

Basura Cero

Experiencia de una política pública
para la Economía popular -
Desde abajo

Ruth Quevedo Figue



Ruth Quevedo Fique. Economista. Investigadora del Grupo de Socioeconomía GSEID de la Universidad Nacional de Colombia. Trabajo durante la Administración de Bogotá Humana en la UAESP, donde participó en la estructuración de la Política Basura Cero. Fue Subdirectora de Aprovechamiento de la UAESP.

Basura Cero

Experiencia de una política pública
para la Economía popular -
Desde abajo

Ruth Quevedo Fique.

“Basura Cero. Experiencia de una política pública para la Economía popular - Desde abajo”

Fundación Rosa Luxemburg oficina países bajos andinos-
Colombia. Bogotá Transversal 28A No. 39-93 email:
leonardo.luna@rosalux.org

info@rosalux.org.ec

www.rosalux.org.ec

Agosto 2020

Bogotá D.C

Diseño: Kare Cortés

Portada: Jonnatan Fetecua

“Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo
GSEID. Universidad Nacional de Colombia”

Esta publicación es financiada con recursos de la FRL con fondos del BMZ (Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económico de la República Federal de Alemania). Esta publicación o algunas secciones de ella pueden ser utilizadas por otros de manera gratuita, siempre y cuando se proporcione una referencia apropiada de la publicación original.

Contenido

Presentación.....	11
Introducción.....	15
I. El modelo transitorio para la implementación de basura cero y la inclusión de los recicladores de oficio.....	21
II. Penosa implementación del nuevo modelo de aseo, decreto 564 del 2012.....	43
III. Ley 142 de 1994 un régimen privatizado de servicios públicos.....	67
IV. Inclusión socioeconómica de la población recicladora de oficio, cambio de rumbo y libre mercado.....	81
V. Conclusiones.....	101

A la memoria de Guillermo Asprilla

Agradecimiento

Agradecimiento especial a la población recicladora de oficio en Bogotá, a los exfuncionarios de la UAESP por su compromiso con la construcción de la esfera de lo público-popular, a la Fundación Rosa Luxemburgo, a César Giraldo, Camilo Chica y a David´a.

Presentación

La experiencia de la política pública hacia la población recicladora en la administración de Gustavo Petro en Bogotá, es la semilla para la construcción de una política pública que reconozca la economía de los sectores populares. La actividad del reciclaje es un oficio que durante décadas ha sido realizado por la población trabajadora, que día a día ha construido sus rutas históricas y que está prestando un servicio a la ciudad poco reconocido y valorado: evitan el enterramiento de residuos no perecederos que contaminan y evitan tener que agredir la naturaleza para sacar materia prima.

El reciclaje, en una economía periférica como la nuestra, generalmente es realizado por una población que ante la carencia de oportunidades debe recurrir a recuperar de la basura el material aprovechable. Al igual que el cirujano, deben diseccionar cuidadosamente la basura para recuperar el material utilizable, y por eso en Argentina los llaman “cirujas.”

El reconocimiento del trabajo de la población recicladora fue un elemento central de la política de la administración Petro. Ese reconocimiento se materializó en el pago de una tarifa por su labor y en la participación de sus organizaciones en la construcción de la política pública de aseo a través de las Mesas de Participación. Se trata de un enfoque “distinto al modelo estándar de redes de asistencia social para luchar contra la pobreza”, como lo señala Quevedo aquí. No se trata de asistir a las poblaciones y apaciguarlas con subsidios. Se trata de reconocer y remunerar su trabajo y de crear con

sus organizaciones la política pública.

Pero el reconocimiento de la población recicladora choca con el marco institucional de la libre competencia (ley 142 de 1994) y los estatutos de contratación. Ese marco institucional supone que los recicladores deben renunciar a sus rutas históricas y feriarlas, porque deben someterlas a licitación en la competencia salvaje del mercado, donde las grandes empresas, muchas de ellas multinacionales, llevan todas las de ganar.

Y no se trata de una afirmación abstracta. Esa ofensiva agresiva del capital se expresó de manera concreta cuando la administración de Petro, hizo uso del derecho que legítimamente le asiste al Estado de tomar control (así sólo fuera parcial) sobre un monopolio público que es el servicio público de aseo, aprovechando la circunstancia de que se había vencido la licitación. Creó entonces Aguas de Bogotá, que operó el aseo en una parte de la ciudad, pero que principalmente fue un instrumento para poderle pagar una tarifa a la población recicladora por el servicio que prestaba a la ciudad.

Esa acción provocó la destitución de su cargo por parte de la Procuraduría General de la Nación, y el cobro de multas por valores tan absurdamente altos que resultaban ridículos, por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos y la Contraloría Distrital. El acoso de los organismos de control a los funcionarios encargados de aplicar la política era atosigante, dirigido a obstaculizar su labor en el fondo se trataba de una amenaza velada de cárcel o multas exorbitantes. Una verdadera extorsión. También hubo una incisiva campaña de ataque por parte de los medios de comunicación más importantes del país, pero la opinión terminó por entender que se trataba de una persecución.

Argumentaban que el Estado no podía tomar el control sobre un monopolio público porque violaba la libre competencia. Se trata de una afirmación absurda. Quienes usaron esa retórica que nos digan ahora qué hacemos con los monopolios de la tributación, la justicia, las armas y la soberanía nacional. En el fondo lo que había detrás eran poderosos actores económicos interesados en el negocio de las basuras, ante quienes hincaron su rodilla altos burócratas y “prestigiosos” periodistas. Es el camino por el cual este tipo de personajes escalan el estrellato administrativo y mediático.

A pesar de las trabas institucionales del gobierno nacional y de los órganos de control, también es preciso reconocer que otros órganos estatales generaron acciones con el fin de apoyar las políticas de reconocimiento de la población recicladora. Una de ellas fue la Corte Constitucional, que emitió varias sentencias para obligar a la inclusión de la población recicladora, lo

cual fue el piso jurídico para la política de Petro. Al mismo tiempo, la elección popular de gobernadores y alcaldes creó la posibilidad para que algunos proyectos políticos alternativos pudiesen llegar a los gobiernos locales. Ese fue el caso de la alcaldía de Petro, quien tuvo que convivir con un gobierno nacional y una institucionalidad de corte neoliberal.

Eso significa que el Estado no es un ente monolítico y que se pueden presentar fisuras aprovechables para fortalecer procesos sociales. Se trata de otro espacio de disputa. Las disputas tienen contextos históricos y políticos concretos. Surge entonces la pregunta: ¿Cómo deben relacionarse las organizaciones sociales con el Estado? La experiencia que aquí se presenta tiene que ver con el caso concreto de un oficio popular en un contexto histórico particular. No es un proceso de participación armonioso como lo sugieren los idealizados textos sobre la democracia participativa, sino que por medio están las disputas que expresan los diferentes intereses económicos, políticos, e incluso las tensiones que demanda la consolidación de los procesos organizativos. Hay que aprender de la experiencia.

Lo que demuestra el proceso que aquí se describe es la existencia de una legislación a favor de los grandes inversionistas. La ley 142 de 1994 sobre la libre competencia y el estatuto de contratación, están hechos para que la provisión de los bienes públicos sea realizada por operadores privados, que tienen la posibilidad de hacer los manejos contables, financieros y administrativos que supone la constitución de una empresa comercial formal y el poder económico suficiente para corromper a quienes adjudican los contratos. El país los conoce como “el cartel de la contratación”, son quienes financian las campañas políticas y como contraprestación, desde el aparato del Estado (poder ejecutivo, legislativo, judicial, órganos de control y entidades de regulación) se les tiene que adjudicar los negocios y facilitarles la extracción de rentas por la vía legal e ilegal. Ejemplos abundan: Odebrecht, los carteles de la alimentación escolar, las exorbitantes ganancias de las empresas de servicios públicos domiciliarios, los contratistas de obras públicas. Es una lista muy larga que todos conocemos.

Cuando un actor popular quiere participar en la prestación de un servicio de naturaleza pública, no lo puede hacer porque tiene que someterse a unas pautas de la libre competencia y de contratación que no puede cumplir. Y cuando un gobierno alternativo busca la forma de reconocer a ese actor, no sólo se le viene encima todo el poder sancionatorio de los órganos de control y de regulación, sino también el poder mediático, poderes comprados por quienes tienen la posición dominante en el mercado.

Esta experiencia abre la discusión sobre lo que Quevedo llama las “Alianzas Público Populares”, que llamaríamos nuevas APP, haciendo un juego de palabras con las Alianzas Público Privadas. El poder político entiende como privados a los grandes contratistas del Estado, pero no incluye a los sectores populares. ¿Cómo los ven? Los ven como economía informal, lo cual significa que están por fuera de la ley, y por tanto son sujetos del derecho punitivo, y como son considerados ilegales, no pueden participar en la construcción de la política pública. O los ven como pobres, lo cual significa que son sujetos de la asistencia pública y sujetos del dispositivo clientelista de control social. No los consideran sector privado, ni trabajadores, ni sujetos de derechos sociales. Los consideran sujetos inferiores, merecedores de las ayudas asistenciales. Pero los tiempos de estas visiones se agotan con la crisis del coronavirus. La gente se está organizando en los territorios y los trabajadores de los oficios populares se rebelan contra los confinamientos policivos que no tienen en cuenta las necesidades de las personas.

En los territorios está surgiendo la solidaridad y las organizaciones sociales están jugando un papel central en la solución de las necesidades cotidianas de la vida. Ello significa que lo que se inició con Petro tendrá desarrollos futuros en lo comunitario y en lo popular. Quienes cantaron victoria con el sabotaje de la política de inclusión de la administración Petro no lo van a poder hacer más adelante. En los territorios está surgiendo un nuevo país, que continuará con el proceso que se inició en Bogotá con los trabajadores populares del reciclaje.

César Giraldo

Introducción

Esta sistematización ha sido adelantada con el esfuerzo de la Fundación Rosa Luxemburg en Colombia y la Fundación Escuela para el Desarrollo FEDE. Intenta presentar una síntesis sobre los aprendizajes principales que deja para la historia de la construcción de la política pública, la experiencia fundante de implementación de *Basura Cero* en la Ciudad de Bogotá 2012-2015, en el marco de un esfuerzo de desprivatización o intención reguladora, emprendida por la entidad territorial, así como los trazos generales de su desmonte entre 2016-2019.

La particularidad de lo acontecido en Bogotá tuvo que ver con tres lógicas simultáneas que se yuxtaponen; i. un proceso que puso en cuestión el modelo de privatización de los servicios públicos impuesto desde 1994 por la ley 142, experiencia que hoy puede ser analizada desde la categoría emergente de “alianza de gestión público-popular”¹; ii. el esfuerzo de inclusión social, ordenado por sentencias constitucionales desde el año 2003, cuyo objetivo sigue siendo la superación de las condiciones de pobreza y vulneración de derechos de la población recicladora de oficio², por la vía de

1 Categoría acuñada por Cesar Giraldo, para denotar el nuevo acuerdo social, ciudadano - Estado, ante la ausencia de esta relación en el caso de trabajadores informales y por cuenta propia. Ver: Giraldo C, (2017) Economía popular desde abajo. Ediciones desde abajo. Colombia. En esta publicación el grupo de socioeconomía de la Universidad Nacional de Colombia, es pionero en proponer el reconocimiento de la llamada “informalidad” como economía popular, realizando un importante aporte en la comprensión de sus dinámicas para el caso Colombiano.

2 La población recicladora de oficio son personas que derivan su sustento de la actividad del reciclaje, la mayoría de ellos en condiciones de informalidad y pobreza.

su formalización e inclusión económica³ y iii. la apuesta por modernizar el servicio de aseo para ponerlo a tono con las tendencias globales en materia de gestión sustentable de residuos y adaptación al cambio climático.

Lo novedoso del modelo de desprivatización o intención reguladora de la entidad territorial durante el periodo 2012-2015, es que se configuró la estructuración de lo que podríamos llamar una primera experiencia de Alianza Público Popular, entendida como un nuevo pacto entre el Estado y la población recicladora históricamente marginada y estigmatizada, que adelantó una lucha organizada desde la década del 80 para su reconocimiento⁴.

El ex alcalde Gustavo Petro reconoce que si bien la Alianza Público Popular no era una formulación que se hiciera en su momento como categoría de análisis,

“Si habíamos puesto la Alcaldía al servicio del sector popular (...) lo intuíamos como una posibilidad favorable para los sectores populares excluidos, de hecho aquí tenemos un antecedente, es la Corte Constitucional, la máxima instancia judicial en materia constitucional, la que se ha puesto del lado de los recicladores, a través de su presidente que hace la sentencia que los favorece y obliga al gobierno a remunerarlos, a empoderarlos, a catalogarlos en forma similar a las empresas privadas de aseo, que venían prestando ese servicio. La población recicladora era una población desconocida por el Estado, excluida económicamente, herederos del rebusque en la basura para poder comer (...) de los sectores más pobres de la ciudad de Bogotá. Nosotros hacemos caso a la Sentencia, lo vemos como una oportunidad, porque teníamos un criterio ideológico, una vez ganamos las elecciones, que era empoderar ese tipo de sectores, sacarlos de la exclusión en cuatro años que era lo que teníamos, y poner

3 La Sentencia T724 de 2003, sienta el precedente constitucional donde se reconoce a esta población como sujeto de protección del Estado, la cual debía permitirse su inclusión en el servicio de aseo de la ciudad capital, dado que su aporte al mejoramiento de las condiciones de sanidad urbana eran relevantes en cuanto a la recuperación de una cifra importante de toneladas de material reciclable, que aportaban a la disminución de la cantidad de residuos contaminantes puestos en el relleno Sanitario Doña Juana, ubicado al sur de la ciudad. En razón a esta sentencia quedó sin efectos la adjudicación de la licitación de aseo para la ciudad en el año 2010, la cual fue fruto de la acción de tutela interpuesta por representantes de la Asociación de Recicladores de Bogotá ARB. El Auto 275 de 2011, fruto de una nueva acción jurídica deja sin piso la licitación y da órdenes a diferentes entidades para el cumplimiento de la sentencia de 2003. Las metas a cumplir en corto plazo o “plan de inclusión” de la población recicladora es radicado por la administración de Bogotá en marzo de 2012, frente al cual la Corte Constitucional, avala y ordena avanzar en el proceso de inclusión (Auto 084 de 2012).

4 Aluna Consultores (2011) Estudio Nacional del Reciclaje y los Recicladores. Historia del Reciclaje y los Recicladores en Colombia.

la Alcaldía al servicio de este propósito para lo cual había que hacer retroceder a las empresas privadas muy poderosas que tenían el servicio y allí hubo un gran conflicto". Petro Gustavo.

El reciclador es un actor que se da como resultado de los procesos de violencia e industrialización de las ciudades y está en el origen de la formación de los centros urbanos; desde aquella época realizaba su tarea sin reconocimiento alguno y en condiciones de exclusión y marginalidad. Con la Sentencia constitucional T724 se ordena al Estado colombiano reconocer el trabajo de esta población dentro del servicio de aseo, en la actividad complementaria de aprovechamiento y al Distrito definir las acciones afirmativas necesarias para hacer de los recicladores organizaciones económicas, como un medio para superar sus condiciones de pobreza y vulneración de derechos. De la misma manera se ordena generar un clima de protección para sus empresas frente a la ferocidad de la competencia de mercado.

El modelo implementado en Bogotá, que puede leerse en el llamado Plan de Inclusión⁵, consistió en el impulso económico y social de la población recicladora de oficio para que, a través de la prestación del servicio público de aseo, apalancara su inclusión económica y social. Este modelo puso en cuestión la dicotomía Estado/mercado en la gestión de los servicios públicos⁶, porque se trataba de un acuerdo donde los sectores populares se vinculaban a una relación de ciudadanía que otorga derechos a través de la operación del servicio de aseo, con el apoyo y acompañamiento del Estado.

La ruta que exploró el programa *Basura Cero* durante la administración de Colombia Humana permitió reconocer en la práctica la necesidad de un pacto de inclusión económica para la población pobre y vulnerable, otorgando un lugar preponderante a la regulación por parte del Estado. Si para el entendimiento de la lógica con la que se implementó el programa *Basura Cero* colocamos en el centro el mandato constitucional, la inclusión de la población recicladora y la formalización de su labor eran el objetivo central

5 Ver: Esquema de metas a cumplir en el corto plazo o "plan de inclusión" en el link http://www.uaesp.gov.co/images/PLAN_DE_INCLUSION.pdf

6 Sobre la experiencia y los relieves que adoptan los procesos liderados por los sujetos comunitarios en defensa de la gestión comunitaria de servicios públicos, ver para el caso de los acueductos comunitarios en Colombia, Correa H.D (2006) Acueductos Comunitarios, Patrimonio Público y Movimientos Sociales. Notas y preguntas hacia una caracterización social y política. "Así, asuntos como la legitimidad de las iniciativas vecinales de hecho, en muchas ocasiones han enfrentado y enfrentan formas contradictorias entre el nivel sectorial nacional que las apoyó o impulsó en su momento, y el nivel territorial que ahora debe asumir su formalización como empresas en la competencia de mercado abierto; o entre las formas organizativas y los empeños locales por la reproducción social en contextos territoriales y de identidad, y las proyecciones de los movimientos sociales por los servicios públicos".

de la política siendo el servicio público de aseo y la organización empresarial instrumentos de ella y no al contrario. Entenderemos entonces que la superación de condiciones de pobreza y vulneración de derechos por la vía de la formalización de una labor, en este caso la que corresponde a la recolección de materiales aprovechables, se constituía además en un mecanismo redistributivo novedoso y eficaz, distinto al modelo estándar de redes de asistencia social para luchar contra la pobreza⁷. Dicho modelo estimulaba a la vez la producción de riqueza por la vía del trabajo y la organización empresarial cooperativa para la generación de valor social y económico en el sector industrial del reciclaje. El respaldo institucional y apalancamiento financiero del Estado, derivado del recaudo proveniente de las tarifas del servicio, así como la comercialización de materiales reciclables permitían el soporte financiero necesario para hacer sostenible la implementación de la política.

Como nos lo recuerda Gustavo Petro en su entrevista, se trata de un amplio campo en disputa:

“El reciclaje nos mostró un campo que puede ser ampliado en una infinidad de dinámicas (...) que podría ser el escenario de alianzas entre el poder político y el poder popular, sin que se copte. Porque una vez el Estado coopta la organización popular desaparece la organización y entonces se transforma en una especie de clientelismo. Digamos, en perspectiva esta opción existe, es real, es posible, tiene unas tendencias, la economía popular puede derivar hacia el capitalismo, como sucedió en Nueva York, como sucedió en los burgos de las ciudades Europeas, como sucedió en Japón o puede derivar en su conjunto, hacia un sistema muy intensivo en saberes de tipo libre, de asociatividad libre, digamos esa es una discusión que hay que tener clara, que puede suceder, ahora depende del poder” Ibid.

Este documento pone de relieve que en el proceso social y político vivido para la implementación del programa *Basura Cero*, los principales obstáculos fueron la persecución por parte de poderosos actores económicos interesados en el negocio de las basuras, así como la fragilidad de las condiciones institucionales del Estado, como resultado del proceso de privatiza-

⁷ Este enfoque se alimenta de la teoría de Holzmann, sobre el manejo social del riesgo. Ver: Holzmann R y Jorgensen S (2003) Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. En: Revista Facultad Nacional de Salud Pública. Universidad de Antioquia Colombia.

ción del servicio de aseo iniciado a final de la década del 80, principalmente por la pérdida en el control de información operativa estratégica y del saber hacer de la operación de aseo, en su momento en manos de cuatro grandes concesionarios constituidos en un oligopolio del servicio.

En efecto, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP como entidad rectora de la política no tuvo la capacidad institucional, técnica y operativa, necesaria para hacer frente a los retos de implementar un modelo de las magnitudes de *Basura Cero*. Tampoco se tuvieron claros los roles que entidades como la Secretaría de Integración Social, entre otras, debían cumplir. Tres factores contribuyeron a esta situación: primero, ser una entidad de carácter meramente técnico, cuya funcionalidad dependía completamente de la información y operación de los concesionarios privados de aseo; en segundo lugar, porque su estructura organizacional no estaba adaptada para el servicio de aprovechamiento. Tan así es, que la Subdirección de Aprovechamiento se crea en enero de 2012 dentro de la UAESP y finalmente porque esta entidad quedó presa de la alta inestabilidad institucional derivada del cambio permanente de directivas; durante el periodo de gobierno 2012-2015 la UAESP tuvo siete directores.

Los planteamientos que se describen en esta publicación recogen la experiencia vivida tanto por organizaciones de recicladores, como por funcionarios que hicieron parte del proceso de implementación de la política, quienes fueron entrevistados durante el segundo semestre de 2019. Busca también aportar en elementos de entendimiento y aprendizaje para futuras experiencias de gobiernos alternativos que seguramente están por venir. Hoy, cuando vivimos una crisis de salud pública que compromete el objetivo del servicio de aseo, comprendemos en mayor medida la importancia del Estado como regulador que establezca claros protocolos; además, funcionamientos plenamente regularizados para la prestación de un servicio que no comprometa la vida de quienes derivan su sustento de recoger “basura”; también para brindar el apoyo económico, técnico y social necesario que permita que este modelo se consolide de la mano de la inclusión social de las familias recicladoras.

Creemos que un proyecto de tal visión y dimensiones debe necesariamente ser implementado. Bogotá *Basura Cero* es una política necesaria para la ciudad, el país y la región. De igual manera es necesario contar con opciones económicas que se pueden apalancar desde el Estado, dirigidas a grupos que participen del sector popular.

Apunte metodológico

Para el proceso de sistematización se establecieron categorías relevantes para el análisis, las cuales dieron foco a la búsqueda de información y la identificación de entrevistados. Las categorías priorizadas fueron:

- Articulación, liderazgo y cambio institucional
- Liderazgo social, participación y acción colectiva
- Inclusión socioeconómica
- Inclusión sociocultural
- Economía política de la política pública

El marco normativo que se desarrolló durante los años 2000 – 2018⁸ evidencia alta actividad en la producción de normas durante la administración de Bogotá Humana 2012-2015. Esto hace pensar que el impacto del proceso social y político que vivió la ciudad durante este periodo, con respecto a la implementación de la política *Basura Cero*, conllevó un estímulo al desarrollo de políticas públicas encaminadas a dar respuesta o modificar los sistemas de gestión de residuos, organizados en el país para el enterramiento de basuras o su exposición a cielo abierto (botaderos).

La información de entrevistas a exfuncionarios de la UAESP, organizaciones de recicladores y a Gustavo Petro, ex alcalde de Bogotá, así como el marco normativo, permitieron adelantar la triangulación de información a partir de la experiencia sensible de los actores y las orientaciones, principalmente, de las sentencias constitucionales, con lo cual se definieron los bloques temáticos, también presentados en el video adjunto, que expresa de manera visual lo contenido en este documento.

Finalmente presentamos la narrativa del proceso de implementación de la política intentando aproximarnos a comprender los nudos del proceso que limitaron su implementación así como las consecuencias y cambios de enfoque derivados del salto que conllevó el cambio de administración en 2016, durante la alcaldía de Enrique Peñalosa 2016-2019.

Examen específico debería adelantarse en relación con el papel que jugaron tanto los medios de comunicación como las entidades de control durante la administración de Colombia Humana, cuestión que no se abordará aquí pero sobre la cual se describen hechos relevantes.

⁸ Ver anexo 1: Línea de tiempo de la producción normativa relacionada con sistemas de gestión de residuos en Colombia.

I. El modelo transitorio para la implementación de Basura Cero y la inclusión de los recicladores de oficio

El modelo pensado por la administración de Gustavo Petro 2012-2015 Bogotá Humana, se supportó en un esquema transitorio para la operación del servicio de aseo en Bogotá, expedido mediante decreto distrital 564 de 2012⁹, que permitiría cumplir con dos propósitos. Primero, dar respuesta adecuada a las órdenes de la Corte Constitucional, en particular a la sentencia T724 que desde 2003 ordenó la inclusión de la población recicladora dentro de la licitación del servicio de aseo¹⁰ y, segundo modernizar la política de gestión de residuos en Bogotá implementando la propuesta de aprovechamiento total o *Basura Cero*, cuya concepción no tenía precedentes en la historia de la ciudad ni del país, ya que es una política que se pone de frente a los retos del cambio climático, estimulando un cambio de cultura del consumo y el desperdicio, promoviendo la cultura de la Reducción en la producción de residuos, la Reutilización o prolongación de la vida útil de las cosas y el Reciclaje o reincorporación al proceso de producción y consumo de ciertos materiales volviendo a su forma de materia prima¹¹.

9 Decreto 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."

10 No obstante ya habiéndose adjudicado la licitación de 2002 la Corte consideró; "Esta Corporación considera necesario prevenir, en los términos del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital de Bogotá o a la entidad del Distrito que haga sus veces, para 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 No. 01 de 2002, respecto a los recicladores de Bogotá."

11 El enfoque de la política *Basura Cero* promovida por la Administración Distrital está contenido en el documento: UAESP (2012). Aportes para la construcción de la política Basura Cero Bogotá Humana. En: <http://www.>

La implementación del modelo estuvo plagada de obstáculos y dificultades desde antes de iniciar la administración de Gustavo Petro, quien es elegido como alcalde mayor el 30 de octubre del 2011. El 19 de diciembre de 2011 a solo 11 días de su posesión, la Corte Constitucional declara el incumplimiento de la sentencia T724¹² mediante Auto 275 del mismo año y ordena dejar sin efectos la licitación 001 de 2011, entre otras razones, porque no brinda condiciones objetivas para la inclusión de los recicladores, sino que los convierte en socios minoritarios dependientes completamente de la operación de los concesionarios.

El Auto 275¹³ se constituye en pieza fundamental para comprender, tanto el diseño de la estructuración del nuevo esquema de aseo con inclusión de los recicladores, como la concepción de la Corte frente al contenido de las acciones afirmativas a implementar. Por una parte, no se trataba solo de entregar derechos sociales o salidas asistencialistas, los cuales eran necesarios¹⁴, sino principalmente de brindar medidas que permitieran a la población alcanzar condiciones de *igualdad material* con respecto a los actores económicos del aseo. Dicho de otra manera, de brindar todo el espacio de posibilidades materiales a los recicladores, hasta un punto en que sus organizaciones solidarias fueran capaces de competir –en el marco de la ley 142 de 1994– por la operación del servicio de aprovechamiento.

Tal Auto constitucional, además describe de manera extensa la forma

uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/BasuraCero/DocumentoBasuraCero.pdf

12 Sentencia T-724 de 2003, resolvió “Tercero.- PREVENIR en los términos del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital de Bogotá o a la entidad del Distrito que haga sus veces, para 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 No. 01 de 2002, respecto de los recicladores de Bogotá”.

13 Auto 275 de 2011. La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional afirmó: “Por las razones expuestas a lo largo de esta providencia, la Sala Tercera de Revisión, en ejercicio de sus competencias legales y constitucionales, estima que existen elementos suficientes para declarar el incumplimiento por parte de la UAESP de aquellas órdenes impartidas desde el año dos mil tres (2003), atinentes a la inclusión de acciones afirmativas materialmente efectivas en favor de la población de recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación del servicio público de aseo, destinadas a reparar la afectación continuada a los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional”. Decidiendo en tal providencia “dejar sin efectos la Licitación Pública No. 001 de 2011, así como todos los actos administrativos dictados con ocasión de dicho proceso”.

“En consecuencia, se ordenará al Distrito definir con la colaboración técnica de la CRA -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”.

14 Auto 275 de 2011. “es posible que como resultado de una política pública se incluyan medidas asistencialistas dirigidas a esta población, aspecto que es bienvenido, pero tales medidas no pueden reemplazar acciones afirmativas destinadas a alcanzar la igualdad material. Así las cosas, la Corte no censura acciones asistencialistas dentro del Estado Social de Derecho, pero enfatiza que no son estas el objeto de las acciones afirmativas”.

como la población recicladora puede ser incorporada al esquema de aseo en la ciudad y exhorta a la UAESP a presentar un esquema de metas a cumplir en el corto plazo, para el logro de tal propósito. Por otra parte, ordena a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico definir el mecanismo de pago de tarifa a esta población¹⁵. Le correspondió a Guillermo Asprilla, primer director de la UAESP, estructurar el modelo de inclusión de la población recicladora, que fue consignado en el esquema de metas cumplir en el corto plazo y entregado a la Corte el 30 de marzo de 2012¹⁶.

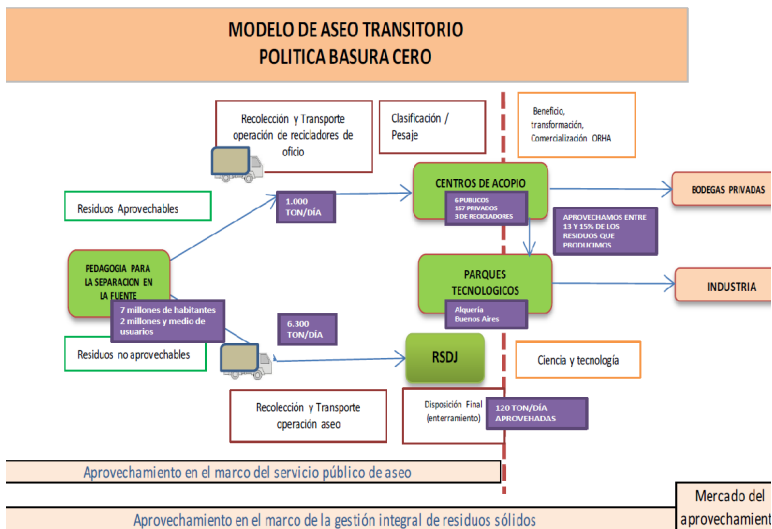
Ya en el Plan de Gobierno de Gustavo Petro se consignaba el propósito de adelantar la política *Basura Cero*¹⁷, que sumado al propósito de la inclusión social se traduce en los objetivos y estrategias de la política definidos en el Acuerdo Distrital 489 de 2012 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 Bogotá Humana”, cuyo numeral tres del artículo 30 incorpora el modelo de reciclaje para Bogotá¹⁸. El siguiente gráfico presenta en términos generales el esquema operativo para la operación de aseo contenido en el documento entregado por la UAESP a la Corte Constitucional en marzo de 2013. En adelante esta entidad se encargó de dar viabilidad técnica, jurídica y financiera a la puesta en marcha del modelo y a definir su viabilidad jurídica en el marco de la reglamentación del servicio de aseo vigente en el país.

15 Auto 275 DE 2011. “EXHORTAR a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) para que revise y defina parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos en los términos establecidos en el numeral 115 de esta providencia. La CRA remitirá un informe de los parámetros que hayan sido o vayan a ser fijados a la Corte Constitucional a más tardar dentro del primer trimestre del año dos mil doce (2012). La CRA deberá asegurarse de que tales parámetros se reflejen en la estructura tarifaria que por virtud de la ley debe ser fijada en el año dos mil doce (2012)”.

16 Tal propuesta fue avalada por la Corte mediante Auto 084 de 2012.

17 Programa de Gobierno Petro Alcalde 2012-2015 “Implementaré una política de *Basura Cero*. Volveré prioridad la gestión integral de residuos sólidos y desechos industriales. Daré un viraje hacia una política de Basura Cero, con la armonización del marco normativo y la reactivación de los proyectos de parques de reciclaje, con los habitantes aledaños como asociados. Estimularé el reciclaje, la selección en la fuente y promoveré el cambio de la tecnología del relleno sanitario, con el fin de acabar con la segregación ambiental hacia los barrios populares y aplicar métodos de disposición de residuos menos contaminantes y más racionales económicamente”.

18 “3. Modelo de reciclaje para Bogotá. Regularizar y formalizar el reciclaje como componente del servicio de aseo, a cargo de empresas integradas y administradas por organizaciones de recicladores de oficio, generando procesos de inclusión de esta población. El proyecto pretende implementar un diseño técnico y financiero del modelo de reciclaje, que articula las rutas de recolección diferenciada, los centros de acopio y los parques industriales de transformación de residuos sólidos recuperados. Como parte integral de este modelo, se busca organizar a los recicladores de oficio y acompañarlos en el proceso de creación de empresa, regularizando y formalizando el proceso de reciclaje como un componente del servicio de aseo a cargo de empresas de recicladores”.



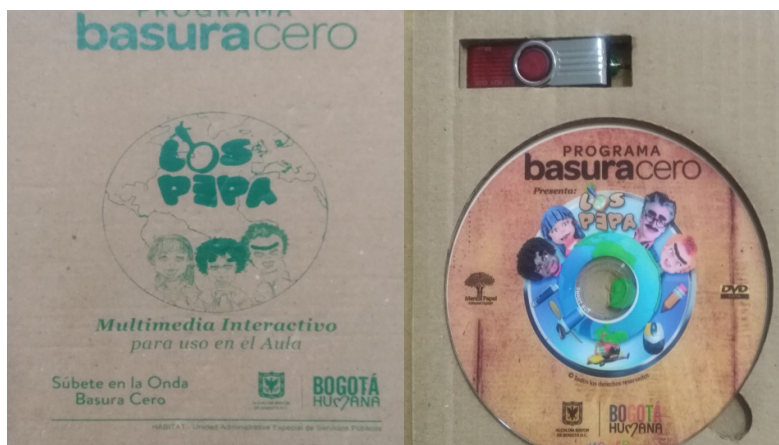
Fuente: UAESP 2015

Garantizar la continuidad del servicio de aseo en la ciudad y generar un espacio jurídico de protección de la población recicladora, frente al riesgo de la libre competencia por los residuos, fueron dos objetivos que orientaron las decisiones de la administración de la Bogotá Humana. Ambos riesgos eran probables ante la circunstancia del vencimiento de los contratos de concesión celebrados en 2002 mediante licitación y porque el libre mercado es la regla general en la ley de servicios públicos, asuntos que trataremos más adelante.

Describimos a continuación el modelo de aseo propuesto en su momento. El modelo comprende la separación de la operación de aseo en dos ramales, la primera con volúmenes crecientes de residuos (aprovechamiento) y la segunda con volúmenes decrecientes de residuos (ordinarios), cada uno de ellos con un esquema operativo diferenciado y ambos soportados por un modelo comercial, tarifario y financiero unificado.

La operación de materiales aprovechables (bolsa blanca), serían gestionados con ingentes esfuerzos en procesos de pedagogía puerta a puerta en cabeza de mujeres recicladoras principalmente, lo que garantizaría 100% de pedagogía para la Separación en la Fuente. Según los informes de la UAESP al final de 2015 habían sido sensibilizados más de 3 millones de Bogotanos

en Separación en la Fuente y el 70% de las entidades públicas distritales entregaba el material a la población recicladora de oficio¹⁹.



Imágenes: La cartilla interactiva “Los pepa” hizo parte de los materiales pedagógicos que propuso la UAESP en este caso con una metodología para que docentes, estudiantes y padres de familia conocieran el Programa *Basura Cero*, proponiendo actividades de investigación y reflexión sobre la gestión de residuos sólidos orientada a la reducción, reúso, reciclaje y adecuada entrega para la dignificación del reciclador.

La recolección se realizaría -mediante vehículos propios, adecuados al tipo de material, rutas de recolección selectiva y coordinación de horarios con el operador de residuos ordinarios. El destino de estos materiales serían los centros públicos²⁰ de separación, clasificación, pre-transformación, compactación y embalaje de materiales para ser vendidos a la industria y/o para ser llevados a los parques tecnológicos de aprovechamiento²¹.

El operador de aseo en este caso sería el conjunto de las organizaciones solidarias de recicladores organizadas mediante cooperativas, remunerados con la tarifa del servicio de aseo por la cantidad de materiales recolectados, a semejanza del operador de ordinarios mas el ingreso de la venta de materiales. Al interior de estas organizaciones se desplegaría la distribución de beneficios económicos a sus asociados, fruto de los excedentes del ejercicio económico, cuyos ingresos principales vendrían -de los ingresos por tarifas,

19 Fuente: Informes de gestión de la UAESP 2012, 2013, 2014 y 2015.

20 La propuesta más consolidada de estos centros puede leerse en los documentos del decreto distrital 548 de 2015, mediante el cual se actualiza el Plan de Gestión Integral de Servicios Públicos.

21 Estos parques tecnológicos fueron definidos en el Decreto 312 de 2006 “Por el cual se adopta el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos para Bogotá Distrito Capital”. En la actualidad no existe ninguno de ellos en Bogotá.

por ventas de material y por el componente social del modelo. “La bodega la escuela” fue la propuesta contenida en el esquema de metas a cumplir, donde se realizaría el compromiso social de diagnóstico y tratamiento de los problemas sociales de la población, la cual, mediante un mecanismo idóneo participaría de las acciones afirmativas hasta superar su condición de pobreza, y en el caso de las organizaciones, hasta lograr las condiciones para entrar a competir en el mercado de servicios públicos.

“Allí trazamos una línea que a mí me parece que fue clave, y es no amoldar la organización popular que ya tenían –los recicladores- y sus mecanismos de trabajo, y de comportamiento cotidiano laboral, de su sistema de ventas etc, a un criterio hecho desde los técnicos de la Alcaldía. Hubo esa intención, se quería organizar cooperativas, yo tenía el criterio de que si se mecaniza y sobre todo si se lograba poner vehículos de alta capacidad, pues la capacidad de captar ingresos por parte de los recicladores iba a ser mayor. Pero en realidad la directriz que di y que se cumplió fue más bien pegar el Estado, pegar el gobierno a la organización popular y no al revés, pegarnos siguiendo aquella moraleja de los Mayas, como una especie de “babosa” decían ellos; reptar dentro de lo que ya existe de la organización popular, no forzarla, incluso con ideas, con elementos ideológicos. Eso creo que dio un buen resultado en un comienzo, porque lo que estableció fue -una buena relación gobierno –recicladores y un empoderamiento de lo que ya tenían los recicladores, no una deformación de las formas organizativas y la manera de ser de los recicladores. Creo que ese es un primer gran resultado favorable de todo este proceso.”. Petro Gustavo.

En cuanto a los logros de la administración de Petro en este componente, resaltan los líderes entrevistados la remuneración tarifaria que por primera vez en la historia se entregó a los recicladores mediante cuentas individuales²². Entre marzo de 2013 y diciembre de 2015 se habían reconocido cerca de 70.000 millones de pesos a un promedio de 12.600 recicladores, por medio de un cuestionado procedimiento de planillaje en bodegas pri-

22 Mediante la resolución UAESP 119 de Marzo 20 de 2013 “Por la cual se adopta el procedimiento de remuneración a la población recicladora de oficio para la ciudad de Bogotá, D.C”. se estableció el mecanismo de remuneración al servicio de aprovechamiento por primera vez en la historia de la ciudad y del país.

vadas, que prontamente evidenció su inconveniencia en tanto que produjo situaciones de riesgo moral, como el incremento exponencial de residuos aprovechables pesados sin que ello repercutiera en caídas en la disposición de residuos en el Relleno Sanitario Doña Juana.

Del conjunto de infraestructuras, maquinarias, equipo, elementos de protección personal y flota propuesta, esta administración solamente alcanzó a adelantar el proceso de entrega de 2000 kits de protección personal, evento que tuvo lugar en Junio de 2015 en la plaza de Bolívar, la sustitución de vehículos de tracción animal que benefició principalmente a población carretera, y que permitió la eliminación de este tipo de transporte en Bogotá con más de 2.800 vehículos de tracción animal entregados para sustitución por motorizados (ver fotografías) y la estructuración de un modelo de acuerdo de corresponsabilidad, para la entrega en operación de bodegas públicas. Acuerdos que tuvieron alcance durante la administración de Bogotá para Todos llegando a 12 bodegas públicas para pesaje de materiales.



Foto tomada del sitio: Notas de acción. Junio 2015. Durante la jornada de entrega de kits de protección personal en la plaza de Bolívar de Bogotá.



Foto tomada del sitio: Notas de acción. Junio 2015. Durante la jornada de entrega de kits de protección personal en la plaza de Bolívar de Bogotá.



Fotografía: Catalina Giraldo 2017. Izquierda, nueva forma de recolección en ruta selectiva a partir del proceso de sustitución de vehículos de tracción animal por chanas. Derecha, operativo de recolección en calle de los recicladores ahora con elementos de protección personal.

A diferencia de la población *carretera*, *corotera* o habitante de calle, el reciclador de oficio es aquel en condición de pobreza y vulneración de derechos y que deriva su sustento exclusivamente de la labor de reciclaje²³. En el 2012,

23 Hay otro tipo de actividades que se cruzan con la del reciclaje como los carreteros quienes normalmente realizan trabajo de acarreo y recolección de escombros entre otros, o los *coroteros* -que son quienes recuperan cosas de la basura para poner en reventa en la calle-, o los habitantes de la calle, quienes reciclan para conseguir algún sustento diario, pero no exclusivamente. Lo que nos interesa llamar la atención es que, si bien varias poblaciones están vinculadas con la actividad del reciclaje, fueron objeto de la política aquellas personas dedicadas exclusivamente a la actividad del reciclaje que consiste en la recolección y traslado de mercancías a bodegas de

el resultado del censo de recicladores arrojó la cifra de 13.771²⁴ personas trabajadoras, principalmente ubicadas en las localidades de Kennedy, Suba y Ciudad Bolívar, hoy día esta cifra asciende a casi 23.000 recicladores inscritos en el Registro Único de Recicladores de Oficio RURO²⁵.

El centro de las decisiones contenidas en el decreto 564 de 2012²⁶, era el control público de la operación de aseo como una medida para permitir el fortalecimiento empresarial de las organizaciones de recicladores, incubadas por el Estado, transitoriamente hasta que alcanzaran niveles de organización empresarial sólidos. Prontamente, en diciembre de 2013, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en cabeza de Luis Felipe Henao, sucesor y parte del grupo político del Ex Ministro Germán Vargas Lleras, se expidió el decreto nacional 2981, que modificó la definición de *reciclador de oficio*. Así se abrió el espacio para que cualquier actor económico entrara sin limitaciones a tal negocio²⁷, ya que se define que podrían organizarse empresas de servicios públicos, los municipios con esquemas de prestación directa, entre otras, para la prestación del servicio de aprovechamiento. Más adelante, por medio del Decreto PGIRS 568 del 22 de Diciembre de 2015, de nuevo se insistía en preservar para los recicladores la exclusividad en la operación de aseo²⁸ recuperando el sentido del decreto nacional 1713 de 2002, que definía al reciclador como la persona natural o jurídica que prestaba el servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento, lo cual de cierta manera le daba exclusividad.

Con respecto a la referenciación de las rutas de reciclaje, la administración alcanzó gran avance georeferenciando la cobertura sobre más del 56% del territorio distrital, sobre la base de lo cual se obtuvo información de interés para adelantar proyecciones sobre la cantidad de bodegas públicas

reciclaje, como fuente principal de ingresos. Esto porque otro tipo de actividades no se consideraban afectas al servicio domiciliario de aseo, con lo cual no podrían recibir retribución tarifaria.

24 Resultados del censo elaborado en 2012 por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas mediante convenio 001 de 2012. Para una caracterización de la población recicladora producida con los datos que arrojó el censo del 2012 ver: UAESP (2014) Caracterización de la población recicladora de oficio en Bogotá. En: http://www.uaesp.gov.co/images/InformeCaracterizacionpoblacionrecicladoradeoficio_2014.pdf

25 El Registro Único de Recicladores de Oficio fue creado mediante la resolución 061 de 2013 de la UAESP.

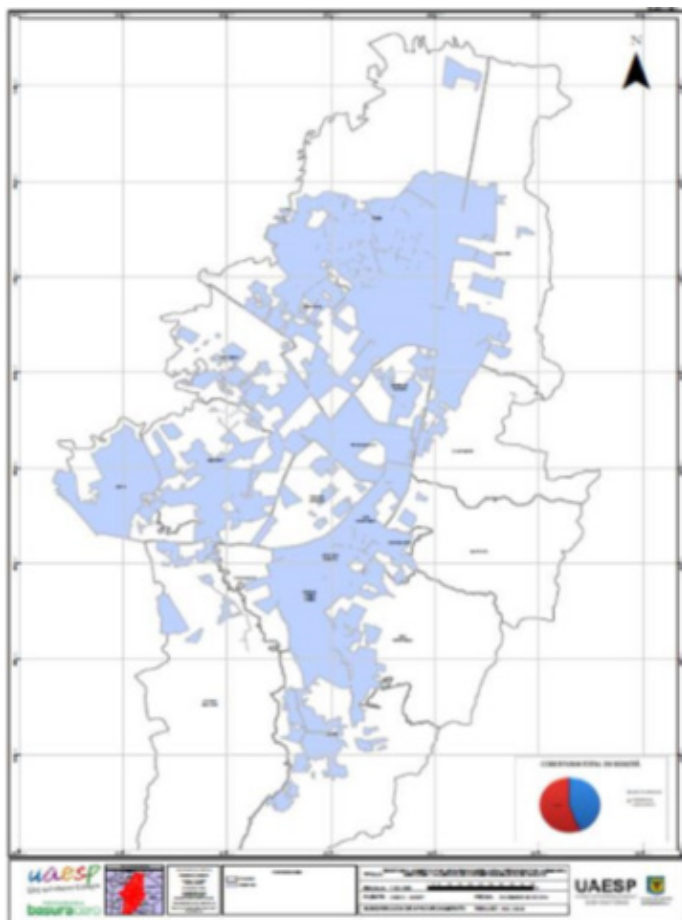
26 Decreto 564 de 2012 "Por medio del cual se adoptan disposiciones para asegurar la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital en acatamiento de las órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-724 de 2003 y en los autos 268 de 2010, 275 de 2011 y 84 de 2012"

27 Decreto 2981 de 2013 "Reciclador de oficio: Es 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".

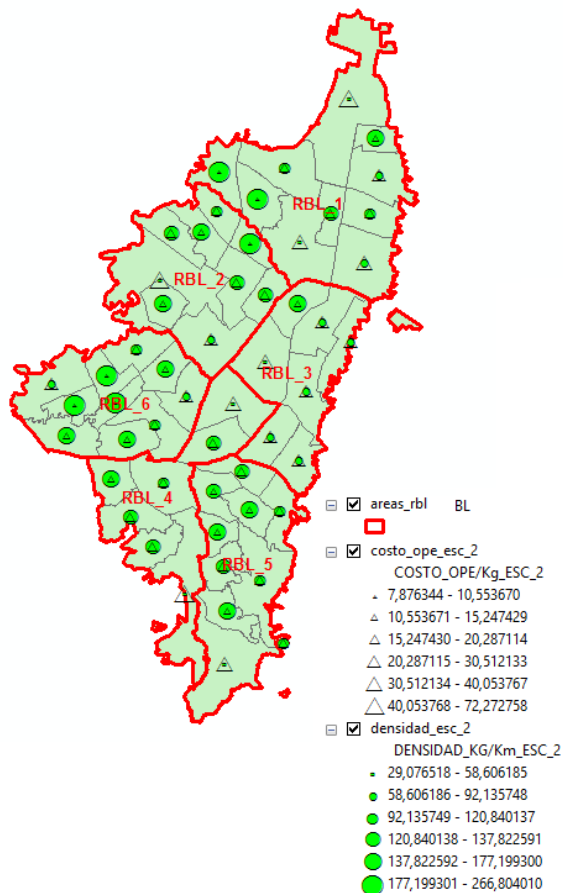
28 Decreto 568 de 2015, Art. 1 "Como acción afirmativa de implementación del PGIRS, la población recicladora de oficio debidamente identificada, tendrá exclusividad como operadora en la prestación del servicio público domiciliario de Aseo en Bogotá D.C., en lo que corresponde a la prestación de los servicios de recolección segregada, transporte, clasificación y pesaje de los materiales potencialmente reciclables de origen domiciliario".

necesarias para la operación del reciclaje, ambos desarrollos se muestran abajo. Las zonas balanceadas de acuerdo a variables como costo de transporte, cantidad de material aprovechable, cantidad de usuarios y cantidad de recicladores asociados, permitiría al Distrito hacer una distribución de Zonas Operativas Ecológicas ZOE, que garantizarían equidad en el acceso a la tarifa, dadas las metas de inclusión económica (Mapa 2).

Mapa 1 , rutas naturales de recicladores



Mapa 2, balance de cargas para definición de bodegas públicas.



Fuente: UAESP 2015. PGIRS

En el modelo, los centros de acopio serían infraestructuras públicas, afectas al servicio de aseo, lo que significa que estarían reguladas por las normas urbanísticas del gobierno distrital²⁹. Tales infraestructuras organizarían Zonas Operativas Ecológicas -ZOE- de acuerdo con criterios de proximidad y estudios de carga de los materiales a recolectar, almacenar y transformar previo a ser vendidos o entregados a un parque tecnológico de

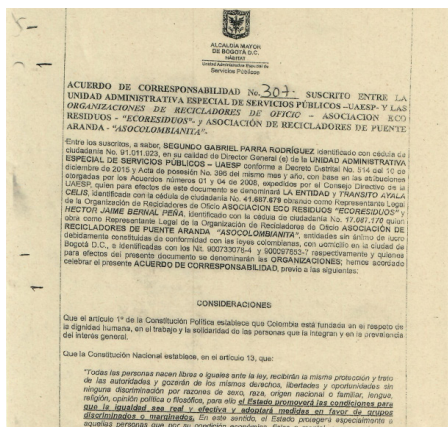
²⁹ Las bodegas privadas que funcionan como compraventas no serían afectas al servicio de aseo, dada la dificultad en los procesos de supervisión y control sobre el pesaje de materiales. Al contrario bodegas públicas afectas al servicio garantizarían la trazabilidad en la logística de materiales hasta los parques tecnológicos de aprovechamiento.

aprovechamiento. Además, estos espacios funcionarían como los espacios pedagógicos por excelencia para la organización económica de la población en cooperativas, inmersos dentro del mismo proceso productivo³⁰. Las organizaciones de recicladores, teniendo el saber hacer de la recolección y transporte de materiales, emprenderían el proceso de fortalecimiento empresarial desde las bodegas, con apoyo de las acciones afirmativas del Estado y el acompañamiento de la institucionalidad pública.

Con el apoyo técnico, jurídico y financiero necesario y para no exponer a las organizaciones a la voracidad del libre mercado, se justificaba como acción afirmativa otorgar la exclusividad para la operación de las rutas de recolección selectiva a los recicladores, hasta tanto ellos pudieran participar de ese mercado, contando con las competencias de operación, comerciales y financieras necesarias (S. T724 de 2003).

El 24 de diciembre de 2015, la UAESP suscribió con más de 20 organizaciones de recicladores los llamados *acuerdos de corresponsabilidad*, figura creada como acción afirmativa de carácter transitorio, como equivalente a un contrato de operación³¹, donde la entrega de bodegas públicas en operación, la entrega de maquinaria y acompañamiento empresarial estaba condicionado como contrapartida al mejoramiento de las condiciones de prestación del servicio público de aprovechamiento a los recicladores, en particular al fortalecimiento y ampliación de las rutas de recolección selectiva.

Imágen 1: Acuerdo de corresponsabilidad tipo.



30 Ver esquema de metas a cumplir en el corto plazo. Disponible en: http://www.uaesp.gov.co/images/PLAN_DE_INCLUSION.pdf

31 Los acuerdos de corresponsabilidad fueron creados por la resolución 051 de 2014 de la UAESP.

Imágen 2, bodegas públicas en operación por las organizaciones de recicladores octubre de 2019.

NOMBRE DE LA BODEGA	LOCALIDAD	DIRECCIÓN
ALCUERIA	KENNEDY	Avenida carrera 68 a N° 39f - 50 sur
BODEGA 5 María Paz	KENNEDY	Diagonal 38 sur número 81g - 66 BOD 5
BODEGA 5 María Paz	KENNEDY	Diagonal 38 sur número 81g - 66 BOD 6
TOBERIN 2	USAQUEN	carrera 18 n 164 -32
ENGATIVA	ENGATIVA	Calle 80C No. 92 - 44
USME	USME	Carrera 14A bis #78-66 Sur
CORCOTEROS	KENNEDY	Avenida Carrera 85 N° 5A Sur - 92
KENNEDY	KENNEDY	Carrera 84 No. 11a-34
ENGATIVA 2 (Las Férias)	ENGATIVA	Kr 69K N° 79 - 48, / Kr 69K N° 79 - 53
FONTIBÓN (MONTE VIDEQ)	FONTIBÓN	Calle 17a N° 69f - 26
MARTIRES	MARTIRES	calle 8 N° 26-80
PUEENTE ARANDA 2	PUEENTE ARANDA 2	Carrera 65b N° 17 - 80
TOBERIN 1	USAQUEN	Carrera 21 No. 154-82
PUEENTE ARANDA 1	PUEENTE ARANDA	Carrera 42a No. 10a - 37

Fuente: Organización de recicladores Ecoresiduos y UAESP 2019.

La firma de los acuerdos de corresponsabilidad fue un seguro que permitió la exigencia de las organizaciones a la nueva administración de Enrique Peñalosa a partir de 2016, quien mantuvo durante su gobierno su entrega en operación a la población recicladora, llegando a tener dos infraestructuras propias y doce en arrendamiento. La imagen 2 son las bodegas públicas en operación a octubre de 2019.

La principal queja de los recicladores es que las infraestructuras operadas no fueron dotadas de maquinarias y equipos, lo cual limita su crecimiento como empresarios, pues en la cadena de valor del reciclaje, materiales transformados tienen mejor precio, no obstante José Malangón, líder de la localidad de Usaquén describe así la situación reciente:

“...pero son cuatro paredes, pero esas cuatro paredes gracias a dios, tenemos un punto desde abí empezar a trabajar, había muchas cosas en los acuerdos de corresponsabilidad equipamiento y todo pues no se llevó a cabo, pero desde esas cuatro paredes hemos podido avanzar (...) nosotros hemos avanzado parte administrativa, parte de rutas de microrutas, hemos avanzado bastante”. “Los acuerdos de corresponsabilidad han

sido una gran ayuda para todo el mundo siempre y cuando nosotros los aprovechemos sin peleas, si hay dos tres organizaciones unámonos, porque hay que aprovechar la oportunidad. (...) dentro un decreto 596 y ya allí nos está pidiendo ciertos requisitos, la superintendencia, la DIAN y los entes de controles, si queremos ser empresa debemos ser responsables con nuestras propias organizaciones". José Malangón. Organización MyM. 2019.

Fotografías: Firma de los acuerdos de corresponsabilidad diciembre de 2015



Fotografías: Vista de ECA pública localidad Puente Aranda, 2019.



Fuente: Archivo personal recicladores de oficio.

Según el esquema de metas o Plan de Inclusión para los recicladores, al interior de las organizaciones se desplegaría un proceso de *formalización de su labor y regularización del servicio* de aseo entendido como la dotación de infraestructuras, maquinaria y equipos de protección laboral y acceso a seguridad

social para los recicladores, financiadas por el Estado y por los excedentes derivados de la actividad del reciclaje, cuyo cierre financiero sería más claro luego de decantar los costos reales de la operación, así como los ingresos por venta de materiales y retribución tarifaria. Pero lo que ha sucedido en realidad es que se ha venido *formalizando y regularizando* el servicio de aseo y no la labor y las condiciones de trabajo de los recicladores. Baste mencionar que no existe en la política pública un instrumento que permita hacer seguimiento a las condiciones de bienestar e ingresos de la población para poder medir indicadores de pobreza y vulnerabilidad, tampoco se han dado procesos masivos de inclusión de los recicladores a la seguridad social, derivados del proceso de formalización. De manera que no es posible medir el impacto de las acciones afirmativas y el modelo de inclusión para la superación del estado inconstitucional de vulneración de derechos, que dio lugar a la sentencia de la corte del año 2003.

El reconocimiento de la actividad de recolección y transporte, dentro del servicio público complementario de aprovechamiento, fue ordenado por la Corte Constitucional como la principal acción afirmativa, se trataba como se dijo, de dotar a los recicladores de todas las condiciones materiales para la realización de su labor, por la cual obtendrían el reconocimiento tarifario, siendo ellos los *destinatarios naturales* de esta actividad³². Con la expedición del decreto nacional 596 de 2016³³ promulgado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Bogotá renuncia a su papel como regulador del sistema y solamente juega un papel subsidiario: principalmente por dos razones; la primera es que según la nueva reglamentación, la Superintendencia de Servicios Públicos es ahora la instancia ante la cual deben registrarse las organizaciones de recicladores y otros actores que se organicen para prestar servicio de aseo en el componente de aprovechamiento, teniendo que inscribir en el Sistema Único de Información SUI la cantidad de material pesado y vendido. Segundo, porque la licitación de aseo de Bogotá, que es adjudicada en enero de 2018, devuelve el control tarifario, del recaudo y el componente comercial y financiero a los concesionarios de aseo, declarándose liquidado el componente de operación de la empresa Aguas de Bogotá, con lo que la

32 Auto 275 de 2012 "85. Si se tiene en cuenta que el fin de las acciones afirmativas que se demandan, no es otro que el que la operación del servicio público complementario de aprovechamiento esté en cabeza de sus destinatarios naturales -los recicladores-, este podría ser tenido en principio como una formal acción afirmativa. Sin embargo, la eficacia de la medida radica en que este grupo se encuentre materialmente preparado para asumir la operación del servicio. De lo contrario, este cambio de paradigma no tendría ninguna repercusión desde el punto de vista práctico, pues sin la adecuada organización y logística este grupo marginal seguirá realizando su labor sin que se aprecien cambios significativos ..."

33 Decreto 596 de Abril de 2016 "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".

Empresa de acueducto sale del negocio de la recolección y el transporte.

La situación de los recicladores con la implementación del Decreto 596, es descrita por Rocío Vargas así:

“iniciando nos pagaba Acueducto y Ciudad Limpia, era más fácil íbamos a una sola conciliación, nos pagaban a la asociación y le transferíamos a los asociados, de un momento a otro que acueducto ya no pagaba, ahora no es una sola reunión son cinco en diferentes lados de la ciudad, ellos (los concesionarios) nunca tienen claro cuánto es que nos pagan por tonelada. Hemos pedido muchas veces a la CRA que quede claro cuánto es que nos pagan y no se ha logrado. Nos pusieron una condición y es que era a través de una fiducia y nos descuentan por hacer las cuentas, les trasladan el dinero de todas las asociaciones y nos pagan cuando ellos quieran. Eso hace que nuestros asociados se vengan en contra de los líderes porque piensan que nosotros somos los que no queremos pagarles. Nosotros tendríamos que tener muchas carreras para poder entender el tema del pago cómo lo están haciendo. ¿Cómo nosotros demostramos que nos están quitando nuestro dinero? A nosotros además nos toca levantar ingeniero para mapeo y ruteo de nuestras zonas y cuando ya están todos nuestros datos, lo que hacemos es enviárselo a los operadores para que ellos lo ajusten con su sistema de información. Nosotros tenemos la obligación de enviarles la información de nuestro ruteo y macrorutas a los concesionarios. (...) Cuando vamos a nuestras rutas nos han expuesto que hay operadores que envían un carro para recoger el reciclaje, porque como hay libre competencia, queriéndose quedar con nuestro negocio quitándonos nuestras fuentes”
Rocío Vargas. Ecoresiduos.

La situación descrita deriva de que el decreto 596 de 2016 estableció una escalera o fases para el cumplimiento de etapas por las que los recicladores deben pasar para que sus organizaciones lleguen al cumplimiento pleno de parámetros de operación, comerciales y financieras equivalentes a los que cualquier empresa de servicios públicos ESP debe cumplir, con lo cual estarían en la cúspide de la formalización pudiendo así competir en un mercado

libre con actores privados. Este discurso de libre competencia, si bien es cuestionado por la población recicladora, corresponde al marco de reglas de juego establecidas por el nivel nacional y por la entidad territorial, como vía para la formalización y la inclusión económica de este grupo poblacional.

Los resultados del cambio de modelo propuesto por la administración de Gustavo Petro, desde el punto de vista de su conformación como organizaciones económicas son diversos y no existe un estudio que dé cuenta de ellos. En rasgos generales se observa que en el caso de la organización ARB en Bogotá, ha permitido una participación importante en el mercado del reciclaje, apalancado por su fortaleza organizativa y el acuerdo que esta organización logró con la cadena de la comercialización tanto en bodegas propias como en alianza con bodegas privadas. Otros casos, como el de la organización EMERS, permite evidenciar mecanismos de mayor redistribución al interior de la misma, con beneficios para los asociados en un proceso de competencia y avance en la consolidación de un territorio de operación bajo las reglas del libre mercado. En tercer lugar están las organizaciones con menor capacidad organizativa y administrativa, las cuales adelantan el proceso de formalización del decreto 564 con más dificultad.³⁴ La diferencia de capacidades y ritmos de avance en el proceso de formalización, depende de múltiples factores: las experiencias, la capacidad de liderazgo, la asesoría para la organización administrativa e incluso la capacidad de negociación que los líderes tienen con la administración en el orden nacional y distrital.

Esta realidad disímil fue observada por el ex Alcalde de la siguiente manera:

“(...) al cabo de los años, de los cuatro años, por lo menos en que se implementó el modelo uno si puede vislumbrar una especie de diferenciación al interior de los recicladores, una división del trabajo, es decir, unas empresas que crecen más que otras, aprovechan ciertas ventajas. Básicamente la posición dominante en el reciclaje, la tenían en la ciudad de Bogotá quienes compran, que es lo que se llaman los bodegueros, y aunque uno puede concebir al bodeguero como parte de la cadena del reciclaje, porque objetivamente lo es, es un clasificador, tiene mejor dominio del mercado, pasa de ser un minorista a ser un mayorista, ese dominio

34 Para aproximarse a las lógicas organizativas del reciclaje ver: Terraza H y Sturzenegger G (2007) "Dinámica de organización de los recicladores informales. Tres casos de estudio en América Latina" BID Sector de infraestructura y medio ambiente. Nota técnica. No. 117. En: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Din%C3%A1micas-de-organizaci%C3%B3n-de-los-recicladores-informales-Tres-casos-de-estudio-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

iba volviendo relativamente capitalista el sistema, es decir transformando al reciclador que queríamos empoderar en una especie de asalariado(...) Este elemento tendría que ver con si la llamada “Alianza Público Popular” podría sostener la organización popular bajo otro tipo de relacionamiento social, llámese cooperativa u otra forma de trabajo más libre y solidario y las capturas del valor agregado, que era ya a la fase a la que nos enfrentamos, vía mecanización, vía clasificación, vía transformación de la materia prima del reciclaje, si eso podría adquirir formas de trabajo libre y asociado, o si se enmarcaría en las lógicas mismas del mercado, transformándose en empresas capitalistas con unos recicladores muy poderosos.(...) son temas que quedaron allí y que hacen parte de la experiencia y que claro se pueden extender hacia otras formas de organización y de economía popular en las ciudades e incluso en el mundo rural al campesinado” Petro Gustavo.

Un resultado de esta división del trabajo se expresa de manera clara en el acceso diferenciado de las organizaciones a la retribución tarifaria, aspecto que, de no ser controlado y regulado por las entidades competentes podría por la vía de la competencia, decantarse progresivamente en el acaparamiento del mercado por parte de las organizaciones más sólidas en detrimento de las más frágiles, muchas de las cuales inclusive corren el riesgo de desaparecer.

Si observamos el comportamiento de la remuneración tarifaria por organización de recicladores en el año 2015, es claro ver el problema de concentración que se venía configurando. Según datos de la UAESP, en 2015 había poco más de cinco mil recicladores organizados con respecto a casi trece mil independientes, donde los primeros recibían el 70% de la tarifa mientras que los segundos se repartían el 30%. En la gráfica se muestra la retribución tarifaria de aquellos afiliados a una organización.

Gráfica: Cantidad de toneladas de residuos retribuidas a organizaciones de recicladores certificadas por la UAESP 2015.



Fuente. UAESP 2015

Con el decreto nacional 596 de 2016 todo parece marchar, salvo que el sentido de la formalización desde el enfoque constitucional no era otro que un medio para superar las condiciones de pobreza y vulneración de derechos de esta población. Adquirir la carga comercial, financiera, la actualización del catastro de usuarios, el ruteo y microruteo para la operación eficiente de la recolección, pagar tarifas entre otras, pone de relieve la tesis de que lo que se ha formalizado no es a la población recicladora, lo que se viene formalizando en Bogotá y en el país, es el servicio de aseo. Esto significa que en el libre mercado se garantizará la recolección del material reciclable por parte de los recicladores, en el marco de la competencia pura y simple, perdiéndose el propósito mismo que dio origen al reconocimiento del pago de los recicladores y a su inclusión.

Finalmente, el componente de innovación tecnológica adonde llegarían los materiales para procesos de transformación a gran escala permitiría mantener la demanda de materiales aprovechables, restando peso al relleno sanitario Doña Juana, ya que se trataba de parques especializados por tipo de material; tales parques fueron incorporados en el Plan Maestro de Residuos Sólidos desde 2006³⁵ sin que aún se haya construido ninguno.

La segunda línea de materiales ordinarios sería operada por los concesionarios de aseo, desestimulando el pago por peso de materiales dispuestos en el relleno sanitario Doña Juana, de manera que la licitación de Áreas de Servicio Exclusivo, es decir de zonas exclusivas de operación, tendría que

35 Decreto 312 de 2006 "Por el cual se adopta el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos para Bogotá Distrito Capital".

contender condiciones claras que permitieran la coordinación y respeto por las frecuencias y rutas de los recicladores. La recolección de ordinarios con destino al relleno sanitario disminuiría progresivamente en la medida que avanzara el proceso de aprovechamiento.

Varias fueron las limitaciones para la implementación del modelo definido, de las cuales tomamos las más relevantes.

**II. Penosa implementación del nuevo modelo de aseo,
decreto 564 del 2012.**

Es claro hoy para los actores de la política pública e incluso para las entidades de control que han venido paulatinamente cerrando investigaciones disciplinarias a los funcionarios públicos que participaron en la toma de decisiones frente al cambio de modelo, que sin el decreto 564 de 2012,³⁶ que definió un régimen transitorio para la implementación del modelo *Basura Cero* en Bogotá, no se habían podido lograr los objetivos de la prestación y continuidad en el servicio, así como los de la inclusión de los recicladores como operadores.

Previo al 18 de diciembre de 2012, día en que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá emprendería la operación del 100% de la recolección, transporte, limpieza, barrido y poda de árboles, en virtud del convenio interadministrativo 017 del mismo año, el ambiente mediático entorno al alcalde y a la implementación del nuevo esquema era enrarecido y transmitía ya la sensación intencional de caos. Pero lo que había de fondo era la amenaza de cambio de un modelo que se había decantado en cabeza de actores privados desde 1988 y que se puso en cuestión, al tener el Estado que retomar su control, en el propósito de cumplir con sus obligaciones sociales y ambientales.

“(...) el modelo de aseo que se prestó durante todos los años anteriores hasta llegar al 2012, era un modelo basado en el pesaje de la cantidad

36 Decreto 564 de 10 de diciembre 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”.

de residuos que se llevaban al relleno, esto hacía que entre más pesaje tuvieran los prestadores del servicio, por supuesto recibirían una prestación más grande. Lo que yo tengo entendido es que la administración del Alcalde Gustavo Petro en ese momento lo que no debía hacer era permitir que se creara una guerra por las bolsas de basura en la ciudad, porque si al uno le interesaba que tuviera mayor pesaje los residuos en el relleno, eso era la menor acción afirmativa porque los residuos de acuerdo con lo contemplado en el auto 275 establecía que todo lo que fuera reciclaje era única y exclusivamente de los recicladores” Nelly Mogollón. Exdirectora UAESP

Tener gobernanza sobre el modelo propuesto por Bogotá Humana sólo tenía una salida jurídica viable y era contar con un marco de regulación en el ámbito de la autonomía de la entidad territorial para, organizar y dar rumbo a la política pública y a la inclusión de los recicladores, sin la amenaza que implicaba para la operación entrar en un régimen de competencia de libre mercado, como era el propósito de los operadores de aseo e inclusive de entidades de control como la procuraduría en el momento en cabeza de Alejandro Ordoñez³⁷, la superintendencia de industria y Comercio y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

“En la administración del alcalde Petro se comenzó a perfilar y sobre todo a diseñar con base en las obligaciones que había, lo primero es que en la UAESP se tomaron unas decisiones para incorporar unos contratos de operación para no dejar a la ciudad sin su servicio de aseo. Igualmente se comenzó a planear la necesidad de hacer el Plan de Inclusión que la Corte Constitucional le había obligado a la ciudad a incorporar, ese Plan de Inclusión había plazo hasta el 30 de marzo (2012) para presentarlo y se presentó a través de la UAESP. En ese plan de inclusión estaba todo lo relacionado con la inclusión de los recicladores de oficio al proceso de prestación del servicio de aseo y también estaban las

37 El 13 de Enero de 2014, Gustavo Petro es destituido de su cargo por la Procuraduría General de la Nación presidida por Alejandro Ordoñez, un católico conservador radical, por presuntas fallas gravísimas en la implementación del esquema de aseo. Tanto el tribunal administrativo de Cundinamarca como el Consejo de Estado absolviéron a Gustavo Petro de la sanción que lo inhabilitaría por 15 años para ocupar cargos públicos. El 15 de Noviembre de 2017 mediante una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, fallada con número interno 1131-2014 en sala plena de lo contencioso administrativo, el Consejo de Estado declara la nulidad de la sanción.

bases necesarias para que la ciudad comenzara a tener ese modelo que se anhelaba. Para eso también se hicieron los estudios previos y se llevó a cabo un convenio interadministrativo con el acueducto (...) porque indicaba la necesidad de tener un componente público en la prestación dada la magnitud de la ciudad (...) es cuando se firma un contrato entre la UAESP y la empresa de acueducto de Bogotá” Ilva Herrera. Ex directora de la UAESP.

Pero para comprender este modelo transitorio es importante considerar el contexto previo al logro electoral de Gustavo Petro; por una parte, en el año 2003 la Corte Constitucional había fallado mediante sentencia T724 una tutela a favor de organizaciones de recicladores que demandaron su legítimo derecho a participar como operadores del componente de aprovechamiento en el servicio de aseo de Bogotá³⁸. Al haberse ya adjudicado la licitación 001 de 2002 por parte de la Administración del entonces alcalde Antanas Mockus, sin que en ella se incorporaran acciones afirmativas a favor de la población recicladora, la Corte previno sobre la necesidad de que la UAESP no omitiera a futuro su inclusión³⁹. Tal mandato de la Corte Constitucional es desestimado de manera reiterada por Samuel Moreno, en cuya administración se adelantó proceso licitatorio de similares características, el cual fue demandado por los recicladores vía acciones de cumplimiento conllevando a que la Corte Constitucional en el año 2011 emitiera un Auto de seguimiento a la sentencia de 2002, subrayando el incumplimiento de la UAESP para con sus órdenes, y dejando sin efecto la licitación 001 de 2011, así como todos los actos administrativos dictados con ocasión de dicho proceso.

El Auto 275 de 2011 es promulgado por la Corte Constitucional el 19 de diciembre de 2011⁴⁰, tan solo doce días antes de la posesión del alcalde Gustavo Petro, quien dentro de su programa de gobierno postuló la política

38 Acción de tutela interpuesta por Silvio Ruiz Grisales y la Asociación de Recicladores de Bogotá - ARB contra el Distrito Capital de Bogotá – Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos

39 Sentencia T724 de 2003 “PREVENIR en los términos del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital de Bogotá o a la entidad del Distrito que haga sus veces, para 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 No. 01 de 2002, respecto de los recicladores de Bogotá”.

40 Previamente ya la Corte Constitucional, en su Sala Tercera de Revisión, mediante Auto No. 183 del 18 de agosto de 2011, había comunicado a la Unidad en la misma fecha, mediante oficio No. A-1182/2011 la orden de suspender la Licitación Pública No. 001 de 2011 como medida cautelar

Basura Cero como aquella que orientaría su mandato en cuanto a la gestión de los residuos en la ciudad. Vale la pena recordar que el primer director de la UAESP encargado de estructurar el modelo *Basura Cero* y dar respuesta a las órdenes de la Corte, fue el abogado constitucionalista Guillermo Asprilla, quien en 1997 había tutelado los derechos de la población afectada por el derrumbe de más de un millón doscientas mil toneladas de basura en el relleno sanitario Doña Juana y quien fuera destituido el 4 de abril de 2013, por la Procuraduría Segunda Distrital, debido a circunstancias relacionadas con tal pleito.

Pero el Auto 275 además fue la hoja de ruta que definió con claridad el perfil de las acciones afirmativas y la manera como la población recicladora, como legítima operadora del servicio de aseo en el componente de aprovechamiento podría ser incluida⁴¹, dando plazo del 30 de marzo de 2012 como la fecha límite para conocer un *esquema de metas a cumplir en el corto plazo* que permitiera la formalización de la población recicladora y el mecanismo de regularización del servicio de aseo en la ciudad. En tal mandato además exhortó la Corte a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico a definir la regulación tarifaria necesaria para comenzar a remunerar a la población recicladora.

“En el 2003 algunas (...) organizaciones de recicladores interponen una tutela y plantean el problema jurídico de; tenemos que estar integrados, ser partícipes del servicio de aseo (...) con acciones afirmativas. Vincularnos como parte activa del proceso de aprovechamiento, reciclaje, manejo de los residuos sólidos, que no vayan a un relleno sanitario. La corte falla, decide, cuando ya se habían adjudicado las áreas de servicio exclusivo en el gobierno de Antanas Mockus (...) la Corte decide no meterse en esa afectación, pero para la próxima vez debe haber acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá cuando vayan a contratar servicios públicos de aseo (...) entonces hay que lograr condiciones reales de igualdad en cumplimiento al deber social del Estado. Queda

41 Auto 275 de 2011 “85. Si se tiene en cuenta que el fin de las acciones afirmativas que se demandan, no es otro que el que la operación del servicio público complementario de aprovechamiento esté en cabeza de sus destinatarios naturales -los recicladores-, este podría ser tenido en principio como una formal acción afirmativa. Sin embargo, la eficacia de la medida radica en que este grupo se encuentre materialmente preparado para asumir la operación del servicio. De lo contrario, este cambio de paradigma no tendría ninguna repercusión desde el punto de vista práctico, pues sin la adecuada organización y logística este grupo marginal seguirá realizando su labor sin que se aprecien cambios significativos más allá de que no tendrán la presión de la competencia que implican las rutas formales de reciclaje operadas por los concesionarios –aunque sí la del paso de los camiones recolectores en su labor en la acera y, que contarán con uniformes, botas y carros de tracción humana que faciliten su trabajo.”

pendiente para la próxima licitación de áreas de servicio exclusivo que se hace durante el gobierno de Samuel Moreno (...) lo que hacen los recicladores es interponer acciones de cumplimiento (...) la Corte tumba en diciembre de 2011 la licitación que va hacer el Gobierno de Samuel Moreno, de áreas de servicio exclusivo porque no está cumpliendo con su orden de inclusión a la población recicladora (...) o sea que cuando empieza 2012, el gobierno de Gustavo Petro, 20 días antes se ha tumbado la licitación (...) la Corte ha dicho no hay ninguna medida sobre la obligación estatal de contemplar acciones afirmativas a favor de este grupo poblacional (...) No es algo simbólico dice la Corte, son acciones afirmativas a favor de este grupo poblacional por lo mismo todas ellas deben tener la posibilidad de solventar (...) la superación de los efectos perversos de la discriminación que han sufrido.” María Mercedes Maldonado. Secretaria de Hábitat en la Bogotá Humana⁴².

Otro de los efectos de las decisiones de la Corte fue el vencimiento sin fórmula de solución de los contratos de la concesión adjudicada en 2002 por ocho años, desde 15 de septiembre de 2011, teniendo que ser prorrogados mediante dos declaratorias de emergencia manifiesta contenidas en las resoluciones UAESP 552 de septiembre de 2011 y 065 de 8 de febrero de 2012. “El 12 de septiembre de 2011, la UAESP suscribió los contratos de concesión números 157-E, 158-E, 159-E y 160-E por el término de seis (6) meses; y el 7 de marzo de 2012 los contratos de concesión números 013, 014, 015, y 016 del año 2012, también por el término de seis (6) meses, cuyo plazo venció el 16 de septiembre del año 2012, siendo prorrogados hasta el 16 de diciembre de 2012 para garantizar la prestación del servicio”⁴³, con lo que desde el 17 de diciembre de 2012 se vencerían los contratos con LIME, Aseo Capital y Ciudad Limpia y el 22 de diciembre del mismo año, con Aseo Técnico de la Sabana ATESA.

En su Programa de Gobierno y luego en el acuerdo distrital 489 de 2012⁴⁴ que adopta el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, se establece el

42 Tomado de: foro del ciclo de “gobiernos alternativos. Balance crítico de 12 años de políticas públicas” Grupo de Socio-economía. 4 de Mayo de 2016. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=nSVJIMXadRA>.

43 Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, de la Contraloría Distrital en 2012

44 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 Bogotá Humana”

programa *Basura Cero*. Esta política fue novedosa como propuesta para la ciudad de Bogotá, ya que ponía a tono a la capital con el enfoque global en materia de sistemas de gestión de residuos sólidos. Las decisiones y estrategias de gestión del programa tuvieron por objetivo principal conseguir un número que se aproximará a cero disposición de residuos en el relleno sanitario Doña Juana, con su consecuente cierre. Otros componentes eran la minimización del impacto de los escombros y residuos sólidos peligrosos, así como la generación de un cambio cultural sobre el manejo de los desechos y el estímulo a una cultura del consumo consciente y la Separación en la Fuente.

Los objetivos a que apuntó la administración de Bogotá Humana en el Plan de Desarrollo⁴⁵ debieron ser armonizados con aquellos ordenados por la Corte Constitucional, lo que dio lugar a la estructuración, entre enero y marzo de 2012 del esquema de metas a cumplir en el mediano plazo para dar respuesta a las fechas de la Corte Constitucional; a este esquema que la Corte avala mediante Auto 084 de 2012⁴⁶, se le llamó también *plan de inclusión de la Población Recicladora de Oficio* y fue presentado por Guillermo Asprilla en su momento así:

“(...)al finalizar este año todo bogotano debe saber reciclar, nos hemos orientado por una campaña de persuasión directa, casa a casa (...) la segunda fase es entregarle la recolección a los recicladores de oficio que estarán organizados en 60 empresas cooperativas, mediante contratos

45 Programa Basura Cero. 1. Estrategia de producción sostenible. Reducir las basuras generadas mediante la sustitución de los insumos y productos finales por recuperables o biodegradables, con la elaboración de diagnósticos y la concertación de convenios o acuerdos sectoriales de producción limpia con gremios e industrias productoras. 2. Cultura de reducción de basuras y separación en la fuente. Formar y sensibilizar a los ciudadanos y las ciudadanas usuarios de servicio de aseo, mediante campañas masivas sobre los beneficios del reciclaje, la separación en la fuente y la disposición diferenciada de residuos sólidos. 3. Modelo de reciclaje para Bogotá. Regularizar y formalizar el reciclaje como componente del servicio de aseo, a cargo de empresas integradas y administradas por organizaciones de recicladores de oficio, generando procesos de inclusión de esta población. 4. Aprovechamiento final y minimización de la disposición en relleno sanitario. Maximizar el aprovechamiento final y reducir al mínimo los residuos sólidos 205 Parte I Capítulo III dispuestos en el relleno sanitario de la ciudad, el proyecto busca seleccionar e incorporar tecnologías de tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos como el compostaje, biogás y generación energética, entre otros. 5. Escombros cero. Diseñar e implementar un modelo eficiente y sostenible de gestión de los escombros en la ciudad, propendiendo por la mayor recuperación y reincorporación al proceso constructivo de la ciudad y por la utilización de plantas de reciclaje. 6. Gestión integral de residuos especiales y peligrosos. Diseñar e implementar un modelo eficiente y autofinanciable para el manejo de los residuos sólidos especiales y peligrosos, con el compromiso de los generadores y usuarios, a partir de la caracterización de estos residuos y realizar su implementación público-privada.

46 Auto 084 de 2012, la referida Sala de Revisión de la Corte Constitucional sostuvo “es claro que la UAESP envió en el término requerido, el esquema que deberá ser implementado y materializado en el Distrito Capital en el corto plazo en desarrollo de las órdenes comprendidas en el Auto 275 en concordancia con lo dispuesto en la sentencia T-724 de 2003 y con los criterios generales del Auto 268 de 2010. Aunado a lo anterior, es pertinente indicar que en él se observan medidas concretas, cualificables y verificables que serán adoptadas. Así las cosas, esta Sala declarará satisfecha tal obligación (el envío del informe) e instará a la UAESP para que continúe con el proceso.”

suscritos con el Estado con la misma rigurosidad que se le exige a los operadores actuales del servicio ordinario de aseo, deberán realizar la labor de manera mecanizada con 186 vehículos, se organizarán 386 micro rutas que cubrirán la ciudad en horarios fijos. El propósito de todo este plan es que podamos formalizar y remunerar en condiciones dignas el trabajo de los recicladores garantizándoles el acceso al derecho a la seguridad social. El modelo está basado en que logremos que la Comisión Reguladora de Agua Potable, en cumplimiento de lo que le ha ordenado la Corte Constitucional nos permita reconocer la labor de los recicladores en base a la tarifa (...), el plan implica también organizar seis parques de reciclaje que es el componente que requiere mayor inversión. En últimas lo que buscamos es pasar de un modelo que está organizado para enterrar 6300 toneladas de basura al día, a un modelo que nos permita aprovechar la totalidad de los residuos, del enterramiento al aprovechamiento, ese es el salto cualitativo que estamos dando". Guillermo Asprilla. Rueda de prensa. 28 de abril de 2012.

Uno de los retos de la administración de Gustavo Petro era adjudicar la licitación de aseo en el componente de materiales ordinarios, con destino al relleno sanitario, sin que con ello afectara la operación de los recicladores, sino al contrario, incorporándolos a la operación de aprovechamiento con remuneración tarifaria de acuerdo con la normativa que debería ser emitida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA, tal y como le ordenó la Corte mediante auto 275⁴⁷. La Comisión de Regulación solo expide tal normativa con la resolución CRA 720 del 9 de julio de 2015, y ésta entra en vigencia hasta el 1 de abril de 2016, es decir que solo aplica luego de finalizar la administración, teniendo por norma la CRA que adelantar la actualización tarifaria cada cinco años⁴⁸. Pero adicionalmente tal resolución, a pesar de contar con la información de costos de la operación de aprovechamiento luego de puesta en marcha la operación de este com-

47 Auto 275 "QUINTO.- EXHORTAR a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) para que revise y defina parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos en los términos establecidos en el numeral 115 de esta providencia. La CRA remitirá un informe de los parámetros que hayan sido o vayan a ser fijados a la Corte Constitucional a más tardar dentro del primer trimestre del año dos mil doce (2012). La CRA deberá asegurarse de que tales parámetros se reflejen en la estructura tarifaria que por virtud de la ley debe ser fijada en el año dos mil doce (2012)".

48 Ley 142 de 1994, Art. 126. Sobre vigencia de las fórmulas tarifarias.

ponente en Bogotá, desconsidera su incorporación en la fórmula tarifaria siendo su monto fijado como una igualdad con el costo de operación, en el caso de materiales ordinarios; en otras palabras supone que cuesta igual recolectar y transportar residuos al relleno, que separar, recolectar y transportar residuos a un punto de acopio y realizar su separación, pesaje y almacenamiento. La otra omisión que señala la Corte es que esta resolución de la CRA no considera los costos ambientales de mantener el enterramiento de basuras, lo cual hace explícito en el Auto 587 de 2015⁴⁹.

Es necesario considerar que un proceso licitatorio de las magnitudes de la licitación de aseo no podía realizarse en menos de un año, contando con que las condiciones de regulación tarifaria e información de costos, comercial y financieros estuviera clara. Otro de los requisitos para tal licitación era tener un Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos ajustado a los objetivos de la política pública, de manera que el llamado permanente de las entidades de control, la CRA e incluso la Corte Constitucional a regularizar el servicio en el cortísimo plazo, expresaba el desconocimiento de los procedimientos y estructuraciones técnicas que implicaba tal llamado.

“El Auto 275 era un mandato supremamente exigente, yo tenía el contexto de los servicios públicos y conocía de la norma pero para mí fue importante y retador en ese momento pensar en la posibilidad de estructurar la nueva licitación que se venía teniendo en cuenta, que lo que se iba a hacer durante ese periodo de tiempo era trabajar con un modelo de aseo en transición que incorporaba el componente de aprovechamiento, que desde el punto de vista técnico estructural no existía. Y saber que, así como las empresas grandes prestadoras del servicio de aseo que trabajaban en los demás componentes, habían podido estructurar todo el servicio desde el punto de vista operativo, técnico y financiero, eso no existía para los recicladores. Entonces saber cuánto costaba para un reciclador que no tenía esas condiciones y dentro de los recicladores había toda una gama desde aquellos que trabajaban individualmente hasta aquellos que estaban más organizados, todo eso la UAESP lo desconocía”. Nelly Mogollón. Ex directora UAESP.

49 Auto 587 de 2015. Corte Constitucional. Tercero.- EXHORTAR a las autoridades partícipes de este seguimiento para que, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, y siguiendo los parámetros del principio de colaboración armónica, si aún no lo han hecho, generen los instrumentos económicos que permitan incluir costos ambientales que aún no han sido incorporados en la Resolución CRA 720 de 2015.

Con el anuncio del modelo transitorio definido por la Administración Distrital, tempranamente se expresaron los síntomas de inconformidad, no solo de los concesionarios de aseo sino también de las entidades de control. El 24 de septiembre de 2012 la Superintendencia de Servicios Públicos traslada a la Superintendencia de Industria y Comercio una queja contra la EAAB por negarse a suscribir convenios de facturación conjunta con empresas interesadas en iniciar la operación de aseo en el Distrito⁵⁰, que era la forma como los concesionarios presionaban para llevar a Bogotá a un escenario de libre mercado.

Desde el 4 de septiembre de 2012 los concesionarios Aseo Capital, Ciudad Limpia, LIME y ATESA, envían comunicaciones a la CRA y a la Superintendencia de Industria y Comercio, demandando su participación como operadores de aseo en el esquema de libre competencia, amparados en el cumplimiento de los plazos de la licitación. Tanto es así, que mediante resolución 14902 del 4 de abril de 2013, la Superintendencia de Industria y Comercio ordena abrir investigación a las entidades UAESP, Aguas de Bogotá y EAAB y a los funcionarios Nelly Mogollón, Henry Romero, Alberto Merlano, Diego Bravo, Ricardo Agudelo, Mario Álvarez, Gustavo Petro, Gerardo Ardila, María M. Maldonado, José O Rodríguez, por presunta violación de la libre competencia durante la implementación del esquema de aseo⁵¹.

Si bien la planeación del esquema para sus ejecutores era coherente desde el punto de vista constitucional, jurídico, técnico y operativo había que permitir al Distrito tener capacidad de regulación sobre el mismo, ya que las fórmulas adoptadas por el esquema de privatización hacen frágil al Estado para regular, dando mayor peso a la actuación de privados.

La amenaza permanente de los concesionarios de aseo por operar en la ciudad en esquema de libre competencia pura y simple, actores estos con evidente posición dominante sobre la operación de aseo dio lugar a que el Distrito propusiera la implementación de un “esquema transitorio” para la organización del servicio público de aseo, hasta la fecha en la cual se adjudiquen, mediante licitación pública, contratos de concesión”, decreto 564 de 10 de diciembre de 2012. Solo de esta manera se evitaría que los operadores de materiales ordinarios compitieran entre ellos y con los recicladores por los usuarios y las bolsas de basura de la ciudad, generando un verdadero caos

50 Oficio 12-165930 de la Superintendencia de Servicios Públicos.

51 Consultada la funcionaria Nelly Mogollón directora de la UAESP durante este proceso de cambio de modelo afirma haber tenido que enfrentar setenta y cinco (75) demandas interpuestas, derivadas de la decisión de respaldar la implementación.

de carros de aseo de diferentes empresas recogiendo en la misma cuadra o pasando por encima de las rutas históricas de los recicladores, que el Distrito estaba obligado a respetar y preservar.

Así describe Nelly Mogollón, directora de la UAESP para la implementación del “modelo transitorio”⁵² el estado institucional de la UAESP frente al cambio de modelo:

“el componente más fuerte que había en este “modelo de transición” era la parte del servicio que tenía que ver con recolección, barrido y limpieza, corte de césped, poda de árboles y acordémonos que dentro de la prestación del servicio hay unos factores que no son tan transparentes y era el proceso de facturación y el manejo de la información del servicio al cliente, todo eso no estaba estructurado para el componente de aprovechamiento y era complejo disponer de toda esa información porque no estaba contemplado ese servicio de esa manera. Y la UAESP, que era una entidad de carácter técnico para desarrollar políticas, no era tampoco una entidad de carácter operativo, entonces por eso en el contrato interadministrativo que se hace con el acueducto fue como un acuerdo para poder desarrollar este componente, en ese nuevo proceso que debería seguir desarrollando la ciudad porque hay que recordar que el auto 275 puso un plazo perentorio que era 31 de marzo de 2012 y ahí la UAESP presenta a la corte el esquema de metas a cumplir en el corto plazo que era un esquema de estricto cumplimiento (...)”. Nelly Mogollón. Ex directora UAESP.

El 11 de octubre de 2012, la UAESP y la EAAB suscriben el contrato interadministrativo 017 cuyo objeto es la “gestión y operación del servicio público de aseo en el área de la ciudad de Bogotá, en sus componentes de recolección, barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en áreas públicas y transporte de residuos al sitio de disposición final y todas las actividades de orden financiero, comercial, técnico, operativo, educativo y administrativo que ello conlleva”, con cobertura del 100% de la ciudad. Tal anuncio realizado por el Alcalde Mayor el 18 de octubre del mismo año, profundiza la inconformidad de un entramado de actores cuyos

52 Nelly Mogollón es la cuarta Directora de la UAESP en 2012, luego del breve paso de Carlos Arboleda, Henry Romero y Guillermo Asprilla como directores.

intereses no siempre fueron visibles en el proceso y que se conocieron a través de terceros.

“Tengo entendido que la administración en cabeza de la UAESP adelantó conversaciones con los prestadores del servicio y a ellos no les interesaba en absoluto ni el tema del auto 275 ni tener que lidiar con la organización de unos recicladores, y menos pagarles, entonces la forma como se concibió en su momento y esto debió hacerlo Guillermo Asprilla, contemplaron la posibilidad de estructurar un convenio interadministrativo con el acueducto, que para entonces era la entidad que desarrollaba el proceso de facturación” Nelly Mogollón. Ex directora UAESP.

El ingreso de la empresa pública a la operación de aseo no fue bien recibida por los concesionarios, se trataba de abandonar un negocio que facturaba mensualmente un promedio de 24 mil millones de pesos, la operación de residuos ordinarios sería adelantada por la EAAB, la cual suscribiría contrato de operación con la empresa pública Aguas de Bogotá. En virtud de tales contratos, la UAESP contaría con la información comercial, financiera y tarifaria necesaria para administrar el modelo comercial, incluyendo la operación de aprovechamiento, de manera que la empresa pública adquirió la función de entidad tarifaria local, función entregada a los concesionarios en el proceso de privatización de 1994, que en concreto significó quitarles el poder de controlar la información sobre las variables que componen las tarifas y que son vitales para entender y estructurar el negocio de la recolección, transporte, barrido, limpieza, corte y poda de árboles.

El 21 de noviembre de 2012 Ginna Parody, entonces Alta consejera para Bogotá, advirtió en medios masivos, que el Gobierno Santos no dudaría en intervenir si en la ciudad se llegaba a presentar un caos en el proceso de retoma de la empresa de acueducto de la operación de aseo; “Aquí está el gobierno nacional, que se va a meter en el tema de basuras” fueron sus palabras. Este mismo día en la tarde, funcionarios de la Superintendencia de Industria y Comercio intervenían la empresa de Acueducto para realizar, según ellos, visita de indagación preliminar por posible violación a la libre competencia. Es decir, aun sin entrar en operación el nuevo esquema de aseo ya se juzgaba la conducta de la entidad territorial como violatoria del libre mercado y a la empresa pública de generar un “caos” por participar en tal operación. La relación entre el Gobierno Nacional y Distrital se pone

tensa cuando ese 21 de noviembre el alcalde Petro decide trasladar su despacho a la empresa de acueducto y alcantarillado, protegiendo la empresa de una posible intervención, Guillermo Asprilla define así la situación refiriéndose a la actuación de los funcionarios de la Superintendencia de Industria y Comercio:

“Ellos trajeron un oficio con el cual se los comisionaba para investigar sobre el mercado de aseo en Bogotá, con base en ese oficio conminaron a los funcionarios del acueducto para que suministraran las claves de los computadores, ingresaron a los computadores de la empresa de acueducto y alcantarillado e igualmente ingresaron a los correos de esos funcionarios y a chats privados del Alcalde Mayor con el gerente de la empresa” (...). Y refiriéndose a la actuación de Ginna Parody explica: “particularmente es muy grave que ayer, tres horas antes de que se efectuara la diligencia anunciara públicamente que esa diligencia tenía como propósito final tomar el control de la empresa y eventualmente substituir a su gerente nombrado por el alcalde” Guillermo Asprilla. 22 de noviembre de 2012.

La relación que describen los exfuncionarios de la UAESP con los operadores de aseo es tensa. De hecho, con el anuncio de la retoma de la operación por parte de la empresa pública, existía la obligación contractual de *cláusula de reversión* que implicaba la devolución al Distrito de cada uno de los elementos y bienes adquiridos con los dineros de la tarifa de aseo durante el período concesionado. Sin embargo, el 13 de diciembre de 2012, los concesionarios se niegan a realizar la reversión de la flota con la cual se operaría el servicio de aseo, así como del sistema de información sin el cual la UAESP estaba a ciegas frente a la información del catastro de usuarios, el ruteo y flecheo⁵³ de las rutas de recolección y la información de atención al cliente, entre otros.

Refiriéndose a la actitud de los concesionarios previo al 18 de diciembre, Nelly Mogollón afirma:

“había un nivel de confrontación muy fuerte, ellos no estaban de acuerdo

53 La UAESP estaba a ciegas porque no tenía la identificación de cada usuario, tampoco la descripción y rutas a realizar ni el flecheo que es la forma técnicamente definida para hacer más eficiente el movimiento de los camiones a la hora de la recolección.

con la reglamentación que se había sacado (...) el decreto 564 era una herramienta preventiva para garantizar la continuidad de prestación del servicio, el servicio de aseo es fundamental que hace parte del saneamiento básico y eso lo vimos en esa experiencia y en las que se han dado después, y el decreto 570 era un decreto de alerta amarilla que se sacó en ese momento, porque desde el 2 de diciembre de 2012, ya se empezaron a ver brotes en la ciudad de retrasos en la prestación del servicio y la UAESP empezó a recibir un cúmulo de llamadas donde la gente se quejaba que los carros no estaban pasando, que se estaban acumulando residuos en la ciudad y todo eso y como consecuencia de eso y de una actitud muy responsable que tuvo la Bogotá Humana en su momento, se crearon todos los mecanismos de cambio.Con lo que no contábamos (...) había un factor muy importante y de eso me enteré el 13 de diciembre y es que en la UAESP tuvimos una reunión preparatoria para la liquidación bilateral de los contratos que venían de la concesiones y en esa reunión de manera específica los antiguos prestadores del servicio informaron a la UAESP que ellos no iban a devolver los vehículos porque eso no hacía parte del contrato que ellos habían suscrito y para entonces la UAESP no disponía de esa información necesaria de las rutas y micro rutas que era el elemento básico de la operación y tampoco disponía de las bases de datos para poder efectuar la facturación y por supuesto el recaudo que son componentes del servicio (...)" Nelly Mogollón. Ex directora UAESP.

A la luz de los hechos, hubo una actuación ilegal por parte de los concesionarios de aseo durante el periodo previo a la implementación del nuevo esquema, quienes de manera premeditada suspendieron frecuencias de recolección, de modo que en la ciudad se tuviera la sensación de caos que los medios masivos de comunicación se encargaron de sobredimensionar. Dentro de la investigación del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el año 2014, el ex contratista del Distrito Emilio Tapia indicó que sí hubo un complot por parte de los operadores de aseo: *"La razón era muy sencilla: Si no hay carros recogiendo basuras el alcalde no dura tres días. Ninguna ciudad del mundo se*

*aguanta tres días y tumbamos al alcalde inmediatamente*⁵⁴. Tal complot se habría tejido luego de que el Alcalde Mayor decidiera el ingreso de la empresa pública a la operación de aseo de la ciudad.

“Con relación a la prestación de servicio, desde el 2 de diciembre en los registros de la UAESP se empezaron a recibir quejas, pero adicionalmente la cantidad de residuos que entraban al relleno, medición de residuos que realizaba el área de disposición final, empezaron a caer. Acordémos que todos los contratos no vencían el mismo día, entre el 17 y el 22 vencían los contratos, no todos el mismo día. Normalmente se medían de 6800 toneladas diarias de residuos y más o menos en el mes de diciembre se alcanzaba entre 10000 u 11000 toneladas de residuos diarias, lo que pudimos ver en los análisis que hicimos es que la cantidad de residuos en el relleno cayó, esto además se verifica ya que una vez se suscriben los nuevos contratos se dispara la cantidad de residuos que entran al relleno. Yo recuerdo que alguna de las empresas me pidió en su momento que le autorizara el ingreso de algo así como 17 camiones adicionales que estaban guardados en unos parqueaderos por esos días. Una de las quejas que recibíamos reiterativamente era que la ciudadanía nos llamaba y nos decía: ¡Están descargando un camión de basura en la calle!, entonces en el día “D” esa era una constante, se limpiaba y al momento aparecían camiones y botaban las basuras en esos lugares (...) Entonces el incumplimiento en la prestación del servicio se evidenció de manera clara con las mediciones que se hicieron por esos días en el relleno. Nelly Mogollón. Ex directora UAESP.

Si se observa el marco general para la implantación de la política *Basura Cero*, era lógico que iba tener varios obstáculos a sortear, adicionalmente el modelo de privatización implementado desde 1988 en un proceso gradual de entrega del *know how* o *saber hacer* del servicio, dio lugar a una institucionalidad raquítica y sin herramientas de regulación y control sobre la operación de aseo, de acuerdo con Nelly Mogollón *“La UAESP para el momento en que yo ingreso allí era una institución demasiado débil para el reto que tenía y no disponía de*

54 En: “Algunos concejales hicieron parte del complot contra Petro: Emilio Tapia”. Nota de prensa diario El Universal. Enero 17 de 2014

la información y adicionalmente dentro de su estructura no estaba contemplado el tema de aprovechamiento”. De hecho, una de las primeras medidas que toma la administración de Gustavo Petro es crear la Subdirección de Aprovechamiento dentro de la UAESP.

La negociación con los operadores de aseo fue previa a la implantación del modelo, pese a las dificultades *“todos ellos estuvieron, participaron permanentemente en las reuniones de trabajo que se dieron y con el acueducto. Incluso el 17 de diciembre (de 2012) estuvieron en las reuniones de trabajo que se dieron previas a la suscripción de los nuevos contratos, pero se retiraron esa noche y guardaron los vehículos”* (ibid). La presión sobre la Administración Distrital, la falta de reversión de la flota de vehículos y el hecho de que la empresa Aguas de Bogotá no contara en el momento con una flota de vehículos que soportara la operación, llevó a la administración distrital a considerar que era imposible hacer el tránsito inmediato para tomar la operación del 100% del área urbana, por lo que se toma la decisión de emitir nueva urgencia manifiesta el 17 de diciembre de 2012 mediante resolución UAESP 768. Se firman contratos de operación entregando, entre el 17 de diciembre de 2012 –cuando se firman tres- y el 22 de diciembre- cuando se firma uno restante- el 52%⁵⁵ de la operación a la empresa de acueducto, que ejecutó el servicio de recolección, transporte, barrido, limpieza y poda a través de la empresa pública Aguas de Bogotá.

“El decreto 570 de alerta amarilla contempló la posibilidad de prestar el servicio en volquetas, en tanto que llegaba la nueva flota que no estaba disponible. Lo que creo es que en medio de esa circunstancia tan difícil que hubo, la Bogotá Humana tuvo la capacidad de restablecer el servicio. En una semana todo estaba bajo control, contrario a lo que vimos en la nueva situación que se presentó cuando el alcalde Peñalosa implementó la licitación, que había pasado mes y medio y todavía no habían podido estabilizar el servicio, con la diferencia en el trato de la prensa y todo lo demás que nunca los enjuiciaron como sucedió con nosotros que nos querían hacer añicos por una dificultad que se presentó en tres días y que quedó perfectamente controlada” Nelly Mogollón. Ex directora UAESP.

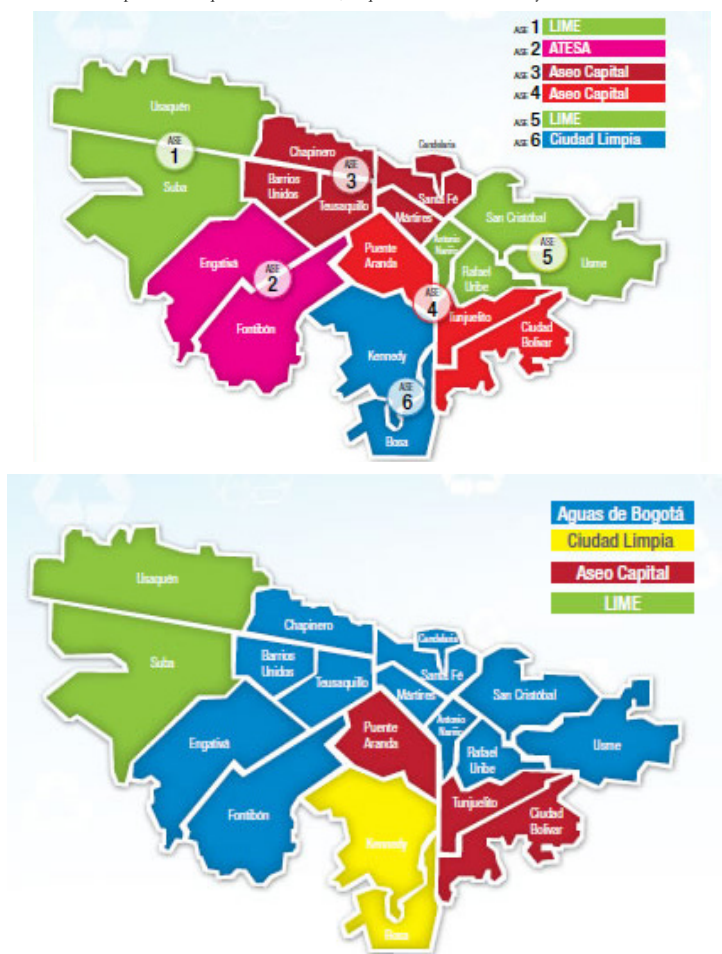
La renegociación de los contratos permitió a la ciudad una disminución

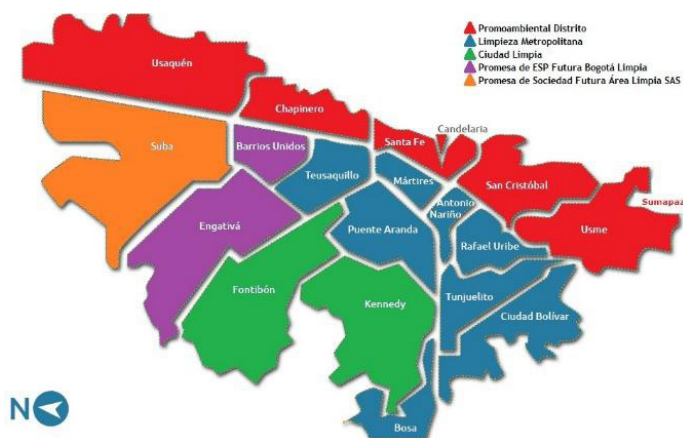
55 porcentaje que alcanza en marzo de 2013 con la finalización del contrato con ATESA

en el valor de la operación que pasó de 24 mil millones de pesos en promedio al mes, a un promedio de 20 mil millones de pesos. De igual manera el control tarifario permitió transparentar la información sobre el cobro de tarifas, privatizado también, que arrojó una caída del 17% en el costo de las mismas. Los nuevos contratos se formularon sobre una base fija de remuneración, desestimulando a los operadores de aseo a llevar más residuos al relleno sanitario.

Los siguientes mapas ilustran la distribución de áreas de operación antes, durante y después del modelo transitorio.

Gráfica: Zonas de operación esquema ASES 2012, esquema transitorio 2012 y nueva licitación de aseo 2018





Fuente: Blog, de la mano con el periodismo público. Mapa 1 izquierda, distribución de zonas de operación antes del 18 de diciembre de 2012, Mapa 2 derecha arriba, distribución de áreas con el ingreso de la empresa pública, Mapa 3, tomado del Observatorio de residuos de Colombia, distribución de áreas licitación de aseo 2018.

Realmente los únicos mecanismos de control que le permitieron a la Administración Distrital el control del proceso fue la imposibilidad de los operadores de tomar la operación del relleno sin que para ello mediaran contratos, lo cual intentaron sin consecuencias por medio de quejas a la Superintendencia de Servicios Públicos. El otro mecanismo de control fue el convenio de facturación conjunta por parte de la empresa de acueducto, que limitó la avanzada de los operadores privados. Se encuentra entonces una lógica en la propuesta reciente de que por primera vez en la historia de Bogotá sea una empresa privada quien ostente la tarea de realizar la facturación del servicio, atribuida a la EAAB; la empresa Área Limpia informó que desde el mes de abril de 2019, realizaría convenio de facturación con Enel-Codensa cuyo presidente de Junta Directiva, desde 2006 es José Antonio Vargas Lleras, hermano del político German Vargas Lleras comprometido con los intereses del negocio de las basuras en el país y quien delegó en el Ministerio de Vivienda, a Luis Felipe Henao, desde mayo de 2013, para formular entre otras cosas el decreto 596 de 2016, que adopta el modelo de transición para la formalización de la población recicladora en el país.

A partir del 18 de diciembre de 2012 y hasta la fecha de adjudicación de la licitación de aseo de Bogotá en el año 2018 por valor de 4,8 billones de pesos, fue la EAAB la entidad tarifaria local junto con Ciudad Limpia, permitiendo una unidad financiera única para hacer control a los pagos de tarifa

de los recicladores de oficio, quienes a partir del mes de marzo de 2013⁵⁶, por primera vez en la historia recibieron a través de cuentas individuales la remuneración por su labor. El incremento del valor del servicio de aseo fue evidente con la nueva licitación, la retribución a los concesionarios pasó a ser de 38 mil millones de pesos, este incremento se aparejó con un aumento exponencial en el valor de las tarifas, que en algunos casos asciende a incrementos del 100% y que viene siendo reportado por medios de comunicación, sin claridad sobre los factores del aumento.

Por su parte la población recicladora ha pasado de mover cerca de 1.000 toneladas de reciclaje al día en 2015, a casi 2600 toneladas diarias en 2019. Este incremento de toneladas sin embargo no ha tenido impacto sobre la cantidad de peso que llega al relleno sanitario, que sigue en aumento, aspecto que notaremos más adelante.

El siguiente cuadro evidencia el aumento de costo del servicio de aseo en el componente de ordinarios, uno de los factores de impacto sobre las tarifas. Para observar estos datos, es necesario tener en cuenta que el cambio de la fórmula tarifaria de la resolución CRA 351 y 352, vigente durante la política *Basura Cero*, fue substituida por la resolución CRA 720 que incorporó nuevos costos de servicios como poda y corte de árboles entre otros.

	Operadores	Retribución mensual promedio	Ganancias estimadas 30%
2012 esquema de ASE	LIME, Aseo Capital, ATESA, Ciudad Limpia	24.230	7.269
2013 esquema modelo transitorio	LIME, Aseo Capital, Aguas de Bogotá, Ciudad Limpia	20.706	6.212
2018 licitación esquema de ASE	LIME, Ciudad Limpia, Sociedad Bogotá Limpia, Área Limpia, Promoambiental	41.000	Sin

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la UAESP a Junio de 2020. Cifras en millones de pesos.

En todo caso, este y otros factores en el elevado incremento de los costos del servicio, que son materia de análisis, nos permite aproximarnos a una idea del valor global del negocio, que sumadas las dos operaciones,

56 UAESP 119 de Marzo 20 de 2013 "Por la cual se adopta el procedimiento de remuneración a la población recicladora de oficio para la ciudad de Bogotá, D.C."

es de alrededor de U\$161 millones, donde el 80% siguen en manos de los operadores privados.

Retribución tarifaria por tipo de operador		
	Anual millones de pesos	Anual millones de dólares
RBL	492.000	129
Aprovechamiento	120.000	32
	612.000	161

Fuente: Elaboración propia con base en información de la retribución promedio mensual de 2020. UAESP.

Muy pronto la empresa pública Aguas de Bogotá estabilizó la operación de aseo en el componente de residuos ordinarios, siendo en 2017 la operadora del 52% del territorio distrital. El servicio de recolección y transporte administrado por esta empresa desde diciembre de 2012 durante cinco (5) años, fue eliminado de un borrón con la entrada en vigencia de la licitación de aseo, proceso en el marco del cual se presentó a la opinión pública la versión de que las empresas aseguradoras habían negado a AB la venta de una póliza para poder presentarse, lo cual debería ser materia de investigación.

De manera que la licitación de aseo que devolvió el modelo a las mismas características de privatización fue adjudicada el 3 de enero de 2018. Por su parte el alcalde Enrique Peñalosa generó uno de los procesos más cuestionados de su administración despidiendo de manera arbitraria a 3.700 trabajadores de Aguas de Bogotá, sin solución de empleo y pasando por encima de sus derechos adquiridos.

La retoma privatizadora impulsada por Peñalosa, demostró el gran poder del sector privado en el negocio de las basuras, a quienes se volvió a empoderar con la fórmula de pagar por peso en el relleno sanitario, en detrimento de todos los objetivos de *Basura Cero*, de los avances alcanzados y del cierre del relleno sanitario Doña Juana, que Peñalosa propuso ampliar extendiendo su vida útil por cuatro décadas más⁵⁷.

57 Según Peñalosa era dable ampliar el relleno sanitario con sus consecuencias sociales y ambientales, optimizarlo y alargar su vida útil hasta 2062, esto sin tener en cuenta que la actual licencia ambiental del relleno que ordena su proceso de cierre, clausura y postclausura, vence en 2022. Resolución CAR 1351 de junio de 2014.

El desmanejo del relleno sanitario y la ausencia de políticas para desincentivar el enterramiento de basuras permitió el aumento de las toneladas dispuestas, que en marzo de 2020 llegan a las 6.900 toneladas al día así como un nuevo derrumbe de residuos el 28 de abril de 2020⁵⁸, cuya responsabilidad no termina de reconocer el concesionario, luego de que en 2015 se derrumbaron 750 mil toneladas de basura. La presión y no la superación gradual de la carga sobre el mismo fueron los síntomas del nuevo abandono de la política *Basura Cero*, a partir de enero de 2016.

El comparativo entre el modelo *Basura Cero* y el modelo privatizador de Peñalosa, en sus aspectos institucionales de gestión, operativos, opciones tecnológicas para la eliminación de residuos y compromisos sociales, se presenta en el siguiente cuadro:

	Bogotá Humana – esquema de transición Decreto distrital 564	Bogotá para todos decreto nacional 596
Diseño de gestión institucional	EAAB como entidad tarifaria de toda la ciudad con excepción de las zonas de Ciudad Limpia, gobernanza financiera del modelo y remuneración a concesionarios y recicladores.	Cada concesionario es entidad tarifaria local, cada zona tiene diferentes tarifas por estrato, el recaudo es administrado por una fiducia, y desde allí se paga al reciclador / Eliminación del convenio de facturación con la EAAB en ciertas zonas, para dársela a la empresa privada Enel-Codensa
	Sistema de información público operado por EAAB y UAESP	Sistema de información privado operado por concesionarios, supervisión de la UAESP
Operación de residuos ordinarios	Aguas de Bogotá empresa para la operación del 52% del territorio / Remuneración fija no por peso.	Licitación de residuos ordinarios donde se paga por peso depositado en el relleno sanitario. / Liquidación de la empresa pública Aguas de Bogotá con 3700 trabajadores
Solución de disposición final	Sustitución de la disposición final por reducción, reutilización, reciclaje y programas post consumo / Construcción de parques tecnológicos de aprovechamiento	Ampliación de la vida útil del relleno sanitario por cuatro décadas más hasta 2062

58 De acuerdo con las notas de prensa la noche del 28 de abril se derrumbaron entre 60 y 80 mil toneladas de residuos.

Operación de residuos aprovechable	Organización de recicladores en organizaciones solidarias para la operación de recolección, transporte y procesos de clasificación y aprovechamiento de bajo nivel de complejidad, en bodegas públicas afectas al servicio de aseo, criterios territoriales para NO monopolio de mercado	Organización de recicladores desde el Gobierno nacional, bajo el decreto nacional 596 de 2016, en bodegas públicas y privadas –ECA Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento (no afectas al servicio de aseo tipo compra venta de material) Ingreso de operadores privados, diferentes a los recicladores en la operación de aprovechamiento. Libre competencia con riesgo de acaparamiento de mercado
Componente de gestión social	Procesos de pedagogía casa a casa para estimular separación en la fuente con participación de recicladores	Sin énfasis en proceso pedagógico
Articulación interinstitucional para acciones afirmativas	Articulación interinstitucional para coordinar acceso a servicios sociales y acciones afirmativas	Sin articulación interinstitucional

Fuente: Elaboración propia.

Concluye Nelly Mogollón la experiencia así: “Yo creo que uno de los grandes propósitos que tuvieron las clases dominantes en este país fue no permitir o tratar de obstaculizar por todos los medios incluidos los medios de comunicación, que se pudiera realizar una actividad, nosotros recibíamos en promedio 20 requerimientos diarios de los diferentes entes de control (...) y eso nos hacía escribiendo, todas las mañanas teníamos que contestar con lo cual el tiempo que debíamos destinar a la construcción de la Bogotá Humana era muy difícil. Pasábamos más tiempo en el concejo que en la oficina respondiendo, porque éramos citados todo el tiempo. En el caso personal segmentaron cada una de las decisiones y por cada una fueron abriendo procesos que nos han tenido al borde de la cárcel, de lo cual hemos podido salir uno a uno, yo de 75 investigaciones voy como en 14, y no encuentra uno elementos porque allí no hubo corrupción”. Nelly Mogollón Ex directora UAESP.

No se tiene el balance de la cantidad de funcionarios a quienes se han ido

cerrando investigaciones relacionadas con señalamientos sobre irregularidades en la implementación del esquema de aseo, se sabe que *“los funcionarios que fueron investigados que se pusieron al frente de solucionar algo estuvieron indagados, investigados, perseguidos, y ya la misma Fiscalía, el Tribunal Superior correspondiente los declaró inocentes de cualquier tipo de perjuicio o daño frente a las decisiones que se tomaron”*. Ilva Herrera. Ex directora UAESP.

Con relación a la experiencia que los funcionarios tuvieron durante esta administración en relación con las entidades de control se tiene que *“esa administración de 1 de enero de 2012 a 31 de diciembre de 2015 fue investigada desde el primer día, hubo una permanente auditoría, inclusive los equipos de las entidades de control prácticamente se trasladaron a trabajar a las diferentes entidades del Distrito y la UAESP no fue la excepción. La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos tuvo auditoría permanente de Procuraduría, Personería, Contraloría y todas estas entidades compulsaban copias para que la Fiscalía indagara”* (Ibid).

**III. Ley 142 de 1994 un régimen privatizado de servicios
públicos.**

Además de la persecución y cartelización de los actores⁵⁹, es necesario considerar que fue otro el marco institucional con el recambio de la Corte Constitucional; Petro lo describe de esta manera:

“Cuando renuncia el presidente de la Corte (...) el Sr. Henao, que es el Autor de la Sentencia (T724) y la defiende y saca la mayoría allí, es remplazado por un magistrado de apellido Guerrero, taurino, uribista y cambió completamente la filosofía, la Corte Constitucional dejó de ser la protectora de los recicladores y pasó a ser más bien la auspiciadora del retorno de los negocios a las grandes empresas privadas, eso le dio una estocada de muerte al proceso obviamente la salida de la Alcaldía, lo que era previsible, y el cambio político en la Alcaldía, porque llegó un mandatario neoliberal, y el cambio en las reglas de juego que ya no empoderan al reciclador y todo se desvirtúa. (...) obviamente la población recicladora sigue, pero ya la tesis de remplazar el gremio formal, privado de los cuatro grandes empresarios por estas miles de familias y aumentar el reciclaje paulatinamente como una forma alternativa y mucho más sana con la vida en el planeta que el enterrar las basuras en el Relleno que además está localizado junto a los barrios pobres de la ciudad de Bogotá, pues esa idea se suspende.” Petro Gustavo.

59 Al respecto ver documental “Oro Blando Oro Negro” parte integral de esta publicación. Producción: Camilo Chica. Fundación Rosa Luxemburgo, FEDE, GSEID 2020.

Con respecto a la norma del nivel nacional. Por una parte, la estructuración de la nueva licitación de aseo debía considerar la cantidad de toneladas de aprovechamiento que las organizaciones de recicladores iban a operar restando progresivamente residuos en el relleno sanitario Doña Juana. Esta unidad financiera debería reflejarse en las proyecciones de ganancias de los privados —decrecientes— y era imposible realizarla sin contar con la regulación tarifaria que estableciera claramente los costos de la operación de aprovechamiento y la retribución tarifaria correspondiente. Según Ilva Herrera exdirectora de la UAESP *“la Comisión de regulación de agua y aseo debería haber formulado la nueva regulación frente a las tarifas de aseo para Colombia, es decir tenía que haber emitido su resolución tarifaria, que debería ser actualizada cada 5 años porque la que se tenía en esa época era de 2005, es decir 7 años prácticamente tuvo para emitir ese nuevo modelo de tarifas y no lo había hecho”*⁶⁰. Tanto es así que en el Auto 587 de 2015 la Corte Constitucional ordena a la CRA, que incorpore los costos ambientales de enterrar la basura y la insta a formular un marco tarifario moderno para los retos de la ciudad⁶¹. En abril de 2020 se emitieron las bases del nuevo marco tarifario donde aún no se tienen claros tales costos, al cierre de este documento el tema es una incertidumbre⁶².

En realidad, no se entiende la negligencia de la CRA durante este pro-

60 El Auto 275 de 2011 señaló “87.4. Se observa la ausencia de remuneración formal del servicio público de recolección y transporte de residuos aprovechables que se radica en cabeza de los recicladores, vía tarifa o a través de un sistema de precios. Ello por cuanto si bien la metodología tarifaria prevista en la Resolución CRA 351 de 2005, consideró el aprovechamiento como un incentivo para los usuarios dentro del componente de disposición final, dirigido a que disminuya la tarifa a partir del cálculo de un porcentaje de reducción de residuos por efecto del aprovechamiento cuyo costo “será igual al valor que genera indiferencia en el costo de disposición final al suscriptor, ajustado por las diferencias generadas por concepto de tramo excedente”, lo cierto es que el servicio de recolección y transporte como componente tarifario es inexistente. Al trasladar la prestación de este servicio al reciclador no se consagra ninguna remuneración vía tarifa, como tampoco la obtendrá para efectos de formalizar su actividad de la comercialización de los residuos, en la medida que no existe un sistema de precios unificado en los centros de acopio”. Y que “12. En consecuencia, se ordenará al Distrito definir con la colaboración técnica de la CRA —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. En ese orden, se deberá señalar la manera en que el esquema de libre competencia u otro legalmente posible para los componentes de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento se coordinará con otros modelos de operación como la concesión de áreas de servicio exclusivo autorizadas para los componentes de recolección y transporte de residuos no separados o cualquier otro modelo, garantizando alternativas a través de las cuales sectores de la población tradicionalmente marginados, participen de manera real y material en la prestación del servicio público de aseo en sus componentes complementarios de reciclaje, transformación y aprovechamiento. Este aspecto deberá reflejarse en el esquema de metas a corto plazo señalado en el numeral 105 de esta providencia.

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

62 A junio de 2020 el documento con las bases para la actualización tarifaria en: <https://cra.gov.co/documents/Documentos-Bases-VF19-03-2020.pdf>

ceso, si desde 2003 conocía el mandato de la Corte Constitucional, si en 2011 se le ordenó definir el marco tarifario para los recicladores y si su obligación era actualizar las tarifas de 2005 a más tardar en el año 2010⁶³. Debe subrayarse en este punto que no solo su actualización fue extemporánea – julio de 2015- sino que solo entró en vigencia hasta marzo de 2016. Se sabe en todo caso que la CRA hace parte de la institucionalidad creada para la privatización de los servicios públicos, y la concentración de conocimiento técnico hace imposible para el ciudadano de a pie comprender el contenido de las fórmulas tarifarias, aunque la ley también exige que las mismas sean de acceso general.

“El propósito de la regulación en el caso del servicio de aseo, según se desprende de las tareas asumidas por la CRA, fue crear un marco de competencia que hiciera rentable el mercado de la basura y a la vez protegiera a los usuarios de eventuales abusos. Pero la función reguladora prevista tuvo serias limitaciones, derivadas de los deficientes sistemas de información confiable a nivel nacional para tomar decisiones y discutir el poder de los consorcios privados, los cuales pudieron, en el caso del aseo bogotano, imponer sus propios términos tarifarios, por encima de lo sugerido por la CRA. El análisis provisto por la abogada Carolina Moreno Velásquez plantea que el mercado de la basura y la regulación estatal creada para tal fin, se inscribieron tempranamente en el marco del derecho privado y alejado del derecho administrativo y de las reglas de contratación estatal, lo que contribuyó a debilitar la función reguladora.”
(Molano Frank, 2018)⁶⁴.

De acuerdo con las estimaciones de la UAESP en el documento técnico del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos decretos 548 de 18 de diciembre de 2015 y 568 de 22 de diciembre de 2015⁶⁵, la producción de resi-

63 La ley 142 de 1994 establece en el Artículo 126. VIGENCIA DE LAS FÓRMULAS DE TARIFAS. Las fórmulas tarifarias tendrán una vigencia de cinco años, salvo que antes haya acuerdo entre la empresa de servicios públicos y la comisión para modificarlas o prorrogarlas por un periodo igual. (...)

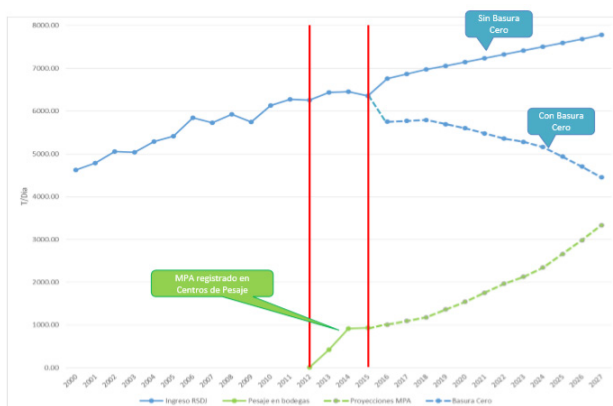
64 Molano, Frank (2018) Las políticas de la basura en Bogotá Estado, ciudadanía y derecho a la ciudad en la segunda mitad del siglo XX. Tesis de Doctorado. Universidad de los Andes.

65 Decreto 548 de 2015 Por el cual se adopta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones y Decreto 568 de 2015 “Por el cual se modifica el Decreto Distrital 548 del 18 de diciembre de 2015, por el cual se adoptó el plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos —PGIRS— del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”.

duos ordinarios se reduciría ante el aumento del material aprovechable. En el año 2027 los residuos aprovechables comenzarían a superar su producción con respecto a los residuos ordinarios. Las metas de aprovechamiento de residuos según el documento PGIRS lograban un importante impacto en la disminución de la producción de gases de efecto invernadero, con lo cual la ciudad entraba en una política que daba respuesta a las metas sobre cambio climático⁶⁶.

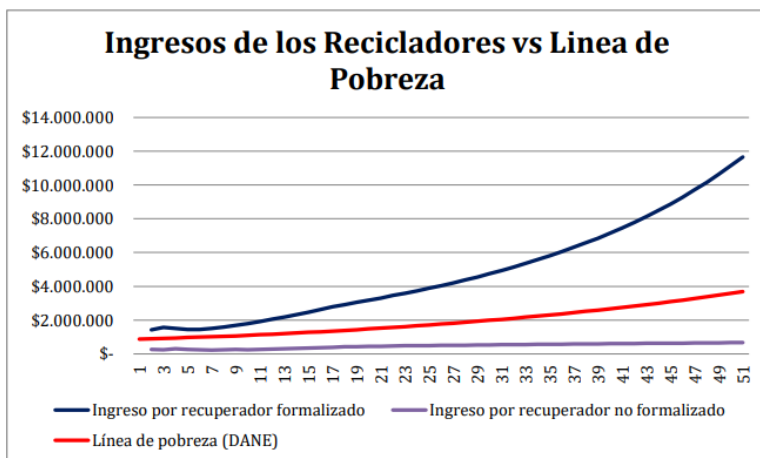
La gráfica siguiente presenta las metas de *Basura Cero* en términos del cambio esperado en la tendencia a enterrar por la tendencia a aprovechar. Tal modelo además fue validado por el estudio de costos que sobre la base de la metodología de dinámica de sistemas, fue elaborado por la UAESP y la Universidad Distrital en 2016⁶⁷, donde se evidencia que en una perspectiva de 50 años, era posible lograr la superación de la pobreza de la población recicladora, estimulando su formalización y fortalecimiento en la operación de residuos aprovechables, con lo cual no solo se evitarían costos en materia ambiental sino en materia social ya que la población que entra al ciclo del trabajo y desarrollo humano, deja de ser un costo social y económico para el Estado y se convierte en generador de valor agregado. Los resultados de tal estudio ilustran un mecanismo de distribución del ingreso novedosísimo y eficaz para combatir la pobreza.

Gráfico 1: Proyecciones *Basura Cero*. Gráfico 2: proyección de superación de la pobreza con formalización.



66 Sobre el interés de conocer las metas de disminución de gas carbono ver decreto 568 de 2015, donde se armonizan las metas del PGIRS con el plan de cambio climático adelantado por la Secretaria Distrital de Ambiente.

67 UAESP-Universidad Distrital FJC (2016). Estudio de costos y beneficios del modelo de aprovechamiento con inclusión social como política pública para la gestión de residuos sólidos en Bogotá. Convenio 002 de 2015.



Fuente. PGIRS UAESP Decreto 548 de 2015 y Convenio 002 de 2015, la línea roja es la línea de pobreza, el gráfico ilustra que la formalización permitiría ingresos para los recicladores por encima de la línea de pobreza bajo la condición de formalización.

Entregar la entidad tarifaria local a operadores privados, bajo argumentos de eficiencia, no ha demostrado resultados; al contrario, se pierde toda capacidad de control sobre los costos reales de la operación y sobre los factores de incremento sobre el valor de la tarifa, generando situaciones de incremento constante del valor de los servicios. Durante el proceso privatizador de los servicios públicos de principios de la década del noventa, fue evidente cómo la primera consecuencia sobre los ciudadanos es el incremento de las tarifas⁶⁸, situación que no es ajena a la realidad actual, donde las tarifas de aseo se han incrementado al doble del promedio que venía siendo cobrado previo a la adjudicación de la licitación de aseo. El cuadro que sigue, tomado de Molano 2018, evidencia el alza de tarifas subsiguiente al proceso de liquidación de la EDI, cuando el incremento de las tarifas fue de 300% en promedio durante el primer cuatrienio.

68 "Para que el nuevo esquema de aseo funcionara, Castro dio exenciones tributarias a los consorcios privados por siete años y libertad de fijar las tarifas. El decreto 889 del 26 de diciembre de 1994 autorizó que los consorcios conformaran la Entidad Comercial del Servicio de Aseo (ECSA) y mediante esta entidad fijaran tarifas y atendieran los reclamos de los usuarios. Esta decisión permitió que los consorcios realizaran alzas tarifarias permanentes y se negaran a atender los reclamos de los usuarios. La situación llegó a tal punto que en agosto de 1996 la Superintendencia de Servicios Públicos amenazó con multar a la ECSA porque el incremento de las tarifas no se revirtió en más ingresos para el Distrito, se continuaba sobrefacturando el pesaje de basura, la atención de los usuarios no iba más allá de la recepción de quejas y estos no tenían derecho de apelación ante las decisiones tomadas. Las críticas y amenazas a la ECSA no surtieron ningún efecto. En febrero de 1999 la Personería Distrital reveló que la UAESP no exigía a la ECSA el cumplimiento de los criterios de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) en materia tarifaria. Según la metodología de la CRA el valor de recolección por metro cúbico de basura en el estrato uno debería ser de \$974 pesos, pero la ECSA cobraba \$1.947, en el estrato cinco deberían cobrar \$13.890 y los consorcios cobraban \$27.113.3" Molano Frank, 2018.

Tabla 21. Incremento precio tonelada de basura, 1989-1994

Año	Ciudad Limpia Contrato 048		Lime Contrato 049	
	Valor tonelada en RSDJ	Valor total puesto en relleno	Valor tonelada en RSDJ	Valor total puesto en relleno
1989	13.243	190.038.241	-	-
1990	18.090	259.603.986	7.807	81.090.965
1991	23.171	332.506.135	9.933	103.181.747
1992	29.992	430.399.680	12.772	132.661.525
1993	39.122	561.409.575	16.645	172.889.380
1994	-	-	21.889	227.363.956

Fuente: Blandón (1992), 84.

Fuente: Tomado de Molano 2018.

En 2012 esta era la situación retratada por la directora de la UAESP Nelly Mogollón:

“En el tema de las tarifas hay un aspecto muy importante a resaltar y es que yo identifiqué que muchos de los aspectos estratégicos de la prestación del servicio estaban bajo la responsabilidad de personas que eran muy cercanas a los operadores, a los empresarios, eso hacía que la UAESP no dispusiera de información de calidad para la toma de decisiones, la UAESP jamás había calculado una tarifa del servicio de aseo. Nosotros calculamos las tarifas y tuvimos esa información dentro de la UAESP y conformamos un equipo financiero que se apropiaba de esa información y que podía dar información a la dirección para la toma de decisiones”. Nelly Mogollón. Ex directora UAESP.

Como se dijo el sistema tarifario nuevamente fue entregado a los concesionarios de la licitación de aseo y se los empoderó con respecto a las organizaciones de recicladores a partir de la aplicación del decreto nacional 596 de 2016, donde las empresas fungen como agentes coordinadores para el pago de la tarifa a la población recicladora, asunto que se describe en el siguiente acápite.

Una de las primeras decisiones de la alcaldía de Enrique Peñalosa, fue derogar los decretos 548 y 568 por medio del decreto 495 de 2016⁶⁹. El nuevo documento principalmente brindó el marco necesario para la adju-

69 Decreto 495 de 2016 “Por el cual se adopta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos —PGIRS— del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”.

dicación de la licitación de aseo que desvirtuó completamente las metas de aprovechamiento de residuos, volviendo al viejo esquema de disposición final o enterramiento en el relleno sanitario, con incentivos económicos para ello.

La segunda limitante normativa estructural, para el avance del programa *Basura Cero* y el cumplimiento de las precisas órdenes de la Corte Constitucional, es lo contenido en la ley 142 de 1994, que privilegia esquemas de prestación en libre mercado bajo el supuesto de que la competencia entre oferentes del servicio permitirá más eficiencia y por tanto bajas en las tarifas – Artículo 30 sobre posición dominante-. En el caso de aseo pasa lo contrario desde 2002, ya que se permitió la conformación de un oligopolio de las basuras, para lo cual el Estado permitió todo el ambiente de negocios a través de su reglamentación. Para el caso del servicio de aseo es difícil aplicar la libre competencia pura y simple, ya que se trata de un servicio que debe organizarse sobre un territorio para disminuir el impacto de vehículos en calle, su posible concurrencia sobre las mismas áreas de prestación, y su impacto ambiental por uso de combustible fósil en los vehículos de recolección. Generalmente se aplica el mecanismo de competencia regulada mediante el otorgamiento de Áreas de Servicio Exclusivo ASE – Artículo 40 -, siendo la forma de prestación directa, sólo posible si se demuestra mediante estudio que es más económico y de calidad la prestación por parte del Estado, aun cuando hay empresas deseosas de prestar el servicio - Artículo 6-.

La Ley 142 estableció por norma general los parámetros del libre mercado para la prestación de servicios públicos con dos excepciones: la distribución de áreas de servicio exclusivo, usada en Bogotá desde 1994 mediante contratación directa y la prestación directa técnicamente justificada y autorizada.

Andrés Pastrana, promotor de la privatización durante su alcaldía, implementó la figura de emergencia sanitaria, sin que hubiere lugar a ello, para que el 31 de octubre de 1988 mediante decreto 888, se realizaran procesos de contratación directa sin acudir a los trámites licitatorios que correspondía. La ciudad se dividió en tres grandes zonas, siendo dos operadas por actores privados LIME de capital argentino y Ciudad Limpia de capital francés y colombiano (FANALCA). Desde entonces el negocio de las basuras se estructuró priorizando el enterramiento y el pago por tonelada puesta en los botaderos a cielo abierto, con lo cual los privados tuvieron estímulos para sobre pesar con tierra y escombros los residuos dispuestos, caso que fue común durante la primera fase de privatización.

En 1991 Caicedo Ferrer privatiza el 20% de la operación de la EDIS, usando de nuevo sin justificación la figura de emergencia sanitaria, con lo cual la firma Aseo Capital, con capital mayoritario de Alberto Ríos Velilla entra a hacer parte de la operación. El poder que prontamente ganaron los concesionarios se vio reflejado en el incremento del valor retribuido por tonelada y el valor de las tarifas; Ciudad Limpia pasó de cobrar 13.243 pesos por tonelada en el relleno en 1989 a 39.122 en 1993 y LIME pasó de 7.807 pesos por tonelada en 1990 a 21.889 pesos por tonelada en 1994. Por su parte, el incremento del valor de la tarifa fue notorio, pero también fue notoria la ausencia de regulación de la CRA, que adelanta hasta 2001 la estructura tarifaria con la resolución 151 del mismo año.

Desde 1993, durante el Gobierno de Jaime Castro, se adelantó en Bogotá un proceso de privatización de la EDIS, creada en 1959. Molano resume así el proceso privatizador:

“En la década de 1990 despegó el proyecto neoliberal. Su instalación se experimentó primero con la desprestigiada EDIS, que fue liquidada en 1993. Esto coincidió con la consolidación de monopolios privados, internacionales y criollos (...) los nuevos empresarios de la basura. En Bogotá el monopolio francés Veolia (Aseo Capital), el argentino Pescarmona (LIME) y el de empresarios colombianos, Aseo Capital, de la familia Ríos Velilla, se hicieron con los contratos del aseo, y por unos pocos años compartieron el mercado con el frustrado intento de la empresa comunitaria Corpoaseo de los habitantes de Ciudad Bolívar. La feroz batalla por el mercado de basuras y los manejos politiqueros dados a Corpoaseo contribuyeron a su fracaso.

Los neoliberales consideraron que como el Estado era un empresario mediocre, decidieron no solo entregar el barrido, la recolección y la disposición final en el botadero Doña Juana, sino además la atención a los usuarios, el recaudo y el sistema tarifario a los consorcios privados mediante un nuevo monopolio: la Empresa Comercial del Servicio de Aseo, ECSA. Se trató de una privatización a ultranza, en la que el Estado deliberadamente no creó los suficientes mecanismos de control y regulación” (Molano Frank, 2018)⁷⁰.

70 Molano, Frank 2018. Una historia de las tarifas de aseo en Bogotá. En: <https://lasiniestra.com/una-historia-de-las-tarifas-de-aseo-en-bogota/>

En diciembre de 1994, mediante decreto 41 el alcalde Jaime Castro puso fin a la EDIS, con la posterior creación de la UESP como unidad ejecutiva para la supervisión y control del servicio. El 14 de octubre de 1994 los cuestionamientos sobre la empresa pública dieron lugar a que el sector privado tomara el 100 por ciento de la operación de aseo, mediante contratos de concesión entregados a cinco años bajo la figura de Áreas de Servicio Exclusivo, los cuales fueron prorrogados en dos ocasiones, siendo extendidos hasta el 31 de diciembre de 2002. En su momento pocas fueron las críticas o persecución al modelo privatizador a pesar del incremento en el valor de las tarifas cuyos costos plenos comenzaron a ser trasladados a los usuarios, ello principalmente gracias al consenso de los gobiernos de turno acerca de las bondades de este modelo.

Es decir que el modelo de privatización contó con 14 años para estabilizarse, siendo gestionado a través de mecanismos de emergencia manifiesta, lo que permitió el ingreso de operadores privados sin procedimientos de licitaciones públicas, con lo cual en 2002 la primera licitación de aseo no hizo más que consolidar el oligopolio de las basuras.

Inclusión de empresas operadores de Aseo									
	1989	1991	1994	1999	2003	2009	2011	2012	2018
<i>Proceso de licitación pública</i>					*				*
<i>LIME</i>	*	*	*	*	*	*	*	*	*
<i>Ciudad Limpia</i>	*	*	*	*	*	*	*	*	*
<i>Aseo Capital</i>		*	*	*	*	*	*	*	
<i>Corpoaseo</i>			*	*					
<i>ATESA</i>					*	*	*		
<i>Aguas de Bogotá</i>								*	
<i>Promobiental</i>									*
<i>Bogotá Limpia</i>									*
<i>Área limpia</i>									*

Fuente: Elaboración propia con base en la información de Molano 2018.

El modelo de gestión del servicio desnaturalizó el rol del Estado, que no

tuvo herramientas de supervisión y control suficientes para enfrentar la condición dominante de los operadores, ya que ellos tenían toda la información y todo el control operativo el control tarifario y el recaudo.

“...la ley 142 de 1994 es de las leyes que ordenaron la constitución que tiene una visión más claramente privatizadora, (...) hace una ruptura del monopolio estatal en servicios públicos (...) y es de las más extremas en privatización porque abre al mercado totalmente los servicios públicos domiciliarios; todo aquel que compruebe la capacidad técnica y financiera para entrar al mercado de servicios públicos puede hacerlo (...) inclusive iban a eliminar la posibilidad, en las primeras versiones del proyecto de ley, de que el Estado prestara los servicios públicos. Hay otras alternativas de participación privada a través de contratos, pero la lógica general era la apertura del mercado”. María Mercedes Maldonado.⁷¹

Como se evidencia en los relatos sobre la experiencia de 2012, el régimen general de servicios públicos contenidos en la ley 142 genera una barrera estructural para poder retomar procesos de regulación estatal en la materia, como era el contenido de fondo de las decisiones tomadas por la Administración Distrital. El escenario donde el Auto 275 de 2011 ordenó “dejar sin efecto la Licitación Pública No. 001 de 2011, así como todos los actos administrativos dictados con ocasión de dicho proceso” en el inicio del gobierno de Bogotá Humana, la imposibilidad de adjudicar la licitación de aseo y a la fragilidad institucional de la UAESP, sumado al riesgo que para el cumplimiento de las órdenes constitucionales significaba la presión de los concesionarios por entrar en un modelo de libre mercado, conllevó a que la única solución jurídica posible fuera reclamar la autonomía municipal, permitiendo un marco de regulación desde el Estado, para intervenir el esquema de Aseo (Decreto 564 de 2012). Sin embargo y a pesar de que el ordenamiento del Estado colombiano privilegia la autonomía territorial, ésta fue duramente cuestionada, bajo el argumento del libre mercado, desconsiderando la finalidad social del Estado, donde los derechos humanos y el bienestar son su finalidad principal.

El modelo de despojo del *saber hacer* del Estado, en relación con la prestación del servicio de aseo, que entregaron los gobernantes de turno, generó

71 Foro: Balance de los gobiernos alternativos. GSEID 2016. Universidad Nacional de Colombia. En: <https://www.youtube.com/watch?v=nSVJtMxAdRA>

un estado de desregulación, tal que inclusive se sacrificó la exigencia de una operación adecuada del relleno sanitario, lugar que colapsó en 1997 con el desbordamiento de más de un millón doscientas mil toneladas sobre la cuenca del río Tunjuelito. Puede acudirse al argumento de que la ley 142 quedó plasmada de esa manera y había que cumplirla, pero las leyes y normas regulatorias expresan pactos políticos y relaciones de fuerza entre diferentes intereses, es claro que los intereses privatizadores y de grandes poderes económicos primaron a la hora de definir la ley 142, pero que la misma podría modificarse ahora que se muestra claro que la norma no responde a los retos de las ciudades modernas donde urge implementar modelos con inclusión social y más respeto por el medio ambiente.

Consideramos que, de fondo, los mandatos de la Corte Constitucional exigían la salida que el Distrito dio a la situación. De hecho, el Auto 587 de diciembre de 2015 de esta corporación, reconoció que la regularización del servicio debía respetar el principio de progresividad en el derecho⁷² y mantener los desarrollos alcanzados. Lastimosamente los fallos de la Corte Constitucional no consideraron un orden de jerarquías y prioridades en los avances, de manera que en el mismo nivel estuvo la exigencia de *regularización del servicio de aseo*, que correspondía a entrar en las reglas de la ley 142⁷³ y el proceso de *formalización a los recicladores*, que correspondía a la organización de empresas, su operación integral y el acceso de los recicladores a la seguridad social. A todas luces exigir que la administración de Bogotá sacara de la pobreza a más de 13 mil personas por la vía de reconocer su trabajo en un lapso de cuatro años, era ilusorio.

Pero la ley 142 también es un limitante para la participación de comunidades y poblaciones urbanas en la prestación de un servicio público. Esta forma de gestión nunca antes fue una preocupación para la producción de regulación en materia de aseo, por cuanto a pesar de que el artículo 365 de la Constitución permite que comunidades organizadas lo hagan, no hay desarrollo regulatorio para tales casos. La ley 142 no consideró para municipios grandes y zonas urbanas a organizaciones populares o comunitarias y mucho

72 Auto 587 de 2015. H. Corte Constitucional. "ADVERTIR a la UAESP o a quien haga sus veces, que la normalización en la prestación del servicio público domiciliario de aseo no podrá hacerse en detrimento de los niveles de cumplimiento actualmente alcanzados respecto de las acciones afirmativas previstas para la población recicladora de Bogotá D.C. Por el contrario, dichos logros deberán fortalecerse y profundizarse de conformidad con el principio de progresividad, a partir de las órdenes dadas en la Sentencia T-724 de 2003 y en los criterios fijados en los Autos 268 de 2010 y 275 de 2011. Así mismo, en el esquema de prestación que se escoja también deberá tenerse en cuenta los riesgos sociales y ambientales inherentes a este servicio".

73 Los tres mecanismos de la ley 142 para la prestación de servicios, que se mencionaron arriba, son la competencia pura y simple, la competencia regulada a través de áreas de servicio exclusivo y la prestación directa solo en casos demostrados de imposibilidad de entregar el servicio a la competencia.

menos a poblaciones en condición de pobreza y miseria, como actores de la prestación de un servicio público, como es el caso de los recicladores, quienes como realidad social y económica existen desde mediados del siglo XX debido a los procesos de urbanización, violencia e industrialización⁷⁴.

Es por medio de la sentencia C741 de 2003, que se abre una puerta para que los recicladores sean reconocidos como posibles operadores del servicio de aseo en su componente de aprovechamiento en las ciudades, bajo la figura de “productores marginales” (artículo 15.2) es decir como aquellos que producen el objeto del servicio fruto de su actividad principal, en este caso los recicladores producen el servicio de aseo fruto de su actividad principal de recuperar materias primas demandadas por el mercado, evitando así que tales desechos se conviertan en basura.

De este desarrollo jurisprudencial derivó también que las organizaciones de recicladores pudiesen organizarse como *Organizaciones Autorizadas* para prestar el servicio de Aseo en municipios grandes y todo el territorio urbano, mediante formas solidarias⁷⁵. Si bien los Autos 268 de 2010 y 275 de 2011 son claros y precisos en cuanto a describir la importancia del aprovechamiento como parte del servicio de aseo, las pretensiones de una política pública para el aprovechamiento de residuos y el cuidado medio ambiental sigue siendo una deuda. De la experiencia vivida por Bogotá en todo caso vale la pena recoger los desarrollos y avances obtenidos, que a pesar de ser

74 Para profundizar en el tema ver: ALUNA (2011). Historia del Reciclaje y los Recicladores en Colombia. Estudio Nacional del Reciclaje y los Recicladores. Bogotá: Aluna Consultores Limitada, P 1-88. Anderson, E. (1993). Value in ethics and economics. Massachusetts: Harvard University Press.

75 La Sentencia C741 de 2003 abrió la posibilidad para que los recicladores participaran de la prestación bajo la siguiente lógica “Si bien el artículo 365 de la Carta, al autorizar que las “comunidades organizadas” pudieran prestar directa o indirectamente servicios públicos, no estableció una forma jurídica específica bajo la cual éstos participarían, sí distinguió su actividad de aquella que pudieran prestar los particulares, como lo evidencia el que el artículo hable tanto de “comunidades organizadas” como de “particulares.” Así lo entendió el Legislador en la Ley 142 de 1994, que al señalar que las “organizaciones autorizadas” podían participar en la prestación de servicios públicos domiciliarios, las separó del régimen aplicable a las empresas de servicios públicos y de otras formas de organización, inspiradas principalmente por un interés empresarial. El desarrollo posterior de la Ley 142 de 1994 en materia de participación de las “organizaciones autorizadas” en la prestación de servicios públicos refleja la especificidad de este ánimo solidario. Lo anterior no significa que el concepto de “comunidades organizadas” sea asimilable al concepto de “organizaciones autorizadas” puesto que este último también puede comprender “particulares” que se organicen en una forma distinta a una empresa, en los términos que señale la ley.

No obstante, la Ley 142 de 1994 sólo se refiere a las “organizaciones autorizadas” para prestar servicios públicos domiciliarios en el artículo 15.4 –disposición parcialmente demandada en el presente proceso–, el cual limita el ámbito territorial de su participación a “municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas,” pero no define su naturaleza ni las condiciones que deben cumplir para la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Ninguna otra norma de dicha ley trata expresamente la materia.

La actividad de las “organizaciones autorizadas” que participen en la prestación de los servicios públicos se orienta al mejoramiento de la calidad de vida de sus asociados y de la comunidad en general, así como al logro de fines altruistas en favor de grupos marginados, o discriminados, sin que ello signifique que su objeto no pueda comprender que la prestación de los servicios públicos se lleve a cabo con eficiencia y calidad en beneficio también de los usuarios de los mismos.”

truncados por la ausencia de voluntad política del gobierno de turno bien pueden alumbrar futuros ejercicios de buen gobierno urbano.

Como se evidencia, los desarrollos jurisprudenciales y normativos⁷⁶ desde 2003 obedecen a un papel activo de la población recicladora de oficio sin la cual no se habrían dado. De hecho, el desarrollo de normas en todos los niveles local y nacional, estuvo acompañado por un lobby permanente y un proceso de movilización y presión social importantes de los recicladores organizados⁷⁷. Pero sostenemos aquí que los objetivos y apuestas del Estado que dieron origen al proceso se han visto tergiversados, principalmente porque en el desarrollo de la reglamentación se ha permitido la inclusión de actores privados con intereses económicos en juego y porque el Estado y los entes de control no solo son precarios desde el punto de su capacidad reguladora sino porque parecieran estar tomados por los mismos poderes económicos que gobiernan el desarrollo normativo.

En el siguiente acápite presentamos lo que fue el protagonismo de la población recicladora en el proceso, los alcances y retrocesos con respecto a su inclusión social y económica en el modelo de aseo.

76 Ver normograma anexo.

77 Principalmente las organizaciones ARB y ARUB, tutelantes en 2002, quienes llevaron la voz cantante hasta 2012 año en el cual se dio una proliferación de nuevos liderazgos fruto principalmente de la acción pedagógica del gobierno de Bogotá Humana.

**IV. Inclusión socioeconómica de la población recicladora
de oficio, cambio de rumbo y libre mercado**

El proceso de organización del Plan de Inclusión para la población recicladora de oficio en Bogotá, se conformó a partir de la visión de que la inclusión económica era el mecanismo principal por medio del cual se coadyuvaría la inclusión social. Como bien lo describe Jairo Barriga⁷⁸ el marco jurídico constitucional del país reconoció los derechos al acceso cierto y seguro al material aprovechable, el mínimo vital, el derecho a la igualdad, a las acciones afirmativas, el derecho a la participación en la operación del servicio público domiciliario y la remuneración tarifaria a la población recicladora de oficio, principalmente mediante las sentencias C741 de 2003, T724 de 2003, T291 de 2009, el Auto 201 de 2010 y el Auto 275 de 2011.

De manera que como se ha dicho, la formalización de la población recicladora era posible si estos actores contaban con condiciones de **igualdad material real** para operar el servicio de aseo en el componente de aprovechamiento como se describe en el primer capítulo. Con la estabilización de la operación de aseo derivada del decreto 564 de 2012, la población recicladora entró en un proceso intenso de participación para lograr su formalización que implicó varios procesos. En primer lugar, la realización del censo de la población recicladora de oficio, adelantado por la Universidad Distrital por medio del convenio 001 de 2012 y posterior al censo de recicladores la

78 Barriga Jairo (2016) Sistematización de experiencias de líderes y lideresas de las organizaciones de recicladores de oficio; APM, GER8, Asotoberin y Reciclosocial en la ciudad de Bogotá para el reconocimiento de saberes y prácticas asociados a la formación política. Tesis de grado. Universidad Pedagógica Nacional.

creación del RURO, Registro Único de Recicladores de Oficio y el RUOR Registro Único de Organizaciones de Recicladores, mediante la resolución 061 de 2013, permitió la identificación de 13.673 recicladores activos y un total de 7.453 recicladores inactivos dentro del programa.

Del total de recicladores la UAESP carnetizó 8.874 personas e identificó 67 organizaciones de recicladores, las cuales fueron acompañadas en un proceso de fortalecimiento empresarial y habilitación como ORAs Organizaciones de Recicladores Autorizadas para prestar el servicio y avanzar en el proceso de formalización de la empresa. Un aspecto que permitió depurar las bases de datos de identificación, fue la bancarización y reconocimiento a la remuneración tarifaria de manera individual, donde se identificaron 9.331 recicladores. La cantidad de material aprovechado se reconoció por peso en bodegas autorizadas, tal cifra comenzó con un promedio de 300 toneladas diarias hasta llegar a casi 1000 toneladas registradas a diario en 2015. Hasta junio de 2015 la UAESP había reconocido 50.389 millones de pesos a los recicladores por concepto de recolección, transporte y aprovechamiento de los materiales reciclables.

Uno de los procesos más interesantes que persiste en la recordación de los líderes de las organizaciones de recicladores y que fue semillero de varios procesos de investigación, fue la instalación de la Mesa Distrital de Participación, que juntó a los líderes de todas las organizaciones de recicladores de Bogotá en un solo espacio, hacia la construcción participativa del modelo operativo para la actividad de aprovechamiento consignado en los documentos técnicos del PGIRS en 2015 – Decreto 548 de 2015. El proceso de participación adelantado durante finales de 2014 y 2015, donde cada uno de los líderes de las organizaciones de Bogotá recibió formación para el entendimiento de la política pública y sobre la importancia de cada punto de vista en el proceso, permitió que se formaran líderes que irrumpieron en el proceso social, como actores destacados. Jairo Barriga quien recogió parte de la experiencia de esta Mesa, describe el logro de participación protagónica de los recicladores de esta manera:

“Las personas nuevas eran personas desinteresadas en la política pública, lo que implicó que el proceso mismo de la Mesa de Participación produjera nuevos liderazgos, algunos de los cuales surgieron en contraposición a liderazgos poco representativos, en otros casos los líderes expresaron competencias previas obtenidas en procesos primarios de organización o formación política” Jairo Barriga. Especialista en

pedagogía UPN.⁷⁹

El proceso participativo para el diálogo, la formación y la construcción de la política pública con el 100% de los líderes de organizaciones identificadas, inclusive dio lugar a la creación de la Mesa Democrática Recicladores como una representación gremial de aquel sector de recicladores independiente.

Así relata un reciclador su experiencia:

“La Mesa Distrital lo que le deja a uno de experiencia es donde hay formación, formación de formadores, porque uno lleva a un compañero para que cojan ideas o vayan mirando que si es verdad lo que se está haciendo, que sí hay formas de enseñanza y tienen más fuerza la forma en la que uno entiende donde hay participación, hubo participación de los líderes dentro de la Mesa Distrital, hubo participación porque hay partes donde va uno y son dos o tres personas hablando que hablan siempre y siempre y no, por ese motivo es que también muchas organizaciones se abstienen de participar en las reuniones”.

Este proceso que fue sistematizado en la tesis de grado de Barriga 2016⁸⁰, concluye que

“La participación en experiencias como la Mesa Distrital de Recicladores de Oficio, ha sido determinante en el desarrollo de nuevos liderazgos para las organizaciones de recicladores de la ciudad de Bogotá. Lo que revela la importancia de la interacción social que proviene de integrar en la formulación de una política pública orientada al reconocimiento de los derechos de la población recicladora consignados en la jurisprudencia. El conocimiento paulatino en la práctica ha permitido a su vez, con base en el estudio del contexto por parte de los liderazgos

79 Para profundizar sobre los resultados en cuanto a producción del liderazgo social arrojado por la política pública *Basura Cero* ver: Barriga Jairo (2016) Sistematización de experiencias de líderes y lideresas de las organizaciones de recicladores de oficio; APM, GER8, Asotoberin y Reciclosocial en la ciudad de Bogotá para el reconocimiento de saberes y prácticas asociados a la formación política. Tesis de especialización en pedagogía. Universidad Pedagógica Nacional. En: repositorio Universidad Pedagógica Nacional.

80 Barriga Jairo A, 2016. sistematización de experiencias de líderes y lideresas de las organizaciones de recicladores de oficio; APM, GER 8, ASORTOBERIN Y RECICLOSOCIAL en la ciudad de Bogotá para el reconocimiento de saberes y prácticas asociados a la formación política. Universidad Pedagógica Nacional.

la combinación del manejo de la normatividad, con la capacidad de comunicarse con el grueso de los asociados y aclarar las dudas o informar adecuadamente a las organizaciones, con lo cual se genera un efecto que conlleva a movilizar conciencias que cada vez pueden rescatar elementos útiles para la conformación de nuevos liderazgos”. (Barriga, 2016).

Esta fase además es reconocida por los recicladores como un momento de estrecho relacionamiento con la Administración Distrital, en palabras de José Malangón líder de la organización M y M de Usaquén:

“En las mesas de participación todos opinábamos todos dábamos nuestro granito y todos interactuábamos para hacer un programa que fuera para todos, para una Bogotá que se pudiera reciclar, que pudiéramos dar un buen servicio, que pudiéramos ser empresas prestadoras de un servicio bajo un decreto que salió el último año”. Ibid.

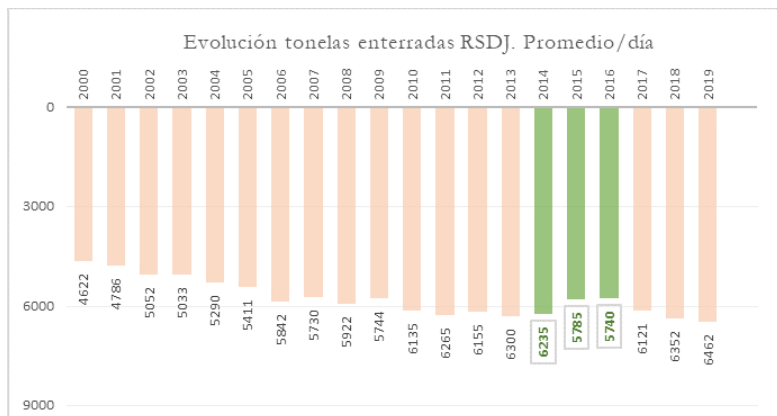
El cambio con la administración de Enrique Peñalosa, la situación es percibida así:

“la participación casi ha sido nula, no ha sido excluyente pero tampoco incluyente, ha sido muy pasiva y hemos estado ni para allá ni para acá. Hemos logrado avanzar lo que es el decreto 596 y las fases que nos toca bajo la Superintendencia de Servicios Públicos, pero lo demás las instituciones han quedado paradas, se han ido para otros ámbitos, y lo que es el proceso de medio ambiente y reciclaje tanto alcaldías locales, como alcaldía mayor ha sido casi muy poco” José Malagón. Líder organización MyM Usaquén.

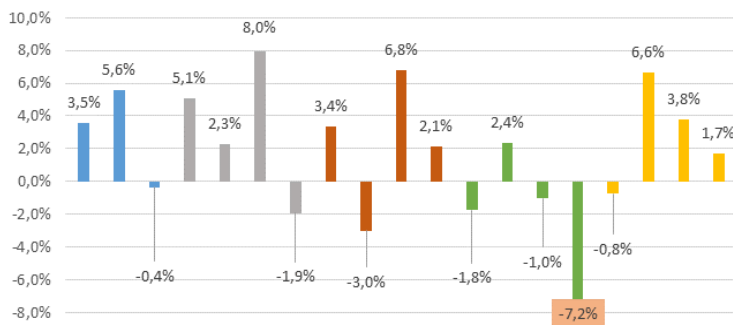
El ingreso de los recicladores a la operación de aseo cualificó la información institucional permitiendo aproximar a la institucionalidad a la operación del reciclaje en la ciudad. Una primera consecuencia fue la caída de la cantidad de residuos que llegaron al relleno sanitario y la tendencia al aumento del material reciclado, la segunda consecuencia fue que se hizo posible transparentar la cifra de aprovechamiento de la ciudad, que era del

orden del 15% del total de residuos producidos.

El primer gráfico (izquierda) ilustra la temprana eficacia de la política *Basura Cero*, la cual logró reducir los niveles de disposición a valores similares a 2009 en el año 2016. El segundo gráfico presenta claramente que la mayor caída en la tasa de crecimiento de residuos dispuestos se obtuvo en el año 2015, último año de la administración de Bogotá Humana (verde) con la cifra histórica de disminución de 7,2 puntos.



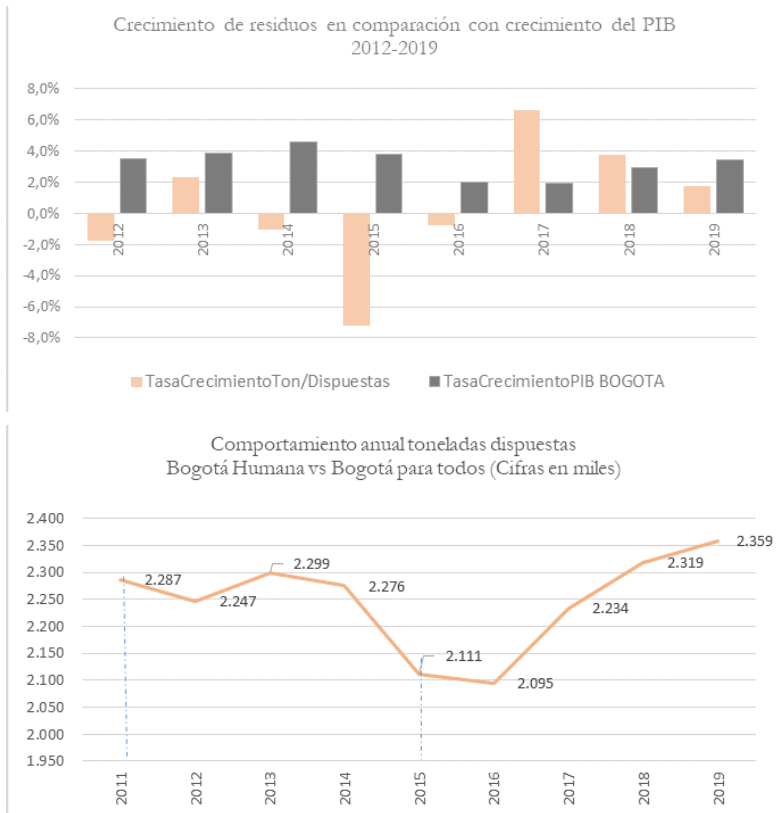
Comportamiento de la tasa de crecimiento de residuos dispuestos por periodo de Gobierno en el Relleno Sanitario D Juana 2001-2019



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de la UAESP.

El resultado solo puede ser atribuible a la política *Basura Cero* ya que en este periodo no hubo incrementos significativos del PIB o creci-

miento poblacional, la gráfica abajo a la izquierda, muestra que inclusive en el año 2015 se tienen ritmos crecientes del PIB, lo que no modifica la tendencia de disposición a la baja. A partir de 2016 la tendencia se revierte recuperando 13 puntos, volviendo a un enterramiento promedio de 6.121 toneladas en 2017, hoy día se tiene que la cantidad de toneladas dispuestas antes de la pandemia en marzo de 2020, fue de 6.900 toneladas diarias. El gráfico de la derecha evidencia el comportamiento de la disposición comparando los dos periodos de gobierno en valoración.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la UAESP 2020.

Queda demostrado que la administración de Peñalosa renunció al compromiso de aprovechar y disminuir la cantidad de residuos en el Relleno Sanitario. Pero lo que llama la atención, es que durante el inicio del modelo hasta el año 2016 se mantuvo una lógica de *crecimiento* de lo gestionado por

recicladores, y *decrecimiento* de lo dispuesto en el relleno sanitario, lo cual resulta lógico. Al contrario, a partir de la puesta en operación del Decreto nacional 596 de 2016, que otorgó regulación para el reconocimiento de toneladas aprovechadas a través del reporte de lo facturado al Sistema Único de Información SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos, la lógica cambia viendo la ciudad incrementarse tanto las toneladas aprovechadas, como las toneladas dispuestas en el RSDJ.

El cuadro de abajo presenta la evolución de la producción total de residuo *per cápita* y la tasa de aprovechamiento. Hasta el año 2016 la ARB, como representante de los recicladores, afirmaba que éstos recolectaban un promedio de 1.500 toneladas diarias⁸¹ cifra que se manejaba desde el año 2012 tales toneladas no eran contadas por cuanto no eran remuneradas por el servicio público domiciliario de aseo.

En 2012 se estimaba una producción total de 7.655 toneladas diarias si se incorporaba el trabajo No Remunerado de los recicladores. Pero la cifra oficial del cálculo promedio de producción se hacía sobre la cantidad de residuos que efectivamente llegaban al RSDJ, es decir sin contar lo dejado de enterrar gracias a la tarea de los recicladores, por lo que la producción *per cápita* de residuos en 2012 era de 0,8 kg por persona día, considerándose que el potencial de aprovechamiento de la ciudad era del 20%, es decir la producción domiciliar de residuos reciclables podría alcanzar 1.530 toneladas diarias, una cifra similar a la de la ARB.

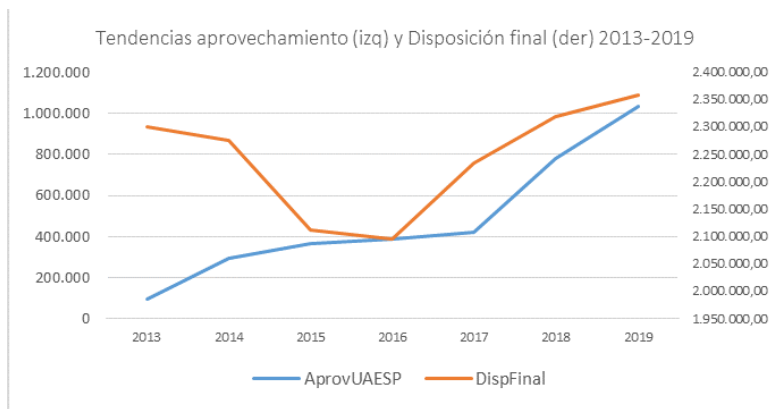
El reconocimiento del pago a los recicladores desde 2013, permitió calcular la tasa de aprovechamiento de ciudad, que alcanzó el 15% del total de residuos en el año 2015 y el reconocimiento de la porción recolectada por los recicladores (1500 toneladas) en 2017. Lo que no resulta razonable es que Bogotá sin incrementos poblacionales o de crecimiento económico significativos haya pasado de producir 7.300 toneladas diarias en diciembre de 2017 a producir 9.300 toneladas diarias apenas dos años después en diciembre de 2019, es decir 127% más residuos (ver cuadro abajo).

Índice de producción per cápita y tasa de aprovechamiento Bogotá 2009-2019											
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aprovechamiento (%) (1)					263	810	1.003	1.066	1.157	2.141	2.824
Disponibilidad (%) (2)	5.744	6.135	6.265	6.155	6.309	6.235	5.785	5.740	6.121	6.352	6.462
Total (Producción+2) (1+2)	5.744	6.135	6.265	6.155	6.563	7.045	6.787	6.806	7.278	8.494	9.286
Población (Mta)*	7.181.469	7.181.469	7.181.469	7.181.469	7.181.469	7.181.469	7.181.469	7.181.469	7.181.469	7.181.469	7.181.469
Producción per cápita	0,80	0,85	0,87	0,86	0,91	0,98	0,95	0,95	1,01	1,18	1,29
Tasa de aprovechamiento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,11	0,15	0,16	0,16	0,25	0,30

81 De acuerdo con la ARB en diciembre de 2016 los recicladores aprovechaban 1.500 toneladas diarias. En: "La situación de los recicladores es igual a la de hace 30 años" Diario El Espectador. 19 de diciembre de 2016. <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/la-situacion-de-los-recicladores-es-igual-a-la-de-hace-30-anos-nohora-pa-dilla/>

Fuente: Elaboración propia con datos de la UAESP y considerando constante el crecimiento poblacional, dada la sobre estimación poblacional de las proyecciones, que demostró el censo de 2018, por lo cual se toma ese año como constante.

La realidad del pesaje desde 2017 se evidencia una contradicción: mientras que hasta 2016 las toneladas de aprovechamiento crecían y caía el enterramiento, a partir de 2017 ambos ramales comenzaron a crecer, incluso alcanzando supuestas tasas de aprovechamiento del 30% en 2019 (Ver gráfica abajo). Nótese que la curva azul (aprovechamiento) crece a un ritmo gradual entre 2013 a 2016, pero se dispara desde 2017, en tanto que la línea roja (disposición final) decrece entre 2013 y 2016, reversándose la tendencia a partir de 2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la UAESP 2020

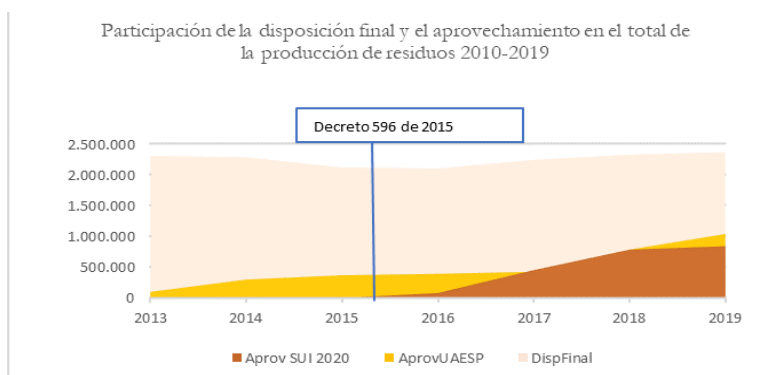
La explicación de esta situación es que perdiendo Bogotá el énfasis que se venía haciendo en la política de aprovechamiento, se aumentó la cantidad de residuos reciclables que llegaron al relleno, dado que no hubo optimización en las rutas de recolección domiciliar selectiva. Por otra parte, la pérdida de capacidad de supervisión de la UAESP y la incapacidad de la Superintendencia de Servicios Públicos de supervisar y controlar el pesaje en las bodegas privadas, permitió posibles pesajes de materiales que no debían reconocerse dentro del servicio público domiciliario de aseo.

Es importante tener en cuenta que el volumen total de residuos que produce la ciudad normalmente y que son entregados al servicio de aseo para su eliminación, se consideran afectos al servicio público domiciliario de aseo, lo que significa que deberán ser manejados por operadores idóneos, los cuales serán retribuidos con cargo a las tarifas ordinarias cobradas a los hogares. En ello es importante insistir porque se tiene el vacío conceptual de que todos los residuos reciclables de la ciudad pueden ser reconocidos

con cargo a la tarifa ordinaria de aseo y no es así. Materiales como la chatarra de gran volumen, entre otros residuos voluminosos tendrían que tener una forma de gestión definida y un costo diferenciado, lo mismo ocurre en el caso de las grandes superficies o de la industria. Por cuanto los agentes económicos recicladores y no recicladores, se enfrentaron a un escenario de desregulación que pudo ocasionar prácticas no deseadas, que aumentaron especulativamente el pesaje de material reciclable.

De fondo afirmamos que el incremento del aprovechamiento se derivó de la implementación del decreto 596, que concentró la labor de supervisión en la Superservicios sin adecuado control de pesaje en las bodegas privadas, predominantes en Bogotá. La forma de control de la Superintendencia se dio por la vía de un registro virtual de facturación realizada, pero no se controló el origen y el tipo de materiales que fueron pesados. Actualmente este proceso especulativo de pesaje puede ir en contravía del interés de los usuarios por respaldar la inclusión de los recicladores, dado que hay quienes afirman que es el aprovechamiento lo que ha encarecido las tarifas⁸².

La divergencia de información entre el nivel nacional y el local es evidencia de la dificultad para emitir información sólida para la toma de decisiones. Si se toman los datos de aprovechamiento del SUI y de la UAESP la diferencia es significativa, la gráfica abajo muestra en café los datos de aprovechamiento según el SUI y en amarillo los de aprovechamiento según la UAESP. Solo son únicos los datos de disposición final, precisamente certificados por la UAESP, por cuanto parece lógico que este modelo exija el fortalecimiento del nivel municipal.



82 No es objeto de esta sistematización profundizar sobre el tema tarifario, sin embargo, es necesario mencionar que el incremento de las tarifas en Bogotá se debe a varios factores; la actualización de los parámetros de barrido y limpieza urbana; el aumento de la tarifa para disposición final autorizada por la CRA; la actualización del catastro de usuarios realizada por los concesionarios; la licitación de aseo misma; y el aumento del pesaje en aprovechamiento.

Fuente: Elaboración propia con datos del SUI de la Superintendencia de Servicios públicos y de la UAESP 2020

Desde el punto de vista del avance en el modelo operativo para optimizar las rutas de aprovechamiento, se tiene que la administración de Bogotá Humana entregó elementos de protección personal para el total de los recicladores debidamente identificados y estructuró procesos licitatorios que resultaron fallidos. Tal es el caso de los procesos licitatorios 011 de 2015 para compra de vehículos destinados a los recicladores que fue declarado desierto y la licitación 003 de 2015 para adquisición de maquinaria terminada anticipadamente luego de su adjudicación.

El problema de que la administración de Petro no enfocara sus esfuerzos sino hasta el tercer año de gobierno, en comprar la flota de vehículos, la maquinaria y equipos necesarios para dotar las bodegas públicas, fue determinante para la población recicladora, ya que no pudo ser implementado el modelo a una escala que habría sentado las bases para su ampliación. El estudio de costos evitados elaborado por la Universidad Distrital en 2015⁸³ mostró que poniendo en operación el modelo *Basura Cero* era posible cerrar un modelo social y económico, financiado con los ingresos derivados de las tarifas y el material vendido beneficiado en los centros de acopio mediante procesos de pre-transformación y transformación, lo cual aumentaría su precio para la venta. La optimización de las rutas de recolección selectiva y la venta por volumen permitirían el incremento de ingresos por más material vendido a mejor precio.

Los centros de acopio públicos, llegaron a ser siete durante la administración de Petro. Tales centros fueron entregados a la población recicladora de oficio en la administración de Peñalosa, en virtud de los *acuerdos de corresponsabilidad*⁸⁴ suscritos en diciembre de 2015 que, a semejanza de contratos de operación, demandaban de los recicladores una organización logística y la prestación del servicio al usuario. Estos centros de acopio ni entonces ni ahora, fueron dotados con la maquinaria ni los equipos, encontrándose en riesgo su continuidad ya que fueron suscritos en diciembre de 2015 hasta diciembre de 2019. La actual administración de Bogotá “Un Contrato Social para la Bogotá del Siglo XXI” 2020-2023, ha planteado revisar la forma jurídica del acuerdo de corresponsabilidad, y aún no da una visión clara

83 UAESP -Universidad Distrital FJC (2016). Estudio de costos y beneficios del modelo de aprovechamiento con inclusión social como política pública para la gestión de residuos sólidos en Bogotá. Convenio 002 de 2015.

84 Los acuerdos de corresponsabilidad fueron creados por la resolución 051 de 2014 de la UAESP.

sobre la ampliación y reglamentación de las bodegas públicas en el Plan de Ordenamiento Territorial, que se espera sea actualizado este año.

Desde el punto de vista de la organización territorial del modelo, desde 2012 se adelantó, por parte de la UAESP, la cartografía de las rutas históricas de reciclaje, que dio cuenta de una cobertura de ciudad de más del 53% en 2015. El mecanismo de equidad territorial quedó plasmado tanto en los documentos PGIRS 2015 como en el estudio de costos y beneficios del modelo de aprovechamiento con inclusión social como política pública para la gestión de residuos sólidos en Bogotá, realizado por la Universidad Distrital⁸⁵.

Lo que caracterizó el desarrollo del modelo entre 2012 y 2015 fue la actividad y presencia de la UAESP como entidad coordinadora de los esfuerzos por la inclusión y formalización económica de la población recicladora. Esta entidad técnica, adelanta tareas de caracterización, diagnóstico, identificación poblacional, relacionamiento interinstitucional, gestión con la industria, levantamiento de estudios técnicos especializados, definición de modelos operativos y logísticos, entre otras, dando alcance a los desarrollos descritos.

Y no es que estas actividades cesaran con el cambio de gobierno, continuaron, aunque sin la inversión en flota e infraestructuras y sin el acompañamiento técnico empresarial para hacer robustas las organizaciones del reciclaje en Bogotá, por lo que la política tomó más un rumbo inercial que un impulso de profundización. La UAESP y la entidad territorial en su conjunto, comienza a cumplir un papel marginal en el proceso, ya no protagonista, como se dijo a partir de la expedición del decreto nacional 596 de 2016. Subrayamos estos elementos porque el resultado del análisis indica que no es la prioridad de tal decreto ni mucho menos del Ministerio de Vivienda o de la Superintendencia de Servicios Públicos mejorar condiciones de bienestar, laborales y de acceso a seguridad social de los recicladores, sino más bien regularizar y formalizar el servicio de recolección, transporte y aprovechamiento de residuos, en manos de todo tipo de actores, incluidos entre otros, empresas de aseo organizadas para operar también los materiales aprovechables, obteniendo de allí la retribución tarifaria que fuera la bandera principal de los recicladores.

La situación actual de los recicladores, desde el punto de vista social es descrita por la líder Olga Ayala de la organización Ecoresiduos así:

La organización mía somos como noventa los asociados, y la verdad no

85 Ibid.

he visto que me digan; esto es para los niños. Yo he pedido muchas veces los comedores porque hay mucha madre cabeza de familia que tiene sus niños, cuando llegan a trabajar no hay donde ingresarlos, mercados pues cositas así como decir les voy a mitigar, algo para la ayuda de un servicio o algo no. En cuanto nos organizamos... pues sí nos organizamos debido a que creíamos que íbamos a llegar a todo eso, es más, a nosotros los organizados nos prometieron máquinas, vehículos para transportar el material, eso no se ha visto, lo único que se vio fue la bodega que estamos en las cuatro paredes, de resto nos ha tocado con las uñas, como sea para tener esta organización y no dejar caerla o no dejar que lo que tenemos ya organizado retroceda. Y con esa ley que salió del POT⁸⁶, y hay muchos de nuestros compañeros que no entienden eso, pero los que medio estamos poniendo cuidado, como el caso mío pues nos preocupa.

Olga Ayala. Líder de la organización Ecoresiduos. Con 43 años en el reciclaje.

El modelo del decreto 596 de 2016, sostiene que el paso de la población recicladora por ocho etapas de formalización del servicio de aseo, cada uno más exigente que el anterior, les hará calificados para entrar en competencia en condiciones de mercado puro y simple con otros oferentes del servicio mejor dotados de capacidad administrativa, financiera y operativa. Lo que llama la atención luego de consultados varios líderes de recicladores durante las entrevistas en 2019, es que ellos consideran que deben cumplir con tales prerrogativas e incluso han asimilado la idea de que ellos como empresarios pueden hacerlo, dando un voto de credibilidad a la institucionalidad nacional que marca la pauta.

Sin embargo, el contexto reciente de crisis sanitaria por efecto del COVID19 demostró en poco tiempo la relevancia del servicio de aseo en el ámbito del saneamiento básico, pero también qué tan lejos están los recicladores de ser empresas sólidas y qué tan frágil es su reciente organización económica. Tal realidad no ha sido comprendida suficientemente por

86 Entrevista realizada en 2019 en el marco de las discusiones del Plan de Ordenamiento Territorial - POT de Bogotá, propuesto por Enrique Peñalosa, el cual fue hundido en el Concejo de Bogotá en diciembre de ese año. Allí se dejaba la operación de aprovechamiento en manos de bodegas privadas, no permitiendo usos de suelo para bodegas públicas, y también se proponía la ampliación del Relleno Sanitario Doña Juana y la ampliación de su vida útil por cuatro décadas.

el gobierno distrital, que en el marco de la pandemia emitió resolución 187 de 2020⁸⁷, donde se definen cargas para los operadores y concesionarios de Aseo, equiparando las exigencias sin distinción entre las organizaciones económicas de los recicladores y cualquier otro operador de capital. Estas cargas son la dotación, suministro y uso adecuado de elementos de protección personal conforme a los protocolos del COVID19 dispuestos por las autoridades competentes, las garantías de la bioseguridad en las bodegas, la capacitación de los trabajadores del sistema de gestión, entre otras que parecieran hablar de una solidez organizativa ilusoria, si se observan las condiciones en las que adelantan su oficio la mayoría de las organizaciones de recicladores y la carga social que están abocados a atender.

La realidad es otra, en entrevistas realizadas a cuatro líderes de organizaciones el 8 de Junio de 2020, se evidencia que muchos de ellos están adquiriendo deudas o incluso hipotecando su patrimonio representado en la casa, solicitando ayudas y donaciones para sus asociados o participando en otro tipo de actividades como venta de alimentos y trabajo en la construcción, ante la dificultad para suplir con las responsabilidades tanto de la operación, como por la presión de la base social por alimentos, ayudas para los niños y niñas, medicamentos para los enfermos y atención a los adultos mayores, que obligatoriamente deben permanecer en casa, sin contar con ayuda alguna del Estado.⁸⁸.

Ya antes de la crisis, describía Rocío Vargas, el esfuerzo de comprensión e implementación que les exigía el decreto 596, para el reconocimiento de la tarifa:

“Se nos ha dificultado mucho (cumplir el decreto) porque la mayoría somos recicladores de oficio de base, muchos no tenían estudio, no sabían de pronto lo que era la formalización, pensábamos que era un poco más fácil porque nos habían prometido, la UAESP y otras entidades del Estado que nos iban apoyar, pero esto no es tan cierto porque en las fases que nos piden, nos piden cosas como que debe hacer un abogado, un ingeniero o personas más capacitadas que las que tenemos en la asociación, y la UAESP no nos ha cumplido como debe ser con cada

87 Resolución 187 de 2020 “Por la cual se adoptan medidas transitorias tendientes a responder de manera integral e integrada al Plan Territorial de Respuesta para mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19 , en relación de las actividades y servicios a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP”.

88 La entrevista se puede ver en el espacio de la organización Cumbre Urbana, en: <https://www.facebook.com/464356090406798/videos/678445439664193/>

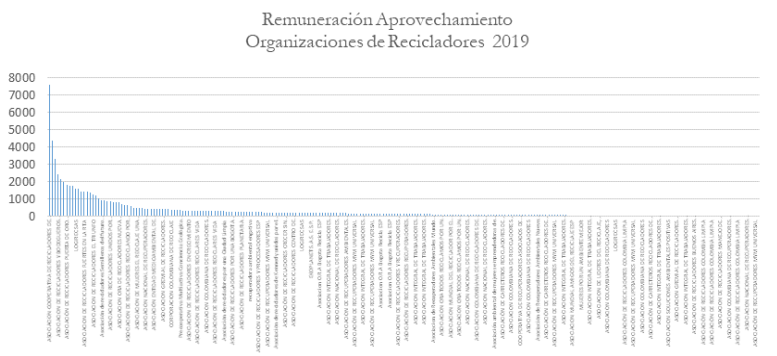
paso de formalización, puesto que ellos desde que se firmó el acuerdo de corresponsabilidad, que pues fue forjado por Petro, ya nos empezaron a incumplir pues este se firmó en 2015, sin habernos entregado la bodega, nos la entregaron en marzo de 2017, ya se habían pasado dos años, y según ese acuerdo duraba cuatro años, y ellos en este momento nos quieren terminar con el acuerdo, cuando ni siquiera llevamos más de tres años con esto. Para nosotros formalizarnos y ser una empresa grande no tenemos todavía ni el músculo financiero ni nada, también nos dijeron que nos iban a enviar personas capacitadas para ayudarnos con el plan de fortalecimiento y otras documentaciones, y siempre nos mandaron gente que pusieron a dedo o por política porque venían acá y no sabían ni donde estaban parados, entonces nos tocó buscar ayuda de fuera. Por ello nos hemos visto afanados y preocupados porque cada vez que pasa una fase nos van a pedir más y más". Rocío Vargas. Ecoresiduos.

Como se dijo arriba cada organización ha tenido diferentes formas de inserción al nuevo esquema de libre mercado, lo cual ha generado una tensión entre las organizaciones "exitosas" y las "no exitosas" lo cual es señalado en la siguiente entrevista por la líder Olga Vargas.

"...yo tengo entendido que hay asociaciones que ya son empresarios y que son fuertes pero es por el tema de que ellos empezaron desde que Petro puso todo el tema de la tarifa para los recicladores y a ellos fueron a los que le entregaron las fuentes más grandes, dejándonos a nosotros sin nada, entonces eso es un poco injusto para otras asociaciones que empezamos después por el tema de que no teníamos conocimientos. Que seamos de pronto una empresa de aseo, eso es lo que queremos llegar a ser, pero creo que es un poco complicado que se llegue a cumplir ese objetivo porque nosotros no tenemos músculo financiero para cumplir con las fases que ellos nos están pidiendo en ese decreto, que es de pronto tener maquinaria, poder pagar un arriendo. No creo que podamos cumplirlos, porque primero están pidiendo que tenemos que cumplir uso de suelo y muchas cosas más que está pidiendo Peñalosa y que pone en tela de juicio como que nosotros podamos llegar a ser empresarios, él nos está

complicando más la vida, no nos quiere ayudar sino volvernos a donde estábamos y ahora no vamos a encontrar las fuentes que teníamos. El tema de tarifa no nos alcanza y muchos de los afiliados se rehúsan a afiliarse a una EPS porque saldrían del SISBEN y es complicado porque ellos no tienen como pagar una EPS o una ARL.” Rocío Vargas. Ecoresiduos.

Las mismas entidades de control que fueron tan acuciosas en sugerir irregularidades en el modelo de aseo a implementar por Bogotá Humana, no lo son igual frente a la situación que se ha configurado en Bogotá⁸⁹. El siguiente gráfico ilustra la distribución de la tarifa entre el total de las organizaciones del reciclaje⁹⁰, organizadas y registradas antes la Superintendencia de Servicios Públicos para prestar el servicio de aseo en el componente de aprovechamiento.



Fuente: SUI Mayo de 2019. Reporte de toneladas aprovechadas por organización de recicladores.

El comportamiento de la retribución tarifaria de acuerdo a la cantidad de toneladas reportadas por las organizaciones en el mes de marzo de 2019 permite inferir que en promedio al mes en Bogotá la suma de las organizaciones operadoras de reciclaje viene moviendo al día 2.833 toneladas. Del total de organizaciones 25 concentran cerca del 58% del total de la tarifa, y de esas, 11 se hacen con el 40% del total, mientras que 87 organizaciones se distribuyen el 42% de los recursos tarifarios.

89 Salvo reciente resolución de la Contraloría General de Nación CGR032.

90 Preferimos llamarlas organizaciones del reciclaje, para diferenciar las organizaciones constituidas por la población recicladora censada, de otros actores económicos que se han organizado para prestar este servicio y que han entrado a competir con los recicladores por estos materiales.

Ya había visos de esta realidad inequitativa en el esquema de Bogotá Humana, el resultado de poner a los recicladores en un esquema de libre mercado e incorporar otros actores, evidencia que no solo se profundizó el rasgo de inequidad, sino que también se desnaturalizó al actor objeto de la intervención del Estado, que era el reciclador, con ello está en cuestión el propósito y rumbo mismo de la política pública. No lo cual difícil augurar, en las condiciones actuales, que en el futuro cercano se decantará el negocio favoreciendo a organizaciones que, con mayor capacidad financiera, administrativa y de gestión ingresen al negocio del aprovechamiento. Solo basta mencionar, que del total de 112 organizaciones del reciclaje, que cobran tarifa por el servicio de aprovechamiento, tan solo 73 son certificadas por la UAESP como organizaciones de recicladores en proceso de fortalecimiento empresarial, ¿y el resto? Son actores económicos privados organizados para competir por los materiales aprovechables, pero no son recicladores de oficio. Si bien es un avance que se remunere la labor, son justamente los resultados en términos de inequidad y la tendencia a la configuración de nuevos oligopolios en el negocio de las basuras lo que justifica la intervención del Estado como actor principal de regulación.

Pero la pregunta central es si han desaparecido las causas y realidades de vulneración de derechos y pobreza de la población recicladora, que dio lugar a todo el proceso que se ha descrito. Y la respuesta es no, no puede cuantificarse la cantidad de población recicladora que ha logrado salir de la pobreza porque lamentablemente esta no ha sido una preocupación central de la administración de Bogotá, tampoco se sabe en qué han mejorado las condiciones laborales de los recicladores, cuántos cuentan con seguridad social entre otras variables socioeconómicas. Puede sí intuirse que hay ganadores del modelo pero que los perdedores siguen siendo las gruesas capas de la población empobrecida; el efecto real de la política ha sido hacer del reciclaje un nuevo nicho de negocio en disputa en el marco del servicio de aseo.

“(...) aborita el alcalde que está presente, él recibió pero no ha pasado de lo que el Dr. Petro dejó, nosotros seguimos en la calle reciclando con nuestros zorrillos, todavía existen los carros esferados, todavía existe carros de mercado, costales al hombro, gente que no alcanzó porque no les dieron ese tiempo ligero. Y nosotros los que nos organizamos pues estamos en un problema con la ley 596 porque aborita dicen que no van a dejar sino dos bodegas y los otros qué vamos hacer. Yo sigo en las calles, pero que nos van a poner comparendos, que nos van hacer no sé

qué ¿qué vamos hacer? Hay mucho adulto mayor, hay mucho enfermo”
Olga Ayala. Líder de la organización Ecoresiduos.

La experiencia de la población recicladora con respecto al decreto 596 pone en relieve la tesis de que lo que se viene formalizando en Bogotá no es la población recicladora, es el servicio público domiciliario de aseo, en su componente de aprovechamiento.

“...el decreto 596 básicamente habla sobre la formalización de las organizaciones de recicladores de base, que tenía registrado el Estado y la UAESP en el RURO⁹¹, pero el decreto 596 nos vulneró porque como todo decreto siempre tiene sus cosas pequeñas que uno no entiende, una de ellas es decir que hay libre competencia en nuestro trabajo y por ello nos han desplazado a muchos de nuestros compañeros de sus sitios, donde por años han trabajado y como hay libre competencia, cualquier empresario, bodeguero o de todos los sitios pueden ir a vulnerar el derecho al trabajo y quitar a esas personas que hay ahí. El decreto 596 nos pone en una situación difícil, es que si nosotros no cumplimos esas fases pues no estamos habilitados para seguir trabajando como empresarios y nos van a desplazar a nosotros también.” Rocío Vargas. Ecoresiduos.

Finalmente, desde el punto de vista del estímulo para la Separación en la Fuente en Bogotá, tomando la encuesta bienal de cultura entre los años 2011, 2015 y 2017 se observan los siguientes resultados: i. En 2011 en promedio 60% de los hogares, de las localidades de Usaquén, Chapinero, Teusaquillo y Fontibón realizaban procesos de Separación en la Fuente; mientras que el 40% promedio de los hogares de las localidades de Barrios Unidos, la Candelaria, Suba, Engativá, Tunjuelito, Puente Aranda, Kennedy y Los Mártires lo hacían. Solo 30% de los hogares en localidades como Antonio Nariño, Bosa, RUU, Santa Fe, Ciudad Bolívar, Usme y San Cristóbal realizaban procesos de separación. ii. En 2015 los resultados de la densa campaña pedagógica del programa *Basura Cero*, evidenciaron que el 100% de los hogares en Bogotá aumentaron sus procesos de Separación en la Fuente. Según los informes de gestión de la UAESP, al final de 2015 habían sido sensibilizados

91 Registro Único de Recicladores de Oficio

más de 3 millones de bogotanos en Separación en la Fuente, y el 70% de las entidades públicas distritales entregaban separado a la población recicladora de oficio. En efecto, todas las localidades exceptuando Tunjuelito, tuvieron indicadores de Separación promedio del 60% de los hogares. Y Usaqué, Tunjuelito, Engativá, Barrios Unidos, Antonio Nariño y Puente Aranda alcanzaron promedios del 70%. iii. La encuesta más reciente de 2017 mostró que el 73% de los hogares Bogotanos realiza procesos de Separación en la Fuente, por lo que se puede afirmar que la práctica del reciclaje está instalada en los hogares Bogotanos. La encuesta agrega para el caso de los hogares que no realizan Separación en la Fuente, que el principal desestímulo para hacerlo “es que en los camiones recolectores al final se revuelven todos los residuos” (8% de los casos) y “porque nadie más lo hace” (4,3% de los casos). Los bogotanos sí separan en la fuente, pero se requiere mejorar esos procesos para que sean de calidad, así como fortalecer, profundizar y optimizar los procesos logísticos y tecnológicos del aprovechamiento.

El modelo de reciclaje operado actualmente por la población recicladora de oficio, debe profundizarse y optimizarse, generando acciones afirmativas para quienes van más despacio en el proceso de formalización establecido por el decreto nacional 596 de 2015. De la misma forma es necesario mejorar los procesos de supervisión y control tanto de la operación de aseo como de las organizaciones de recicladores, para que el beneficio tarifario y social obtenido por el modelo de inclusión, esté acorde con los preceptos constitucionales contenidos en la Sentencia T724 de 2003 y sus autos en desarrollo, sobre la distribución de beneficios y la superación de indicadores de vulneración de derechos.

El programa *Basura Cero*, como experiencia de construcción de política pública bien merece su ampliación a nivel nacional, dependerá también de la exigencia de la sociedad a este tipo de políticas.

“Este es un tema político más que técnico, técnicamente se demostró que se puede (...) Digamos hay una implementación práctica que muestra caminos reales de aplicación, no estamos hablando de demagogias. (...) Efectivamente el Estado podría ser un gran compañero incluso aquí habría que poner otras fórmulas como la banca pública, que no existe en Colombia, pero que se podría implementar para sustituir créditos usureros, que pululan en la economía popular, las formas de asociatividad que indudablemente hay que potenciar, las transferencias de saber en múltiples zonas de economía popular; en las confecciones, en el calzado,,

en el cuero, en las transformaciones metalmecánicas, puede haber unas transferencias de saber, por ejemplo vía la instalación de tecnologías limpias, la utilización de las impresoras 3D, etcétera.”. Petro Gustavo.

La participación del Estado, orientado a empoderar a las capas más marginadas de la población, permite imaginar un nuevo relacionamiento ciudadano Estado, que en la medida que transmite una noción de derechos y empodera económicamente, permite vislumbrar otra sociedad posible más justa y solidaria.

V. Conclusiones

1. La política *Basura Cero* puede ser vista como experiencia a escala urbana de una naciente Alianza Público Popular APP, entendida no solo como una figura de prestación de un servicio público, sino como la expresión de un nuevo pacto de ciudadanía, que alcanzó a miles de trabajadores-recicladores cuya labor no era reconocida, a pesar de aportar valor a la ciudad con la actividad del reciclaje. Esta Alianza PP permitió la visibilización del reciclador como sujeto de derechos y el avance en su formalización laboral, a pesar de que aún se está en mora de garantizar acceso a la seguridad social y condiciones de trabajo digno al conjunto de los trabajadores.

2. En segundo lugar, vale la pena subrayar la gran importancia que en el ámbito del saneamiento básico, tiene la organización de los esquemas de reciclaje con recicladores. Hoy que vivimos una pandemia global, vemos claramente la participación de los recicladores en una actividad que es riesgosa y que exige ingentes y prontas acciones del Estado para su regularización plena y su control público por el hecho de ser un servicio esencial. El modelo de privatización está en deuda con el Estado Social de Derecho, para proveer un servicio de aseo eficiente y de calidad, y es un limitante estructural para la inclusión de sectores populares organizados en la prestación de servicios públicos.

Fue claro durante la administración de la Bogotá Humana, el sesgo de

los sectores económicos, los medios de comunicación e incluso las entidades de control, a favor de poderosos intereses posicionados en el negocio de las basuras, que propugnaron la retoma privatizadora en la administración de Bogotá para Todos. En las condiciones actuales, es fácil prever el interés del sector privado por incursionar también en el negocio del reciclaje, luego de una ardua lucha de los recicladores por el pago a su labor.

3. Para avanzar en modelos de inclusión social de la mano con el proceso de formalización económica y regularización del servicio de aseo, es imperativo que el Estado asuma el papel que corresponde a su vocación social y como agente regulador. Máxime cuando la crisis nos pone de presente el aumento de los indicadores de pobreza y vulneración de derechos, precisamente y en mayor medida, en los sustratos sociales donde viven las familias de los recicladores. De no acometer esta tarea, es posible anticipar el deterioro de los avances del modelo de inclusión económica, la destrucción del tejido productivo de las organizaciones de recicladores y el acaparamiento del mercado por parte de empresas sólidas, que bajo el amparo del Estado serán las verdaderas ganadoras del modelo de libre mercado impulsado desde 2016 en Bogotá y el país.

Afirmamos que el modelo de privatización viene regularizando y formalizando el servicio público de aseo y no la labor de los recicladores, de lo contrario se contaría con un instrumento de seguimiento de la superación de las condiciones de pobreza y vulneración de derechos de la población recicladora de oficio, que es inexistente.

4. El impacto de la pandemia por COVID19 pone de presente la relevancia en la prestación pública del servicio de aseo y saneamiento básico como derecho fundamental y servicio esencial que, a diferencia de los servicios NO esenciales, deben ser arrancados de las lógicas de ganancia asociadas a su prestación privada mediante la figura de concesiones. La experiencia *Basura Cero* permite vislumbrar los retos que se tienen para que esta gestión sea público - popular, operada desde el gremio de los recicladores, con una clara regulación, control público de las bodegas y avances en procesos de ampliación en la relación laboral formal, de manera que los trabajadores accedan a la garantía plena de sus derechos laborales y esta actividad sea objeto de arbitraje del Estado para su inspección, vigilancia y control. Es decir la prestación por parte de un Estado Público-popular, de un servicio esencial.

La oportunidad que tiene el Estado con la decisión política de permitir la consolidación de un modelo de gestión público-popular, además del im-

pacto sobre el cambio climático dentro de una economía circular orientada a modificar las decisiones de consumo y la producción de una cultura del aprovechamiento, es que la abre la posibilidad para que se fortalezca un sector generador de empleo en una de las ocupaciones que integran el espectro de las economías de los sectores populares.

BIBLIOGRAFÍA

ALUNA. (2011). *Historia del Reciclaje y los Recicladores en Colombia. Estudio Nacional del Reciclaje y los Recicladores*. Bogotá, Colombia. Aluna Consultores Limitada.

Barriga, Jairo. (2016). *Sistematización de experiencias de líderes y lideresas de las organizaciones de recicladores de oficio; APM, GER8, Asotoberin y Reciclosocial en la ciudad de Bogotá para el reconocimiento de saberes y prácticas asociados a la formación política*. Tesis de especialización en pedagogía. Universidad Pedagógica Nacional.

Correa, H (2006) *Acueductos Comunitarios, Patrimonio Público Y Movimientos Sociales. Notas y preguntas hacia una caracterización social y política*. Ecofondo.

Giraldo C, (2017). *Economía Popular Desde Abajo*. Bogotá, Colombia. Editorial Desde Abajo. Varios autores.

Holzmann R y Jorgensen S (2003) *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. En: Revista facultad nacional de salud pública. Universidad de Antioquia Colombia.

Molano, F (2018). *Las políticas de la basura en Bogotá Estado, ciudadanía y derecho a la ciudad en la segunda mitad del siglo XX*. Tesis de Doctorado. Universidad de los Andes.

Molano, F (2018). *Un historia de las tarifas de aseo en Bogotá*. En: <https://lasiniestra.com/una-historia-de-las-tarifas-de-aseo-en-bogota/>

Terraza H y Sturzenegger G (2007) *Dinámica de organización de los recicladores informales. Tres casos de estudio en América Latina*. BID Sector de infraestructura y medio ambiente. Nota técnica. No. 117. En: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Din%C3%A1micas-de-organizaci%C3%B3n-de-los-recicladores-informales-Tres-casos-de-estudio-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

UAESP, (2012) *Esquema de metas a cumplir en el corto plazo*. En: http://www.uaesp.gov.co/images/PLAN_DE_INCLUSION.pdf

UAESP (2012). *Aportes para la construcción de la política Basura Cero Bogotá Humana*. En: http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/BasuraCero/DocumentoBasuraCero.pdf

UAEPS, (2014) *Caracterización de la población recicladora de oficio en Bogotá*. En: http://www.uaesp.gov.co/images/InformeCaracterizacionpoblacionrecicladoradeoficio_2014.pdf Datos a partir del censo de recicladores Universidad Distrital, 2012.

UAESP (2016) *Estudio de costos y beneficios del modelo de aprovechamiento con inclusión social como política pública para la gestión de residuos sólidos en Bogotá*. Convenio 002 de 2015 adelantado por la Universidad Distrital FJC.

UAESP. Informes de gestión 2012, 2013, 2014 y 2015. En www.uaesp.gov.co

Autos Constitucionales:

Auto 275 de 2011

Auto 084 de 2012

Auto 587 de 2015

Decretos:

Decreto Distrital 312 de 2006 “Por el cual se adopta el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos para Bogotá Distrito Capital”

Decreto Distrital 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 268 de 2010, 275 de 2011 y 84 de 2012”

Decreto Nacional 2981 de 2013 “Reciclador de oficio: Es 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.”

Decreto Distrital 548 de 2015 “Por el cual se adopta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”

Decreto Distrital 568 de 2015 “Por el cual se modifica el Decreto Distrital 548 del 18 de Diciembre de 2015, por el cual se adoptó el plan de gestión integral de residuos sólidos —PGIRS— del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”.

Decreto Distrital 495 de 2016 “Por el cual se adopta el Plan de gestión integral de residuos sólidos —PGIRS— del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”.

Decreto Nacional 596 de Abril de 2016 “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”.

Resoluciones UAESP

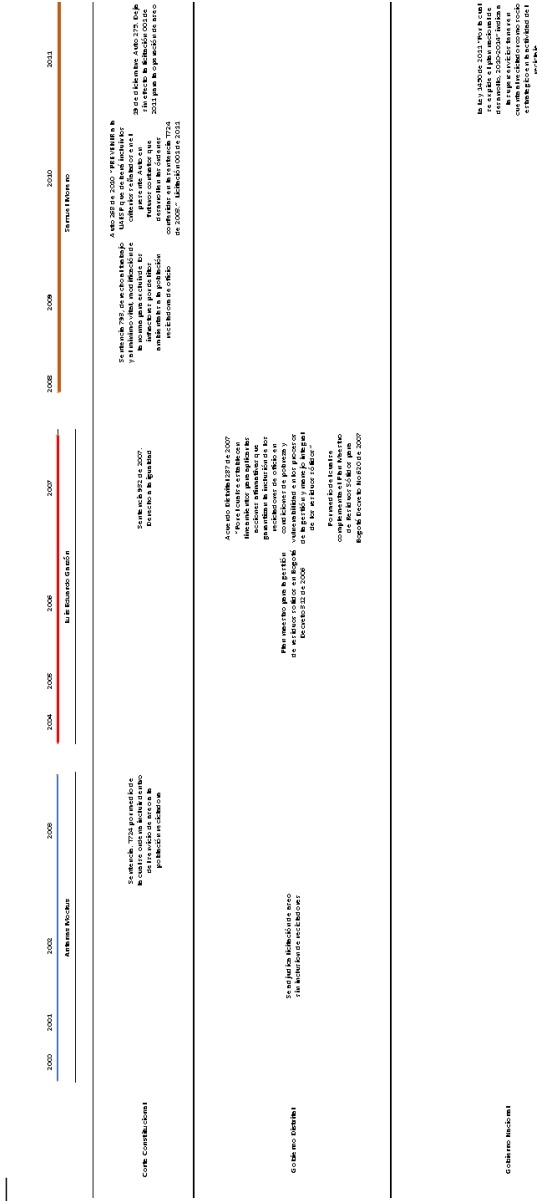
Resolución 119 de Marzo 20 de 2013 “Por la cual se adopta el procedimiento de remuneración a la población recicladora de oficio para la ciudad de Bogotá, D.C.”

Resolución 061 de Febrero 25 de 2013 de la UAESP “Por el cual se crea registro único de recicladores de oficio -RURO- , el registro único de organizaciones de recicladores -RUOR- y se establecen los criterios para la configuración de organizaciones de recicladores de oficio como organizaciones de recicladores habilitadas en Bogotá D.C.”

Resolución 051 de Enero 27 de 2014 “Por medio de la cual se establece la figura de acuerdos de corresponsabilidad con las Organizaciones de Recicladores como acción afirmativa de fortalecimiento”

Resolución 187 de 16 de Marzo de 2020 “Por la cual se adoptan medidas transitorias tendientes a responder de manera integral e integrada al Plan Territorial de Respuesta para mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19 , en relación de las actividades y servicios a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP”

ANEXO 1. Línea de tiempo de la producción normativa relacionada con sistemas de gestión de residuos en Colombia.



El día 14 de Agosto del 2023, el Poder Judicial de la Federación, Sala IV, declaró la inconstitucionalidad de la Ley 2023 de 2023, por lo que el ANLA dejó de existir.

Año 2012 del 15 de Abril de 2012. Con respecto al esquema de metas a cumplir en el ejercicio de 2012 por la UMSEP.

Año 2016 de fecha que la UMSEP a través de forma de oficio solicita y ordena a la CSA, para el pago de tarifas en el nivel nacional (aplicable a partir de abril de 2016).

Acuerdo 899 del 2012 Para de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 24 del Decreto No. 24.200.

Marzo 2013. UMSEP presenta a la UMSEP el informe de cumplimiento de los objetivos de gestión de 2013.

Se expide el Decreto 36 de 2013, que establece el ordenamiento de los recursos de la UMSEP.

Dic. 18 entra en vigencia el nuevo esquema de metas.

Decreto 348 del 14 de Agosto de 2014. Por el cual se reglamenta la imposición y aplicación de sanciones administrativas en el Distrito Quito.

Decreto No. 48 del 11 de noviembre de 2015. Por el cual se declara de Urgencia el PGRS y define su estructura.

Resolución 36 del 11 de febrero de 2016. Por la cual se declara de Urgencia el PGRS y define su estructura.

Decreto 281. 20 de diciembre de 2013. Por el cual se aprueba el nuevo esquema de metas a cumplir en el ejercicio de 2014.

Decreto No. 197 de 2015. Decreto de cumplimiento del sector salud y agua.

Decreto 206 de 2015. Por el cual se aprueba el nuevo esquema de metas a cumplir en el ejercicio de 2016.

Resolución 276 del 2016 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Por la cual se reglamenta los lineamientos de ejecución para el saneamiento de las aguas residuales.

Resolución 300 del 8 de junio de 2017. Expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Por la cual se aprueba el Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RSAB).

Decreto 1467 del 2019 y 2020 del 2019.

Decreto 206 de 2015. Por el cual se aprueba el nuevo esquema de metas a cumplir en el ejercicio de 2016.

Decreto 1467 del 2019 y 2020 del 2019.

Decreto 206 de 2015. Por el cual se aprueba el nuevo esquema de metas a cumplir en el ejercicio de 2016.

Decreto 1467 del 2019 y 2020 del 2019.

Agosto 2020

Bogotá D.C

"El reconocimiento del trabajo de la población recicladora fue un elemento central de la política de la administración Petro. Ese reconocimiento se materializó en el pago de una tarifa por su labor, y en la participación de sus organizaciones en la construcción de la política pública de aseo, a través de las Mesas de Participación. Se trata de un enfoque "distinto al modelo estándar de redes de asistencia social para luchar contra la pobreza", como lo señala Quevedo aquí. No se trata de asistir a las poblaciones y apaciguarlas con subsidios. Se trata de reconocer y remunerar su trabajo, y de crear con sus organizaciones la política pública."

C. Giraldo.