipios no solo con respecto a la población recicladora (censo), sino, también, sobre la cantidad de residuos producidos en su localidad y su desagregación entre

reciclables y no reciclables. Esto significa que la SUPERSERVICIOS, que es la encargada de vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos, no tiene una línea de base para evaluar si las cifras reportadas de los servicios de manejo de residuos de reciclaje en un determinado municipio se corresponden con la realidad.

A falta de esta información, ha recurrido a la utilización de estadísticas nacionales como referencia, ignorando, así, las características específicas de la producción de residuos de cada municipio, o, en ocasiones, haciendo uso de cifras de referencia de producción de residuos que, o bien están desactualizadas, o son mediciones inadecuadas. Esto ha generado bastante descontento, ya que hace suponer que muchas de las solicitudes de modificación a la baja del informe de toneladas declaradas en el sistema no tienen un fundamento sólido, y, por tanto, son injustas.

Este es un problema muy grave y afecta a las organizaciones de población recicladora que prestan correctamente el servicio de gestión de residuos de reciclaje. Por lo tanto, es urgente adaptar el reglamento en cuestión.

La ANR ha exigido al Gobierno nacional que modifique el Decreto nacional 596 de 2016, afirmando que, si bien hay que reconocer los méritos del decreto, es preciso corregir urgentemente sus fallas, particularmente las que favorecen la participación de otros actores en el mercado de la prestación del servicio de manejo de residuos de reciclaje, por encima del cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional sobre el reconocimiento y desarrollo de acciones afirmativas a favor de la población recicladora.

## **7.2 Reflexiones sobre el proceso de formalización**

El balance que hacen las y los recicladores sobre la ruta de formalización, así como el realizado en esta nota, muestran que, si bien ha habido importantes logros, existen también desafíos significativos inherentes al enfoque de formalización utilizado por las autoridades. Se ha hecho patente la disparidad de visiones en torno a la formalización de la Corte

Constitucional, las autoridades nacionales y la población recicladora. Y es que, en realidad, lo que está en el trasfondo es una lucha por la significación del concepto mismo de formalización. Y esto no es irrelevante, ya que la formalización de las actividades de reciclaje –que es lo que está sucediendo en Colombia actualmente– no es lo mismo que formalizar el empleo informal de las personas que se dedican a esta actividad –que es la esencia de lo que la Corte Constitucional ordenó–.

**La formalización de las personas que laboran en empleo informal no puede darse mediante la aplicación de recetas diseñadas para quienes trabajan en empleo formal, ni los requisitos exigidos pueden ser los mismos.** Para promover la formalización de la población recicladora es preciso, primero, comprender bien la situación en la que esta población se encuentra y lo que ya existe –sus hábitos, sus prácticas, las tecnologías de trabajo utilizadas, sus formas de organización–, y cómo se puede garantizar su acceso cierto y seguro a los materiales. A partir de ahí, hacer mejoras graduales definidas en los términos de las y los trabajadores para que avancen hacia estándares de trabajo decente.

En cambio, el proceso de formalización actual ha sido creado sobre la base de un modelo empresarial. Para la población recicladora, el objetivo de la formalización no es la transición hacia el empresarializado corporativo. **El objetivo es el reconocimiento y la remuneración de su labor, así como oportunidades para avanzar en la cadena de valor del reciclaje, pero no bajo un modelo empresarial.** Existen figuras socioproductivas alternativas ligadas a la economía social solidaria, las cuales ya han sido reconocidas dentro de la normativa para la prestación de servicios de aprovechamiento. La ventaja de optar por estas figuras organizacionales es su naturaleza 1) redistributiva, 2) intensiva en mano de obra, y 3) solidaria, basada en los lazos creados entre la población recicladora –y sus organizaciones– y la ciudadanía.

La materialización del nuevo paradigma en el manejo de los residuos ordenado por la Corte Constitucional –en el que se privilegia el aprovechamiento de los materiales reciclables– requiere

**que la responsabilidad no recaiga solamente sobre la población recicladora y que se avance hacia una dinámica de corresponsabilidad entre todos los actores,** incluyendo a las autoridades nacionales y municipales, a las empresas de recolección de basuras y a la ciudadanía.

En el caso de la ciudadanía, ello implica la separación y presentación adecuada de los residuos para que la labor de la población recicladora sea menos peligrosa y se puedan recuperar más materiales reciclables. Implica también, que la ciudadanía comprenda los beneficios que la actividad laboral de esta población le trae a la sociedad y al medio ambiente, y que sea consciente de sus condiciones de vida y trabajo. Supone, además, reconocer el valor de los servicios que la población recicladora presta, así como la conexión que existe entre el pago de estos servicios y la mejoría de sus niveles de vida y medios de subsistencia.

Los vínculos entre la ciudadanía y la población recicladora y sus organizaciones son también fundamentales para resignificar su trabajo y contribuir a la consolidación de su identidad en tanto prestadora de servicios públicos de aprovechamiento, dejando atrás el estigma con el que ha sido asociada históricamente.

Esta reflexión en torno a la ruta de formalización también ha arrojado importantes aprendizajes para el trabajo que WIEGO realiza en Colombia en apoyo a la población recicladora. Uno de ellos ha sido la relevancia del **uso de un enfoque de derechos** como herramienta fundamental para contrarrestar el principio de libre competencia y los argumentos que puján para que la inserción de la población recicladora se haga desde una lógica de mercado, obedeciendo a la oferta y la demanda.

**La formalización, en tanto proceso gradual en un continuo hacia la obtención de derechos, debe ser monitoreada de manera sostenida, y las estrategias de intervención e incidencia deben ser reevaluadas regularmente para que puedan responder adecuadamente a nuevos escenarios,** así como a la emergencia de amenazas u oportunidades. Por ejemplo, en los últimos años, WIEGO ha encargado trabajos y recurrido a asesorías para



ampliar nuestro conocimiento técnico en materia de la prestación de servicios públicos para atender mejor las necesidades de las organizaciones de población recicladora y acompañarlas en el proceso de transición. Así mismo, con el fin de fortalecer los lazos entre la población recicladora y la ciudadanía, WIEGO ha apoyado a la ARB en la realización de cartografías sociales en Bogotá. Este ejercicio se ha realizado para definir estrategias de comunicación y de interacción que alienten a la ciudadanía a preferir a la población recicladora frente a otros prestadores de servicios de aprovechamiento, y para abordar y resolver los conflictos por el territorio entre las organizaciones de base de la ARB.

Más importante aún, para apoyar a las organizaciones de población recicladora en la defensa de un proceso de formalización deseable, seguimos explorando con ellas lo que significa la formalización desde su perspectiva y lo que significa ser proveedores de servicios públicos de aprovechamiento en tanto organizaciones de naturaleza solidaria.

## **8. Epílogo: nuevos retos en el marco de la pandemia de la COVID-19**

### **8.1 La pandemia de la COVID-19 y las estrategias de respuesta de las organizaciones de población recicladora que proveen servicios de reciclaje en Colombia**

Esta nota técnica fue escrita en 2019, y fue actualizada en abril de 2020, cuando la COVID-19 ya había sido calificada como pandemia. Dados los impactos de la pandemia, se consideró necesario agregar un breve capítulo para hablar sobre cómo las organizaciones de población recicladora en Colombia han enfrentado las dificultades y los desafíos resultantes de la COVID-19 gracias a los avances en su consolidación como prestadoras de servicios de reciclaje.

Los efectos negativos de la pandemia han golpeado fuertemente a Colombia. En efecto, el virus ha puesto de manifiesto la fragilidad del sistema de salud colombiano en general y los vacíos de

cobertura sanitaria en particular. Debido a las formas de transmisión de la enfermedad, las autoridades nacionales y locales han ordenado estrictos periodos de cuarentena y medidas de aislamiento social para evitar la propagación del virus. La pandemia y las medidas sanitarias han exacerbado y visibilizado las condiciones de vulnerabilidad de quienes trabajan en empleo informal. Ante la falta de una política de sustitución de ingresos, estas personas trabajadoras no tienen más opción que seguir trabajando para obtener sus ingresos básicos, a costa de los riesgos que eso conlleva para su salud. En otras palabras, el aislamiento social sin sustitución de ingresos significa hambre.

Ante esta situación, la ANR y la ARB entablaron una discusión estratégica con sus organizaciones de base y decidieron aprovechar el reconocimiento de la población recicladora como prestadores de servicios públicos por parte del Gobierno nacional, y pujar para que dicho reconocimiento implicara también la designación del componente de reciclaje de la gestión de residuos como un servicio esencial. En sus argumentos, se refirieron a la jurisprudencia existente sobre la protección de su trabajo, a la relevancia de su labor para mantener la vida útil de los rellenos sanitarios, y a su papel en el suministro de materias primas a la industria de los envases.

Estos esfuerzos dieron sus frutos y el Gobierno nacional incluyó al reciclaje como servicio esencial en los decretos especiales relativos a las medidas sanitarias para enfrentar la pandemia, y reconoció a las organizaciones de población recicladora entre los proveedores de servicios con permiso para trabajar durante los periodos de cierre. Dicho permiso estaba condicionado a que el trabajo siguiera los protocolos de seguridad en todas las prácticas de gestión de residuos, incluyendo los protocolos de higiene en los centros de acopio de reciclaje y el uso de equipos de protección individual (EPI).

A pesar de la relevancia que supuso dicho reconocimiento, las organizaciones miembros de ANR aún debían abordar el aspecto más delicado: minimizar el riesgo de contagio por sobreexposición al virus a través de los residuos contaminados. Para

ello, las organizaciones desarrollaron las siguientes medidas:

Las y los recicladores mayores debían permanecer en sus casas. Para mitigar los impactos de la pérdida de ingresos, muchas organizaciones les proporcionaban un ingreso, además de los subsidios gubernamentales en efectivo proporcionados a la población anciana en situación de pobreza y el ingreso suplementario de 40 dólares estadounidenses por mes a 2,6 millones de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Las organizaciones han utilizado sus inventarios de EPI (uniformes, guantes, mascarillas, gorros) para que sus miembros que trabajan en el reciclaje los utilicen en todo momento. También han solicitado y recibido apoyo en esta materia por parte de diversos actores de la cadena de valor del reciclaje, para que puedan reemplazarlos con la mayor frecuencia posible.

Las organizaciones de población recicladora también han implementado campañas en alianza con algunas administraciones municipales para incentivar –y casi exigir– a la ciudadanía a realizar una adecuada separación de los residuos reciclables, y en particular, a identificar los residuos peligrosos.

Las organizaciones también han difundido entre sus miembros información sobre los protocolos de gestión de residuos, por ejemplo, la reducción al máximo del contacto con los materiales, evitar las aglomeraciones, el uso de EPI adecuados y el lavado de manos constante. Las organizaciones también han desarrollado mejoras simples en varios de sus vehículos: para asegurar el lavado de manos de las y los recicladores, por ejemplo, llevan galones de agua y jabón en sus medios de transporte.

Las medidas sanitarias en los centros de recolección incluyen la instalación de estaciones de lavado de manos y, en algunos de ellos, incluso, sistemas de desinfección de todo el cuerpo. También existe un protocolo de seguridad para la manipulación de los materiales reciclables que considera el tiempo de vida de los virus en las superficies, y que estipula que todos los materiales que llegan al

centro de acopio deben ser almacenados durante más de cuatro días antes de ser clasificados.

Sin embargo, el reconocimiento oficial del reciclaje como servicio esencial no vino acompañado de la provisión de protecciones adecuadas para la población recicladora. Las organizaciones han debido asumir estas exigencias con recursos propios. Además, un número importante de recicladoras y recicladores, en su mayoría no organizados, no han podido cumplir con las medidas y protocolos de seguridad, lo que les ha significado tener que trabajar en condiciones difíciles.

A pesar de las críticas que se han hecho objetivamente en este escrito sobre el proceso de formalización, se puede argumentar que, gracias a él, muchas organizaciones de población recicladora estaban mejor preparadas para enfrentar los desafíos desencadenados por la pandemia. Y, aunque sea demasiado pronto para evaluar estas medidas, son una prueba del progreso en el proceso de consolidación de las organizaciones de población recicladora como proveedores de servicios en Colombia.

## Bibliografía

- Aluna Consultores Limitada. 2011. *Estudio nacional del reciclaje y de los recicladores*. Bogotá, Colombia.
- Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB) y Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO). 2011. *Propuesta de trabajo para el cálculo de costos de recolección y el transporte de material reciclable, enmarcación tarifaria para su remuneración dentro del servicio público de aseo y condiciones necesarias para el modelo operativo*. Mesa Distrital de Concertación para la inclusión del gremio. Bogotá, Colombia. Documento inédito.
- Chen, Martha. 2019. "The Formalization debate: WIEGO influence, Stance & Engagement". WIEGO Webinar. 26 de septiembre. Manchester, R.U. Documento inédito.
- Coca, Martha. 1998. *La sublevación de los imaginarios, los habitantes de Bosa frente a los comuneros*. Tesis de grado de antropología. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Duque, María Eugenia y Federico Parra. 2016. *La certificación de competencias laborales. Un paso decisivo hacia la profesionalización del reciclador y la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos en Colombia*. Reporte gráfico. Manchester, Reino Unido: WIEGO.
- Helm, Dieter. 1994. "British Utility Regulation: Theory, Practice, and Reform." *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 10, N° 3.
- Ogando, Ana Carolina and Jenna Harvey. 2020. "Knowledge co-production with and for organisations of informal workers: building democratic capacity for social change." En Jacques Charmes (ed.). *Research Handbook on Development and the Informal Economy*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing, pp: 317-345.
- Parra, Federico. 2015. *Reciclaje: ¡Sí, pero con recicladores! Gestión pública del aprovechamiento con inclusión de recicladores: Un nuevo paradigma en el manejo de los residuos en Bogotá, Colombia*. Nota técnica de WIEGO (Políticas Urbanas) No 9. Manchester, Reino Unido: WIEGO.
- Parra, Federico. 2017. *De la dominación a la inclusión, la población recicladora organizada en Bogotá como sujeto político*. Tesis para optar por el título de Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas Y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Parra, Federico. 2019. "La formalización de los recicladores en Colombia como prestadores del servicio de aseo en el componente de aprovechamiento: Logros, retos y amenazas". En Mesa, Gregorio (Ed.). *Estándar Ambiental y Derechos Ambientales en posacuerdos de Paz: Algunos Estudios de Caso*. Grupo de Investigación en Derechos Ambientales y Colectivos GIDCA. 1ª. Ed. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derechos, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS).
- Ramírez Gómez, Javier. 2005. "Régimen legal del servicio público domiciliario de aseo". *Revista de Derecho*. Núm. 23 (julio): 213-239. Universidad del Norte Barranquilla, Colombia. En <https://www.re-dalyc.org/pdf/851/85102309.pdf> (Consultado el 12 de diciembre de 2018).
- Samson, Melanie, Federico Parra y Olga Abizaid. 2014 (enero 21). "Trashing Democracy in Bogotá: The Real Issue Behind the Mayoral Crisis". *Global Urbanist*. En: <http://globalurbanist.com/2014/01/21/trashing-democracy-in-bogota>.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. 2019. "Informe a mayo 30 de 2019 sobre la prestación del servicio público de Aprovechamiento". Presentación realizada en *Unidos por el reciclaje*, evento organizado por WIEGO, Fundación Familia y Colrecicladora/Smurfit Kappa. Junio 10-13 de 2019. Bogotá, Colombia.

Superintendencia de Servicios Públicos (SUPERSERVICIOS). 2020. *Informe sectorial de aprovechamiento 2019*. Bogotá, Colombia: SUPERSERVICIOS/Departamento Nacional de Planeación/Presidencia de la República. En: [https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2020/Ene/informe\\_sectorial\\_aprovechamiento\\_2018.pdf](https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2020/Ene/informe_sectorial_aprovechamiento_2018.pdf)

Tabarquino Muñoz, Raúl Andrés. 2011. *Los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Una mirada desde la ciencia política y la regulación*. En: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2011c/997/index.htm>.

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP). 2006. *Documento de Soporte Técnico. Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos*. Bogotá, Colombia. Documento inédito.

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP). 2019. *Documento Técnico para la Actividad de Aprovechamiento en el marco del Servicio Público de Aseo*. 2-04- 2019. Bogotá, Colombia: UAESP. En: [https://www.uaesp.gov.co/sites/default/files/documentos/DTO\\_Aprovechamiento\\_Anexo\\_2\\_Version\\_publicacion\\_para\\_comentarios\\_02\\_04\\_2019.pdf?width=800&height=800&iframe=true](https://www.uaesp.gov.co/sites/default/files/documentos/DTO_Aprovechamiento_Anexo_2_Version_publicacion_para_comentarios_02_04_2019.pdf?width=800&height=800&iframe=true)

Universidad Nacional de Colombia–Instituto de Estudios Urbanos/Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. 2018. *Caracterización de organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización, informe final*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional/SUPER-SERVICIOS. En: <https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/archivos/caracterizaciondeorganizacionesderecicladoresdeoficio.pdf>

WIEGO, Formalization Committee. 2018. *Different Approaches to Formalization: Guidelines for Monitoring & Assessing*. Manchester, Reino Unido. Documento inédito.

## Leyes y normativas

Alcaldía Mayor de Bogotá. 2012. *Decreto municipal 564 de 2012 por medio del cual se adoptan disposiciones para asegurar la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital en acatamiento de las órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-724 de 2003 y en los Autos números 268 de 2010, 275 de 2011 y 084 de 2012*. En: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50832>.

Congreso de Colombia. 1994. *Ley de Servicios Públicos (Ley 142 de julio 11 de 1994) por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*. En: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2752>.

Congreso de Colombia. 2008. *Ley 1259 de 2008 por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones*. En: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34388>.

Congreso de Colombia. 2012. *Ley 1551 de 2012 por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. En: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1551\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html).

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). 2001. *Resolución 151 de 2001. Regulación integral de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo*. En: <https://cra.gov.co/documents/resolucion-151-de-2001-cra.pdf>.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). 2005a. *Resolución CRA 351 de 2005 por la cual se establecen los regímenes de regulación tarifaria a los que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo y la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio de aseo de residuos ordinarios y se dictan otras disposiciones.* En: [https://cra.gov.co/documents/Resoluciones\\_PDF20056000003514.pdf](https://cra.gov.co/documents/Resoluciones_PDF20056000003514.pdf).

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). 2005b. *Resolución 352 de 2005 por la cual se definen los parámetros para la estimación del consumo en el marco de la prestación del servicio público domiciliario de aseo y se dictan otras disposiciones.* En: [https://cra.gov.co/documents/Resoluciones\\_PDF20056000003524.pdf](https://cra.gov.co/documents/Resoluciones_PDF20056000003524.pdf).

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). 2015. *Resolución 720 de 2015 por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones.* En: <http://www.cra.gov.co/documents/RESOLUCION-720-DE-2015-EDICION-Y-COPIA.pdf>.

Ministerio de Salud y Protección Social. 2002. *Ley 769 de 2002 por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre.* En: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/ley-769-de-2002.pdf>.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2000. *Decreto 421 de 2000 por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, en relación con las organizaciones autorizadas para prestar los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas.* En: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4639>.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2002. *Decreto 1713 de 2002 Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos.*

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2003. *Decreto 1505 de 2003 Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1713 de 2002, en relación con los planes de gestión integral de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones.* En: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8434>.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2013. *Decreto 2981 de 2013 por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo. Publicado el 20 de diciembre de 2013.* En: <https://www.corantioquia.gov.co/SiteAssets/PDF/Gesti%C3%B3n%20ambiental/Residuos/Anexo%20residuos%20ordinarios/Decreto%202981%20del%202013.pdf>.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2015. *Decreto 1077 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. (Versión actualizada en 2019).* En: <https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/normativa/1077%20-%202015.pdf>.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2016a. *Decreto 596 por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones.* En: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20596%20DEL%2011%20DE%20ABRIL%20DE%202016.pdf>.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2016b. *Resolución 276 de 2016 por la cual se reglamentan los lineamientos del esquema operativo de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y del régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio acorde con lo establecido en el Capítulo 5 del Título 2 de la parte 3 del Decreto número 1077 de 2015 adicionado por el Decreto número 596 del 11 de abril de 2016.* En: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/col157820.pdf>.



Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2014. *Resolución 754 de 2014 por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos*. En: <https://www.corantioquia.gov.co/SiteAssets/PDF/Gesti%C3%B3n%20ambiental/Residuos/Anexo%20residuos%20ordinarios/Resoluci%C3%B3n%200754%20del%202014.pdf>.

República de Colombia. 1991. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia: República de Colombia. En: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/constitucion-politica>.

República de Colombia. Código Civil. En: <https://www.ccc.org.co/file/2011/03/codigo-civil-colombiano-art-633-a-652.pdf>.

## Pronunciamientos de la Corte Constitucional

Corte Constitucional de Colombia. 1995. *Sentencia T- 617/95 sobre la protección del espacio público y protección de bienes de uso público*. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/t-617-95.htm>.

Corte Constitucional de Colombia. 2002. *Sentencia T-497/02 sobre licencia de maternidad-Derecho prescricional/Licencia de maternidad-Fundamental por conexidad*.

Corte Constitucional. 2003a. *C-741/03 sobre la legislación regulativa de la prestación de servicios públicos*. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-741-03.htm>.

Corte Constitucional. 2003b. *C-355/03. Código Nacional de Tránsito Terrestre*. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-355-03.htm>.

Corte Constitucional. 2003c. *Sentencia T-724/03. Acción de tutela por adjudicación de contrato de aseo*. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-724-03.htm>.

Corte Constitucional. *Sentencia C-793/09. Sentencia condicionada en infracciones de normas ambientales - Aplicación por eventual interpretación contraria a la constitución/Sentencia condicionada en infracciones de normas ambientales - Aplicación para la protección de los derechos de los recicladores informales de basura*. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-793-09.htm>.

Corte Constitucional. 2009. *Sentencia T-291/09. Derecho a la igualdad - Alcance frente a grupos tradicionalmente discriminados o marginados*. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-291-09.htm>.

Corte Constitucional. 2010. *Auto 268/10. Solicitud de cumplimiento de la Sentencia T-724 de 2003*. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/a268-10.htm>.

Corte Constitucional. 2011. *Auto 275/11. Solicitud de cumplimiento de la Sentencia T-724 de 2003 y del Auto 268 de 2010*. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2011/a275-11.htm>.

Corte Constitucional de Colombia. 2015. *Auto 587/15 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*. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2015/a587-15.htm>.



## Acerca de WIEGO

Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) es una red mundial dedicada a promover el empoderamiento de las personas trabajadoras –particularmente de las mujeres– en situación de pobreza en la economía informal para garantizar sus medios de sustento. Creemos que todas las personas trabajadoras deben tener los mismos derechos, oportunidades económicas y protecciones, y poder expresarse en un plano de igualdad. Para promover el cambio, WIEGO contribuye con el mejoramiento de las estadísticas, la construcción de nuevos conocimientos sobre la economía informal, el fortalecimiento de redes de organizaciones de personas trabajadoras en empleo informal, así como de sus capacidades; y, en conjunto con estas redes y organizaciones, busca influir en las políticas locales, nacionales e internacionales. Visite [espanol.wiego.org](http://espanol.wiego.org).