



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Conflictos y alternativas para el reconocimiento de la población de recicladores dentro de la gestión de residuos sólidos de Bogotá

David Leonardo Núñez Amórtegui

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Ambientales
Bogotá, Colombia

2016

Conflictos y alternativas para el reconocimiento de la población de recicladores dentro de la gestión de residuos sólidos de Bogotá

David Leonardo Núñez Amórtegui

Trabajo final presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Medio Ambiente y Desarrollo

Director:

Magister Federico Parra Hinojosa

Codirector:

Doctor Gregorio Mesa Cuadros

Línea de Investigación:

Gestión Ambiental del Territorio

Grupo de Investigación:

Instituto de Estudios Ambientales

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Ambientales

Bogotá, Colombia

2016

Junto a las flores, la hierba y las mariposas, hay que saber descender a la altura del niño, que apenas las sobrepasa. Pero nosotros, personas mayores, hemos sobrepasado estas cosas y tenemos que inclinarnos hasta ellas. Creo que la hierba nos odia cuando declaramos el amor que nos inspira. Quien quiera participar de todos los bienes ha de saber empequeñecerse a ciertas horas.

Friedrich Nitzche,

Saber ser pequeño, El caminante y su sombra

Agradecimientos

A mis padres por el valor que siempre otorgaron a la educación, por cultivar el respeto a las ideas en la diferencia y por las oportunidades y el apoyo que siempre me han brindado. A mi Padre por la construcción constante de un pensamiento analítico y autónomo. A mi Madre por enseñarme el amor y la necesidad de compartir con la naturaleza.

A ellos y a mis hermanos por su apoyo en un verdadero amor de familia y por su ejemplo de responsabilidad y dedicación. A Carlos por el ejemplo de un ejercicio profesional apasionado y pensante. A Hector por enseñarme el valor de una vida académica y de pensamiento crítico.

A Sergio, Pablo y Emiliano por ser un motivo en la construcción de una sociedad ambientalmente más amable, capaz transformarse pensando en los demás y en el respeto a las generaciones futuras.

A Norma por el amor, la compañía constante y la solidaridad en la construcción de un reto intelectual en la vida diaria como búsqueda de una sociedad más justa.

A Rafaél y Priscilla por una amistad única compartiendo enseñanzas en la admiración de los paisajes y culturas de nuestro territorio.

A Luis Ernesto Gómez por su apoyo y amistad y por ser un ejemplo de vida profesional y académica comprometida con lo público y con el bienestar social.

A Arturo, Gis, Natalia, Andrés y Camilo por compartir ideas y buscar que se hagan realidad.

Al Instituto de Estudios Ambientales, a la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo y especialmente a la Profesora Rosario Rojas por enseñarme que más allá de pasar por la Maestría lo importante es que la Maestría pase por mi vida.

Al Profesor Carlos Medina Gallego por sus enseñanzas de amor a la pedagogía comprometida con la transformación de nuestra sociedad.

Al Profesor Gregorio Mesa Cuadros por sus invaluable aportes teóricos y acciones en la construcción de la política y el derecho ambiental.

Al Profesor Federico Parra por compartir su conocimiento y su lucha por el reconocimiento de los recicladores y la construcción de una sociedad más justa.

Resumen

Una visión ambiental compleja de la inclusión y el reconocimiento de los recicladores dentro de la gestión de residuos sólidos en Bogotá, lleva a entender esta problemática en un contexto ecosistémico en el que se enfrentan de manera conflictiva visiones de mundo muy distintas. Se hace un recorrido conceptual, una caracterización de actores, intereses y conflictos y un análisis de la situación de conflictividad para, desde el caso de Bogotá, entender estas características del reciclaje: desde la economía ecológica, como un proceso que sintetiza las relaciones del subsistema económico con el sistema ecológico; desde la ecología política, el derecho ambiental y la política ambiental, para comprender la conflictividad y las necesidades de transformación de la gestión de residuos, proponiendo finalmente elementos para desde allí avanzar en la construcción de un Estado Ambiental que posibilite el buen vivir. El proceso de inclusión de los recicladores es complejo, conflictivo y no ha podido llegar a buen término. La cultura de consumo ilimitado y acumulación irrestricta de recursos se ha opuesto a una cultura de cuidado de la vida, impidiendo que el reciclaje ejercido por la población que ha vivido históricamente de esta actividad sea una prioridad para la sociedad. Transformaciones profundas y complejas a la relación de la cultura con los materiales que consume y que deshecha, y con los distintos grupos sociales son necesarias para alcanzar la inclusión de la población recicladora, al mismo tiempo que se avanza hacia un equilibrio con los ecosistemas.

Palabras clave: Manejo de residuos, Reciclaje, Población de recicladores, Bogotá, Política Ambiental, Derecho Ambiental, Conflictos Ambientales.

Abstract

A complex environmental vision of inclusion and recognition of recyclers in the management of solid waste in Bogotá, leads to understand this problem in an ecological context in which very different visions of the world are confronted in a conflictive way. The text makes a conceptual review, a characterization of actors, interests and conflicts and the analysis of the situation aiming to, from the case of Bogotá, comprehend these features of recycling: from ecological economics, as a process that synthesizes relations of the economic subsystem with the ecological system; from political ecology, environmental rights and environmental policy, to understand the conflict and transformations required of waste management, proposing at the end elements to advance in the construction of an Environmental State that enables the well-being (*buen vivir*). The process of inclusion of recyclers is complex, troubled and could not come to fruition. The culture of unlimited consumption and accumulation of resources is opposed to a culture of life care, preventing recycling done by the population that has historically lived in this activity become a priority for society. Deep and complex transformations on the relationship of culture with the materials it consumes and waste, and with the various social groups are necessary to achieve the inclusion of the recyclers, while moving towards a balance with ecosystems.

Keywords: Waste Management, Recycling, Recyclers, Bogota, Environmental Policy, Environmental Rights, Environmental Conflicts.

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Lista de imagenes	XIII
Lista de tablas	XIV
Lista de abreviaturas	XV
Introducción	1
1. Análisis de la situación de conflictividad en el proceso de inclusión de los recicladores.....	4
1.1 El reciclaje en el contexto de los conflictos ambientales.....	7
1.1.1 El reciclaje: entre extracción y excreción.....	8
1.1.2 El reciclaje como actividad humana.....	10
1.1.3 La gestión de residuos sólidos en Bogotá como conflicto ambiental.....	17
1.2 Caracterización de actores e intereses involucrados en la inclusión de recicladores en el sistema de gestión de residuos sólidos de Bogotá.....	18
1.2.1 Actores principales.....	21
1.2.2 Actores secundarios.....	38
1.2.3 Actores indirectos.....	53
1.2.4 Mapa de actores.....	58
1.2.5 Análisis de la situación de conflictividad.....	62
2. La política de gestión de residuos sólidos de Bogotá como parte de una política pública ambiental.....	69
2.1 Política pública ambiental.....	69
2.2 Política de gestión de residuos sólidos de Bogotá.....	72
2.3 Derechos de los recicladores.....	78
2.4 Derechos ambientales para la construcción de una política ambiental para la gestión de residuos sólidos de Bogotá.....	81
3. Alternativas de solución a los conflictos desde una perspectiva ambiental.....	85
3.1 Los usuarios, la separación y la recolección.....	86
3.2 La organización.....	88
3.3 La regulación.....	89
3.4 La producción más limpia, el ecodiseño y el consumo.....	89
3.5 La democracia.....	91
Bibliografía	93

Lista de imagenes

Figura 1. Gestión de residuos sólidos.....	19
Figura 2. Oficio de la Procuraduría delegada para la vigilancia de la función pública dirigido al Alcalde Mayor de Bogotá, al Gerente de la EAAB y al Director de la UAESP, 30 de noviembre de 2012.	45
Figura 3. Mapa de actores involucrados en la inclusión de la población de recicladores dentro del sistema de gestión de residuos de Bogotá.	60
Figura 5. Política pública estatista Vs. Ciclo de la política pública.....	70
Figura 6. Política sectorial.....	71
Figura 7. Ambiente: Ecosistema y cultura. Política y política ambiental.	71
Figura 8. Campaña de sensibilización del programa Bausra Cero.....	75

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Actores involucrados en el reconocimiento de la población de recicladores.....	20
Tabla 2. Ejemplo de matriz de análisis documental.	59
Tabla 3. Informe cuantitativo de intervenciones identificadas por actor	59

Lista de abreviaturas

Abreviaturas

Abreviatura	Término
ANR	Asociación Nacional de Recicladores
ARB	Asociación de Recicladores de Bogotá
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
EAAB	Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, E.S.P.
EDIS	Empresa Distrital de Servicios Públicos
ESP	Empresa de Servicios Públicos
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
ORAS	Organizaciones de recicladores autorizadas
ORHAS	Organizaciones de recicladores habilitadas
PCGR	Pacto Colectivo Gremial Reciclador
PGIRS	Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos
PGN	Procuraduría General de la Nación
PMIRS	Plan de Manejo Integral de Residuos Sólidos
RBL	Recolección, barrido y limpieza
RUOR	Registro Único De Organizaciones De Recicladores

RURO	Registro Único De Recicladores De Oficio
SDA	Secretaría Distrital de Ambiente
SDG	Secretaría Distrital de Gobierno
SDM	Secretaría Distrital de Movilidad
SED	Secretaría de Educación del Distrito
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
TAC	Tribunal Administrativo de Cundinamarca
UAESP	Unidad Administrativa Especial De Servicios Públicos
WIEGO	Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing

Introducción

La lucha social y jurídica de los recicladores de oficio ha logrado que desde el año 2003 la Corte Constitucional reconozca la necesidad de que las entidades encargadas de la efectiva prestación de servicios públicos desarrollen acciones afirmativas para que esta población goce del derecho a la igualdad y conserven su derecho al trabajo dentro del oficio que han ejercido históricamente. Frente a esta situación se han presentado distintos conflictos y obstáculos, llevando a que no se haya logrado el propósito de la formalización y regularización de la población de recicladores.

Este proceso pone en evidencia la conflictividad ambiental presente en nuestra sociedad, la cual debe ser entendida de manera integral, que en este caso se revela a través del manejo de los residuos, el cual permite entender la tensión relacionada con la forma en que la sociedad se apropia de elementos de los ecosistemas y los contamina y también la manera en la que nos relacionamos como seres humanos.

Así, tras los logros jurídicos alcanzados por los recicladores, en el periodo de estudio, definido desde diciembre de 2011 hasta diciembre de 2015 (a partir del Auto de la Corte Constitucional que ordena a la UAESP definir un plan concreto con metas claras para lograr la inclusión de la población recicladora, hasta la finalización de la Administración Distrital 2012-2015), durante el cual se dio un proceso de transformación de la política pública, la conflictividad se centró en la posibilidad de construir un Estado capaz de superar la injusticia ambiental, de generar las acciones concretas necesarias para reducir la huella ambiental a través del reconocimiento de la población recicladora y de la incorporación de unas prácticas más justas en el manejo de los residuos, que sean capaces de transformar valores de nuestra sociedad y de repercutir en la vida de los demás seres humanos y no humanos, presentes y futuros. Frente a este planteamiento se generaron diversas resistencias en la búsqueda de mantener el *statu quo*, en el que la disposición de residuos genera altas rentabilidades, directamente relacionadas con la cantidad de residuos generada por la población.

Pueden ser múltiples las razones por las cuales esta transformación no se ha cumplido a cabalidad, pues además de la dificultad misma de un proceso como la inclusión de la población recicladora, son muchos los actores involucrados, con muy distintos intereses y con muy distintas formas de manifestarlos, lo cual hace mucho más complejo el accionar del Estado para alcanzar esta meta. A este respecto surgen algunas preguntas:

¿Cuáles son los principales actores involucrados directa o indirectamente alrededor del reconocimiento de la población de recicladores dentro de la gestión de residuos sólidos de Bogotá? ¿Cuáles son sus intereses? A partir de estos intereses ¿Qué conflictos se presentan entre los diferentes actores alrededor del reconocimiento de la población recicladora en la gestión de los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá D.C.?

Finalmente habría que responder ¿Cuáles son las causas y efectos de estos conflictos? ¿cómo se han abordado desde la administración pública? ¿Qué soluciones se les podría dar?

El presente trabajo se enmarca en el ámbito jurídico político de la situación objeto de estudio, tomado elementos de la economía y otros campos del conocimiento que confluyen en los estudios ambientales. En este sentido gran parte de los elementos que se abordan se ven limitados a las interacciones de los actores en el sector público.

Partiendo de que no es posible un conocimiento absoluto de los intereses de los actores involucrados, ni es posible abarcar la totalidad de los actores, teniendo en cuenta su gran número y la posibilidad de que algunos permanezcan ocultos, este trabajo se ha realizado desde una perspectiva hermenéutica desarrollando una interpretación de los discursos y acciones para lograr la elaboración de un mapeo de los principales actores, identificando sus intereses, interacciones y conflictos. Se estudian los actores que en el análisis documental evidencian un interés directamente relacionado con el proceso de inclusión de la población recicladora. Muchos otros actores que se pueden relacionar directa o indirectamente con la gestión integral de residuos, no son tenidos en cuenta por no encontrar su interés respecto al tema central de manera evidente en el análisis documental.

Una primera fase de este estudio se centró en la recolección de información para realizar un análisis documental de comunicados, jurisprudencia, demandas, actos administrativos, proyectos, planes y programas entre otros documentos que permitieron determinar los actores involucrados en este proceso, así como explorar y reconocer los intereses de estos actores. También fue necesario analizar algunas de sus acciones a través de una consulta de documentos periodísticos, documentales y otros registros históricos.

Tras realizar el análisis documental que permitió identificar los actores e intereses se realizó un análisis de la interacción de los mismos y los conflictos presentes, involucrando elementos cuantitativos y cualitativos a través de un mapeo de actores que permitió caracterizar las posiciones de los actores, las dinámicas de sus intereses y los conflictos con los que se encuentran alrededor de la inclusión de la población de recicladores. Dentro de este mapa de actores la principal variable es la favorabilidad de un actor, respecto al reconocimiento de los recicladores dentro del sistema de gestión de residuos de la ciudad. Sin embargo, es necesario tener en cuenta la complejidad a la que se ve enfrentado este análisis, pues encuentra contradicciones de un mismo actor que no encajan en ningún tipo de variables ni mensurabilidad, por tanto este análisis y sus

conclusiones no pueden enmarcarse estrictamente dentro del individualismo y la racionalidad para comprender los intereses y comportamientos de los actores.

A partir de esta configuración de actores, intereses y conflictos y su correspondiente análisis se efectuó la formulación de alternativas que aporten a la solución de la situación de conflictividad. Esta formulación de recomendaciones se basa en una definición de la política de gestión de residuos sólidos como parte de una política pública ambiental que se debe construir en este país y en el mundo para avanzar en la construcción de justicia ambiental y del Estado Ambiental de Derecho (diferenciándose de las políticas sectoriales que plantean una visión segmentada y nacional del ambiente, entre las que se encuentra la Política de Gestión Integral de Residuos de 1998).

Este trabajo se organizó en tres capítulos. El primero hace una caracterización del reciclaje como una actividad humana que para el caso de Bogotá ha sido conflictiva. Apartado en el cual se define la problemática objeto de estudio. Posteriormente presenta los actores involucrados en el proceso de inclusión de los recicladores y plantea un mapa de actores en el que se ubican de acuerdo a la posición asumida durante el proceso. El segundo capítulo estudia la política de reciclaje desde una perspectiva ambiental en la que conjuntamente con los derechos de los recicladores hacen parte de una política ambiental. Finalmente el tercer capítulo presenta alternativas de solución a los conflictos del proceso en sus diferentes componentes.

1. Análisis de la situación de conflictividad en el proceso de inclusión de los recicladores

El conflicto se puede definir como un proceso en el que personas o grupos de personas entran en disputa, es decir que tiene un desarrollo temporal y alude a una dinámica de oposición, controversia o disputa entre actores (Santandreu y Gudynas, 1998). Es posible afirmar que esta es una situación inherente a los seres humanos. Al respecto lo desarrollado por Estanislao Zuleta constituye un aporte fundamental:

“(…) el conflicto y la hostilidad son fenómenos tan constitutivos del vínculo social, como la interdependencia misma, y que la noción de una sociedad armónica es una contradicción en los términos (...) Es preciso, por el contrario, construir un espacio social y legal en el cual los conflictos puedan manifestarse y desarrollarse, sin que la oposición al otro conduzca a la supresión del otro, matándolo, reduciéndolo a la impotencia o silenciándolo” (Zuleta, 2015, p. 61).

Zuleta hace un llamado al respeto y a la reciprocidad, a la construcción de una sociedad más justa, más igualitaria que deje de lado el arribismo individualista y sea capaz de pensar en el otro, de tramitar los conflictos con el otro de manera respetuosa, descendiendo de los peldaños elevados por el poder y la acumulación de riquezas hacia un escenario común que no elimine al otro sino que permita apreciarlo en equidad dentro de la diferencia. “Lo difícil, pero también lo esencial es valorar positivamente el respeto y la diferencia, no como un mal menor y un hecho inevitable, sino como lo que enriquece la vida e impulsa la creación y el pensamiento” (Zuleta, 2015, p. 16).

Los conflictos ambientales son inherentes a la vida. En este sentido la vida armoniosa y el ser humano que entiende, interpreta y se adapta felizmente a la armonía de la naturaleza es una ilusión, como lo es la misma idea de la armonía de la naturaleza. Se trata, en cambio, de generar mecanismos que permitan tramitar los conflictos entre los seres humanos y con los demás elementos de los ecosistemas, de manera que evitemos el arrasamiento de la vida y la destrucción de la cultura, que permitan reconocer las diferencias respetuosamente y construir a partir de ellas.

En una visión ambiental no se trata solamente de la eliminación del otro, sino de sí mismo, por la eliminación de la especie. Al parecer el ser humano ha caído en la *felicidad de la guerra*¹ contra la naturaleza, en la unidad de la especie humana alrededor de su valor más propio, la razón, para dominar y someter a los ecosistemas, dispuestos a morir como especie con tal de *derrotar* a la vida.

Se han planteado distinciones entre conflicto ambiental y conflicto socioambiental. El primero se podría definir como un conflicto originado por la afectación los recursos naturales, donde la oposición proviene principalmente de actores externos, por ejemplo de activistas que no se ven afectados directamente por la problemática. En el segundo caso, el conflicto involucra a las comunidades directamente afectadas por los impactos derivados de un determinado proyecto (Orellana, 1999). Esta distinción conceptual ha sido cuestionada pues en realidad no existe un conflicto ambiental sin una dimensión social (Fontaine, 2004).

Los conflictos ambientales han sido abordados desde distintas perspectivas, como la visión postmaterialista, la ecología política, los conflictos ecológicos distributivos, el ambientalismo político, hasta llegar a los conflictos ambientales desde una perspectiva de derechos y justicia ambiental.

La visión postmaterialista plantea que la preocupación y defensa del ambiente surge tras la satisfacción de las necesidades materiales. Esta visión es característica de Europa en la década de 1990 tras la pérdida de fuerza de los movimientos sindicales y el surgimiento de nuevos movimientos sociales con preocupaciones postindustriales, caracterizados por el pluralismo de valores y su orientación pragmática tendiente a la ampliación de la participación democrática. (Inglehart, 1991; Pichardo, 1997; Melucci, 1994)

La ecología política ha contado con distintas definiciones como las relaciones de discusión y desición sobre las presiones que generan las decisiones de las grandes sociedades y las exigencias de los ecosistemas locales (Wolf, 1972) y el imperativo de equilibrar las necesidades sociales y el establecimiento de límites a las actuaciones humanas respecto a la naturaleza desde una visión democrática (Gorz, 1994). Esta visión plantea que la relación que usualmente se establece entre la escasez de recursos y los conflictos es fenómeno político (Robbins, 2004), por lo cual es necesario estudiar las relaciones de poder y los procesos de significación, valorización y apropiación de la naturaleza que no se resuelven ni por la vía de la valoración económica de la naturaleza ni por la asignación de normas ecológicas a la economía (Leff, 2003). En este sentido, Arturo Escobar (1999), se refiere a las “ecologías de la diferencia”, vinculada a los

¹ “Fiesta de poderse aprobar sin sombras y sin dudas frente al perverso enemigo, de creer tontamente tener la razón, y de creer más tontamente aún que podemos dar testimonio de la verdad con nuestra sangre” (Zuleta, 2015, p. 62)

conflictos que emergen de diferentes significados culturales, pues sostiene que “el poder habita en los significados y los significados son la fuente del poder” (Escobar, 1999).

El concepto de la distribución ecológica se ocupa de procesos de valoración que rebasan a la racionalidad económica en sus intentos de asignar valores crematísticos al ambiente, movilizandoo a actores sociales por intereses materiales y simbólicos, más allá de las demandas estrictamente económicas de propiedad de los medios de producción, de empleo, de distribución del ingreso y de desarrollo (Leff 2003).

Martinez-Alier avanza en la definición de los estudios ecológicos distributivos como la forma de distribución de “los patrones sociales, espaciales y temporales de acceso a los beneficios obtenible de los recursos naturales y a los servicios proporcionados por el ambiente como un sistema de soporte de la vida” (Martinez-Alier, 2005).

Esta perspectiva se sustenta en una discusión entre la visión del ecologismo como una practica privilegiada para los paises ricos, pues los paise *en desarrollo* necesitan aún explotar sus recursos naturales y el *ecologismo de los pobres* que rechaza esta idea, planteando incluso que en “el sur, los pobres, son ecológicamente menos dañinos y son más ecologistas que en el norte, los ricos” (Martinez-Alier, 1994, p.9) pues en el norte se defiende la naturaleza por su valor intrínseco mientras en el sur está involucrada “la gente del ecosistema”.

Los conflictos ambientales surgen a partir de las injusticias en la distribución de los elementos del ambiente por parte de los seres humanos, “surgen de apropiaciones del ambiente realizadas de manera injustificada o vulnerando los derechos de unos, muchos o todos por parte de unos pocos” (Mesa, Ortega, Choachí, Quesada y Sánchez, 2015), Sin embargo deben entenderse más allá de las disputas por la propiedad, pues allí esta en juego, además de los elementos ecosistémicos, la cultura que estos elementos sustentan, las visiones de la vida de las sociedades y a través de esto la misma forma de relacionarse con la naturaleza. Por un lado, el ambiente es visto como espacio económico en tanto sistema de recursos naturales; y por otro, como espacio vital donde se despliega la vida (Sabatini, 1997).

En este sentido la cultura configura formas de entender, comportarse y apropiar elementos de los ecosistemas, y que entran en conflicto con otras, deben ser entendidas como una configuración jurídico política que defiende derechos ya establecidos y al mismo tiempo lucha por el reconocimiento de nuevos derechos y por su materialización, es decir por la realización de una justicia ambiental y la construcción de un Estado Ambiental. Así, mas que un objeto de estudio, los conflictos ambientales, el ambientalismo político y la ecología política, son *acción política* que defiende la solidaridad y la responsabilidad en la construcción de una ética del cuidado. “Los llamados derechos ambientales tienen en común que se corresponden con la necesidad de acceder, usar, proteger e intercambiar adecuadamente los bienes naturales y ambientales en beneficio de todos los humanos presentes y futuros” (Mesa Cuadros, 2010, p.62)

1.1 El reciclaje en el contexto de los conflictos ambientales.

El reciclaje de residuos sólidos requiere de una transformación cultural compleja, que podría tener consecuencias muy relevantes respecto a los impactos que la actividad humana genera sobre los ecosistemas. Es un proceso que requiere transformar y permite entender, a través del manejo de los residuos sólidos, la manera como la sociedad se relaciona, se apropia, produce, hace circular, consume y devuelve materia de los ecosistemas. Además, especialmente para la sociedad colombiana, es necesaria la transformación de las relaciones sociales, políticas y económicas alrededor de los residuos.

Uno de los comportamientos más problemáticos en el manejo de los residuos ha sido la marginación permanente a la que han sido sometidos los recicladores, llegando incluso a ser denominados desechables, en una suerte de símil a la concepción que la gente tenía (y tiene) de sus residuos (Ramírez, 2000), frente a lo cual la sociedad ha sido llamada a generar acciones que permitan un acceso efectivo por parte de esta población a su derecho a la igualdad y al trabajo (Corte Constitucional, 2011). Es decir, que nuestra sociedad debe asumir el costo no solo de realizar el reciclaje, sino de hacerlo a través del trabajo de la población recicladora de oficio. Debe transformar el imaginario y la relación existente alrededor de un grupo de personas trabajadoras y sobre los residuos como materia prima de este trabajo. Desechables se deben transformar en trabajadores del reciclaje y, al mismo tiempo, desechables se deben transformar en materiales reciclables. Se construiría así una visión de sociedad más amable consigo misma y más amable con los ecosistemas: una sociedad más amable ambientalmente.

Esta transformación ha implicado conflictos sociales, judiciales, administrativos y económicos, revelados en una pugna entre los recicladores, las empresas privadas, las instituciones y de las mismas instituciones entre sí para definir la estructuración del servicio y el papel de los recicladores dentro de la recolección, transporte y aprovechamiento de residuos sólidos. Así, estos conflictos van configurando una transformación en la política, en la manera como se toman las decisiones y en la manera como se estructura el Estado para responder a las necesidades y presiones de distintos grupos de la sociedad.

Este tipo de decisiones implican transformaciones económicas e ideológicas, que afectan intereses de quienes más se lucran en el actual modelo de manejo de los residuos y de millones de ciudadanos que se niegan a cambiar la comodidad de desear desmedidamente; intereses que fueron capaces de producir decisiones y sanciones que desestabilizaron profundamente la justicia y la administración del país.

Para transformar este modelo, la sociedad y el Estado deben asumir altos costos que no se pueden manifestar únicamente en términos de tarifas, sino en el nivel de consumo y

de producción, en la cantidad de materia y energía que se utiliza, en la manera como se relaciona con éstas y en la manera como nos relacionamos como sociedad.

1.1.1 El reciclaje: entre extracción y excreción

El reciclaje es el proceso que permite que un elemento de la naturaleza pueda volver a ser utilizado. Dentro de la gestión de los residuos sólidos generados por los seres humanos, es la actividad que se dedica al aprovechamiento de los materiales que pueden regresar al ciclo productivo y cumplir nuevas o la misma función que venían desempeñando, tras un proceso de transformación (Black, 1995; Halvorsen, 2008; Leroux y Loreau, 2010).

La ‘cuarta ley de la termodinámica’² propuesta por Georgescu-Roegen (1986) define que un reciclaje completo es imposible. Esta afirmación ha generado un amplio debate dentro de este campo del conocimiento, estableciendo posiciones a favor y en contra y revisiones de las diferentes vertientes teóricas que se han fundamentado en este principio, pues desde la física contemporánea se ha desacreditado esta ‘ley’ (Schwartzman, 2008).

Frente a la cuarta ley de la termodinámica, definida en el párrafo anterior, existen varios ejemplos en la naturaleza que demuestran lo contrario donde carbón, oxígeno y nitrógeno son reciclados eficientemente por los ecosistemas usando energía solar (Ayres, 1999). Si bien aún no existe la tecnología suficiente para reciclar el 100% de los materiales que utilizamos, no es definible un límite a muchos de los servicios que prestan materiales ya extraídos gracias a la posibilidad de reuso, renovación, recuperación y reciclaje (Ayres y Kneese, 1989).

² Tradicionalmente han sido aceptadas cuatro leyes o principios de la termodinámica: la ley cero “Si dos sistemas están por separado en equilibrio con un tercero, entonces también deben estar en equilibrio entre ellos”; la primera ley “El trabajo necesario para cambiar el estado de un sistema aislado depende únicamente de los estados inicial y final, y es independiente del método usado para realizar el cambio”, propuesta por Nicolas Léonard Sadi Carnot en 1824, en su obra Reflexiones sobre la potencia motriz del fuego y sobre las máquinas adecuadas para desarrollar esta potencia; la segunda ley fue enunciada de Rudolf Clausius como “No hay ninguna transformación termodinámica cuyo único efecto sea transferir calor de un foco frío a otro caliente” y por Lord Kelvin como “No hay ninguna transformación termodinámica cuyo único efecto sea extraer calor de un foco y convertirlo totalmente en trabajo”; la tercera ley propuesta por Walther Nernst establece que “No existe ningún proceso capaz de reducir la temperatura de un sistema al cero absoluto en un número finito de pasos” (Ball, 2004). El economista Georgescu-Roegen propone a finales del siglo XX una “cuarta ley” según la cual “el reciclaje perfecto es categóricamente imposible”.

En este debate juega un papel fundamental la fuente de energía, pues el planteamiento de la 'cuarte ley' se basa en un sistema cerrado, sin embargo el planeta Tierra es un sistema abierto donde la energía proviene del exterior, de una fuente que en términos históricos esta muy lejos de agotarse, por lo cual se puede asumir la disponibilidad de este suministro de energía y en este sentido los residuos producidos pueden ser una fuente de recursos que, mientras sea suficientemente grande, podrá compensar las pérdidas presentes en el proceso de recuperación (Ayres, 1999).

Se ha considerado como una de las características fundamentales de los sistemas abiertos la transformación de material energético de alta calidad y baja entropía en material energético de baja calidad y alta entropía, como resultado del trabajo realizado en el sistema (Odum y Warret, 2006). Dentro de este ciclo es igualmente necesario considerar la posibilidad de aumentar la eficiencia en el uso de los recursos dentro del sistema, de tal forma que el nivel de material energético de baja calidad retornado al entorno se reduzca, haciendo que el material energético sea usado mas veces o durante más tiempo, para lo cual juega un papel fundamental el reciclaje y su integración dentro del diseño del proceso de producción y consumo (schwartzman, 2008), donde a pesar de no lograr aprovechar al 100% los residuos, si es posible aprovechar gran parte de ellos y hacer que el ciclo de la materia usada culturalmente sea más lento, en otras palabras, desacelerar el deterioro de los ecosistemas por razones antropogénicas.

Lo anterior no confronta los conceptos de irreversibilidad e irrevocabilidad que plantea Georgescu-Roegen, pues no se trata de reconstruir o reversar procesos, lo cual inevitablemente generaría un mayor consumo de energía (Castiblanco, 2007), sino de desacelerarlos y evitar una mayor destrucción mediante un uso más eficiente y prolongado de los materiales ya extraídos.

Desde ese punto de vista, existe una relación muy clara con la preocupación de la economía ecológica por el tamaño y la dinámica del subsistema económico dentro del ecosistema y sus límites de crecimiento, la cual encuentra respuesta en el reciclaje en tanto éste plantea dinámicas económicas que permiten una menor extracción de materia prima y por tanto, un menor deterioro de los ecosistemas, permitiendo el funcionamiento del sistema productivo dentro de los límites existentes en los ecosistemas.

A pesar de que esta reducción de la extracción y la excreción de materia, es decir la desaceleración de los impactos de la actividad humana sobre los ecosistemas, permitiría mantener la escala actual de la economía con un menor impacto o incluso que ésta creciera manteniendo el mismo impacto, esto conduciría a un problema irremediable pues aumentaríamos o volveríamos a la misma problemática habiendo agotado ya la solución que nos brinda el reciclaje. Es decir que la redefinición de la escala económica sigue siendo de primera importancia y el reciclaje se convierte en una herramienta fundamental para su realización.

En esta medida el reciclaje se encuentra igualmente definido como una de las herramientas fundamentales para lograr un estado estacionario de la economía en el que

se reduzcan al mínimo los flujos de energía y materia. A pesar de que desde este punto de vista, dada la incapacidad del mercado para realizarlo, se plantea la necesidad de recurrir a organismos internacionales que promuevan el reciclaje y otras actividades para alcanzar este estado (Daly, 1991), los organismos internacionales han demostrado ser igualmente ineficientes, mientras que las autoridades locales y las comunidades en ciertos casos logran promover y realizar estas actividades directamente, generando un cambio inmediato en su entorno y un impacto en el resto de la sociedad.

1.1.2 El reciclaje como actividad humana

En el mundo el reciclaje puede ser considerada una de las actividades y políticas ambientales más practicada, lo cual no la libra de ser protagonista de conflictos, pues son numerosos los ataques que las políticas de implementación de reciclaje han recibido en ámbitos académicos y políticos, sin embargo los programas de reciclaje han aumentado constantemente desde la década de 1980 (Hershkowitz, 1998).

Para el caso de América Latina, sobre todo en las grandes ciudades, el reciclaje ha estado enmarcado dentro de la actividad desarrollada por población marginada, que al no encontrar alternativas en el mercado laboral han visto en el reciclaje una opción de vida, viéndose obligados a buscar los materiales más rentables dentro de los residuos que los hogares disponen en las calles para su recolección (Villanova, 2012).

Son distintos los procesos que han vivido las sociedades latinoamericanas en la gestión de los residuos sólidos y en la participación de estas poblaciones dedicadas a su aprovechamiento. En algunos casos han transitado hacia el fortalecimiento de este oficio con la inclusión de esta población a través de sus mismas organizaciones, en otros, el servicio de reciclaje ha sido asumido por el gobierno o por empresas privadas y en algunas la situación sigue siendo prácticamente la misma que hace más de veinte años.

En México existen grandes diferencias en las condiciones de trabajo y en su ingreso entre los grupos de recicladores que realizan este trabajo en áreas urbanas y rurales (Favela, Ojeda, Cruz, Taboada y Aguilar, 2013) y se ha hecho evidente la necesidad de formalización de esta actividad para lograr la superación de la pobreza mediante un modelo cooperativo que preste el servicio público y pueda ser contratado por los gobiernos locales (Pineda y Loera, 2007).

Para el caso de Argentina, especialmente en la ciudad de Buenos Aires aparece el movimiento de recicladores en antagonismo con el Estado, con una identidad política que se manifestó a través de la protesta (Cross y Gorbán, 2004), lo cual ha llevado a la construcción de una gobernanza, un “ejercicio compartido de gobierno que desafía los límites entre Estado y sociedad civil”, a través de una interacción entre los recicladores y el gobierno que ha establecido la formalización de las cooperativas como requisito para la obtención de recursos (Carenzo y Fernández, 2011).

En la región sudeste de Brasil sobresale una amplia organización cooperativa de los recicladores (Bonaldo y Schmidt, 2011) donde se le reconoce un papel importante en el “canal reverso de los residuos sólidos urbanos” o lógica reversa de los residuos, es decir el rol ambiental fundamental que juega esta actividad en las sociedades modernas por la mitigación del impacto provocado por los residuos, el incremento de la vida útil de los rellenos sanitarios, la disminución del uso de energía y la disminución de la extracción de materia prima, además del papel que juega esta actividad formalizada en formas cooperativas para mejorar las condiciones de trabajo de los recicladores (Saraiva, Bastos y de Souza-Pinto, 2012).

La lógica reversa de los residuos o logística inversa se define como la gestión del flujo de materiales destinados al reprocesamiento, reciclado, reutilización, destrucción o disposición final, incluyendo para ello las correspondientes actividades de transporte, acondicionamiento y desensamblado, desde el momento en que termina su vida útil, para recuperar total o parcialmente su valor y disminuir el impacto que generaría su disposición final como residuo (Dale, 1998; Fernandez et al., 2006). En esta gestión juegan un papel muy importante los programas de responsabilidad extendida de productor (REP), los cuales hacen parte de “un enfoque de la política ambiental en el que la responsabilidad del productor por un producto puesto en el mercado se extiende a la etapa de post-consumo en el ciclo de vida de un producto” (MADS, 2015) lo cual se ha aplicado principalmente a la recolección y gestión de residuos peligrosos o difíciles de manejar en su etapa postconsumo, como por ejemplo baterías, lámparas que contienen mercurio, llantas, aceites y residuos electrónicos. Este enfoque permite “el desplazamiento de parte de la responsabilidad (física y/o económica; total o parcialmente) hacia el productor, y proporciona incentivos a productores para incorporar las consideraciones ambientales en el diseño de sus productos.” (MADS, 2015) Los programas REP deben generar un sistema mediante el cual los productores de elementos de difícil o imposible reciclaje se hagan cargo del reciclaje o disposición final de los mismos. Dado que muchos de estos productos provienen del comercio internacional resulta necesario “contar con leyes REP a nivel mundial que requieran que los productores se hagan responsables de sus productos una vez que estos son desechados por sus clientes para abordar la crisis global de residuos” (Lindhqvist, Manomaivibool y Tojo, 2008, p. 4). Esto haría posible determinar la responsabilidad individual del productor (RIP) bien sea física, económica, legal o informativa para exigir las acciones pertinentes y la posibilidad de crear una organización para la responsabilidad del productor (ORP) que articule a los pequeños productores y los recicladores. Esta articulación podría constituirse en una alternativa importante para la formalización de la población recicladora y en una posibilidad de armonización entre las organizaciones de recicladores, la empresa privada y la ciudadanía, con el objetivo de reducir la cantidad residuos generados y de reutilizar la mayor cantidad de material posible en los procesos productivos.

En Colombia la actividad de reciclaje se encuentra enmarcada dentro del servicio público de aseo y la gestión integral de residuos sólidos en los municipios y distritos, lo cual se

reglementa principalmente por la Ley 142 de 1994 y el Decreto 2981 de 2013, y ha sido definido a través de diversa jurisprudencia constitucional.

En Bogotá el manejo de residuos ha tenido diferentes modalidades, pues la prestación del servicio de aseo ha sido ejercida por entidades públicas y privadas. Históricamente en la capital colombiana los residuos sólidos han sido un problema público, un asunto del cual se ha tenido que ocupar la sociedad y el Estado y que difícilmente se ha podido manejar adecuadamente, derivando reiteradamente en situaciones de conflictividad.

Los habitantes de Bogotá en la época de la Colonia arrojaban las basuras a los caños y zonas boscosas de la ciudad. En el siglo XVIII los desechos orgánicos eran depositados en los patios traseros de las casas y los ríos que pasaban por la ciudad o cerca de ella. Esta situación generó incomodidad y problemas de salud en muchos habitantes de la ciudad, por lo que el Cabildo ordenó la limpieza y la recolección de residuos, encargando para esto al presidio urbano (Alzate, 2007). El aseo comenzó a presentarse como un gran problema a principios del siglo XIX. Los residuos en su mayoría eran de tipo orgánico y se usaban como abono y el aseo en las calles era realizado por los presidiarios. Sin embargo el incremento de los residuos aumentó con el crecimiento de la ciudad y ya en 1872 Bogotá contaba con 55 mil habitantes y fue nombrado un celador por manzana que tenía las funciones de recolector de aseo. Se destinaron tres botaderos: uno en San Diego, otro en San Victorino y el último en las Cruces y partir de 1874 se comenzó a prestar el servicio de aseo con carros tirados por animales (Rodríguez, 2009).

En el siglo XX el Estado asume la prestación del servicio de aseo mediante el acuerdo 23 de 1902, en 1918 se contemplan los primeros métodos de aprovechamiento para cocer la basura y alimentar cerdos o producir abonos sin lograr mayores resultados frente al creciente volumen de basura, por lo que en 1922 la basura se ubica en un botadero oficial llamado Cama Vieja, hoy los barrios Salitre y Quintaparedes. Para ese año la basura era quemada con petróleo. En 1929 a raíz de una crisis fiscal se dejó de recoger la basura en automóviles y se pasó a recoger nuevamente en vehículos de tracción animal y posteriormente, el acuerdo 7 de 1929 del Concejo de la ciudad autorizó la construcción de un horno crematorio de las basuras (Almanza, 2005).

En 1954, Bogotá se convierte en Distrito Especial y el Concejo, junto con la Caja Agraria contrata un estudio para crear una empresa que se responsabilice de las basuras. En 1958 el Concejo crea a través del acuerdo 30 la Empresa Distrital de Aseo que pasaría a llamarse EDIS y entraría en operaciones por primera vez en la ciudad con maquinaria tecnificada (León, 2006).

Para definir qué hacer con las basuras se realizan dos estudios. El primer estudio define que el 73.36% de las basuras es materia orgánica; el 18% papel; metal, vidrio y porcelana un 2.70%; el restante 5.93% estaba compuesto de ceniza, escombros y otros materiales. El segundo estudio recomendó la construcción de un relleno sanitario con capacidad de 100 millones de metros cúbicos, a 10 kilómetros de los cerros orientales.

Aquí se puede apreciar que aunque más del 20% de los residuos es material reciclable y que el material orgánico se podría aprovechar como se hizo en el pasado para la producción de abonos, los estudios técnicos y la administración optan por conducir la mayor cantidad de residuos posibles a un relleno sanitario (Rodríguez, 2009).

Para 1988 Bogotá tenía 4'648.463 (DANE, 2011) habitantes y una producción de 5.000 toneladas de residuos diarias, equivalentes a 1'900.000 toneladas anuales. En este año se declaró emergencia sanitaria en la ciudad dado que el 26 de octubre se paraliza el servicio de la EDIS por inconformidad de los trabajadores, como consecuencia de ello el 31 de octubre el Distrito autoriza la contratación con particulares para prestar el servicio y en diciembre la EDIS lleva a cabo la apertura de licitaciones a empresas privadas para cumplir con las funciones de recolección, transporte y descarga de basuras, previendo una duración de siete años de ejecución (León, 2006).

En los años de 1994 a 1996 se contrató a la ARB por parte de la EDIS para la prestación de los servicios de barrido, recolección y transporte de residuos en parte de las localidades de Ciudad Bolívar y Kennedy, equivalente al 10% del territorio de la ciudad. "Esta experiencia demostró que era posible implementar un sistema de contratación mixto entre las empresas privadas, entidades públicas y las organizaciones de recicladores" (ACL, 2011, p. 32).

Con la entrada en vigencia de la Ley 142 de 1994 y la liquidación definitiva de la EDIS en 1996 se consolidó la privatización de los servicios de aseo en Bogotá y en gran parte del país para fortalecer las empresas privadas y la visión rentística del enterramiento de basuras, excluyendo a los recicladores y relegándolos a la informalidad y al desconocimiento de su labor (Parra, 2015).

El 27 de septiembre de 1997 se derrumbó parte del RSDJ a causa de la acumulación de lixiviados y gases, lo cual incrementó la presión al interior del relleno. El deslizamiento terminó obstruyendo, con cerca de 500 mil toneladas de basura, el cauce del río Tunjuelito, mientras que en el resto del relleno se desacomodaron por lo menos 3 millones de toneladas de basura (Anzola, 2015).

A raíz de esta situación las acciones de la Administración Distrital se encaminaron a buscar como solución del manejo de basuras en Bogotá, la ampliación del Relleno Sanitario Doña Juana y el mejoramiento técnico de su operación (Anzola, 2015), tendencia que se mantiene hasta el día de hoy a pesar de que la misma administración elaboró un documento técnico de análisis diagnóstico de la situación sectorial y territorial, que sirvió como fundamento para la formulación y expedición del Decreto 312 de 2006, que planteó un avance en el manejo de los residuos, estableciendo dentro sus objetivos

Incorporar en los ciudadanos del Distrito Capital (...) una cultura de la minimización y separación en la fuente de los residuos, de su aprovechamiento productivo con base en la comprensión de los impactos positivos de estas prácticas en el ambiente natural, en la salud y en el espacio público construido.

(...) Articular siempre los principios de eficiencia y suficiencia financiera en la gestión y manejo de los residuos sólidos a objetivos sociales de tal forma que se puedan adelantar acciones afirmativas a los usuarios de menores ingresos y a la población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad para su inclusión social y el reconocimiento al papel que desempeñan como actores del Sistema General de Residuos Sólidos (Decreto 312 de 2006, Artículo 4).

Mientras esto se incorporó en la normatividad distrital, la realidad del manejo de residuos en la ciudad estuvo determinada por la normatividad nacional, principalmente por la ley 142 de 1994 y las reglamentaciones de la CRA, lo cual, bajo orientaciones macroeconómicas neoliberales, se ha dedicado a favorecer la prestación del servicio por parte de empresas de grandes capitales, algunas de ellas transnacionales, excluyendo a comunidades organizadas y sectores informales que históricamente han desarrollado esta y otras funciones complementarias, como es el caso de los recicladores (Parra, 2015).

Reflejo de estas orientaciones es la licitación 01 de 2002 de la UESP en la cual se negó la posibilidad de que las organizaciones de recicladores pudieran participar en la gestión de residuos de la ciudad, proceso que fue demandado por los recicladores alegando la tutela de sus derechos a la igualdad y a la vida por conexividad con su derecho al trabajo, resultando en el año siguiente en un fallo de la Corte Constitucional (T-724 de 2003) favorable a los demandantes y exigiendo a las autoridades distritales la implementación de acciones afirmativas tendientes a superar la marginalidad de esta población, mediante su inclusión dentro de la gestión de residuos de la ciudad, a través del ejercicio de su trabajo y el fortalecimiento de sus organizaciones.

Estas medidas terminaron por afectar la formulación de los posteriores PGIRS, PMIRS, el Sistema Operativo de Reciclaje y el Programa distrital de reciclaje, sin embargo muy poco de lo que allí se estableció fue puesto en práctica, es decir, los recicladores consiguieron un espacio político y jurídico, avanzando en el reconocimiento formal de sus derechos, sin embargo la materialización de los mismo siguió siendo muy limitada.

El decreto 1713 de 2002 estableció regulaciones respecto a la Gestión Integrada de Residuos, dentro de las cuales contemplaba el servicio de aprovechamiento de residuos. Este decreto inicialmente contemplaba como propositos del servicio unicamente aspectos físicos, sin embargo, fue modificado por el decreto 1505 de 2003 para incluir como uno de sus propositos “Garantizar la participación de los recicladores y del sector solidario, en las actividades de recuperación y aprovechamiento, con el fin de consolidar productivamente estas actividades y mejorar sus condiciones de vida” (Artículo 67, Decreto 1713 de 2002). Adicionalmente establece que “los Municipios y Distritos y los prestadores del servicio de aseo promoverán la participación de los recicladores” (Artículo 81, Decreto 1713 de 2002). A pesar de esto el decreto mantiene unas restricciones técnicas a los procesos relacionados con el aprovechamiento, como por ejemplo que “El transporte debe realizarse en vehículos motorizados cerrados y

debidamente adecuados para tal fin” (Artículo 77, Decreto 1713 de 2002), lo cual desconoce las posibilidades efectivas de la población recicladora y mantiene la exclusión de la formalización de su actividad. Además “prohíbe la presencia de recicladores en el frente de trabajo de los rellenos sanitarios”, lo cual termino por afectar profundamente los derechos de la población recicladora de la ciudad de Cali, tema que no es objeto de este estudio, pero que también tuvo una fuerte incidencia sobre el proceso de reconocimiento de derechos ante la Corte Constitucional.

Para el año 2006 se identifica la implementación de la primera fase de la Ruta de Recolección Selectiva (RRS) por parte de la administración distrital con la participación de los operadores de recolección de residuos ordinarios, la cual se constituye como un espacio importante de la organización de recicladores para el acceso a mejores condiciones de trabajo (Pedraza y Moscoso, 2009). A pesar de la implementación de esta RRS se identifica que este modelo excluye a la mayoría de los recicladores de la ciudad pues vinculaba a 800 de los aproximadamente 15.000 recicladores de la ciudad. Así mismo, se identifica al interior de la población muy poca asociatividad lo cual se convierte en un obstáculo para el logro del objetivo de inclusión, en la medida en que se entiende la asociación, más allá de un vínculo laboral, como organización social y política que permite el conocimiento y apropiación de políticas públicas y la transformación del sistema de gestión de residuos sólidos de la ciudad (García, 2011).

En el año 2012 se crea nuevamente una empresa pública que recoge y transporta el 44,5% de los residuos generados en la ciudad, mientras tres operadores privados prestan el servicio de recolección y transporte del restante 55,5%. Así mismo, se destinó un presupuesto de \$29.566.215.725 (2012-2014) para reconocer una tarifa a los recicladores por su servicio de recolección y transporte de residuos (UAESP, 2014a).

En el año 2015 el Relleno Sanitario Doña Juana atendió 9 municipios de la región, recibiendo 6.323 toneladas por día en promedio y su vida útil es de 6,1 años a partir del 31 de octubre de 2015 (SSPD, 2015). De los residuos que ingresaron al sitio de disposición final autorizado el Distrito Capital genera 2.102.890 toneladas al año (SSPD, 2016) Para el año 2011 la mayor parte de los residuos que ingresan al relleno sanitario son de origen alimenticio (60,56 %), seguido de residuos plásticos (10,46 %) y papel y cartón (7,10 %), entre otros (UAESP, 2011)³.

Paralelo a esta actividad institucional, en casi todas las ciudades de Colombia es posible observar la actividad del reciclaje ejercida por parte de población marginada en condiciones de trabajo miserables. Sobresalen los casos de Bogotá, Cali y Medellín en la

³ No existe información disponible al público más reciente respecto a la composición de los residuos que ingresan al Relleno Sanitario Doña Juana.

literatura académica (Gómez, Agudelo y Ronda, 2008; Cardona, Días y López, 2009; Rubio 2015) y de Bogotá y Cali en la jurisprudencia⁴.

En Bogotá, desde hace aproximadamente 25 años, se vienen dando procesos organizativos por parte de los recicladores por esfuerzos de la empresa privada, por decisión de los gobiernos locales y principalmente por el antagonismo entre el Estado y el reciclador. Ha sido al interior de esta lucha donde se ha construido la identidad y se ha impulsado la acción colectiva de los recicladores motivados por la ilegitimidad e injusticia a la que han sido relegados. En este proceso los recicladores han construido un movimiento en interacción con ONGs y en la construcción de su propia organización lo cual ha desempeñado un papel fundamental en la transformación de las condiciones de vida de la población, la estructuración de un discurso político, la construcción de alianzas estratégicas y el emprendimiento de acciones jurídicas a favor de los recicladores (Parra, 2012). Para el siglo XXI esta organización ha servido como herramienta para enfrentar conflictos sobre el acceso a los residuos dentro de los modelos determinados por los gobiernos locales para el servicio de recolección, aprovechamiento y disposición final de los residuos (García, 2011).

Estos conflictos, que todavía hoy se viven, han conducido a un logro jurídico y político para los recicladores, pues la Corte Constitucional, utilizando el concepto del trato desigual a los desiguales, en reconocimiento a su trabajo y a su derecho a ejercerlo y en la búsqueda de un efectivo acceso al derecho a la igualdad, del cual esta población ha estado históricamente marginada, ha decidido que las entidades encargadas de la efectiva prestación de los servicios públicos generen acciones afirmativas para que las organizaciones de recicladores presten el servicio que tradicionalmente han prestado, con un modelo más consolidado que les permita competir y conservar para ellos el mayor beneficio de su actividad.

La Corte previene específicamente a través de la sentencia T-724-03 a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital de Bogotá (hoy Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos), “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”.

Esta sentencia abrió el camino para que en Bogotá los recicladores sean incluidos dentro de los servicios públicos de aseo, sin embargo ha sido un proceso lleno de obstáculos, donde aún hoy, después de veinte años de la primera demanda y de más de diez años de la primera sentencia, no se ha logrado el propósito de la formalización y regularización de la población de recicladores.

⁴ Desde el año 2003 la corte constitucional viene desarrollando el derecho a la igualdad de la población recicladora en el país, más específicamente de dicho grupo poblacional en la ciudad de Cali a través de la Sentencia T-291/09 y el Auto150/09 y en la ciudad de Bogotá a través de las sentencias C-741/03 y T-724/03 y los Autos 268/10 y 275/11.

Pueden ser múltiples las razones por las cuales esto no se ha cumplido a cabalidad, pues además de la dificultad misma de un proceso como este, son muchos los actores involucrados, con muy distintos intereses y con muy distintas formas de manifestarlos, lo cual hace mucho más complejo el accionar del Estado para alcanzar esta meta.

1.1.3 La gestión de residuos sólidos en Bogotá como conflicto ambiental

Los conflictos ecológicos distributivos no responden exclusivamente a la extracción de materia prima, también pueden ser generados por el manejo que se hace de los residuos (Martinez-Alier, Kallis, Veuthey, Walter y Temper, 2010) y por la desigual incidencia de los efectos ambientales generados por la no separación, la disposición de residuos y la extracción, pues son grupos específicos quienes deben asumir las consecuencias soportando plagas, enfermedades, ruido y malos olores alrededor del relleno sanitario; separando los residuos en las calles, transportándolos con su propia fuerza y recibiendo un ingreso muy bajo comparado con el precio real de los materiales y del servicio formal de recolección y transporte; así como todas las distintas consecuencias generadas por la extracción de las diferentes materias primas. Igualmente se presenta una desigual incidencia en el tiempo, pues serán otras generaciones las que deberán asumir más directamente los desequilibrios ecosistémicos y la escasez de recursos. Todos estos son efectos que podrían disminuir con la efectiva implementación del reciclaje (Saraiva, M., Bastos, M. y de Souza-Pinto, H., 2012).

En estos aspectos cada sociedad tiene unas características particulares que determinan su manera de relacionarse con los residuos y en el caso particular de Bogotá lo que caracteriza esta relación es un desconocimiento, una ruptura entre el consumo y el manejo de los residuos dada por el modelo escogido, que simplemente oculta la problemática en un rincón de la ciudad, invisibiliza su impacto y no permite comprender la responsabilidad que los consumidores tienen sobre la extracción de materia prima, sobre los residuos que producen y el manejo que se les da.

Así como es compleja la problemática, igualmente debe ser la solución: más allá de desarrollar un sistema económicamente eficiente sobre el manejo de los residuos que incluya el reciclaje entre otras alternativas, se debe dar una transformación cultural, haciendo evidentes las problemáticas, creando consciencia y generando soluciones desde las actitudes individuales y los comportamientos sociales.

Históricamente gran parte de las consecuencias del manejo de los residuos ha recaído sobre los recicladores, quienes han sido sometidos a una marginación permanente a pesar de la valiosa labor que cumplen, viéndose obligados a realizar su trabajo en condiciones precarias y riesgosas para percibir un ingreso miserable, mientras su labor genera amplios beneficios a nuestra sociedad y a los ecosistemas por la reducción de la demanda de materia prima y la prolongación de la vida útil del relleno sanitario. Así mismo, el modelo de manejo de residuos, que relega al reciclador al trabajo informal en

la calle, genera grandes ingresos a empresas privadas incentivadas a llevar la mayor cantidad de residuos al relleno sanitario. Frente a esta situación la sociedad ha sido llamada, gracias a la misma lucha social que han emprendido los recicladores, a generar acciones que permitan un acceso efectivo por parte de esta población a su derecho a la igualdad y al trabajo mediante la transformación del sistema de manejo de residuos.

En este punto, una perspectiva de la ecología política, el ambientalismo político y la justicia y los derechos ambientales permite entender las dinámicas de poder que se configuran alrededor de estos conflictos, es decir, quien tiene la capacidad de decidir, de influir sobre las decisiones y de imponer las decisiones sobre el manejo de los residuos y sobre cómo deben ser tratados los recicladores. Así mismo, permite entender como desde el conflicto se plantean soluciones alternativas y se abren posibilidades para una posible sustentabilidad (Martinez-Alier, Kallis, Veuthey, Walter y Temper. 2010).

En este sentido, se hace evidente un conflicto ambiental complejo de un ensamble entre ecosistema y cultura que enfrenta otro complejo similar (Palacio, 2001), es decir de un grupo humano que se relaciona entre si y con los ecosistemas guiados por la apropiación ilimitada y la ausencia de responsabilidad y solidaridad para con los demás y cuyo único fin es la acumulación, frente a otro grupo que entiende a los ecosistemas como limitados y de los cuales siempre hay que preservar elementos necesarios para la vida de los demás.

1.2 Caracterización de actores e intereses involucrados en la inclusión de recicladores en el sistema de gestión de residuos sólidos de Bogotá

Existe una amplia diversidad de actores involucrados en la inclusión de recicladores en el sistema de gestión de residuos sólidos de Bogotá: cada uno de los usuarios, como consumidores de materias y como generadores de residuos; las industrias que producen las mercancías, las que los transportan y comercializan; los recicladores que transitan las calles de nuestra ciudad, sus organizaciones, sus líderes; los gobiernos, las empresas de las basuras, los ecosistemas que destruimos o deterioramos por la extracción de materiales para nuestro consumo, el Río Tunjuelo que recibe los lixiviados de Doña Juana, el aire que recibe los gases contaminantes y de efecto invernadero emitidos por la descomposición de nuestros residuos, la ecosfera que se calienta deteriorando las condiciones de vida de muchos de los seres que la habitan (la Figura 1 muestra gráficamente los sistemas de gestión de residuos). La lista sería interminable, por esto es necesario, en una perspectiva practica que contribuya a la solución de estas innumerables problemáticas, ocuparse de un asunto a la vez, de acuerdo a las posibilidades del presente trabajo, aunque siempre conservando esta perspectiva de integralidad. Por ahora, entonces, con miras en plantear alternativas que posibiliten la

inclusión de los recicladores, es necesario ocuparse de unos actores específicos que podrían transformar, de manera inmediata, elementos de nuestra relación con los recicladores, con nosotros mismos y con los ecosistemas.

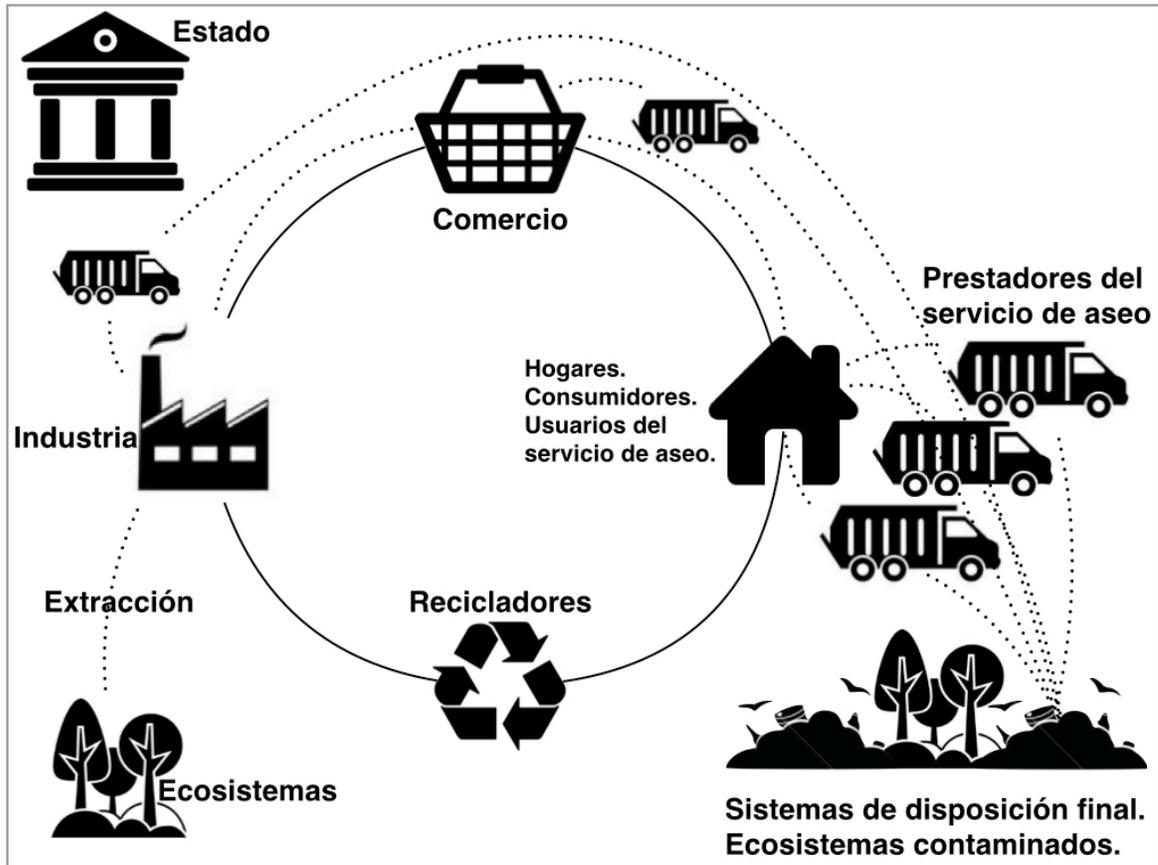


Figura 1. Gestión de residuos sólidos.

El esquema muestra en línea punteada la relación clásica de la gestión de residuos, en el que la materia prima extraída de los ecosistemas, se transforma en las industrias, se conduce al comercio, donde es adquirida por consumidores de bienes y servicios. En la industria, el comercio y los hogares se generan residuos que son conducidos a los diversos sistemas de disposición final. La línea continua muestra el ciclo en el que la materia es conducida nuevamente a la industria gracias a la labor de los recicladores, disminuyendo la contaminación de los ecosistemas por la extracción de materia y la disposición final de residuos. El Estado aparece como un ente superior regulador de estas relaciones.

El presente apartado del texto pretende describir los principales actores y sus intereses, involucrados en el proceso de inclusión y reconocimiento de la población de recicladores de la ciudad de Bogotá, dentro del sistema de gestión de residuos sólidos, a partir de una revisión documental de actos administrativos, comunicados públicos y artículos de prensa.

Los actores se entienden en este estudio, como grupos de individuos con algún grado de organización e identidad, que interactúan de manera compleja (Olson, 1992; Touraine,

1984 y Crozier y Friedberg, 1977). Su comportamiento no siempre es el mismo ni sigue una lógica homogénea, dada su composición plural y, en ocasiones, cambiante de personas. Desde este punto de partida, la caracterización de un actor y sus intereses podrá tener elementos divergentes e incluso contradictorios, que sin embargo permitirán comprender, al menos parcialmente, el recorrido que se ha emprendido en la política pública para el reconocimiento de los recicladores dentro del sistema de gestión de residuos sólidos de Bogotá.

El proceso de reconocimiento de la población de recicladores de Bogotá, al que este trabajo hace referencia, se delimita en el tiempo a partir del 19 de diciembre de 2011, fecha en que se emite el Auto 275 por parte de la Corte Constitucional, hasta el 31 de diciembre de 2015, fecha de finalización de la administración distrital del Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Petro. El punto de inicio del estudio es una actuación jurídica constitucional, resultado de años de lucha, aún en pie, de la población recicladora por el reconocimiento de sus derechos, en la que se definen parámetros y se imparten ordenes a la UAESP de emprender un proceso de política pública, así como a otros actores se les definen sus roles dentro de este proceso, para reconocer e incluir a esta población dentro del sistema de gestión de residuos sólidos. El punto de finalización está dado, en primer lugar por las posibilidades materiales de este estudio, y en segundo lugar, por ser el final de la primera administración que asumió, por obligación o por convicción, el proceso de política pública, como materialización de los derechos alcanzados por los recicladores en los procesos jurídicos previos.

El análisis documental se ha realizado a partir de la revisión de ciento treinta y tres documentos, emitidos por cincuenta y cinco entidades, en los que se han encontrado treinta y un actores involucrados. Estos actores se han clasificado en principales, secundarios e indirectos, de acuerdo al número de apariciones dentro de la revisión documental y a su relevancia, por las características de sus intereses respecto al proceso. En algunos casos los actores se han agrupado de acuerdo a su afinidad (por ejemplo, UAESP y Alcaldía Mayor de Bogotá, o carreteros y recicladores), tratando de conservar su diferenciación dentro del análisis.

En la tabla 1 se presentan a los actores encontrados y algunas características generales que permiten ubicar el aspecto que se analizará del actor y su clasificación dentro del análisis:

Tabla 1. Actores involucrados en el reconocimiento de la población de recicladores

ACTOR	Carácter	Especificación	Clasificación
Administración Distrital	Público	Interinstitucional, Instituciones y Funcionarios	Principal
CCAJAR Y MINGA	Privado	ONG	Indirecto
CIDH	Público	Internacional	Indirecto
Concejal Orlando Parada	Personaje público	Exfuncionario condenado por corrupción	Indirecto
Concejales	Funcionarios Públicos	Personas específicas, grupo delimitado	Indirecto
Concejo de Bogotá	Público	Corporación	Indirecto
Congresistas	Funcionarios Públicos	Personas específicas, grupo delimitado	Indirecto

ACTOR	Carácter	Especificación	Clasificación
Congreso de la república	Público	Corporación	Indirecto
Consejo de Estado	Público	Corporación	Indirecto
Consejo Superior de la Judicatura	Público	Corporación	Indirecto
Contraloría de Bogotá	Público	Institución	Indirecto
Contraloría General	Público	Institución	Indirecto
Corte Constitucional	Público	Institución	Secundario
CRA	Público	Institución	Secundario
Defensor del pueblo	Funcionario Público	Institución	Indirecto
Emilio Tapia y Manuel Sánchez	Privado	Contratistas investigados por corrupción	Indirecto
ESP de recolección y transporte de residuos	Privado	Institución	Principal
Expertos	Privado	Personas específicas, grupo delimitado	Indirecto
Fiscalía	Público	Institución	Indirecto
Industria	Privado	Sector productivo	Indirecto
Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá	Público	Institución	Indirecto
MADS Y MVCT	Público	Institución	Indirecto
Población de Recicladores	Privado	Organizaciones, Líderes, Independientes y miembros de la cadena de valor (Carreteros, Bodegueros, etc.)	Principal
Presidente de la República	Público	Institución y funcionario	Indirecto
Procuraduría General de la Nación	Público	Institución	Secundario
Red de Veedurías	Privado	Institución y líder	Indirecto
Senador Carlos Baena	Funcionario Público	Funcionario Público	Indirecto
SIC	Público	Institución	Secundario
SSPD	Público	Institución	Indirecto
Tribunal Administrativo de Cundinamarca	Público	Institución	Indirecto
Usuarios	Privado	Grupo indeterminado	Principal
Vicepresidente	Funcionario Público	Institución y persona	Indirecto

1.2.1 Actores principales

Los actores definidos en este numeral son los más relevantes en el proceso de reconocimiento de los recicladores dentro del sistema de gestión de residuos sólidos de la ciudad de Bogotá, por tener intereses directamente relacionados con este proceso y por la recurrencia de su actuación al respecto.

a. Administración Distrital

Este actor agrupa las diferentes entidades del Distrito, teniendo mayor relevancia la UAESP y el Alcalde Mayor de Bogotá, también se incluyen la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá – ESP y su filial Aguas de Bogotá (las cuales cumplen un papel como Empresas prestadoras del servicio de recolección y transporte de residuos sólidos, el cual se aborda más adelante en el literal c), y otras secretarías involucradas.

En repetidas ocasiones los documentos se refieren al *Distrito* como un actor único indeterminado, mientras al mismo tiempo existen referencias a entidades y personas naturales que hacen parte de la administración; por lo cual está caracterización trata de integrar todas estas referencias, entendiendo a la Administración Distrital como un actor que esta dirigido en un mismo sentido, pero que cuenta con particularidades en cada una de sus entidades y de las personas que actúan a su nombre.

A la Alcaldía Mayor de Bogotá, y a las entidades delegadas, les corresponde asegurar que se preste, a los habitantes de Bogotá, de manera eficiente, el servicio público de aseo (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 365 y Congreso de la República, 1994, Artículo 5), es por esto que son los primeros involucrados en el problema en cuestión, pues el servicio de reciclaje está directamente relacionado con el servicio de aseo, particularmente con el servicio de recolección y transporte de residuos sólidos.

El servicio de reciclaje ha sido prestado desde hace cincuenta años de manera informal por parte de los recicladores, en las calles o en las unidades residenciales, haciendo una selección de los materiales potencialmente reciclables, extrayéndolos de las bolsas de residuos residenciales de la ciudad, paralelamente al servicio de recolección y transporte, con destino a la disposición final en el RSDJ, prestado desde 1994 por las empresas privadas (Parra, 2015). Sin embargo, la ciudad nunca ha contado con un servicio general de recolección selectiva, pues si bien existió un proyecto piloto de este servicio en una zona específica y con un grupo limitado de recicladores (Pedraza y Moscoso, 2009), este servicio estuvo en manos de las empresas privadas, con un rendimiento muy limitado haciendo imposible el aprovechamiento de manera formal y eficiente del material potencialmente reciclable de los residuos sólidos domiciliarios por parte de la población de recicladores de Bogotá (Parra, 2015).

En este contexto ha sido necesario una serie de acciones judiciales, por parte de los recicladores, para que la Administración Distrital reciba ordenes y emprenda acciones encaminadas al reconocimiento de su actividad y a la formalización de la misma. Dentro de estas acciones sobresale el proceso que da como resultado la Sentencia de Acción de Tutela T-724 de 2003, que protege los derechos de los recicladores frente a la licitación del servicio aseo del año 2002. Esta sentencia ordena a la Administración Distrital incluir acciones afirmativas dentro de futuras contrataciones, para que la población de recicladores, considerada como marginada, alcance efectivamente los derechos constitucionales a la igualdad y al trabajo (Corte Constitucional, 2003b). Tras reiterados incumplimientos por parte de la Administración, los recicladores continuaron la lucha jurídica logrando que la Corte Constitucional emitiera el Auto 275 de 2011, en el cual se declara sin efectos la licitación 001 de 2011 de la UAESP y se establecen medidas específicas, que dan claridad respecto al tipo de acciones que debe emprender el

Distrito para garantizar el reconocimiento y la inclusión efectiva de los recicladores dentro del sistema de gestión de residuos sólidos. De esta manera la Corte le ordena a la Administración, entre otras, las siguientes medidas:

- Normalizar en el menor tiempo posible la prestación del servicio público de aseo, a través del esquema que estime pertinente, atendiendo las metas a favor de la población de recicladores, bajo el esquema de libre competencia u otro legalmente posible.
- Actualizar el Censo de Recicladores adelantado por la Universidad Javeriana.
- Establecer parámetros para la prestación de los servicios de reciclaje, tratamiento, aprovechamiento e intermediación en el modelo de comercialización de los residuos.
- Establecer horarios y rutas de reciclaje -con participación de las organizaciones de recicladores- que funcionen de manera coordinada con los horarios y rutas de recolección de basuras por parte de los operadores concesionados y su difusión, de forma que los recicladores puedan optimizar la actividad de recolección de material aprovechable, en orden a evitar que compitan con el operador regular.
- La definición y operación de centros de acopio debidamente distribuidos por toda la ciudad a los cuales pueden dirigirse los recicladores y las medidas de precios que regirán la compra e intermediación de los residuos aprovechables (Corte Constitucional, 2011).

La primera administración que debió asumir las ordenes impartidas por la Corte Constitucional, fue la del Alcalde Gustavo Petro. A través de su plan de desarrollo Bogotá Humana, en su eje estratégico *Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua*, establece el programa *Basura Cero*. Los puntos 2 y 3 son los más relevantes respecto al reconocimiento de los recicladores y las ordenes de la Corte:

2. Cultura de reducción de basuras y separación en la fuente. Formar y sensibilizar de 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. Se incluyen intervenciones diferenciadas según tipo de usuario: colegios y universidades, hogares, conjuntos residenciales, negocios y locales comerciales e industrias. Con los medios institucionales y comunitarios se definirá con la ciudadanía el día del buen vecino con el propósito de convocar a los bogotanos y las bogotanas a reciclar y a mejorar sus frentes, fachadas, andenes y entorno barrial.

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 (Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., 2012, p.204).

Enmarcado en este Programa, la UAESP formuló el proyecto de inversión *Gestión integral de residuos sólidos para el Distrito Capital y la región*, en el cual el reciclaje es parte fundamental de una estrategia de aprovechamiento.

Dentro del proyecto de inversión se identifica la necesidad de aprovechar los residuos sólidos en el sitio de disposición final y en la fuente de generación. Así mismo se evidencia la baja ejecución, hasta 2012, de esta actividad respecto a las metas planteadas en los contratos celebrados con las empresas de servicios públicos que realizan la recolección y la administración del relleno.

Frente a esta problemática el proyecto plantea un esquema complejo de metas que incluye componentes socioculturales, tecnológicos, de infraestructura, económicos y financieros para alcanzar el objetivo de un aprovechamiento del 100% de los residuos sólidos reciclables o reutilizables en la ciudad. Dentro de las metas establecidas se encuentra, implementar al 100% las estrategias de inclusión social establecidas para la población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad (UAESP, 2012).

Específicamente, frente al planteamiento de la Corte Constitucional, en cumplimiento del Auto 275 de 2011, la UAESP formuló el Esquema de metas a cumplir para la inclusión de la población recicladora en la gestión pública de los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá D. C., el cual ubica a esta población, a través de sus organizaciones debidamente autorizadas, en el centro de la operación y administración del sistema de aprovechamiento de residuos sólidos, contemplando la operación a través de rutas de recolección organizadas, centros de acopio que interactúen con la industria recicladora y parques de reciclaje que desarrollen el reciclaje con innovación e interactúen con la industria demandante de materia prima (UAESP, 2012a).

Desde el Plan Distrital de Desarrollo, el proyecto de inversión y el esquema de metas establecido, se formula una política pública que responde, de manera compleja a una problemática de manejo de residuos sólidos y de inclusión social de la población que de oficio ha aportado a la solución de esta problemática,

generándoles condiciones favorables y al mismo tiempo asignándoles grandes responsabilidades dentro del sistema, con el propósito de conducir al fortalecimiento de su estructura organizativa y de constituir las organizaciones de recicladores en empresas capaces de competir en el mercado y de prestar eficientemente un servicio, superando las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentra esta población y consolidando un esquema de manejo sostenible de los residuos sólidos de la ciudad.

En diciembre de 2012, ante la terminación de los contratos para la prestación del servicio de aseo con las empresas privadas, el Distrito planteó la necesidad de que este servicio fuera prestado por una empresa pública bajo el control de la Administración Distrital, alegando la imposibilidad de cumplir con el Auto 275 de 2011 y el Plan de Inclusión en el régimen de libre competencia; mientras que la prestación del servicio por parte de la empresa pública, permitiría un mayor control operativo y financiero, que daría lugar a la coordinación de las operaciones con los recicladores, para lograr un mayor aprovechamiento y posibilitar la remuneración del trabajo de recolección y transporte de los residuos reciclables, realizado por esta población (PGN, 2012).

Frente a esta postura, la PGN y la CRA manifestaron al Distrito las implicaciones legales y disciplinarias, pues se podría constituir en una actuación en contra de la libre competencia, establecida para el sistema económico en Colombia y particularmente para el régimen de prestación de servicios públicos de acuerdo a lo establecido en el artículo 367 de la Constitución Política y el artículo 6 de la Ley 142 de 1994 (PGN, 2012). Sin embargo la UAESP estableció un contrato con la EAAB para la prestación del servicio en el 80% de la ciudad (el 20% restante se siguió prestando por parte de una empresa privada). A su vez, el Alcalde Mayor emitió el 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.”

El Decreto 564 de 2012, ordena a la UAESP, continuar con los trámites tendientes a la celebración mediante licitación pública de los contratos de concesión; desarrollar las actividades necesarias para que se cumpla el programa de separación en la fuente, por parte de los usuarios y la presentación de los residuos de forma tal, que aquellos aprovechables puedan ser recolectados de manera separada, en las rutas especiales organizadas para tal fin, operadas individualmente por recicladores de oficio o por sus organizaciones; organizar la verificación de las rutas de recolección selectiva que cumplen los recicladores de oficio; realizar las operaciones técnicas y administrativas necesarias para cumplir con el Plan de Inclusión de la Población Recicladora; encargarse de la organización de la cadena de aprovechamiento prevista en el Plan de Inclusión; y

pagar a la población recicladora, de la tarifa de aseo, la remuneración de la recolección y el transporte de los materiales potencialmente reciclables.

Así mismo, ordena a las demás entidades del Distrito prestar, dentro de sus atribuciones legales, la colaboración y apoyo necesario para cumplir con estos propósitos; y a las empresas prestadoras del servicio de aseo realizar las acciones necesarias para que, con cargo a la tarifa, en forma progresiva se remunere a los recicladores por su actividad y desarrollar las actividades necesarias para que se cumpla el programa de separación en la fuente, por parte de los usuarios y la presentación de los residuos de forma tal, que aquellos aprovechables puedan ser recolectados de manera separada.

Esto entonces implicó, para los usuarios, la obligación de presentar los residuos para su recolección de manera separada; en bolsas negras, el material ordinario no reciclable y en bolsas blancas, el material reciclable. A su vez para los recicladores, la posibilidad de recibir, de la tarifa de aseo pagada por los usuarios, el pago por su actividad de recolección y transporte de los materiales potencialmente reciclables, así como la posibilidad de ejercer su labor en mejores condiciones y de acceder a mayor cantidad de material gracias a la presentación de residuos de manera separada por parte de los usuarios.

Otro avance importante en el reconocimiento de los derechos de los recicladores y las acciones afirmativas para la superación de su vulnerabilidad, además del reconocimiento de los derechos de los animales, fue la sustitución de los vehículos de tracción animal, que emprendió el Distrito a partir del Decreto 40 de 2013, el cual permitió a los propietarios de estos vehículos sustituirlos por un vehículo automotor, por dinero para un plan de negocio o para adquisición o mejora de vivienda.

La UAESP avanzó, a través de la resolución 61 de 2013, con el ánimo de determinar la población beneficiaria de las acciones afirmativas y así posibilitar la remuneración de su servicio y el fortalecimiento de su organización, con la creación del Registro Único de Recicladores de Oficio -RURO-, el Registro Único de Organizaciones de Recicladores -RUOR- y estableció los criterios para la configuración de organizaciones de recicladores de oficio como organizaciones de recicladores habilitadas.

De esta forma pudo dar inicio al reconocimiento, de manera bimestral, a los recicladores por la cantidad de kilogramos recolectados y transportados por cada reciclador y su valor en pesos. Ordenándoles a estos, pesar el material potencialmente reciclable en los puntos de pesaje públicos y privados para poder recibir la remuneración, dando prioridad a los recicladores que reportan los residuos recolectados a través de organizaciones, con el requisito de que los dueños de las bodegas donde se realiza el pesaje hicieran constar por escrito, bajo la gravedad de juramento, la veracidad de la información del pesaje y

contratando con la EAAB el manejo de los recursos recaudados por servicio de aseo, y el pago a los recicladores por sus servicios (Contrato Interadministrativo 017 de 2012), exigiéndoles a éstos su bancarización para poder efectuar el pago, bien sea individualmente o a la respectiva organización.

Es necesario aclarar que este avance se ha dado en el marco de un esquema provisional, que el definitivo está sujeto a la nueva metodología tarifaria emitida posteriormente por la CRA, pero que en el momento el ente regulador conceptuó afirmativamente la posibilidad de remunerar a los recicladores dentro del marco tarifario anterior. La dificultad con este marco es que permitía una remuneración por la actividad de reciclaje de hasta el 20 % de lo recaudado en la tarifa, por tanto rápidamente los recicladores alcanzarían este nivel y no habría posibilidad de seguir remunerando su trabajo de allí en adelante (Gómez, 2014)

Otro frente de acción que emprende el Distrito en este sentido es la regularización de las bodegas que funcionan como centros de pesaje, acopio, comercialización y preprocesamiento de materiales. Desde el decreto 456 de 2010, que será modificado por el Decreto 113 de 2013, a las bodegas se les empieza a exigir el cumplimiento de las normas urbanísticas y el trámite de permisos frente a la UAESP y otras entidades, con el propósito de mantener el control de los lugares donde es posible establecer la remuneración a los recicladores. Estas normas además de establecer este control, terminan por constituirse en un obstáculo para la población de recicladores, pues la dificultad del cumplimiento de sus exigencias pone en riesgo el funcionamiento y en algunos casos de hecho llevan al cierre de las bodegas, las cuales son fundamentales en la comercialización del material recolectado por los recicladores.

Así empieza a configurarse una estructura normativa por parte del Distrito que pretende organizar y reconocer, al menos provisionalmente la actividad ejercida por los recicladores. Se les imponen a estos también obligaciones, es su responsabilidad la recolección del material aprovechable conservando el área limpia, evitando la rotura de bolsas y la dispersión de residuos; así mismo armonizar rutas, frecuencias y horarios con los que haya establecido el operador de recolección de residuos sólidos ordinarios; adicionalmente deben reportar material y pesarlo en las bodegas mínimo veinticuatro veces cada seis meses. El incumplimiento de estos requisitos o cualquier práctica fraudulenta o ilícita en el pesaje del material, implicaría el retiro del reciclador del RURO y por tanto del programa de reciclaje y de las acciones afirmativas por parte del gobierno (UAESP, 2014). Igualmente se establece para los usuarios la obligación de presentar los residuos aprovechables con una antelación no mayor a tres horas y no menor a una hora respecta al horario establecido por el operador para la recolección.

En este sentido la estructura institucional empieza a desplegar una serie de acciones que contribuyan a este proceso, en un trabajo conjunto con la ciudadanía y la población recicladora, alrededor de lo reglamentado, y específicamente en lo que se refiere al comparendo ambiental, el cual fue adaptado (pues en principio era contraproducente por prohibirle a los recicladores abrir las bolsas o recipientes que contengan los residuos presentados por los usuarios) para favorecer la situación de los recicladores. La UAESP está designada para diseñar y determinar las tareas de servicio social que imponga la autoridad competente, las Secretarías de Gobierno y Movilidad se encargan de llevar estadísticas, en medio digital, en las que se pueda evaluar la gestión del Gobierno Distrital y de las entidades garantes de la protección del medio ambiente, así como, la participación comunitaria en pro del acertado manejo de los residuos sólidos; la Secretaría de Ambiente debe realizar y adelantar las actividades de educación ambiental y de servicio social impuestas en el comparendo; a la Secretaría de Educación le corresponde implementar programas de capacitación que incentiven en los estudiantes de los colegios distritales la gestión adecuada de residuos sólidos y escombros. Todas estas deben contribuir a divulgar y promover normas relacionadas con el adecuado manejo de residuos sólidos y escombros y prevenir los comportamientos previstos en el comparendo ambiental (Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., 2014).

Esta serie de acciones, y particularmente el haber contratado el servicio de aseo con una empresa pública y no con las privadas, desataron unas reacciones por parte de las empresas y de organismos de control y vigilancia, en defensa del libre mercado en el negocio de las basuras. Estas acciones impusieron obstáculos a la gestión de la Administración Distrital, tan grandes como la misma destitución del Alcalde, elegido popularmente, dificultando el avance en el cumplimiento de estas metas, en las que si bien se pueden encontrar irregularidades en su ejecución, desde el punto de vista jurídico en el que prima la libre competencia, el control disciplinario hizo evidente su búsqueda de la primacía del interés económico de grandes empresas, por encima de los derechos fundamentales de la población recicladora (este asunto se abordará en mayor detalle posteriormente).

En su accionar el Distrito mostró siempre un interés por cumplir con las ordenes de la Corte Constitucional y por favorecer las condiciones de vida de la población de recicladores, sin embargo también estuvieron en juego intereses políticos del Alcalde que lo llevaron a enfrentar el poder económico de sus opositores involucrados en el negocio de la basura (Laverde, 2013), produciendo decisiones precipitadas, que resultaron en presuntas irregularidades (SIC, 2014; PGN, 2013), obstaculizando todo el proceso y en consecuencia, conduciendo al incumplimiento de muchas de las metas de inclusión, reconocimiento y organización de la población recicladora, permaneciendo en un estado de provisionalidad por más de tres años, sin implementar un proyecto de separación

eficaz, sin proveer la infraestructura necesaria para una recolección más eficiente ni para un mayor desarrollo de la economía del reciclaje en la ciudad en manos de los recicladores.

b. Población de recicladores

La población de recicladores recibe diferentes denominaciones, en ocasiones de manera indiscriminada y en otras con una intención conceptualmente definida. Así mismo existen diferentes roles y formas que han adquirido a lo largo del proceso, pero que a grandes rasgos comparten los mismos intereses. Es posible identificar recicladores independientes, carreteros, líderes de recicladores, organizaciones de recicladores de primer y de segundo nivel, Organizaciones de Recicladores Habilitadas y Organizaciones de Recicladores Autorizadas –ORAS-. Aquí incluiremos también a los bodegueros por hacer parte de la *cadena de valor* del reciclaje, compartiendo algunos intereses con la población de recicladores.

La lucha de los recicladores por el mejoramiento de sus condiciones de vida y por su reconocimiento dentro del sistema de gestión de residuos sólidos de la ciudad se remonta a la década de 1980. Caracterizados por la exclusión, han ejercido su labor de manera marginal e informal, paralela al servicio de recolección y transporte de residuos con destino a la disposición final en el RSDJ. Su actividad se vio amenazada por la competencia con los operarios de la EDIS, cuestión superada tras la liquidación de la Empresa, momento en el que continuaron desarrollando su trabajo de manera marginal, mientras las empresas privadas desarrollaron su gran negocio de la basura (Parra, 2015). Así transcurrió aproximadamente una década, en la que el conflicto de los recicladores con el sistema de gestión de residuos de la ciudad, no se hizo manifiesto.

Fue hasta el año 2002 en que empezaron a aflorar intereses empresariales en el negocio del reciclaje en la ciudad, acompañados de las normativas necesarias para privar a los recicladores del acceso a los residuos, frente a lo cual las organizaciones de recicladores, principalmente la ARB, ejercieron una fuerte oposición, dando una lucha por vías jurídicas, reclamando el reconocimiento de sus derechos, como efectivamente lo han logrado en más de veinte años de lucha (Parra, 2015).

Tras el reconocimiento de sus derechos en las diferentes instancias judiciales, el problema actual se centra en la materialización de éstos a través la política pública de gestión de residuos sólidos de la ciudad de Bogotá y más específicamente en su inclusión y reconocimiento dentro del componente de aprovechamiento.

Tras su victoria, reiterada a través del Auto 275 de 2011, la población de recicladores encuentra en la Administración Distrital, posiblemente por primera vez, un aliado en el Alcalde Mayor. Se formula el esquema de metas o plan de

inclusión solicitado por la Corte, se formula el proyecto de inversión, y se emite el Decreto 564 para iniciar la operación del servicio de aseo bajo un nuevo esquema que reconoce e incluye a los recicladores y se empiezan a ejecutar por parte del Distrito las diferentes acciones que ya han sido mencionadas.

Como consecuencia de las diferentes actuaciones de la Corte, las normativas que regulan el servicio de aseo a nivel nacional, empiezan a adaptarse reconociendo la labor de los recicladores de manera tendiente a su inclusión en los sistemas de gestión de residuos sólidos del país (Decreto 2981 de 2013).

Sin embargo muchas de las medidas implementadas o formuladas, resultaron desfavorables a la población recicladora, razón por la cual han permanecido conflictos y tensiones con la Administración. Casos como la propuesta de utilización de contenedores para el almacenamiento de los residuos, los requisitos impuestos a las bodegas, los requisitos para recibir habilitación y autorización de las organizaciones, la organización de rutas de recolección, el sistema de pesaje y pago por el material recolectado y transportado, la aplicación del comparendo ambiental, las cifras manejadas respecto a la población y su trabajo y la falta de avance hacia un modelo consolidado de aprovechamiento, han sido motivo de la confrontación por parte de los recicladores con la Administración.

Ante estas situaciones se constituyó un Pacto Colectivo Gremial Reciclador que agrupa a siete organizaciones de segundo nivel, mediante el cual se han fijado objetivos en común por la defensa de los intereses de la población (ACL, 2011). La prestación del servicio por parte de una empresa pública fue uno de los primeros conflictos en la ejecución por parte de la Administración, pues, más allá de que la empresa sea pública o privada, lo fundamental es que se garantice el acceso al material reciclable que se encuentra en los residuos y no que una empresa disponga de ellos, pues es el sustento de la población (Padilla, 2013).

En este sentido, los recicladores solicitaron al Distrito que mantenga en pie toda la *cadena de valor* conformada por veintiún mil recicladores, mil seiscientas bodegas y cinco mil trabajadores de las bodegas, que no existan zonas exclusivas de reciclaje ni operadores autorizados que desplacen a los Recicladores de sus rutas y fuentes, que no se aplique el comparendo ambiental por el ejercicio del reciclaje y que el proceso de formulación e implementación de la política sea concertado de cara a la ciudad para facilitar y asegurar la transparencia de las políticas y el beneficio general del gremio y la ciudad.

Así mismo se han opuesto a implementar la utilización de contenedores, pues restringiría el acceso al material y la ausencia de procesos pedagógico dirigidos a la separación en la fuente, resultaría en el cruce de materiales, su contaminación y la pérdida de valor de los mismo o la generación de una alta ineficiencia en su trabajo.

Han pedido modificar la reglamentación respecto a los tramites, autorizaciones y requisitos que deben cumplir las bodegas, pues los exigidos en su momento ponían en riesgo inminente la operación de las mismas, restringiendo el acceso de gran parte de la población a la comercialización del material, además de generar una competencia desleal con la apertura de nuevas bodegas. También solicitaron modificar el esquema de acceso al servicio de pesaje y reporte de materiales, dado que impide un pago justo, oportuno y a todos los recicladores (Corte Constitucional, 2014).

Mientras la UAESP plantea un avance en la inclusión de un 51%, dado que cinco mil recicladores trabajan con el Distrito y que se han invertido \$3.000.000.000 para reconocer su trabajo, dando como resultado que cada día son recuperadas por los recicladores cuarenta toneladas de las cinco mil que produce la ciudad; Nohra Padilla, líder de la ARB, sostiene que hay imprecisión en estas cifras, pues hay diez y siete mil recicladores y la recolección diaria realizada por el gremio corresponde a mil cuatrocientas toneladas. Desde su punto de vista, se ha tratado de mantener desconocido el efecto del reciclaje para no hacer las gestiones que se necesitan, lo cual coincide con que se siga operando hoy en día bajo un esquema provisional. En este sentido sería inminente una crisis en el sistema de disposición final por exceso de la capacidad del relleno sanitario, si no se avanza en la implementación de un esquema operativo que permita la organización empresarial de los recicladores, que tenga mayor separación en la fuente y permita recuperar más material reciclable (Caracol.com, 2015).

Ha habido también puntos en común y la población recicladora se ha manifestado, en repetidas ocasiones, en defensa de la administración (2012-2015), ante las acciones que amenazan sus logros, por parte las empresas privadas y de los entes de control y vigilancia que la han sancionado por este motivo.

Los recicladores han manifestado su inconformismo y su preocupación por la sanción impuesta por la SIC a las diferentes entidades y funcionarios del Distrito, debido a la implementación del esquema provisional de operación en manos de la empresa pública de aseo, por considerar que esto restringe el proceso de inclusión que se venía desarrollando en la ciudad (ANR, 2014), lo cual resulto en la suspensión provisional de la orden de la SIC de instaurar un régimen de libre competencia en la ciudad (Corte Constitucional, 2015). Así mismo, respaldaron políticamente a Gustavo Petro en su defensa frente a la destitución por parte de la Procuraduría, en sus procesos de movilización ciudadana y en sus acciones judiciales a nivel nacional e internacional.

Más allá del proceso operativo y todo sus escollos, el gremio reciclador muestra una conciencia política y ambiental muy clara, que ve en su trabajo y su historia una alternativa a la crisis civilizatoria actual, a través de su trabajo organizado

inscrito en el cooperativismo, pero entiende que para ello es necesaria una transformación del Estado y de la sociedad a favor de estas formas de trabajo no explotadoras, y a favor de otras formas de entender y relacionarse con los ecosistemas.

Dijo Nohra Padilla tras recibir el premio de la Fundación Goldman:

“Hoy este premio le esta diciendo al mundo de los poderosos que hay otra forma de hacer las cosas y que se hacen desde abajo, desde la bolsa de la basura, metidos con cuerpo y alma en las basuras de la sociedad, que otra tecnología existe y es nuestra tecnología social, que hemos encontrado la solución, que cada habitante tiene en sus manos la soberanía de manejar sus residuos, si es que quiere producirlos y que hay casi 20 millones de profesionales dispuestos a limpiar lo que otros hacen para conservar la vida de todos y todas. Este premio y los otros premios que se han otorgado le están diciendo a la sociedad que somos los dueños de nuestros destinos y que somos dignos, que podemos generar comida con base en que los residuos orgánicos se queden en cada localidad ayudando a la tierra a producirla nuevamente, para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, que otras energías existen, que no todo vale para extraer los recursos de la madre tierra, que en medio de la devastación se puede crear vida nuevamente, que las grandes moles de contaminación pueden ser paradas, que es posible exigir justicia ambiental” (Padilla, 2013a).

El movimiento reciclador muestra claridad en sus intereses por superar la vulnerabilidad, la exclusión a la que han sido sometidos históricamente y es muy lúcido al exigir las transformaciones por parte del Estado y de la sociedad a su favor, para lograr el bienestar, no solo de los recicladores sino de la sociedad y de las demás formas de vida en el planeta. Así ha luchado por sus intereses, ha apoyado las transformaciones que los benefician, ha exigido mayores cambios por parte del Estado y se ha opuesto a las medidas que le son desfavorables, mostrando autonomía respecto de cualquier movimiento político e interés económico.

Así mismo, fue claro su planteamiento en la Asamblea General del Trabajo en el año 2013, hablando del papel del reciclaje como uno de los más representativos dentro del trabajo “verde” o que posibilita el desarrollo sostenible:

“En el Comité de Desarrollo Sostenible de la OIT estamos para reivindicar nuestra condición de compañeros trabajadores, y no empleados, para buscar el reconocimiento y la concreción de:

Reconocer que los recicladores han contribuido sustancialmente por ocho décadas para el desarrollo sostenible; cambiar las condiciones actuales de trabajadores miserables a trabajadores decentes cooperativizados y auto

organizados; fortalecer la tecnología social, que efectivamente combata las emisiones de gases de efecto invernadero, conserva recursos naturales, energía y mitiga el cambio climático; financiar la infraestructura necesaria por parte de los gobiernos en el sector verde para mejorar y potenciar el trabajo en el sector; promover y concretar la justicia hacia el sector para obtener tanto la remuneración por ejercicio del trabajo con marco en los sistemas de aseo público, las compensaciones ambientales y las rentas por la venta de materias primas recuperadas a un precio justo; asegurar la transición justa en cada país para los recicladores que contengan pisos de protección social, seguridad y salud ocupacional, y su participación activa en la toma de decisiones” (Padilla, 2013).

Sin embargo, el movimiento reciclador no es monolítico, tiene múltiples componentes y diferentes interés, por tal razón lo planteado anteriormente puede decirse del movimiento que ha sobresalido y liderado las victorias jurídicas y que agrupa al conglomerado más grande de recicladores de Bogotá. Sin embargo existen divisiones y conflictos, dentro de lo que podría llamarse el gremio reciclador, generando rupturas en el pasado, cuando surgieron muchas organizaciones *de papel* para adueñarse de los beneficios y cumplir con requisitos de anteriores licitaciones, o que aún siendo auténticas organizaciones de recicladores de base, emprendieron alianzas con empresas privadas para poder participar en los contratos con el Estado y recibir algún porcentaje mínimo de las ganancias (Parra, 2015), sin considerar la causa profunda y el significado que se ha configurado históricamente alrededor de los recicladores.

Existen deficiencias en su organización y por tanto en sus actuaciones, generadas por un complejo entramado de razones que van desde, como diría Parra (2015), el “individualismo, la inmediatez y la competencia –aspectos propios de esta labor–”, hasta la negligencia del Estado en las medidas necesarias para la ejecución de las acciones afirmativas que permitan la superación de esta condición y posibiliten una organización empresarial solidaria. Pasando por la limitación en una comunicación clara y creativa para llegar a los usuarios, primeros responsables de los residuos y base de la solución al problema. No ha existido un pragmatismo suficiente que permita aprovechar las estructuras existentes a su favor, tal es el caso de la oposición radical al trabajo con la empresa pública y la utilización de contenedores, que si bien restringiría el acceso en las calles al material, posiblemente traería mayores beneficios por su alta capacidad de recolección y transporte, que habrían podido mejorar el ingreso de las organizaciones y abrir la posibilidad a negociar algunas condiciones en temporalidad de la operación por parte de la empresa e incluso de la propiedad de la infraestructura, si no hubiera prevalecido un posición férrea, apegada a que únicamente los recicladores, accediendo a las bolsas, en sus zonas y en sus rutas pueden realizar la recolección y el transporte de los residuos reciclables.

c. Empresas prestadoras del servicio de recolección y transporte de residuos sólidos

Estas son Empresas de Servicios Públicos que reciben un beneficio económico por su labor y que han prestado este servicio tradicionalmente con destino a la disposición final de residuos en el Relleno Sanitario Doña Juana. Existen empresas privadas y una empresa industrial y comercial del Estado que han prestado este servicio en la ciudad. Es importante aclarar que en este estudio, si bien se aborda el Sistema Integral de Gestión de Residuos Sólidos, se hace referencia particularmente, por ser de mayor relevancia para el asunto que aquí se trata, al servicio de recolección y transporte de residuos sólidos domiciliarios, por tanto, en este literal, a las empresas que prestan este servicio.

Desde 1994, año en que se liquida la EDIS, han prestado el servicio público de aseo, en su componente de RBL y servicios complementarios, el Consorcio Aseo Capital S.A., Aseo Técnico de la Sabana S.A. ATESA, Limpieza Metropolitana S.A. LIME y Ciudad Limpia Bogotá S.A., bajo un modelo de contratación de competencia *por el mercado*, es decir, participando en una licitación para poder prestar el servicio en Áreas de Servicio Exclusivo (ASEs), modelo contemplado en la Ley 142 de 1994 y su correspondiente reglamentación, según la cual, es posible plantear que el modelo económico del servicio de aseo en Colombia, está orientado a la disposición a cielo abierto o al enterramiento de los residuos en rellenos sanitarios, operados por agentes privados que reciben ganancias, en un mercado de libertad regulada, que les permite fijar tarifas, bajo un límite máximo, de acuerdo a la cantidad de residuos recolectados y a la distancia respecto al sitio de disposición. Es decir que el incentivo económico está dado, para estas empresas, a favor de la mayor producción y disposición de residuos. Es esto lo que en este estudio se ha denominado el negocio de la basura.

El aprovechamiento ha sido una actividad no muy atractiva para estas empresas, por no contar con los suficientes incentivos económicos respecto a las utilidades que representa la disposición en relleno sanitario. Sin embargo, ante la presión de los recicladores hacia el Estado de incluir este componente formalmente dentro del servicio público de aseo, las administraciones municipales y las empresas de aseo han respondido, en un limitado cumplimiento a la normatividad, con un negocio de pocos resultados en cuanto al aprovechamiento de materiales y que mantiene la exclusión de los recicladores a favor del negocio de estas empresas.

Estas empresas mantienen una lógica, respaldada por la autoridad regulatoria, de que sea el precio el que determine la viabilidad de esta actividad y que sea financiado por la tarifa recaudada a los usuarios, manteniendo unos estímulos económicos que promuevan la participación de este gremio en el aprovechamiento (Navia y Gómez, 2012). Todos estos instrumentos económicos del supuesto libre mercado que nos han conducido a la crisis de rellenos

sanitarios que enfrenta nuestro país, y al arrasamiento ecosistémico y cultural que esto implica, son los que plantea el gremio de las empresas de aseo como supuestos mecanismos eficaces para lograr un manejo ambientalmente responsable de los residuos que sea capaz de cuidar los ecosistemas e incluir socialmente a poblaciones vulnerables.

A finales del año 2012, el Alcalde Mayor de Bogotá expide el Decreto 564, con el fin de establecer un modelo transitorio que permitiera cumplir con las ordenes de la Corte Constitucional, relacionadas con la inclusión de los recicladores y el reconocimiento de su trabajo. Bajo este esquema la UAESP contrata a la EAAB para la prestación de este servicio en el 80% de la ciudad. En el 20% restante de la ciudad el servicio lo siguió prestando una empresa privada. Posteriormente la EAAB contrató directamente a estas empresas para realizar la operación de este servicio en aproximadamente el 50% de la ciudad. Siendo subcontratistas del servicio, a través de la EAAB, es esta última quien fija el valor a pagar, no en una libertad tarifaria, sino de acuerdo a lo establecido en el correspondiente contrato.

Estas condiciones, sin las cuales, según el Distrito, sería imposible cumplir con las ordenes de la Corte (PGN, 2012), resultaron financieramente desfavorables, respecto a las anteriores, para las empresas privadas de servicios públicos en cuestión. Frente a esta situación, y valiéndose de la legislación vigente, las empresas presentaron una denuncia ante la SIC, por considerar que las entidades del Distrito involucradas y sus directivos, incurrieron en prácticas restrictivas de la libre competencia en el mercado de prestación del servicio de aseo en Bogotá (SIC, 2014).

Dicho proceso encontraría válida la petición de las empresas, dando como resultado una multa en contra de los denunciados y la orden al Distrito de desmontar el esquema transitorio y volver al régimen de libre competencia en la prestación del servicios de aseo en la ciudad.

Existen versiones de la realización de un complot, de una concertación entre las empresas privadas de basuras, con servidores públicos y allegados a los organismos de control, para generar un caos en la prestación del servicio de aseo en la ciudad, tras la entrada en vigencia del esquema transitorio, mediante el desistimiento en la prorroga de algunos contratos para la prestación del servicio, la no puesta en servicio de los vehículos para la recolección y su deterioro intencional para dejarlos fuera de funcionamiento (Laverde, 2013; El Espectador, 2014).

Sea cierto o no lo enunciado en el párrafo anterior, en este panorama se hace visible que las empresas de aseo encuentran amenazado su negocio de la basura por el reconocimiento del trabajo de los recicladores y por la implementación de una política de aprovechamiento, que de acuerdo a las distintas providencias constitucionales, es una actividad que solo puede ser ejercida por la población

recicladora. Así, han tratado de proteger sus intereses económicos, respaldados por la normatividad actual y encontrando asiento en las entidades de vigilancia y control.

d. Usuarios del servicio de recolección y transporte de residuos sólidos

Aquí, como en el literal anterior y por las mismas razones, es necesario aclarar que se hace referencia a los usuarios del servicio de recolección y transporte de residuos sólidos domiciliarios. Los usuarios del servicio público de aseo, son también consumidores de bienes y servicios. Su comportamiento como consumidores está directamente relacionado (aunque tiene características e intereses diferentes) con su comportamiento como usuarios del servicio.

Los usuarios del servicio cuentan, en la Confederación Colombiana de Consumidores, con un Departamento de Servicios Públicos, del cual no se ha encontrado ninguna intervención respecto al problema en cuestión.

Por su parte, la Red de Veedurías Ciudadanas, a través de su Presidente Pablo Bustos, presentó quejas y denuncias ante entidades de control y de investigación, en contra de funcionarios de la administración a lo largo de la implementación del nuevo esquema de aseo, por un lado debido a un presunto detrimento patrimonial durante la contratación de los vehículos compactadores (El Universal, 2013) y por otro lado ante la PGN, “puso de presente la posible responsabilidad penal y disciplinaria de algunos servidores públicos por el tema relacionado con la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá” (PGN, 2013), pues según él:

“la decisión del Alcalde de proteger el control público de la recolección de basuras fue políticamente acertada, pero frágil jurídicamente. El asunto fue que cuando nosotros presentamos la queja encontramos algunas dificultades en la forma de transitar, digamos, jurídicamente los procedimientos que permitían asumir el control ante una grave crisis del problema de las basuras en términos de calidad, tarifas, oportunidad y del proceso contractual. No fue lo suficientemente claro. Esto nos dejó la idea de que había una serie de irregularidades, sobre todo en el proceso de implementación, porque consideramos que la firma Aseo Capital y la Empresa de Acueducto incurrieron en irregularidades” (Ortíz, 2013).

Posteriormente también presentó una denuncia en contra de las empresas privadas de aseo por su presunta participación en los delitos de contaminación ambiental, estafa agravada y concierto para delinquir. La cual tiene fundamento en las declaraciones entregadas por Emilio Tapia, acerca del complot para sacar al Alcalde de Bogotá de su cargo (RedVer, 2013).

Estas actuaciones no permiten determinar una posición o un interés claro de la Red de Veedurías Ciudadanas frente al proceso de inclusión y reconocimiento de los recicladores, solo evidencia una gestión en procura del buen uso de los recursos públicos en general.

Además de estas instancias, los usuarios carecen de cualquier otra organización y lo que permiten ver la cifras, es que han permanecido indiferentes en su comportamiento, que no se ha modificado sustancialmente en el manejo de los residuos, principalmente en la separación en la fuente, que es su responsabilidad fundamental.

Según la UAESP en 2011 se producían en promedio 6.414 toneladas diarias de residuos, en 2012, se redujo esa generación diaria a 6.325 toneladas (1%), pero en el 2013 volvió a incrementarse la producción de residuos a 6.527 toneladas diarias. De esta cantidad de residuos, la UAESP estima que unas 1.505 toneladas diarias son aprovechables. Sin embargo, los recicladores que están en el plan de inclusión, en el 2014, solo llevaron a las bodegas 237 toneladas de material, es decir, casi el 16 por ciento del material aprovechable (3% del total) (Gómez, 2014). En contraste con estas cifras, según el Estudio nacional del reciclaje y los recicladores, en 2011 los recicladores recuperaban el 9% de los residuos sólidos de la ciudad, correspondiente a 1.200 toneladas (ACL, 2011). Según Nohra Padilla, en 2015 los recicladores recuperaron 1.400 toneladas diarias (Caracol.com, 2015), lo cual equivaldría a un 21% del total de residuos. Es decir que habría máximo un incremento de dos puntos porcentuales, de 2011 a 2015, del material recuperado respecto a los residuos generados.

La ausencia de un incremento significativo en el material recuperado de los residuos, si bien es atribuible a deficiencias del gobierno en la implementación de la política pública o de la organización eficaz de los recicladores en la prestación de su servicio, evidencia una indiferencia de los usuarios y un déficit de separación en la fuente. Muestra una cultura de comodidad y despreocupación frente a los impactos generados por el manejo de los residuos. Este comportamiento puede ser consecuencia de deficiencias en el sistema educativo y de comunicación social, que no logran tener un impacto en la conciencia respecto a la responsabilidad social y ambiental de las acciones ciudadanas; también puede ser consecuencia de insuficiencia de incentivos económicos a la separación en la fuente y a de un sistema de medición que permita individualizar la generación de residuos.

Así mismo, el incremento en la generación de residuos sólidos totales, evidencia una irresponsabilidad en el consumo, sin ninguna consideración por la depredación generada a raíz de la apropiación de los elementos de la naturaleza. Esta comportamiento de los consumidores de bienes y servicios muestra una limitación en las preferencias de los consumidores, restringida a temas de precio

y calidad, dejando de lado elementos como el diseño, el material y sus posibilidades de reutilización y reciclaje, así como la procedencia de los materiales utilizados en su fabricación (MADS, 2015).

1.2.2 Actores secundarios

Los actores aquí caracterizados son aquellos que, a pesar de que sus intereses no se ven directamente involucrados en el proceso de reconocimiento de la población de recicladores dentro del sistema de gestión de residuos de Bogotá, su actuación ha sido muy recurrente y relevante, afectando el proceso y, en algunos casos, favoreciendo intereses de alguno de los actores principales.

a. Corte Constitucional

Desde la Sentencia de Constitucionalidad C – 741 del año 2003, la Corte Constitucional ha jugado un papel fundamental, manteniendo una línea jurisprudencial en la defensa de los derechos de la población de recicladores de Bogotá y del país. La actuación de la Corte ha transcurrido desde el hecho de abrir la posibilidad legal a la prestación del servicio público de aseo en todos los municipios del país por parte de las organizaciones de recicladores bajo la figura de “organizaciones autorizadas”, y establecer la exigencia de implementar acciones afirmativas que garantizaran el goce efectivo de sus derechos (Sentencia T-724-03), pasando por el control de la normatividad y las actuaciones administrativas que afecten sus derechos, como la suspensión de licitaciones, hasta la exigencia de acciones específicas que incluyan el componente de aprovechamiento, en beneficio económico y social de la población de recicladores, dentro del sistema de gestión de residuos sólidos de Bogotá.

Es necesario aclarar que las decisiones de la Corte siempre se han dado en respuesta de las demandas de los recicladores y no de manera espontánea. Es decir, que si bien en su actuación es fundamental el concepto y la voluntad del juez, los derechos alcanzados judicialmente son más una consecuencia de la organización y la lucha de los recicladores.

En el año 2011 se dio la apertura del proceso de licitación para contratar la prestación del servicio de recolección de residuos domiciliarios en Bogotá, la cual exigió a los proponentes contar con participación accionaria de organizaciones de recicladores, sin embargo dicha participación no fue definida de manera exacta, dando lugar a la participación de organizaciones “de papel” y en un porcentaje mínimo, llegando en algunos casos al 0,1% o el 0,5% (Parra, 2015). Esta situación fue demandada por la ARB, como un desacato a lo ordenado en las sentencias T-724 y T-291, pues en realidad no constituían acciones efectivas para el goce de los derechos de la población recicladora y la necesaria superación de su condición de marginalidad.

Como consecuencia la Corte Constitucional emitió el Auto 275 de 2011, suspendiendo la licitación que se encontraba en curso, aportando una visión ambiental a la jurisprudencia y exigiendo a las autoridades una serie de acciones concretas, medibles en el corto plazo, que permitieran la inclusión de la población de recicladores dentro del sistema de gestión de residuos, y por tanto, la remuneración de sus actividades de aprovechamiento.

En este Auto la Corte ordenó al Distrito

“definir 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, de forma que estos componentes sean manejados íntegramente por las organizaciones de recicladores que entren en proceso de regularización” (Corte Constitucional, 2011).

Así mismo, con el objetivo de cumplir lo anterior, ordenó desarrollar procesos que permitieran la separación de residuos en la fuente por parte de todos los usuarios del servicio en la ciudad. Ordenó a la UAESP actualizar el Censo de Recicladores adelantado por la Universidad Javeriana,

“establecer horarios y rutas de reciclaje -con participación de las organizaciones de recicladores- que funcionen de manera coordinada con los horarios y rutas de recolección de basuras por parte de los operadores concesionados y su difusión, de forma que los recicladores puedan optimizar la actividad de recolección de material aprovechable, en orden a evitar que compitan con el operador regular y establecer y poner en funcionamiento centros de acopio por toda la ciudad a los cuales puedan dirigirse los recicladores y las medidas de precios que regirán la compra e intermediación de los residuos aprovechables” (Corte Constitucional, 2011).

A su vez ordenó a la CRA “prestar colaboración técnica al Distrito en la definición de parámetros para la prestación del servicio”. Finalmente ordenó a la Procuraduría General de la Nación, dentro de sus funciones, hacer seguimiento a la ejecución de las ordenes impartidas (Corte Constitucional, 2011).

A partir de ese momento las distintas entidades involucradas iniciaron procesos, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte, para posibilitar la inclusión de la población de recicladores. Para lo cual la misma Corte establece un procedimiento de seguimiento en el que las entidades deben enviar una serie de documentos que den cuenta del proceso y la Procuraduría General de la Nación debe enviar un informe trimestral del seguimiento realizado.

Así, en abril del año 2012, la Corte emitió el Auto 084, en el que determinó que la UAESP “cumplió con lo requerido en el auto 275 de 2011 en cuanto al envío del

esquema de metas para la inclusión de la población recicladora. En el mismo establece que la CRA cumplió con el envío de un esquema básico de regulación tarifaria que permita incluir a los recicladores” (Corte Constitucional, 2012).

Este proceso ha ido develando la conflictividad latente alrededor de la gestión de residuos en la ciudad, de lo cual la Corte ha sido testigo y en algunos momentos ha tomado una posición al respecto para, en el marco de sus funciones, defender los derechos de los recicladores.

La primera vez que esto se hizo evidente en la jurisprudencia fue a través del Auto 366 de 2014, en el cual se hizo seguimiento a las órdenes proferidas en el Auto 275 de 2011, en cumplimiento de la sentencia T-724 de 2003 y del Auto 268 de 2010. En esta ocasión la población recicladora cuestionó los procesos sancionatorios en contra del Alcalde Mayor de Bogotá debido a la implementación del nuevo esquema de prestación del servicio de aseo en la ciudad, llevados a cabo por la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia de Industria y Comercio. Se cuestionó a la PGN por haber abierto una investigación contra el Alcalde por asuntos acaecidos en torno al manejo ambiental de los residuos sólidos de Bogotá y a la SIC dado que en su sanción, al apelar a la libre competencia frente a una actividad de la economía informal, no permitiría fijar acciones afirmativas. Solicitaron a la Corte que las órdenes impartidas inicialmente al Distrito, se extendieran a la PGN, a la SIC, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a la CRA, pues por sus actuaciones u omisiones, no han permitido la inclusión de los recicladores y la modificación del modelo del servicio público domiciliario de aseo, hacia uno que principalmente favorezca el aprovechamiento y no el enterramiento de residuos en el relleno sanitario. Así mismo cuestionaron la labor adelantada hasta el momento por la UAESP solicitando que se declare nuevamente el incumplimiento a las órdenes y parámetros referidos:

- las medidas adoptadas buscan remplazar a los actores tradicionales y desplazar a los recicladores de las rutas tradicionales en las cuales se han desempeñado, aspecto éste que se plasma en el Plan de Manejo Ambiental Integral de Residuos Sólidos (PMIRS) y que ha conllevado [a] la competencia entre los mismos recicladores por los residuos potencialmente aprovechables.
- el pago directo y proporcional a los recicladores tras pesajes efectuados en determinados lugares, previamente dispuestos. Esto se logró gracias al Decreto 564 de 2012, pero conlleva a que los recicladores luchen por el material potencialmente aprovechable y por las rutas donde se produce.
- el proceso de contratación fue burlado, ya que se fijó un esquema igual a aquel que existía antes del Auto 275 de 2011.

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

Frente a estas posiciones, el único pronunciamiento de la Corte en ese momento fue que

“el cumplimiento de la orden de desmontar el esquema transitorio de acuerdo a la sanción de la SIC no puede implicar o conllevar, por ningún motivo, el desconocimiento de los derechos de los mencionados sujetos de protección constitucional, ni la eliminación de las acciones afirmativas a que tienen derecho dentro de una política pública que desarrolle los mandatos establecidos por esta Corporación” (Corte Constitucional, 2014).

Posteriormente, mediante el Auto 089 de 2015, la Corte decidió

“como medida cautelar, DECRETAR LA SUSPENSIÓN del numeral 4º de la Resolución 25036 de 2014 –confirmada por la Resolución 53788 de 2014– proferida por la SIC que ordena adecuar el esquema de recolección de basuras vigente en la ciudad de Bogotá a la fecha de su expedición, a un régimen de libre competencia pura y simple o uno de competencia con áreas de servicio exclusivo” (Corte Constitucional, 2015a),

mientras examinaba de fondo los argumentos presentados por las partes alrededor de dicha sanción y orden de la SIC, así como los alegatos del Distrito en cuanto a la imposibilidad cumplir las ordenes de la Corte bajo un esquema de libre competencia, como lo ordenó la SIC, pues el termino de seis meses, para desmontar el esquema actual, establecido por esta última pone en riesgo las acciones afirmativas y los derechos alcanzados por los recicladores de Bogotá (Corte Constitucional, 2015a).

Fue nueve meses después, tras recibir la información por parte de los actores involucrados y analizarla, que la Corte se pronunció de manera definitiva al respecto. En este proceso el MVCT, la SCI, la PGN y la CRA comparten una posición según la cual la entrada en vigor de un régimen de competencia en el mercado no imposibilitaría el cumplimiento de las órdenes dadas por a Corte, entre otras razones, porque el marco tarifario vigente (Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005) permite la remuneración de los recicladores, así como porque a través de los PGIRS se pueden establecer condiciones para la prestación del servicio. De igual modo, destacan que la herramienta principal de cumplimiento está dada por el Plan de Inclusión, cuya ejecución se encuentra al margen del esquema de contratación para la prestación del servicio de aseo.

La PGN advirtió que existen grandes retos en el proceso de inclusión de los recicladores, entre ellos que la informalidad impera aún entre ellos, quienes en su mayoría todavía laboran de manera individual y no se han vinculado a ninguna organización, por otro lado las ORHAS no se han configurado de manera consolidada bajo lógicas de beneficio económico. Al respecto la Corte hizo eco a la importancia de fortalecer estas organizaciones para que sea a través de ellas, como medios y no fines en sí mismas, que se preste el servicio de aprovechamiento, al tiempo que el pago individual conlleva al riesgo de configurar un desincentivo de la asociatividad.

Por su parte, el Distrito planteó que la libre competencia en el mercado implicaría una seria afectación a los recicladores como sujetos de especial protección constitucional porque tendrían que competir con más operadores en el mismo territorio, quienes, con mejor tecnología y capacidad financiera, buscarían maximizar su ganancia a través de la recolección de más residuos. A esto se suma la forma como está estructurado el costo de recolección de residuos por parte de la CRA, el cual no reconoce los egresos reales de la actividad de aprovechamiento ni los impactos ambientales y sociales evitados, los cuales deberían ser tenidos en cuenta como base de un modelo circular de prestación del servicio.

Frente a esta controversia la Corte hizo un fuerte llamado de atención a las posiciones de la CRA y de la SIC, reiterando la necesidad de guiar sus actuaciones bajo el principio de colaboración armónica. Estableció que las decisiones de la SIC se sustentan bajo el principio de legalidad, sin embargo, parte del sustento de sus decisiones, generan fuertes tensiones con las ordenes de la Corte y por tanto con el cumplimiento de las mismas por parte de las demás entidades. Postura que igualmente genera tensiones con el principio del Estado Social de Derecho, ya que es necesario que la materialización de los fallos judiciales corresponda a los supuestos que le sirven de origen, y su aplicación sea congruente con las dinámicas que lo producen.

Para la Corte

“resulta sumamente controversial la afirmación dada por el interviniente en representación de la SIC, según el cual la entidad no tenía por qué abordar el tema de los recicladores, en atención a que sus competencias no abarcaban ese supuesto. Aún cuando en un juicio de estricta legalidad dicha conclusión puede llegar a ser posible, lo cierto es que un pronunciamiento sobre el esquema transitorio y la entrada en vigor de un régimen de libre competencia en el mercado, sin salvaguardas de ningún tipo a favor de la población recicladora, necesariamente incidiría en aspectos como el acceso seguro y cierto al material potencialmente aprovechable” (Corte Constitucional, 2015).

Respecto a las actuaciones de la CRA la Corte planteó que hubo una demora excesiva en la expedición de un nuevo marco tarifario, que debería incluir, por exhorto de la Corte, ciertos parámetros que permitieran incidir en el reconocimiento económico del servicio ambiental que desempeñan los recicladores, bajo la adopción de una lógica cíclica o circular de aprovechamiento en el servicio de aseo, superando la concepción lineal de disposición final, por los efectos ambientales que acarrea respecto del enterramiento de residuos sólidos en rellenos sanitarios. Sin embargo, la lógica que sustenta el marco tarifario que entró a regir en enero de 2016, gira en torno a la comparación del costo evitado entre la actividad de disposición final y el aprovechamiento.

La Corte llamó la atención también al Distrito y sus habitantes, resaltando que existe un déficit de separación en la fuente, lo que incide necesariamente en el acceso seguro y cierto a los residuos sólidos por parte de los recicladores. Ello depende de un cambio cultural de la ciudadanía y el gobierno que, sin lugar a dudas, no se ha materializado en el corto plazo.

Finalmente, y a pesar de estos llamados de atención, ateniéndose a actuar principalmente bajo el principio de legalidad, la Corte decidió:

“REACTIVAR el plazo decretado por la Superintendencia de Industria y Comercio (...), para que, a partir del 1º de enero de 2016 y en los siguientes seis meses, la UAESP o quien haga sus veces, dispongan lo necesario para regularizar el servicio público domiciliario de aseo conforme a los esquemas legalmente permitidos” (Corte Constitucional, 2015).

La Corte Constitucional, en sus diferentes actuaciones, ha defendido el derecho al trabajo y el derecho a la igualdad de la población recicladora. Considerando que es una población que históricamente ha sido marginada de las actividades y los beneficios de la sociedad, que ha estado sometida a ejercer su trabajo de manera informal y que ha visto amenazada su subsistencia en repetidas ocasiones por el intento de distintos agentes económicos y estatales de controlar el insumo fundamental de su trabajo, y que por el contrario ha prestado un servicio a la sociedad, rescatando miles de toneladas de residuos, reintegrando esta materia a las cadenas productivas, evitando así una mayor depredación de los ecosistemas. La Corte ha favorecido la posición jurídica de los recicladores y ordenado al Estado la implementación de acciones afirmativas que efectivamente logren incluir y reconocer el trabajo de los recicladores, con el objetivo de alcanzar el derecho a la igualdad de manera material.

Esta posición ha sido reiterada durante más de una década por la Corte, tratando de mantener un respeto por la autonomía de las entidades territoriales y descentralizadas en el cumplimiento de sus funciones, pero exigiendo de éstas un comportamiento que materialice los derechos escritos en el ordenamiento jurídico,

tratando de superar una mera formalidad para que la política pública cumpla una función transformadora de la injusta realidad ambiental que vive nuestra sociedad.

b. Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación y sus distintas dependencias han ejercido una función muy relevante durante el proceso de inclusión y reconocimiento de la población de recicladores de Bogotá, haciendo acompañamiento preventivo a la Administración Distrital, realizando seguimiento a las ordenes impartidas por la Corte Constitucional y disciplinando (o tratando de disciplinar) al Alcalde Mayor por sus actuaciones al respecto. Su posición dentro del proceso ha estado evidentemente orientada a la protección de los derechos de libre mercado y libre empresa establecidos en la constitución, sin una ponderación elemental frente a los derechos al trabajo, a la igualdad y a la vida de la población de recicladores.

Además de la labor periódica de seguimiento a la ejecución de las acciones del Distrito ordenada por la Corte (cuyos informes no son de público conocimiento), la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública realizó un “acompañamiento preventivo al esquema de prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá” (PGN, 2012). Este acompañamiento se centró en el principio de legalidad, tratando de evidenciar las posibles vulneraciones al derecho a la libre empresa y la libre competencia, que se presentarían con la implementación de un nuevo esquema de aseo propuesto por las entidades del Distrito, y que por el contrario, no tuvo en cuenta que de preservarse estos derechos de manera prioritaria favorecería a quienes tiene la capacidad financiera y operativa de recolectar mayor cantidad de residuos, dejando de lado la necesaria recuperación del material potencialmente aprovechable por parte de los recicladores. Nunca aparece una ponderación con derechos sociales y ambientales, ni un planteamiento alternativo que permitiera conciliar la libre empresa y el estricto cumplimiento legal del régimen de servicios públicos con la integración, reconocimiento y superación de la condición de marginalidad de la población recicladora.

El siguiente aparte evidencia cómo la Procuraduría interpretó la Constitución, resaltando en negrilla el derecho a la libre empresa y nunca su función social, las obligaciones del Estado de fortalecer las organizaciones solidarias y controlar la posición dominante de las empresas y los límites que le establece el bien común, el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural.

ARTÍCULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, **nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos,** sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Figura 2. Oficio de la Procuraduría delegada para la vigilancia de la función pública dirigido al Alcalde Mayor de Bogotá, al Gerente de la EAAB y al Director de la UAESP, 30 de noviembre de 2012.

Posteriormente, y en parte con fundamento en este acompañamiento, la PGN abrió una investigación disciplinaria y encontró culpable a Gustavo Francisco Petro Urrego, en su condición de Alcalde Mayor de Bogotá por que sus

“decisiones (...) vulneraron el principio de libertad de empresa y que pusieron en riesgo el medio ambiente y la salud humana de los habitantes de Bogotá. Por lo anterior, la Procuraduría General de la Nación impuso como sanción (...) la destitución del cargo y la inhabilidad general por el término de QUINCE años para ejercer funciones públicas” (PGN, 2013a).

Si bien en el comunicado de prensa de la PGN respecto a esta decisión se estableció que

“la **evidente** crisis que sufrió la ciudad de Bogotá los días 18, 19 y 20 de diciembre del año inmediatamente anterior por la **absoluta incapacidad** del Distrito en la prestación del servicio público de aseo, suscitó la recepción de **más de un centenar** de quejas contra el señor GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, en su condición de alcalde mayor de Bogotá” (PGN, 2013a),

en el fallo de única instancia solo se hace referencia a diez y seis quejas (PGN, 2013), de las cuales un cuarto son anónimas y más de la mitad son de concejales, funcionarios públicos elegidos por el concejo y un exalcalde, todos ellos abiertamente declarados opositores políticos del investigado.

El fallo de la PGN termina por hallar culpable al Alcalde de 3 faltas disciplinarias:

- Falta disciplinaria gravísima: Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley, al haber tomado la decisión (en calidad de determinador) de que las empresas del Distrito de Bogotá asumieran la prestación del servicio público de aseo sin que contaran con la más mínima experiencia y capacidad requerida (numeral 31 del artículo 48 del CDU).
- Falta gravísima, a título de dolo: Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta en la norma otorgante, por haber expedido el Decreto 564 de 2012, mediante el cual se adoptó un esquema de prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá totalmente contrario al ordenamiento jurídico (numeral 60 del artículo 48 del CDU).
- Falta gravísima, a título de culpa gravísima: Proferir actos administrativos, por fuera del cumplimiento del deber, con violación de las disposiciones constitucionales o legales referentes a la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, de los recursos naturales y del medio ambiente, originando un riesgo grave para las etnias, los pueblos indígenas, la salud humana o la preservación de los ecosistemas naturales o el medio ambiente, al expedir el Decreto 570 de 2012, mediante el cual autorizó el uso de vehículos tipo volquetas, pues con dicha autorización se violaron disposiciones constitucionales y legales referentes a la protección del medio ambiente, con lo cual se originó un riesgo grave para la salud humana de los habitantes de la ciudad de Bogotá y para el medio ambiente (numeral 37 del artículo 48 del CDU).

Estos cargos fueron refutados de manera reiterada por la defensa en distintos procesos a nivel nacional por vía administrativa y judicial y a nivel internacional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, además de solicitar medidas protección a los derechos políticos del Alcalde elegido popularmente y de sus electores, ante el riesgo de un daño irreparable que pudiera ser causado por la ejecución de la sanción. Ante los cargos, como se puede apreciar el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (2014) se alegó que los contratos cuestionados en sus etapas contractual y precontractual no fueron llevados a cabo por el Alcalde, sino por “la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., entidades descentralizadas que gozan de autonomía (...), por lo que pueden responder directamente por sus decisiones si a ello hubiere lugar” (p.5). Con el Decreto 564 de 2012 no se implementó un nuevo modelo de aseo para la ciudad de Bogotá por fuera de la ley, ni vulneró la libre empresa y competencia, dado que en éste se permite la concurrencia de otros actores en el mercado. “Su único fin fue dar cumplimiento a las órdenes impartidas en el Auto 275 de 2011 de la Corte Constitucional, sobre inclusión de población recicladora en la prestación del servicio de aseo” (p.5). Por último, que “las normas no contienen ninguna

prohibición respecto de los vehículos para la recolección de basuras [y que] los únicos impactos detectados (...) no generaron riesgos graves a la salud, ni al medio ambiente o a los ecosistemas” (p.6).

Es de resaltar que respecto al Decreto 564 de 2012, referido en el segundo cargo, dos Jueces Administrativos declararon que esta norma se encuentra enmarcada en los ordenamientos legales de Colombia, cuestión que fue reiterada posteriormente por parte del Consejo de Estado.

Llama la atención la argumentación alrededor del último punto, pues a pesar de que la Corte Constitucional (2011) reconoce la importancia fundamental de la labor de los recicladores en la protección del ambiente, lo nocivo que es para los ecosistemas y la sociedad el esquema lineal de consumo y apropiación ilimitada de los elementos del ambiente que rige actualmente nuestra sociedad y que en este caso se ve reflejado en la disposición de residuos en el Relleno Sanitario Doña Juana, y que ante esta situación surge la necesidad de adaptar el actual esquema a un modelo circular que permita un mayor aprovechamiento de los residuos, respetando y fomentando el trabajo de los recicladores, nunca ha habido una sanción, al menos no tan fuerte como la que se pretendió imponer al señor Gustavo Petro, respecto al manejo de los residuos de esta manera tan perjudicial para el ambiente y si se impone en cambio, usando el argumento de los daños ambientales, cuando se pretenda transformar el sistema en pro del reciclaje y de la promoción de una cultura de basura cero.

En el desarrollo de los diferentes procesos emprendidos frente al fallo de única instancia de la PGN, en primera instancia el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó suspender provisionalmente sus efectos jurídicos hasta una decisión de fondo en un proceso de tutela, la cual fue declarar "improcedente" la acción de tutela presentada directamente por el propio señor Petro Urrego, sin embargo múltiples acciones similares fueron presentadas en diferentes tribunales, algunas de las cuales resultaron favorables, por lo cual se realizó una unificación de las sentencias resultando en que el Consejo Superior de la Judicatura ordenó revocar las tutelas dictadas a favor. Posteriormente la CIDH requirió la suspensión inmediata de los efectos de la decisión emitida y ratificada por la Procuraduría con el objetivo de garantizar el ejercicio de los derechos políticos del Alcalde y que pudiera cumplir con el periodo para el cual fue elegido, requerimiento que no fue acatado por el Presidente de la República, quien ejecuto la sanción destituyendo del cargo al Alcalde.

Finalmente la acción de la Procuraduría terminó siendo revocada por el Consejo de Estado, con ocasión de la violación al debido proceso, al no permitir una defensa oportuna y justa al Alcalde, negando u omitiendo las pruebas presentadas y por la utilización de pruebas no aptas, equivocadas y no idóneas para probar los cargos (Consejo de Estado, 2014).

c. Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA

Como organismo técnico que define el funcionamiento del servicio de aseo en el país, la CRA tiene un papel muy relevante en el proceso de inclusión de los recicladores, pues define elementos fundamentales de la forma en que se puede prestar y remunerar el servicio de aprovechamiento de residuos sólidos, que para el caso han desempeñado de manera informal los recicladores de la ciudad.

Desde el año 2005, en la Resolución CRA 351, se reconoció la posibilidad de remunerar la actividad de aprovechamiento a un costo igual o inferior al de la disposición final (CRA, 2005).

Sin embargo, en el Auto 275 de 2011, la Corte Constitucional solicitó a la CRA que

“revise y defina parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos (...) la Comisión trabajará aspectos tales como la separación en la fuente por parte de los usuarios, formalización de rutas y modelos para la recolección, transporte y disposición de material aprovechable por parte de la población recicladora; posibilidades de estímulos para la creación y funcionamiento de organizaciones autorizadas (recicladores) prestadoras de los servicios de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos; reglas de creación y funcionamiento de centros de acopio como intermediarios dentro de los procesos de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento, así como para parques de aprovechamiento. (ii) Asegurarse que dichos parámetros se vean reflejados en la metodología tarifaria actualmente en construcción por la Comisión de Regulación” (Corte Constitucional, 2011).

Casi cuatro años después de recibir esta orden de la Corte, la CRA expidió la Resolución 720 de 2015, "Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones"

Mediante esta resolución se estableció un costo de aprovechamiento equivalente al costo total de recolección y transporte de disposición final, mediante el cual se destina un 71% a reconocer la recolección y el transporte del material aprovechable, un 25% al pesaje y la clasificación y un 4% a un incentivo a la separación en la fuente a los usuarios. El cual se calcula sobre los residuos efectivamente aprovechados (CRA, 2015).

Si bien esta normatividad constituye un avance en el reconocimiento y formalización de la actividad de los recicladores, la demora en su expedición entorpeció el proceso de inclusión de los recicladores, quienes si bien recibieron un reconocimiento individual desde el año 2013, fue imposible para el Distrito avanzar en la formulación de un esquema que incluyera a los recicladores sin tener el marco normativo necesario para tal fin.

Frente a este marco regulatorio han surgido múltiples reparos que consideran que tiene grandes limitaciones, pues si bien permite realizar el pago a la actividad de aprovechamiento, como anota la Corte Constitucional y la UAESP, este régimen tarifario está fundado en los costos evitados al sistema de disposición final, desconociendo las particularidades de la actividad de reciclaje, manteniendo un sistema que prioriza el enterramiento de los residuos (Corte Constitucional, 2015) y que además ubica cargas financieras sobre la población recicladora, por ejemplo descontando del costo de aprovechamiento el incentivo a la separación en la fuente y no remunerando la recolección y el transporte realizado por la población de recicladores del material que sea rechazado para su aprovechamiento.

Estas actuaciones de la CRA muestran limitaciones en lo que debería ser un interés genuino por transformar el manejo de los residuos para dar prioridad al aprovechamiento a favor de la población de recicladores y por el contrario, se evidencia un cumplimiento al mínimo exigido por la ley manteniendo la prioridad en un sistema de disposición final que genera grandes ganancias monetarias para algunas empresas y altísimos costos y pasivos ambientales.

d. Superintendencia de Industria y Comercio

De acuerdo a sus funciones la SIC ejerció de manera vehemente la defensa del libre mercado, considerando que el Distrito actuó de forma ilegal, restringiendo la libre competencia y estableciendo una empresa pública en una posición dominante para la prestación del servicio de aseo en la ciudad.

Según la SIC la Administración Distrital violó la ley al contratar a la EAAB para la prestación del servicio de aseo en la ciudad, pues para que esto fuera posible en este caso debió haber cumplido con el requisito establecido en el artículo 6º de la Ley 142 de 1994:

“Cuando, aún habiendo empresas deseosas de prestar el servicio, haya estudios aprobados por el Superintendente que demuestren que los costos de prestación directa para el municipio serían inferiores a los de empresas interesadas, y que la calidad y atención para el usuario serían, por lo menos, iguales a las que tales empresas podrían ofrecer.”

Requisito que fue omitido por la UAESP al celebrar el contrato de prestación del servicio de aseo en diciembre de 2012. Es decir que para el caso, según la Ley en mención, el mercado del servicio de aseo se debió regir por una competencia pura (en el mercado) o por Áreas de Servicio Exclusivo (ASE) entregadas mediante licitación a las empresas (competencia por el mercado).

La Corte Constitucional solicitó al Distrito implementar el servicio de aseo bajo el esquema que considerara pertinente para incluir a la población de recicladores, siempre bajo el cumplimiento de la ley, por lo cual la SIC establece que, aún a pesar de ser transitorio el esquema implementado hasta el momento, era deber del Distrito establecer un sistema compatible entre la inclusión de la población de especial protección constitucional y el cumplimiento de la ley.

Con base en estos argumentos la SIC impuso una sanción a diferentes funcionarios y entidades del Distrito que participaron en la definición e implementación de dicho esquema, consistente en una multa por \$80.000.000 y ordenó

“adecuar el esquema de recolección de basuras vigente en la ciudad de Bogotá para que entre en operación un régimen de competencia pura y simple o un régimen de competencia con áreas de servicio exclusivo que en cualquier caso deberá involucrar la participación de la población recicladora” (SIC, 2014).

Estos argumentos han sido cuestionados públicamente y demandados ante los organismos judiciales pertinentes. Por parte de la administración Distrital se han planteado distintos argumentos para rebatir la defensa de la libre competencia respecto al sistema de aseo de Bogotá: se ha argumentado que el servicio de aseo en la ciudad nunca se ha regido por la libre competencia, pues las tarifas están restringidas por la metodología que determina la CRA, y las empresas prestadoras del servicio no son dueñas de un mercado ni luchan por buscar a quien brindarles este servicio, pues es el Distrito quien les entrega un mercado cautivo a través de una licitación (SIC, 2014). Por el contrario se ha planteado que la competencia bajo el actual esquema es mucho mayor pues se han incluido miles de recicladores en el mercado, lo cual no habría sido posible sin establecer ciertas restricciones mediante el control del servicio por parte de una empresa pública, pues la libre competencia afectaría los derechos de los recicladores “porque tendrían que competir con más operadores en el mismo territorio, quienes, con mejor tecnología y capacidad financiera, buscarían maximizar su ganancia a través de la recolección de más residuos” (Corte Constitucional, 2015), es decir que la libre competencia frente a una actividad de la economía informal, no permite implementar acciones afirmativas.

Frente a esta controversia se han manifestado los jueces, en principio por uno de los hechos que causó la sanción, que fue el decreto 564, con el que la

administración distrital cambió el sistema de recolección de basuras en la ciudad. Según el Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá este acto administrativo no vulnera las leyes de la República, particularmente no encuentra cómo posicionar al Distrito como transgresor de la libre competencia, de los derechos de los usuarios o de abuso de la posición dominante, por el contrario, plantea que través del Decreto 564 se permite realizar acciones afirmativas en favor de los recicladores, teniendo en cuenta que no habían condiciones para efectuar invitación a licitación pública y estableció que el Distrito sí puede prestar directamente los servicios públicos, porque se trata de un asunto que claramente le compete y puede igualmente realizar contratos de prestación directa con entidades públicas o privadas cuando no es posible la invitación pública a licitar.

Este juez, más allá de revisar la legalidad del acto administrativo en cuestión, plantea que

“en el escenario de los servicios públicos domiciliarios, se debe dar mayor peso a otros valores (diferentes a la libre competencia), de los cuales se colige que el Estado tiene obligación de responder por la continuidad del servicio y que debe garantizar acciones afirmativas a grupos marginados. El decreto (564 de 2012) le está dando oportunidades a otros actores no incluidos como la población recicladora y por su carácter transitorio no se evidencia infracción a la libre empresa” (SIC, 2014).

Para la Corte Constitucional las decisiones de la SIC se sustentan bajo el principio de legalidad, sin mayor ponderación con el principio de colaboración armónica y con el principio del Estado Social de Derecho, necesarios para la materialización de los fallos judiciales en congruencia con los supuestos que los originan y con las dinámicas que conducen a su expedición. Esto se hizo evidente, entre otras, por la intervención de la SIC en el proceso que llevo al Auto 587 de 2015,

“según el cual la entidad no tenía por qué abordar el tema de los recicladores, en atención a que sus competencias no abarcaban ese supuesto. Aún cuando en un juicio de estricta legalidad dicha conclusión puede llegar a ser posible, lo cierto es que un pronunciamiento sobre el esquema transitorio y la entrada en vigor de un régimen de libre competencia en el mercado, sin salvaguardas de ningún tipo a favor de la población recicladora, necesariamente incidiría en aspectos como el acceso seguro y cierto al material potencialmente aprovechable” (Corte Constitucional, 2015).

Este panorama muestra una defensa irrestricta de la libre competencia por parte de la SIC en un ámbito sin precedentes, el cual ha funcionado contra las leyes del mercado, para defender un bien común o para abusar de un poder fáctico, en todo caso sin recibir sanción alguna. Mientras para el caso de Bogotá se hace evidente un afán por la preservación del oligopolio del enterramiento de la basura,

pasando por encima del bienestar de los recicladores, de la sociedad y de los ecosistemas que reclaman un manejo de residuos circular que permita reducir la huella ambiental.

Aunado a esto existen fuerzas políticas electorales que se enfrentan en la legitimación o deslegitimación del gobierno de Gustavo Petro y sus posibles aspiraciones a una campaña presidencial, frente a las mismas pretensiones de Germán Vargas Lleras, quien ha manifestado públicamente ser amigo cercano de empresarios como Alberto Ríos (dueño de la E.S.P. Aseo Capital, una de las afectadas por el cambio del sistema de recolección de residuos) y jefe político del Superintendente de Industria y Comercio (La Silla Vacía, 2013), fuerzas todas que han entorpecido el proceso y afectado el bienestar de los recicladores, de la sociedad y de los ecosistemas.

1.2.3 Actores indirectos

Los actores aquí caracterizados han incidido en el proceso de inclusión y reconocimiento de los recicladores, sin embargo su comportamiento no ha sido determinante o lo ha sido a través de las determinaciones de los actores principales y secundarios. Diferentes actuaciones judiciales, administrativas o normativas alrededor del caso concreto o en general del aprovechamiento de residuos son las expresiones de estos actores.

a) En distintos escenarios diferentes actores han promovido la defensa a distintos principios legales que consideran deben prevalecer por encima de los derechos a la igualdad, al trabajo y a la vida de los recicladores.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliario **SSPD** ha manifestado públicamente una posición en defensa de la libre competencia sin ninguna ponderación con los derechos de los recicladores (El Tiempo, 2012), secundando lo establecido por la SIC, la CRA y la PGN abordado en los apartados anteriores.

Por su parte el presidente de la **Red de Veedurías**, Pablo Bustos, radicó Ante la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría y la Fiscalía, una denuncia contra varios contratistas y funcionarios públicos por un presunto detrimento patrimonial durante la contratación de los carros compactadores usados para la recolección de basuras en Bogotá (El Universal, 2013). En el mismo sentido participó en el proceso disciplinario manifestando una posible responsabilidad penal y disciplinaria de algunos servidores públicos por el tema relacionado con la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá (PGN, 2013).

En este proceso se hicieron partícipes, también en el mismo sentido, el **Defensor del Pueblo**, varios **Congresistas** y **Concejales de Bogotá**, presentando una queja por la *absoluta incapacidad* del Distrito en la prestación del servicio público de aseo los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2012 (PGN, 2013a).

Ante el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá el **Concejal Orlando Parada** presentó una Acción de nulidad contra el Decreto 564 de 2012 por considerar que violaba el ordenamiento jurídico en materia de libre competencia (El Espectador, 2014).

b) Algunos de estos procesos se resolvieron a favor de las actuaciones del Distrito en la búsqueda de la materialización de los derechos de los recicladores, a lo largo de los cuales también participaron otros actores que evidenciaron otros aspectos de la problemática y otros de estos procesos se encuentran aún sin resolver, como es el caso del que adelantó la SIC, el cual ha sido impugnado en vía judicial.

Frente a la acción de nulidad presentada, el **Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá** resolvió que el decreto 564, con el que la administración distrital modificó el sistema de recolección de residuos sólidos en la ciudad, no

vulneró las leyes, por el contrario, permitió realizar acciones afirmativas a favor de los recicladores, por lo que cumple con la sentencia de la Corte Constitucional de incluir a esta población dentro del modelo de basuras de la ciudad (El Espectador, 2014). Adicionalmente estableció que, en cuanto a los servicios públicos domiciliarios, se debe dar mayor peso a otros valores diferentes a la libre competencia, de los cuales se desprende que el Estado tiene la obligación de responder por la continuidad del servicio y que debe garantizar acciones afirmativas a grupos marginados. Además, el decreto 564 de 2012, por su carácter transitorio, no evidencia infracción a la libre empresa (SIC, 2014).

Frente a la sanción disciplinaria impuesta por la PGN se presentaron diversos procesos, por un lado el **Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR) y la Asociación para la Promoción Social Alternativa (MINGA)** presentaron una solicitud de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para la protección los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y sus electores, frente a presuntas violaciones a los derechos a la integridad personal, a las garantías judiciales, a los derechos políticos, al derecho a la igualdad ante la ley y a la protección judicial. Puntualmente solicitaron que "con el objeto de impedir un daño irreparable a las personas o al objeto de la petición se suspenda la actuación que viene llevando a cabo la Procuraduría General de la Nación contra Gustavo Petro".

Sobre el proceso que se desarrolla ante la jurisdicción administrativa, los solicitantes sostuvieron que:

“la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en la jurisdicción contencioso administrativa colombiana es un recurso que puede durar 5 o más años y que, por lo tanto, no es idóneo para restablecer los derechos conculcados de manera rápida y efectiva” (CIDH, 2014).

Frente a esta solicitud la **CIDH** requirió a Colombia que suspendiera los efectos de la decisión de la PGN, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y que pudiera cumplir con el periodo para el cual fue elegido como Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. (CIDH, 2014).

Al respecto es importante resaltar que el **Presidente de la República** desestimó las medidas cautelares que expidió la CIDH y ejecutó el falló de la PGN, que destituyó e inhabilitó por 15 años al Alcalde (El Tiempo, 2014).

Por otro lado, se presentaron procesos de acción de tutela solicitando la protección al derecho a elegir y ser elegido del Alcalde y de sus electores, los cuales estarían siendo vulnerados de manera irreparable por el proceso disciplinario de la PGN. Estos procesos fueron resueltos en última instancia por el **Consejo de Estado** revocando la acción de la Procuraduría, con ocasión de la

violación al debido proceso, al no permitir una defensa oportuna y justa al Alcalde, negando u omitiendo las pruebas presentadas y por la utilización de pruebas no aptas, equivocadas y no idóneas para probar los cargos (Consejo de Estado, 2014).

En la investigación adelantada por la Fiscalía se presentaron las declaraciones de **Emilio Tapia y Manuel Sánchez**, anteriormente contratistas del Distrito, culpables de escandalosos casos de corrupción, quienes declararon tener conocimiento de una organización, por parte de funcionarios públicos y los empresarios de la basura, para sabotear la implementación del nuevo esquema de aseo en la ciudad.

Emilio Tapia declaró que hubo un complot contra el alcalde de Bogotá, por los intereses que tenían los operadores privados en su momento, éstos se juntaron para no aceptar al distrito la última prórroga a sus contratos, con el fin de que se generara un caos, premeditado por los operadores privados, en la recolección de basuras, caos que efectivamente se dio (Laverde, 2013).

A su vez Manuel Sánchez declaró al respecto:

“Nos reunimos varias veces concejales, senadores y empresarios (...), donde se acordó de manera conjunta provocar un caos para que fuera imposible la recolección de residuos sólidos de Bogotá, logrando que el alcalde Petro echara para atrás su nuevo plan de basuras” (Semana, 2014).

Al respecto también es importante señalar que el **Vicepresidente de la República** ha reconocido públicamente que es amigo de Alberto Ríos Velilla, quien ha sido uno de los principales financiadores de sus campañas y es accionista de Servigenerales, la empresa de la que hace parte Aquaseo, así como de Aseo Capital. También es amigo de Alberto Losada, quien tiene acciones en Ciudad Limpia, y de William Vélez, presidente de ATESA. Empresarios que presentaron la denuncia ante el Superintendente de Industria y Comercio por el nuevo esquema de recolección de basuras (Laverde, 2013), quien a su vez es apadrinado políticamente por el Vicepresidente (Ardila, 2013).

- c) Nueve años después de la primera sentencia de la Corte Constitucional que ordenó incluir a los recicladores, se ejerce por primera vez una acción al respecto por parte de la **Contraloría de Bogotá**, la cual, si bien busca promover la protección de los derechos de los recicladores, llama la atención que sucedió cuando finalmente la política pública avanza en la materia y no antes, cuando los gobiernos no mostraron ninguna voluntad al respecto.

En su informe de 2012 la Contraloría establece que la UAESP aún se encontraba en la etapa de planificación y diagnóstico y sus acciones no habían sido oportunas y no habían incidido positivamente en un resultado cierto; el nivel de

avance de los “indicadores de resultado” era de cero para las seis (6) metas; la UAESP en ese momento no contaba con la actualización del censo de recicladores de oficio, no estaban dispuestos los centros de acopio y/o bodegas, no se había puesto en marcha la primera ORA, no se tenía formalmente la regulación y normalización de los diferentes procesos que debe desarrollar el Programa Basura Cero y como sucede hasta el momento, no se ha iniciado la construcción de los parques de reciclaje; respecto a la primera meta relacionada con el programa de separación en la fuente no se había puesto en marcha con todo el rigor (Contraloría de Bogotá, 2012).

- d) Posterior al Auto 275 de 2011 se ha emitido normatividad de carácter general, la cual reglamentó el servicio de aprovechamiento a favor de los recicladores de oficio. **El Presidente de la República, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio** reglamentaron, a través del Decreto 2981 de 2013, la prestación del servicio público de aseo, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, establecieron medidas favorables al aprovechamiento de residuos en manos de las poblaciones de recicladores del país.

Ordenó a los municipios y distritos propender porque en la prestación del servicio de aseo se logren economías de escala, aspecto fundamental para la efectiva inclusión social de los recicladores. Les ordenó también realizar la recolección de residuos con destino a disposición final de manera separada y en días diferentes de aquellos con posibilidad de aprovechamiento, implementando procesos y campañas de separación en la fuente y presentación diferenciada de residuos, lo cual debe estar incluido en los PGIRS, así como acciones afirmativas para los recicladores, estableciendo que uno de los propósitos del aprovechamiento es “garantizar la participación de los recicladores de oficio, en las actividades de recuperación y aprovechamiento, con el fin de consolidar productivamente estas actividades y mejorar sus condiciones de vida” (artículo 82). En este sentido ordenó a la CRA establecer la forma de remuneración de la actividad de recolección, transporte y clasificación de residuos aprovechables.

Para la elaboración del Plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos, se deberá permitir la participación de los recicladores de oficio en la formulación, implementación y actualización, el cual a su vez deberá promover cambios en el consumo para reducir la cantidad de residuos generados por parte de los usuarios y acciones que fomenten el ecodiseño y la optimización de los procesos productivos.

El Decreto estableció la definición de reciclador de oficio como “la persona natural o jurídica que se ha organizado de acuerdo con o definido en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 y en este decreto para prestar la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos” (Artículo 2º), a quienes les asigna la responsabilidad por los impactos generados por las actividades de aprovechamiento y el deber de cumplir

con las obligaciones de la función social y ecológica de la propiedad, les permite el uso de vehículos de tracción humana para el desarrollo de las microrrutas de recolección. El artículo 87 estableció los requisitos mínimos para las estaciones de clasificación y aprovechamiento.

A los usuarios del servicio se les estableció la obligación de realizar la separación de residuos en la fuente, tal como lo establezca el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, preferiblemente en recipientes retornables, evitando su deterioro. A las plazas de mercado, cementerios, mataderos o frigoríficos, estadios, terminales de transporte se les obliga a establecer programas internos de almacenamiento y presentación de residuos, de modo que se facilite el aprovechamiento, en especial de los de origen orgánico.

Posteriormente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitieron la Resolución 754 de 2014 “Por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos”. Dicha resolución estableció que la formulación o actualización del PGIRS deberá realizarse con la participación de los actores involucrados en la gestión integral de los residuos sólidos y que se debe apoyar la coordinación entre los actores involucrados en las actividades de aprovechamiento, evaluar la viabilidad para aprovechar residuos orgánicos y establecer la estrategia necesaria para fortalecer cadenas de comercialización de materiales reciclables.

Posteriormente el **Congreso de la República** aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, el cual en su artículo 88 contempla la eficiencia en el manejo de residuos sólidos, mediante el cual crea un incentivo al aprovechamiento, que fue reglamentado posteriormente por la CRA.

- e) Un actor que no figura activamente dentro de los procesos judiciales o administrativos y del escenario público del que ha sido objeto este análisis, pero que juega un rol fundamental dentro de la cadena de gestión de residuos es **la industria**. A pesar de que este sector cuenta con organismos visibles de interlocución con el gobierno, como la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI-, no ha participado de manera activa y evidente en los procesos jurídicos y políticos que conduzcan a la inclusión de los recicladores.

El sector industrial es muy relevante por ser quien en última instancia demanda los materiales reciclados y por ser quien genera el material que es consumido por los usuarios, por lo cual dependiendo de su estrategia económica y del diseño que utiliza en su producción, puede generar una producción más limpia y un ecodiseño que facilite la recuperación del material. “Es el sector directamente involucrado con la ejecución de la o las alternativas de manejo” (MADS, 2015) de los residuos que generan los usuarios.

A pesar de la relevancia de su rol, el sector industrial permanece ajeno a la discusión pública y es prácticamente ignorado por las instancias administrativas y judiciales y por los demás actores en los documentos que se refieren concretamente a la inclusión de los recicladores. Es por esta razón que a pesar de su importancia económica dentro de la cadena de gestión de residuos permanece como un actor indirecto.

1.2.4 Mapa de actores

Esta sección del texto presenta los resultados del análisis y caracterización de la conflictividad y los actores involucrados en la inclusión de los recicladores dentro del sistema de gestión de residuos de Bogotá. Para llegar a estos resultados se utilizó una metodología propuesta por el autor consistente en los siguientes pasos:

- Sistematización de textos en matriz de interacción emisor/receptor (ejemplo presentado en la tabla 2).
- Caracterización cualitativa de los actores (desarrollada en las secciones 1.2.1, 1.2.2 y 1.2.3).
- Caracterización cuantitativa de la interacción entre los actores (Presentada en la tabla 3).
- Graficación de la posición e interacción de los actores respecto a la situación de conflictividad (presentada en la figura 3).

El mapa de actores se elaboró a partir del análisis de la matriz en la cual se sistematizó la información de los documentos revisados. Se revisaron ciento treinta y tres documentos entre leyes, decretos, resoluciones, sentencias judiciales, demandas, comunicados, artículos de prensa, columnas de opinión, entrevistas, entre otros. Los documentos analizados corresponden al periodo de tiempo a partir del 19 de diciembre de 2011, fecha en que se emite el Auto 275 por parte de la Corte Constitucional, hasta el 31 de diciembre de 2015, fecha de finalización de la administración distrital del Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Petro. A partir del análisis de estos documentos se sistematizó la información de los actores que intervienen, y la intervención puntual de cada uno, relacionada respectivamente con el actor a quien se le dirige, como se muestra en la siguiente figura.

Tabla 2. Ejemplo de matriz de análisis documental.

Nivel	#	Año	Fecha	Nombre	Entidad	ACTORES	UAESP	Distrito	CRA	Población recicladora
Decreto	2981	2013	20-dic	Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo.	EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	Presidente de la República, MADS y MVCT	Propender porque en la prestación del servicio de aseo se logren economías de escala	Artículo 82. Propósitos del aprovechamiento... 7. Garantizar la participación de los recicladores de oficio, en las actividades de recuperación y aprovechamiento, con el fin de consolidar productivamente estas actividades y mejorar sus condiciones de vida.	Establecerá la forma de remuneración de la actividad de recolección, transporte selectivo y clasificación de residuos aprovechables.	Definición: 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.

El análisis de la información de cada uno de los actores, tanto de sus intervenciones como de las que recibe de otros actores, permitió desarrollar la caracterización de cada uno de ellos presentada en los aparates anteriores. Esta información y un análisis cuantitativo de sus interacciones, presentado en la tabla 3, permitieron la elaboración del mapa de actores que se presentado en la tabla 2.

Tabla 3. Informe cuantitativo de intervenciones identificadas por actor

ACTOR	Total Intervenciones Generadas	Total Intervenciones Recibidas	Suma
Administración Distrital	336	304	640
CAJAJAR Y MINGA	4	0	4
CIDH	2	12	14
Concejal Orlando Parada	2	0	2
concejales	2	0	2
Concejo de Bogotá	2	0	2
Congresistas	2	0	2
Congreso de la república	12	5	17
Consejo de Estado	12	9	21
Consejo Superior de la Judicatura	2	0	2
Contraloría de Bogotá	2	5	7
Contraloría General	1	0	1
Corte Constitucional	56	28	84
CRA	71	41	112
Defensor del pueblo	2	0	2
Emilio Tapia y Manuel Sánchez	15	0	15
ESP de recolección y transporte de residuos	1	70	71
Expertos	29	0	29
Fiscalía	3	4	7
Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá	9	6	15
MADS Y MVCT	49	16	65
Población de Recicladores	175	173	348
Presidente de la República	4	10	14
Procuraduría General de la Nación	24	60	84
Red de Veedurías	8	0	8
Senador Carlos Baena	1	0	1
SIC	24	44	68
SSPD	5	12	17
Tribunal Administrativo de Cundinamarca	9	6	15
Usuarios	2	49	51
Vicepresidente	3	0	3

En el mapa de actores el tamaño del círculo representa la relevancia del actor dentro del proceso, evidenciada en el análisis documental a través de la cantidad de intervenciones, bien sea enunciadas por el actor o referidas a éste. En el caso de los actores principales y secundarios (los que aparecen con nombre en el gráfico), la escala es la misma,

exceptuando el caso de la Administración Distrital y la Población de Recicladores, en los que se redujo su tamaño a un cuarto por funcionalidad del gráfico. En el caso los actores indirectos (los representados con letras en el gráfico), se utilizó una escala mucho mayor para facilitar su visibilidad, excepto el caso del MADS y el MVCT en el que se utilizó la misma escala de los actores principales. Las líneas representan las interacciones entre los actores, su grosor representa la cantidad de intervenciones encontrada en el análisis documental y la flecha representa la dirección desde quien emite la intervención y hacia quien la dirige. El color de los círculos representa el grado de favorabilidad identificado para cada uno de los actores respecto a la inclusión y el reconocimiento de la población de recicladores dentro del sistema de gestión de residuos de Bogotá, siendo el verde el más favorable, pasando por el amarillo y el naranja sucesivamente, hasta llegar al rojo que representa el más desfavorable. La favorabilidad indica una tendencia de las acciones y posiciones expresadas por cada uno de los actores, siendo la más favorable la que muestra intereses tendientes a la inclusión y el reconocimiento de la población de recicladores dentro del sistema de gestión de residuos de Bogotá, y siendo la menos favorable la que muestra intereses tendientes al mantenimiento del *statu quo* excluyente de la población de recicladores.

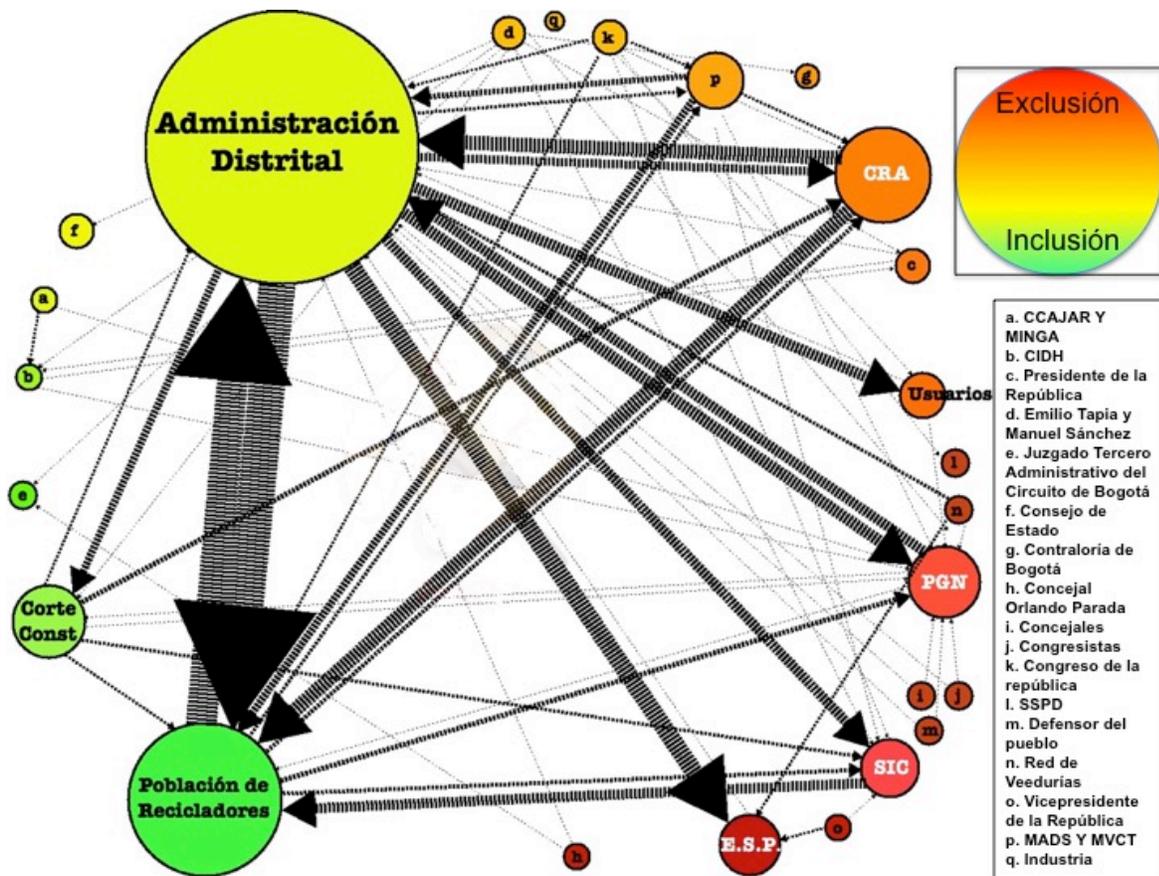


Figura 3. Mapa de actores involucrados en la inclusión de la población de recicladores dentro del sistema de gestión de residuos de Bogotá.

Es necesario aclarar que esto es solo una representación gráfica simplificada de una realidad mucho más compleja. Es ilustrativo para el caso la expresión de Nohra Padilla, líder de recicladores, al decir que una organización de recicladores se ocupó de “solicitarle a la Corte Constitucional que en sala plena anulara el auto 275” (Living in Minca Ltd, 2014), o que “la principal resistencia son las empresas de servicios públicos que son multinacionales y de grandes capitales, los estados que tienen arreglos con todas estas empresas y **otros recicladores individualistas**” (Padilla, 2012).

Más allá de la veracidad de las anteriores afirmaciones, permiten evidenciar que existen múltiples conflictos al interior de las instituciones, que los actores no son monolíticos ni actúan siempre de manera coherente. Sin embargo, el ejercicio de caracterización de actores facilita la comprensión de la realidad para el análisis y la toma de decisiones.

En el mapa de actores presentado en la figura 3 se ubica a la población de recicladores en el extremo más interesado en que se lleve a cabo su reconocimiento e inclusión formal dentro del sistema de gestión de residuos. Desde ese extremo los actores se ubican en el sentido de las manecillas del reloj, hasta llegar a quienes han defendido el interés de las empresas que han acumulado riquezas por el enterramiento de residuos y la exclusión de los recicladores.

Es posible observar una relevancia mucho mayor en los demás actores en la Administración Distrital y en la Población de Recicladores (la cual, de acuerdo al análisis cuantitativo, gráficamente debería ser cuatro veces mayor a la que aparece en el mapa), actores que se han enfrentado y han coincidido en múltiples aspectos, y que son protagonistas en el periodo analizado, correspondiente a la formulación e implementación de la política de aprovechamiento e inclusión de la población de recicladores. La administración distrital es la primera responsable desde el Estado y los recicladores son los primeros interesados. Esto permite evidenciar que la ciudadanía, en este caso los usuarios del servicio de aseo y consumidores de bienes y servicios, se mantiene indiferente, aunque debería ser un asunto de su más alto interés, concerniente a la construcción de una sociedad ambientalmente más justa, que cuida la vida y los elementos necesarios para su desarrollo. Así mismo es pertinente resaltar la baja participación de otras entidades del orden nacional, como el MADS y el MVCT, quienes se han limitado a lo estrictamente indispensable, cuando podría avanzarse mucho más en el aprovechamiento de residuos en el país, desde una concepción de justicia ambiental, para poder configurar una ética del cuidado en nuestra sociedad.

Así mismo, es relevante señalar la nula aparición de congresistas a favor de un manejo adecuado de residuos y solo en contra de las actividades de la Administración Distrital, trayendo como consecuencia, además del conflicto y entorpecimiento de la implementación de la política pública, una falta de producción legislativa que sea propositiva y favorable a un adecuado manejo de los residuos, aspecto que se sigue rigiendo por una norma expedida hace más de veinte años, que se refiere a los servicios públicos en general y no atiende las particularidades ecológicas y sociales del manejo de

residuos, consideradas de fundamental importancia en este estudio por ser el centro del relacionamiento, y por tanto, de la responsabilidad individual y colectiva, con los elementos del ambiente que apropiamos, consumimos y desechamos a diario, es decir un elemento con altísimo potencial para la educación ambiental y la transformación de nuestras relaciones como sociedad y como parte de la *ecosfera*.

En el mapa de actores (figura 3) la mayoría de las interacciones corresponden a la administración distrital, que si bien ha tenido limitaciones propias en la implementación de la política y conflicto con la población de recicladores, ha tenido mucha resistencia por parte de quienes defienden intereses contrarios y de las entidades públicas que los tramitan, a los cuales se ha enfrentado y ha defendido su postura a favor del aprovechamiento de residuos y la inclusión de los recicladores. En una posición similar aparecen la Corte Constitucional, el Colectivo de Abogados y la CIDH.

Después del distrito, quien interactúa con más actores es la PGN, desde una posición contraria, entorpeciendo la inclusión de los recicladores y defendiendo el libre mercado por encima de cualquier protección que pueda merecer una población marginada. En una posición similar se encuentran la SIC y las E.S.P.

Esto pone en evidencia la conflictividad que ha desatado la decisión de la Corte de obligar a los gobiernos territoriales a proteger a la población marginada que vive del aprovechamiento de los residuos de los demás ciudadanos, para que pueda continuar con su trabajo, para que esté sea valorado por la sociedad debido a la indispensable función que presta y de esta manera estos sujetos puedan alcanzar el derecho a la igualdad y la sociedad pueda construir un mejor futuro en sus relaciones con los demás miembros de la sociedad y con los demás elementos del ecosistema. Este conflicto es muestra de una dialéctica en la construcción e implementación de la política pública, que revela la complejidad de la realidad política, donde los derechos se construyen y se materializan en la lucha de las comunidades, en años de interacciones que se traducen en sufrimiento, sacrificios, incluso muertes, y también en retribuciones, reconocimientos y goce efectivo de derechos.

1.2.5 Análisis de la situación de conflictividad

El reconocimiento y la inclusión formal de los recicladores dentro del sistema de gestión de residuos sólidos de la ciudad de Bogotá, como proceso de política pública, es algo que particularmente ha suscitado fuertes dificultades por la cantidad de actores involucrados y sus diversas posiciones, que han resultado conflictivas. Es un proceso que involucra comportamientos cotidianos de cada uno de los usuarios, que convoca intereses de empresarios, organizaciones, el Estado y los políticos y que debe ser comprendido en su complejidad.

El análisis documental realizado permite identificar tres niveles de conflictividad, como una separación conceptual útil para la comprensión de esta realidad, que se refleja en

hechos materiales particulares y diferenciables, pero que mantienen una estrecha interrelación, afectándose constantemente unos a otros. Estos niveles de conflictividad están definidos por su carácter de política electoral, crematístico y cultural.

- a. El primer nivel, política electoral, corresponde a una disputa entre dos políticos con un amplio potencial electoral y sus movimientos, que se ven enfrentados por construir una carrera política, que desemboque en una capacidad de movilización electoral suficiente para una elección presidencial en el año 2018. Esta disputa es relevante para el caso pues se dio en gran medida alrededor del modelo de operación del aseo en la ciudad, afectando la gobernabilidad y la institucionalidad a nivel nacional, y principalmente el avance de la política de inclusión del aprovechamiento en beneficio de la población de recicladores.

Gustavo Petro, Alcalde de Bogotá durante el periodo estudiado, líder del Grupo Significativo de Ciudadanos Progresista, habiendo sido previamente parlamentario y candidato presidencial, heredero de un proceso político del enfrentamiento de la guerrilla Movimiento 19 de abril al Estado bipartidista colombiano, que tras un proceso de paz llevó a la realización de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y consecuentemente a una pequeña apertura del sistema electoral colombiano, es expresión de un proceso político popular y de partidos y movimientos de izquierda, que al llegar al segundo cargo en importancia política electoral, muestra una clara intención y potencial indudable de aspirar a la Presidencia de la República en el siguiente periodo tras la finalización de su mandato en el distrito.

Germán Vargas Lleras, Vicepresidente, Ministro del Interior y posteriormente de Vivienda, Ciudad y Territorio durante el periodo de estudio, anteriormente parlamentario y candidato a la Presidencia; miembro de una familia poderosa en Colombia desde el siglo XIX⁵ y una de las más influyentes en la segunda mitad del siglo XX, con dos presidentes durante el periodo del frente nacional, varios ministros y otros directivos del gobierno nacional; miembro fundador del partido político Cambio Radical, disidencia del Partido Liberal tras la crisis del proceso ocho mil y parte de la coalición de gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez; este político es heredero

⁵ Su ancestro Lorenzo María Lleras se destacó como poeta y político bogotano. En su obra literaria sobresale la elegía que compuso con motivo de la *triste jornada del 28 de agosto de 1830 en Puente Grande, destrucción del gobierno legítimo y restauración del poder detestable de Bolívar*; como Alcalde parroquial de Bogotá en el año de 1834, expulsó de la ciudad a doña Manuela Sáenz; durante la administración del general José María Obando, en 1853, ocupó la Secretaría de Relaciones Exteriores en la que celebró un tratado con el Ministro Plenipotenciario del Brasil en el que se cedían inmensos territorios. Uno de los últimos actos políticos de Lleras fue el de firmar la Constitución expedida en Rionegro, el 8 de mayo de 1863, como diputado a la Convención por el Estado Soberano de Cundinamarca (Otero, 1948).

de la política tradicional colombiana y la maquinaria electoral que implica su apellido y su militancia. Actualmente es Vicepresidente de la República, cargo en el que se ha caracterizado, a diferencia de sus predecesores, por el amplio ejercicio funciones de gobierno, principalmente en el sector de infraestructura de transporte y vivienda, lo cual ha evidenciado su intención de visibilizarse con el objetivo de apalancar, a través de estas funciones, una posible candidatura a la Presidencia de la República, posibilidad que además se hizo evidente en el trámite de la reforma al equilibrio de poderes que prohibió la reelección del Presidente de la República y que en su primera ponencia también la prohibía al vicepresidente, lo cual fue modificado posteriormente para que el vicepresidente pudiera aspirar con la condición de renunciar un año antes a su investidura (El Tiempo, 2015; Acto Legislativo 02 de 2015).

Las campañas electorales de Germán Vargas Lleras han sido financiadas por Alberto Ríos Velilla, Alberto Losada y William Vélez, todos ellos empresarios de la basura en la ciudad de Bogotá como capitalistas de Aseo Capital, Ciudad Limpia y ATESA, respectivamente (Laverde, 2013), con excepción de ATESA que no fue contratada, las demás empresas fueron subcontratadas por la EAAB para la prestación del servicio en un área menor a la que prestaban anteriormente y por tanto con unas ganancias igualmente menores, lo cual liga directamente al segundo nivel de conflictividad que se analizará posteriormente.

Declaraciones del exalcalde Gustavo Petro en el sentido de que Aseo Capital, Lime, Ciudad Limpia y ATESA reciben 26.000 millones de pesos al mes, “y más de la mitad de estos recursos son ganancias netas”, y particularmente en señalamientos como que “en este negocio se encuentra William Vélez, uno de los principales contratistas del gobierno de Álvaro Uribe Vélez” (El Tiempo, 2012a), justamente el dueño de la única empresa que no fue contratada por el Distrito, dejan ver que, más allá de la necesidad existente de transformar el sistema de gestión de residuos sólidos de la ciudad, del país y del mundo, hacia uno que favorezca el aprovechamiento con el debido reconocimiento de los recicladores, existe una fuerte carga de la competencia política electoral en las decisiones que se toman respecto a esta política pública.

El análisis permite afirmar que estas acciones de la administración distrital generaron una reacción de la institucionalidad liderada por Germán Vargas Lleras y otros opositores de Gustavo Petro. Además de las acciones emprendidas por la PGN, que resultaron en la frustrada destitución del Alcalde, la SIC y la CRA, controladas en sus órganos directivos por el Vicepresidente (Ardila, 2013), como se ha expuesto previamente, jugaron un papel preponderante en la obstrucción y dilación de este proceso.

- b. Existe entonces, además del interés político electoral, otro interés tal vez mayor, que esta ligado al primero por la financiación de campañas, es el interés empresarial. Más que empresarial se podría hablar de un interés crematístico o pecuniario, pues poco o

ningún emprendimiento se relaciona al negocio de la basura, que se dedica a enterrar los elementos del ecosistema que han sido apropiados y desechados por la sociedad y por lo cual recibían miles de millones de pesos al mes.

Dado que la regulación existente respecto al servicio público de aseo establece que las tarifas y el pago a las empresas que presten el servicio se deben calcular de acuerdo al peso del material recolectado y transportado al relleno sanitario, las empresas obtienen mayores ganancias en tanto más cantidad de materiales lleven para su enterramiento, por tanto el reciclaje representa una reducción de sus utilidades al aprovechar estos materiales y evitar que sean enterrados. Bajo el esquema actual la actividad de aprovechamiento y el enterramiento de basuras, no pueden ser complementarios pues económicamente son mercados excluyentes que obtienen sus ganancias a partir de un mismo y limitado material por el cual están dispuestos a competir.

La población de recicladores ha dado la lucha por el reconocimiento de su trabajo y por la inclusión formal de su actividad dentro del sistema de gestión de residuos como empresarios, no como empleados o socios de las grandes empresas de la basura, sino como organizaciones de recicladores, que en el desarrollo de su trabajo tiene derecho a acceder al material aprovechable y a que las tarifas se destinen a pagar el servicio que prestan a la sociedad. Esto implica que gran parte del negocio de la basura debe cambiar de dueño y debe transformarse en el negocio del reciclaje.

Esta situación genera resistencia por parte de los dueños del negocio de la basura y este conflicto devela una lucha al interior del Estado, una confrontación para probar si cuatro empresas o miles de recicladores marginados, que constitucionalmente deben ser protegidos por el Estado, tienen mayor influencia en las decisiones públicas. En defensa de la libre competencia, donde tienen una posición dominante las grandes empresas, se movilizan las entidades de control y de regulación, mientras el ejecutivo de la capital da continuidad y ejerce vehemente defensa a los logros alcanzados, respaldado por la población y por el garante de la constitución política.

- c. Finalmente un tercer nivel de conflictividad se desarrolla a nivel cultural, es decir en la concepción que los usuarios del sistema de aseo tienen de sus residuos y lo que esto imprime en su comportamiento, de la concepción que los consumidores de bienes y servicios tienen del material que apropian y en la concepción que la industria tiene de sus productos. Millones de ciudadanos consumidores se apropian diariamente de innumerables elementos de los ecosistemas como si estos fueran ilimitados con un enfoque de precio y en algunos casos de calidad, pero casi nunca con un enfoque ambiental que tenga en cuenta los límites y funcionalidades de los ecosistemas. Estos elementos son producidos por una industria en la que predomina un enfoque de rentabilidad, que muy poco (aunque cada vez más) se fija en los límites materiales de su producción, en una producción más limpia y en un ecodiseño que permita un uso más prolongado, una reutilización y un reciclaje de los materiales. Esto lleva a que

millones de ciudadanos usuarios del servicio de aseo desechen casi las mismas cantidades que consumen, como si las estructuras y funciones que las absorben fueran ilimitadas.

Durante décadas los recicladores han desarrollado su labor separando directamente los residuos entregados por los hogares en las calles, invisibilizados por corazones de piedra o por pereza, en todo caso por indiferencia que pretendió que ellos no existían o que su labor y ellos mismo eran algo insignificante. Posteriormente cobra valor el discurso ecologista que reivindica el reciclaje, del que se vale un empresariado avivado que pretende adueñarse de este negocio, desconociendo que ha sido y es la fuente de vida de miles de las familias mas desprotegidas de las ciudades.

Aunque la idea del reciclaje y de la separación en la fuente se torna vigente, y de que los recicladores logran que jurídicamente se proteja su trabajo y sus organizaciones, los ciudadanos consumidores y usuarios permanecen perplejos ante confusas campañas de sensibilización y comparendos ambientales inaplicados, en el mejor de los casos separando en dos bolsas lo que cada cual entiende que es reciclable, mientras el reciclador recoge solo lo que le es rentable y la mayoría de los residuos se siguen enterrando.

Los ciudadanos resultamos victimas y victimarios del sistema de gestión de residuos y de nosotros mismos. Los ciudadanos son victimas de un sistema que tiene profundas dificultades en comunicar a la ciudadanía lo que espera de ella, es decir que no logra modificar los comportamientos de las personas, que es paquidérmico en implementar las transformaciones institucionales necesarias para construir unas organizaciones capaces de asumir política y tecnológicamente el aprovechamiento. Los ciudadanos son victimas de si mismos por permanecer indiferentes, aislados en su consumo y sus bolsas de basura, desechando ilimitadamente y mezclando la vida con la muerte. Son victimarios de un sistema de gestión de residuos que no se apropian, que no entienden como un mecanismo propio de transformación de sus relaciones con el ecosistema. Son victimarios de si mismos al condenarse a enterrarse en basura. La no separación y el consecuente enterramiento destruye la vida presente y futura.

Existen en este panorama responsabilidades compartidas pero diferenciadas: el Estado en su regulación beneficia el enterramiento, las empresas de basura reciben grandes utilidades entre más grande sea el enterramiento, los recicladores asumen la carga de rescatar material no separado, todos los ciudadanos causan el problema y al mismo tiempo todos reciben las terribles consecuencias, incluso los ciudadanos dueños de las empresas basura.

Estos tres niveles de conflictividad se ven reflejados en el conflicto de la política pública que ha implicado un tortuoso y lento camino hacia el aprovechamiento con reconocimiento e inclusión de la población de recicladores. Un conflicto de política ambiental que se debate entre el consumo desmedido, el manejo de residuos

desinteresado y el enterramiento, frente a la reducción del consumo, la separación en la fuente y el reciclaje. Conflicto que al no resolverse se materializa en una política poco ambiental y de hecho contradictoria, que promueve el consumismo, el reciclaje, el enterramiento, el desperdicio, los puntos ecológicos con canecas de colores, el ahorro de agua y energía por temporadas, el pago individual a cada reciclador y no a las organizaciones. Un conflicto del siglo XXI que en su complejidad solo permitirá avanzar y construir a su alrededor desde una perspectiva de política ambiental que supere el fraccionamiento y la visión segmentada de nuestros problemas y de la vida en general.

2. La política de gestión de residuos sólidos de Bogotá como parte de una política pública ambiental

2.1 Política pública ambiental

La política ha sido definida de distintas maneras: el arte gobernar, la continuación de la guerra por otros medios, la toma de decisiones vinculantes, las relaciones de poder; se ha diferenciado la política como el escenario en el que se disputan las decisiones y desde donde se ejerce la dominación, de lo político, como el campo concerniente a dichas decisiones y que afectan en general a la sociedad (Dahl, 1957; Weber, 1981; Foucault, 1991 y 1992; Mouffe, 1999). Esto ha derivado en la diferenciación del Estado y de la sociedad, ha separado la política y a los políticos del resto de la sociedad, y ha entronizado al Estado como autoridad y fuente de dominación.

El estudio de las políticas públicas, en su definición como un puente o herramienta de conexión entre el Estado y la sociedad, es decir como aquellas acciones que ejerce el Estado en respuesta a las necesidades sociales, ha avanzado en, como plantea Roth (2002), “la comprensión del Estado y de sus acciones (...) con menos consagración o reverencia” (p.18), evidenciando la relación de horizontalidad entre los actores de la política pública.

Según Muller (2010) una política pública es un intento de transformar la sociedad y adaptarla de acuerdo a sus necesidades. Se trata de:

“Construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva, que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: este conjunto de imágenes es el referencial de la política pública” (Muller, 2010, p.112).

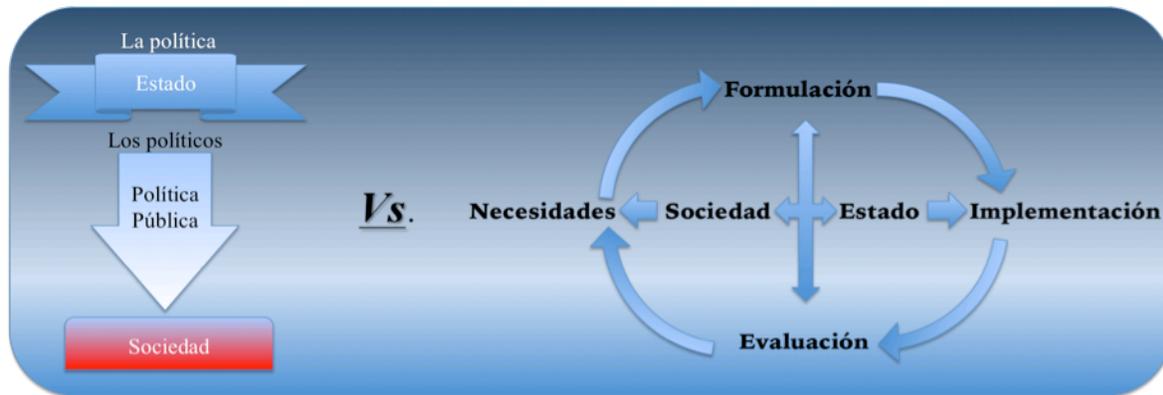


Figura 4. Política pública estatista Vs. Ciclo de la política pública.

Entonces este estudio aborda una visión de la política y de la política pública como una construcción colectiva para la toma de decisiones y el ejercicio de acciones en relación a la organización y transformación de la sociedad.

En un sentido ambiental la política es uno de los aspectos de la cultura, definida por Angel (2013) como estrategia adaptativa, el cual se basa en la organización social. En otras palabras es la forma en que las sociedades se organizan para adaptarse, modificar e interactuar con los ecosistemas.

Es esta dimensión adaptativa de las organizaciones sociales y de los símbolos lo que han echado en olvido las ciencias sociales. La sociedad no es solo una manifestación de fraternidad y convivencia o de odios y guerras, ni los símbolos una simple forma de fantasear. Representan también formas adaptativas (Angel, 2013, p.81).

Dentro de este mecanismo social organizativo de la *estrategia adaptativa* existen múltiples relaciones que se han especializado en los distintos aspectos de la vida en sociedad (comercio, seguridad, bienestar, etc.), uno de los cuales se enfoca en los efectos de la actividad humana sobre algunos elementos de los ecosistemas, tales como la contaminación del aire, la contaminación del agua, la degradación de los bosques, el deterioro de los suelos, la extinción de especies, etc. (Imagen 5). Esto es lo que podría denominarse una política ecológica o una política sectorial (Carrizosa, 1992).

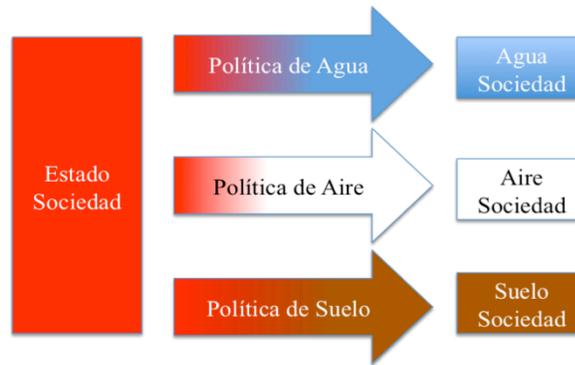


Figura 5. Política sectorial.

Por otro lado una política ambiental debe ser aquella que comprende las relaciones sociales en su conjunto (cultura) como interdependientes con los ecosistemas y que es capaz de entender las interacciones de la sociedad con los ecosistemas como un mecanismo adaptativo que hace parte de la dinamica de la vida (Imagen 6).

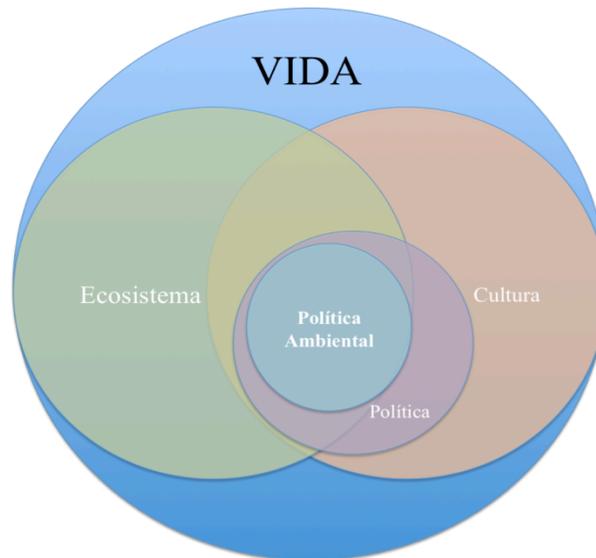


Figura 6. Ambiente: Ecosistema y cultura. Política y política ambiental.

En este sentido, una política pública ambiental es aquella actuación organizada por la sociedad en su conjunto para modificar las relaciones sociales en búsqueda de una mejor adaptación de la especie a la dinamica ecosistémica.

En Colombia no existe una política pública ambiental, existen diferentes políticas 'ambientales' que se ocupan de asuntos específicos y difícilmente interrelacionados. En este contexto, entre otras, se estableció en 1998 la Política para la Gestión Integral de

Residuos Sólidos, la cual busca “administrar los residuos de una forma que sea compatible con el medio ambiente y la salud pública” (MinAmbiente, 1999, p.479).

2.2 Política de gestión de residuos sólidos de Bogotá

La política pública de gestión de residuos sólidos de Bogotá está enmarcada en el contexto de las políticas sectoriales que se formulan desde el nivel nacional. Estas políticas pueden caracterizarse de acuerdo a Avellaneda (2013, p.231) por unas tendencias predominantes: una tendencia legal en la que las normativas establecidas formalmente amplían lo permitido en cuanto al acceso a los elementos del ambiente, mientras desaparece el control por debilidad del Estado y la corrupción de sus funcionarios, que en el caso de los residuos en Bogotá se ve reflejado en que la autoridad ambiental en lugar de ejercer un control estricto sobre los impactos generados por el relleno sanitario y por buscar alternativas a la disposición final, se ha dedicado a renovar y ampliar la licencia ambiental para la operación del relleno, garantizando la continuidad del enterramiento de basura y el lucro que esto genera.

La segunda tendencia es de normatividad técnica en la cual, ante la ineficacia de los controles estatales, la responsabilidad empresarial aparece como principal estrategia de control ambiental. Tal es el caso de las certificaciones ISO, entre otras, respecto a la calidad en la gestión ambiental de las organizaciones. Para el caso en cuestión también se podría asimilar a la medida tomada en administraciones pasadas en las que la inclusión de la población de recicladores y la adopción del aprovechamiento de materiales reciclables quedó sometido a la propiedad y voluntad de las empresas de aseo de la ciudad.

Una tercera tendencia se denomina ordenamiento, administración e imposición: esta tendencia es planteada alrededor de la problemática del ordenamiento territorial desde lo urbano pasando por encima de lo rural, desde los municipios como entidad administrativa desconociendo lo biogeográfico y desde la tierra como propiedad privada desconociendo las relaciones territoriales. Si bien los recicladores desarrollan mayoritariamente su labor en el suelo urbano, esta problemática, y particularmente su último componente, ha afectado su trabajo, pues diversas normas urbanísticas, desde el ordenamiento de las características físicas de las bodegas, hasta el uso del espacio público para su trabajo, han afectado su economía y han sido motivo de resistencia de la población.

Por último se establece la tendencia de zonificación ambiental por sistemas de información geográfica, la cual desconoce la complejidad ecológica y social de los lugares sobre los cuales se toman decisiones. Esta problemática, se usen o no sistemas de información geográfica, se relaciona con la anterior, y se puede ver claramente reflejada en la localización del relleno sanitario, el cual se estableció en un terreno por condiciones principalmente geológicas y climáticas, desconociendo la realidad social y

ecosistémica del lugar, contaminando una de las fuentes de agua más importantes de la ciudad y deteriorando la calidad de vida de los habitantes del sector.

El manejo de residuos sólidos en la ciudad está enmarcado principalmente en una lógica desimonónica de la política ambiental conocida como higienista, avanzando muy timidamente hacia una lógica ecosistémica que mitigue los impactos del manejo de los residuos. La visión higienista o sanitaria de la política ambiental busca, más que la protección ambiental, la protección de la salud humana, mientras que la lógica ecosistémica impone ciertos límites que buscan mitigar la contaminación (Mesa, 2010).

Anteriormente, en Bogotá los residuos se manejaron a través de botaderos a cielo abierto, celdas transitorias, la quema a cielo abierto, el enterramiento y el arrojado a cuerpos de agua, los cuales se consideran formas no adecuadas de disposición final, siendo este el enfoque estrictamente higiénico sanitario, donde se protege en el corto plazo la salud humana sin importar los impactos de su disposición y mucho menos del consumo ilimitado (MinAmbiente, 1999).

Frente a esta situación la política se ha enfocado a nivel nacional, y Bogotá no ha sido la excepción, en la construcción y operación de rellenos sanitarios y en la prestación del servicio desde un enfoque empresarial, es decir que se ha implantado una gestión parcial de los residuos sin considerar el impacto ambiental posterior a su recolección y transporte (MinAmbiente, 1999). Los grandes logros de esta política pública han sido la separación de esta actividad de 'la política', gracias al fortalecimiento del sector empresarial involucrado, y la prestación de un servicio de recolección eficaz que logra desaparecer de la vista de los usuarios sus residuos, para que su única preocupación sea pagar una factura. Es decir que esto se traduce en la inconciencia ambiental de la ciudadanía por sus consumos y sus formas de desechar y en la imposibilidad de las administraciones de tomar decisiones para transformar los esquemas de manejo de residuos pues lo que prevalece es el interés empresarial que irresponsablemente se lucra del enterramiento ilimitado de basuras.

Si bien la política para la gestión integral de residuos, formulada desde 1998, es conciente de esta problemática y plantea la necesidad de avanzar en posibles soluciones desde distintos puntos de vista, es muy poco lo que en realidad se ha hecho al respecto.

La política plantea temas rezagados en el marco de la gestión integral de residuos como el reciclaje y la efectiva minimización en la generación de residuos, la necesidad de establecer los costos de los pasivos ambientales asociados a la construcción y operación de rellenos sanitarios, la necesidad de acciones concretas en aspectos regulatorios, institucionales y presupuestales que den respuesta a los requerimientos de la Corte Constitucional frente a la inclusión de la población de recicladores, particularmente en términos de obligaciones y financiación, la celeridad en el Estado para realizar las reformas requeridas en el marco tarifario que reconozca la innovación tecnológica y permita la creación de los instrumentos financieros que promuevan el desarrollo del reciclaje.

El documento va más allá y plantea como problemática la generación creciente de residuos debido a estrategias de mercadeo y sistemas de producción insostenibles que inciden sobre los patrones de consumo de la población, generando una falta de conciencia ciudadana sobre la relación entre los residuos, el ambiente, la economía familiar y nacional.

La autoridad es consciente de la situación de la población de recicladores, aunque lo plantea desde una visión material y empresarial, al calificar la problemática social como una pérdida potencial de utilización de residuos: “se juzga a la recuperación de residuos como una actividad marginal, poco digna y no aceptada socialmente (...) las organizaciones de carácter empresarial de recuperación, no están masivamente organizadas” (MinAmbiente, 1999).

En este sentido, la política establece como principios de la Gestión Integrada de Residuos Sólidos la reducción en el origen, el aprovechamiento, valorización, tratamiento y transformación de los residuos y disposición final controlada de los que no sean aprovechables; evaluar los impactos de un producto, no solo postconsumo sino, teniendo en cuenta los diferentes impactos que produjo en etapas anteriores. La minimización en el origen y el aprovechamiento están asociados a una producción más limpia, a la modificación de los patrones de consumo y producción insostenibles, a la creación de nuevos canales de comercialización, al fortalecimiento de cadenas de reciclaje, a mejorar las condiciones de trabajo del recuperador y a fortalecer la educación y participación ciudadana (MinAmbiente, 1999).

Sin embargo, de lo planteado en el documento a lo efectivamente implementado, casi veinte años después, hay muchísima diferencia. Si bien se ha avanzado parcialmente en el reconocimiento de la labor de los recicladores mediante el pago de su servicio a través de la tarifa pagada por los usuarios y se han emprendido campañas publicitarias de sensibilización y educativas respecto al manejo de residuos y la función que cumplen los recicladores, el sistema sigue favoreciendo ampliamente el enterramiento de basuras en el relleno sanitario y la generación de residuos.

Es necesario reconocer el esfuerzo realizado por la administración en reconocer a la población de recicladores, su trabajo y sus derechos. Gracias a su lucha, desde la administración se les ha visibilizado, se actualizó el censo, se creó el Registro Único de Recicladores de Oficio –RURO- y el Registro Único de Organizaciones de Recicladores –RUOR-, se les ha dado participación parcial en la formulación de los programas y proyectos, se paga por su servicio de recolección y transporte del material, se realizó la sustitución de la mayoría de vehículos de tracción animal, entre otras acciones afirmativas.



Figura 7. Campaña de sensibilización del programa Bausra Cero. Imágenes tomadas de oab.ambientebogota.gov.co

Desde el año 2012 se formuló el plan de inclusión de la población recicladora de oficio de Bogotá y su esquema de metas a cumplir, las cuales son muy ambiciosas, incluyendo la construcción de parques de reciclaje con la participación de entidades educativas e investigativas, operación de bodegas en toda la ciudad que permitieran el preprocesamiento de materiales, educación y sensibilización de la ciudadanía para la separación en la fuente y el fortalecimiento administrativo, financiero y operativo de las organizaciones de recicladores de la ciudad, entre otras metas que en su gran mayoría no se han cumplido.

A finales de ese año se expidió el decreto 564, centro de la conflictividad en este periodo, pues plantea, y a partir de este se materializa, una retoma pública del servicio de aseo y de aprovechamiento, en un escenario de provisionalidad mientras se debía transitar hacia el fortalecimiento de las organizaciones de recicladores para poder prestar un servicio competitivo en la ciudad y consecuentemente la superación de su marginalidad y la materialización de sus derechos.

La implementación de este decreto y el sucesivo cambio de administraciones en la UAESP llevó a reformular y ajustar el plan de inclusión hacia unas metas más concretas y realistas que se pudieran implementar en el corto plazo, a partir de lo cual, durante la administración de Nelly Mogollón, se desarrolló la actualización del censo de la población de recicladores, se creó el RURO y el RUOR, se apoyó el proceso de bancarización de los recicladores y se inició el pago en reconocimiento de su actividad como producción marginal de servicios públicos, llegando a remunerar finalmente a doce mil recicladores

de la ciudad; así mismo, es en este periodo durante el cual se estructura y se avanza en mayor medida en la sustitución de los vehículos de tracción animal. Este gran avance en la inclusión y reconocimiento de los recicladores, ejemplo de política social para el país, desató uno de los conflictos interinstitucionales más fuertes de los últimos tiempos en Colombia, con más de 35 investigaciones por parte de entidades de control y vigilancia contra la Directora de la UAESP, y otras más contra distintos funcionarios y entidades de la administración distrital.

Para finales del año 2013 se inicia la suscripción de acuerdos de corresponsabilidad, que asignan zonas de trabajo a las organizaciones de recicladores, en la mayoría de los casos, respetando los contratos o acuerdos que puedan tener los recicladores y sus organizaciones con los usuarios para la recuperación de materiales reciclables, y al mismo tiempo exigiéndoles deberes frente a la recolección de residuos y la limpieza de los lugares establecidos.

Si bien esto es un avance importante en el reconocimiento de la labor de los recicladores, pues tiende a formalizar la relación de los recicladores con la administración y con los usuarios, es difícil que haya cumplimiento de los acuerdos y que esto constituya un beneficio real para los recicladores, teniendo en cuenta que la educación a los usuarios respecto a la separación en la fuente ha avanzado mínimamente y que el acompañamiento por parte de la administración para el fortalecimiento de las organizaciones ha sido muy limitado y, específicamente en los mencionados acuerdos, no existe mención alguna al respecto, más allá de la entrega de una dotación de uniformes como la acción afirmativa más sobresaliente de la administración en este esquema.

En el año 2014 se presentó nuevamente un cambio de administración que impuso una transformación de los mecanismos de participación establecidos previamente con las organizaciones de recicladores, las cuales se articulaban y participaban a través de la *mesa permanente de organizaciones*. Conflictos al interior de las mismas organizaciones de recicladores y de estas con la UAESP frente a temas como el proceso educativo para la separación en la fuente, la utilización de contenedores, los acuerdos de corresponsabilidad y el desconocimiento de la situación de debilidad de las organizaciones y de los recicladores independientes, que los estaría llevando a una competencia interna, que podría destruir procesos organizativos e incluso llevar a la violencia, provocaron que gran parte de los recicladores no participaran bajo nuevos mecanismos convocados por localidades y que constituyeran la *mesa democrática de recicladores*.

Resultado de este último mecanismo, que excluyó a gran parte de los recicladores de Bogotá, especialmente a los miembros de la ARB y del Pacto Gremial, se dio la formulación del PGIRS, el cual plantea grandes avances, sin embargo sigue desconociendo la falta de fortalecimiento de las organizaciones, deja de lado el pragmatismo necesario para que la inclusión de los recicladores sea efectiva, presentando ideas que son fundamentales como *punto de llegada* para la inclusión de los

recicladores, pero no muestra claridad respecto al *punto de partida* y el camino para alcanzar estos objetivos.

A pesar del esfuerzo realizado, la apertura de mecanismos de participación, el reconocimiento monetario de la actividad del reciclaje, la falta de inversión en infraestructura y un decidido acompañamiento tendiente al fortalecimiento de las organizaciones, han causado que la política de gestión de residuos de Bogotá, enmarcada por la política nacional, en la práctica, se siga centrando financieramente, institucionalmente y materialmente en la disposición final de residuos en el relleno sanitario, generando a las empresas públicas y privadas utilidades proporcionales a la cantidad de basura enterrada.

Los consorcios privados de aseo entraron en el mercado del “transporte” de los residuos con mucha fuerza (...). Tal era su fuerza que lograron consolidar en este primer periodo un sistema de pago por tonelada dispuesta en el relleno sanitario, de esta forma no les interesaba la reducción de la producción sino al contrario su incremento, no obstante esta práctica iba en contra de la duración de la vida útil del relleno sanitario. (Parra, 2010, P.140)

La política no contempla los costos ambientales evitados por los recicladores, ni el costo asociado a la particularidad de su trabajo, sino que trata esta actividad como un costo evitado del servicio de recolección, transporte y disposición final, es decir que los asimila sin tener en cuenta que el reciclaje es una actividad intensiva en trabajo en todas sus etapas y que las características de los materiales no permiten tratarlos de la misma manera; por ejemplo, no es posible su compactación desde la recolección como se hace con la *basura*, lo cual implica que la capacidad de transporte así se haga en el mismo volumen siempre será menor en peso, sin embargo, el pago se fija de acuerdo a esta última variable.

La UAESP plantea que se han invertido tres mil millones de pesos para reconocer el trabajo de los recicladores, dando como resultado que cada día son recuperadas por los recicladores cuarenta toneladas de las cinco mil que produce la ciudad. Aunque estas cifras han sido controvertidas por la ARB, lo que reflejan es el trabajo de los recicladores que reconoce efectivamente el sistema (Caracol.com, 2015). Mientras que las empresas de aseo reciben 26.000 millones de pesos al mes, “y más de la mitad de estos recursos son ganancias netas” (El Tiempo, 2012a). Es decir que el sistema solo reconoce la recuperación de un 0,8% de los residuos y ha invertido en aproximadamente 2 años el 11% de lo que invertía mensualmente en la disposición final.

Esta tensión entre el reconocimiento de los derechos jurídicamente establecidos y el avance extremadamente limitado de la política pública en su efectiva materialización es lo que en palabras de Parra (2010a) podría denominarse una colisión de derechos:

La colisión de derechos humanos (...) es el resultado de las contradicciones mismas del capitalismo como sistema económico y del neoliberalismo como

modelo político del capitalismo. (...) La política pública materializa dichas contradicciones y genera situaciones en donde se puede interpretar una colisión de derechos.

Esto se ha hecho evidente en la caracterización de los actores y la conflictividad desarrollada anteriormente. La lucha de los recicladores por su reconocimiento, que tras importantes victorias jurídicas logró un avance limitado en la política pública, truncado por la defensa del 'libre mercado' a ultranza en manos de las grandes empresas, secundadas por diversas instituciones que materializan la acumulación de capital sin importar el buen vivir de miles de familias que dependen del reciclaje y de millones que deben padecer los costos y los impactos del relleno sanitario y de la extracción, el deterioro de ecosistemas y la contaminación impulsada por la apropiación exacerbada de elementos del ambiente y el desecho ilimitado que sostiene el actual sistema.

2.3 Derechos de los recicladores

La historia de la población de los recicladores ha estado enmarcada en la construcción sus derechos y la lucha por su reconocimiento. Como última alternativa de vida en la marginalidad de las ciudades los recicladores han desarrollado su trabajo en las calles, recuperando de las basuras de los hogares, las empresas y los comercios, materiales necesarios para la industria, aportando a nuestra sociedad la durabilidad de los rellenos sanitarios y evitando el mayor deterioro de los ecosistemas de donde habría que extraer nuevas materias primas.

Esta población ha prestado un servicio fundamental a la sociedad y a cambio ha recibido el desprecio, el marginamiento, la violencia y la discriminación, llegando incluso al asesinato de personas inocentes en diversas situaciones. En el ejercicio de su trabajo y su organización los recicladores han construido sus derechos y luchado para que el Estado y la sociedad los reconozca. Uno de sus primeros logros en este sentido se vio reflejado en la Ley 511 de 1999 por la cual se establece el día nacional del reciclador y del reciclaje, el primero de marzo de cada año, conmemorando la masacre de once recicladores en la Universidad Libre de Barranquilla, logrando figurar como un actor político en un esfuerzo por visibilizarse para proteger no solo su trabajo, sino su vida frente a la *limpiesa social*, de la cual han sido víctimas de manera reiterada ante la indiferencia de la sociedad. (Parra, 2010a)

Desde la exclusión y enfrentando la indiferencia y la invisibilización de su labor por parte de la sociedad y del Estado, la cual solo sigue favoreciendo el negocio del enterramiento de basuras en manos de unas pocas empresas, la población recicladora logró que en el año 2003 se emitiera el Decreto 1505 en el cual se establece que los municipios y distritos asegurarán "en la medida de lo posible" la participación de los recicladores en las actividades de aprovechamiento de los residuos. Sin embargo, ese mismo año el Consejo de Estado expidió la Sentencia SP E00032, que establece que "... cuando un municipio contrata una empresa para la prestación del servicio público de basura (...) se

está trasladando a esa empresa la propiedad de los desechos aprovechables y no aprovechables” (Parra, 2010a, p.337). Esta situación surgió a partir del decreto 1713 de 2002, que en uno de sus artículos definió a los residuos como un bien público, lo cual generó otra tensión entre los recicladores y la política definida por empresas y Estado respecto a la propiedad, pues este artículo permitía entender que los recicladores no podían acceder legalmente al material reciclable pues estarían usufructuando con fines individuales un bien público. Esto fue demandado posteriormente por la ARB y resultó en la modificación de la definición de los residuos, ya no como propiedad del pública, sino como responsabilidad del Estado (Parra, 2010).

Los derechos de los recicladores se siguieron construyendo en la marginalidad de la normatividad, por tanto en constante tensión con el Estado, enfrentándose posteriormente a la imposibilidad de prestar su servicio formalmente debido a una restricción establecida en la ley 142 de 1994 que limitaba la actuación de comunidades organizadas a pequeños municipios o zonas urbanas específicas, imposibilitando el acceso a las zonas donde se produce la mayor cantidad de material reciclable. El resultado de esta lucha fue un logro muy importante en el reconocimiento de sus derechos en el ámbito judicial a un nivel constitucional. La Sentencia C-741 de 2003 de la Corte Constitucional permitió que las organizaciones de recicladores prestaran su servicio en todos los municipios y distritos, a partir del entendimiento de “las organizaciones y cooperativas de recicladores, como entidades sin ánimo de lucro que son y vehículos de inclusión que representan, deben entenderse facultadas por el legislador para ser también personas prestadoras de servicios públicos” (como se citó en Parra, 2010a, p.338). Es decir que esta providencia establece que el Estado debe permitir de manera formal el trabajo de los recicladores, no solo considerando una igualdad ante la ley, o sea el derecho a trabajar como cualquier otra persona u organización, sino en la búsqueda de una igualdad material, pues considera que su trabajo es una herramienta para superar la marginalidad a la que se les ha sometido históricamente.

Sucesivamente los recicladores, en defensa de sus derechos, siguieron enfrentando obstáculos de la ley que prohibió el uso de vehículos de tracción animal, utilizados principalmente por esta población, posteriormente la prohibición al reciclaje en el espacio público y la aplicación del comparendo ambiental. Toda esta normatividad fue demandada en constitucionalidad y sentenciada a favor de la población de recicladores.

Posterior al reconocimiento de sus derechos de manera formal en la normatividad empezó una lucha, todavía vigente, por la materialización de sus derechos, esta vez no ante la justicia sino ante el ejecutivo, teniendo que acudir al sistema judicial para reiterar y tratar de impedir las acciones ilegales e inconstitucionales de la administración al respecto, pues como relata Parra (2010), han sido muchos los obstáculos y las falsas acciones afirmativas que solo buscan cumplir los derechos en el papel y negarlos en la vida de las personas:

Tal es la distancia entre el reconocimiento normativo y la inclusión real que (...) [para] la licitación (...) en la cual estaba incluida la ruta de recolección selectiva de material reciclable, el pliego costaba entonces (2003) alrededor de 25 millones de pesos, y (...) [era necesario] demostrar un respaldo financiero de alrededor de 11.000 millones de pesos (P.143).

Esta es una característica que comparte el movimiento de recicladores con diversos movimientos ambientalistas, pues el sistema hegemónico está construido sobre un derecho y un Estado en servicio de la acumulación, la apropiación ilimitada de los elementos del ambiente, el deterioro de los ecosistemas y la reducción de la posibilidades de vida de los más humildes. Como establece Mesa (2010):

Las reglamentaciones (...) no se compadecen con el deterioro del ambiente (...), situación que reitera la paradoja de ser un país con múltiples y destacadas normas ambientales para la protección y conservación del ambiente y los derechos de las personas y, de otra parte, evidentes procesos de deterioro ambiental y desconocimiento de derechos, especialmente de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, raizales, campesinas y urbanas marginadas (Mesa, 2010).

En este trasegar los recicladores han construido y defendido variados derechos: a la igualdad, al trabajo, a la confianza legítima, al mínimo vital, el interés general y la dignidad humana, al ambiente sano y al desarrollo sostenible, la propiedad y el espacio público, al debido proceso, principio de legalidad, a la circulación, a la libertad de oficio, entre otros (Mesa *et al*, 2010). Han defendido la posibilidad de conservar la vida para nuestra especie en este planeta desde su labor diaria, organizándose y manifestándose; han mostrado que es posible generar relaciones de trabajo más equitativas, capaces de generar un impacto positivo de gran magnitud en la sociedad y en los ecosistemas a partir del trabajo de las personas más humildes y con menos recursos de la sociedad, sin necesidad de usufructuar el trabajo de los demás. Plantean y ejecutan una nueva alternativa de organización social en su agremiación y en sus exigencias al Estado y la sociedad, de transformación de la materia (tecnología) en el reciclaje y de entender la vida (símbolos) al enunciar y validar su labor como una fuerza capaz de generar nuevas dinámicas que se constituyan en una alternativa para superar la crisis ambiental que vive nuestra civilización.

Así los recicladores se han constituido como un nuevo actor político que plantea una alternativa ambiental en un mundo donde el desarrollo capitalista global no genera soluciones sino grandes problemas sociales y económicos. Es así que las alternativas a este modelo de desarrollo surgen en un nivel territorial, mostrando resistencias desde culturas ancestrales y movimientos populares, como parte de una diversidad de propuestas que deben ser evaluadas y aplicadas en la búsqueda del buen vivir, que pueden derivar en nuevas formas de gobierno en los territorios, alternas a las formas de los Estados (Avellaneda, 2013).

2.4 Derechos ambientales para la construcción de una política ambiental para la gestión de residuos sólidos de Bogotá

Los derechos ambientales en perspectiva de integralidad como los aborda Mesa (2013) superan la visión liberal del derecho y de la política concentrada en el Estado y en la nación, son derechos que se construyen desde las vivencias y resistencias de las comunidades en los territorios. “Somos muy amigos de traer el derecho comparado externo sin tener en cuenta los contextos ecosistémicos y culturales concretos de nuestra realidad ambiental y cultural” (Mesa, 2010).

Al mismo tiempo esta visión aborda un panorama global donde las relaciones de los seres humanos y los ecosistemas deben reconfigurarse más allá de las naciones, pues “la problemática ambiental en el mundo de hoy es por definición un asunto global” (Mesa, 2010). Es un asunto que claramente está definido por el comercio transnacional que extrae materiales destruyendo ecosistemas y culturas, produce mercancías contaminando agua, suelo, aire y explotando trabajadores, se moviliza y comercializa productos por todo el mundo y ha generado la modificación del clima con efectos a nivel global.

Esta perspectiva plantea además la necesidad de superar el formalismo del derecho escrito y se centra en la materialización de los derechos:

No basta tener buenas normas, insistir retóricamente en derechos y en políticas ambientales participativas cuando de entrada se excluye al otro y a la otra que es distinto y distinta o que se atreve a confrontar y a persistir que algo anda mal cuando va mal (Mesa, 2010).

En sintonía con esta perspectiva, los recicladores han construido y defendido sus derechos desde su experiencia y su forma de vida, han defendido el reciclaje como su única alternativa de trabajo digno y sustento de vida y entienden y defienden su labor en un contexto global, articulado con organizaciones de recicladores en Latinoamérica y el mundo, principalmente en países del sur y han entendido que la problemática que genera su situación de marginalidad y el absurdo manejo de residuos, está enraizada en el modelo de desarrollo del capitalismo global basado en la explotación del trabajo, la destrucción de los ecosistemas, la apropiación, el consumo y el desecho ilimitado de materiales, ante lo cual nos han planteado una alternativa de modelos organizativos, de trabajo solidario, de cuidado de los ecosistemas a través de un consumo consciente, responsable y limitado que redunde en un adecuado manejo de los residuos para su máximo aprovechamiento.

Los recicladores han dado un paso, más allá del reconocimiento formal de sus derechos a través de batallas jurídicas de las cuales han salido victoriosos, hacia la materialización de los mismos, entendiendo que el escenario adecuado para esto es la política pública.

Han ejercido dialogo, presión y movilización para visibilizar su lucha y modificar la política pública ante la sociedad y ante las instituciones responsables.

Los derechos que defienden los recicladores son de especial relevancia para el ambiente, reconocidos de distintas formas a nivel global: en un escenario sur-sur por las organizaciones de recicladores en Latinoamérica, África, y Asia, como un modelo de trabajo y de organización solidario en el que se proponen y materializan soluciones a las problemáticas ambientales desde los sectores populares y marginados de la sociedad; y en un escenario global en la importancia de la política pública de basura cero, como alternativa al problema de deterioro del ambiente por la extracción y la disposición de residuos.

Desde esta perspectiva una política pública ambiental para la gestión de residuos sólidos, debe ser participativa, incluyendo tanto a las organizaciones de recicladores, a las empresas de aseo, a la ciudadanía en general en su rol de consumidores y usuarios del servicio público de aseo y a la industria productora y comercializadora, con el ánimo de construir una gestión de residuos que desde la producción sea capaz de minimizar los impactos a través de un diseño de productos más limpio, pasando por una comercialización y un consumo racional que desacelere el metabolismo social, poniendo en el centro el conocimiento de la ciudadanía para el adecuado manejo de los materiales consumidos y desechados, dando prioridad dentro de este proceso a la inclusión social de quienes han ejercido históricamente esta labor de reciclaje y han sido capaces de plantear a través de su vida alternativas reales a la crisis ambiental a la que nos enfrentamos.

La implementación de una política pública ambiental para la gestión de residuos sólidos no es posible sin la concurrencia de los elementos educativos y económicos (además de los sociales y políticos que permitan la inclusión planteada anteriormente) que sean capaces de modificar la cultura de consumo y desecho ilimitado y por tanto con profundas modificaciones en la política comercial internacional. Es necesario, para modificar la cultura del consumo y el desecho, modificar la política extractivista que provee de manera 'ilimitada' materia prima a la industria productora, es necesario modificar la producción de elementos desechables excesivos y de mala calidad, poner límites al comercio internacional de profunda huella ambiental en la explotación de mano de obra y consumo de combustible (es insolito que el precio haga posible llenar un territorio de basura traída desde el otro lado del mundo). En este sentido es necesaria la mejora en las condiciones laborales y la consolidación de las economías regionales empoderando a las comunidades en las definiciones del desarrollo necesario en sus territorios. Para todo esto es fundamental un proceso educativo pertinente, de calidad y accesible.

Son innumerables los procesos que, en una perspectiva compleja e integral, son necesarios para avanzar en una correcta gestión de residuos sólidos que permitan avanzar en la construcción de una ética del cuidado con el ambiente, es decir en el

desarrollo de una política pública ambiental que permita el surgimiento de nuevas relaciones tendientes a la supervivencia de nuestra especie.

3. Alternativas de solución a los conflictos desde una perspectiva ambiental

Los conflictos aquí abordados muestran que distintas poblaciones, entre las que figuran los recicladores, se encuentran en condiciones muy desiguales respecto al uso de la naturaleza y a las cargas de la contaminación, lo cual define, según Martínez Alier (1995), la injusticia ambiental. En este sentido, para la superación de estos conflictos y para lograr el reconocimiento de la población recicladora, es fundamental el concepto de justicia ambiental, en la que, para lograr un estado de cosas justo, no debe mediar un elevado nivel de vida material, sino más bien un procedimiento distributivo eficaz respecto al uso de la naturaleza y de las cargas contaminantes, que además de la redistribución, tenga en cuenta el reconocimiento de la diferencia y, de manera integral, los orígenes culturales y/o económicos de la injusticia. Las soluciones de este procedimiento además deben tener en cuenta a los seres humanos y no humanos, presentes y futuros; debe fundamentarse en la “incorporación de valores más allá del individuo en beneficio de los intereses colectivos. Justicia para garantizar la paz en la convivencia y la supervivencia de la especie” (Bellmont, 2013).

Frente a esta situación, nuestra sociedad debe generar acciones que permitan un acceso efectivo por parte de los recicladores a su derecho a la igualdad y al trabajo mediante la transformación del sistema de manejo de residuos. Esto permite vislumbrar un avance en la lucha por la construcción de un Estado Ambiental de Derecho, en el sentido planteado por Mesa Cuadros (2013), pues en este punto es necesario “distinguir siempre entre el modelo del sistema jurídico ecológico y el funcionamiento efectivo del sistema concebido sólo como políticas públicas juridificadas o prácticas administrativas medioambientales”, muy avanzado en derechos pero muy atrasado en garantías. Este nuevo Estado, acorde con las exigencias de la población recicladora de Bogotá y con lo establecido por la Corte Constitucional, debe garantizar efectiva y materialmente los derechos. Mas allá de un logro jurídico, lo importante aquí, y lo que se plantea en estas alternativas, es la transformación efectiva del Estado hacia unas relaciones nuevas con los seres humanos y con los ecosistemas, específicamente con la población recicladora, con los ciudadanos, con nuestros desechos y a través de ellos con los elementos de la naturaleza que nos apropiamos y que contaminamos.

La justicia convencional es insuficiente para la construcción del Estado Ambiental de Derecho, una justicia ambiental debe modificarse hacia la valoración de lo colectivo y lo público, por tanto al fortalecimiento del estado. La justicia no se trata de algo

momentáneo o de emergencia sino del reconocimiento de la dignidad y los derechos de todos los seres humanos. No se basa en una atención asistencial a los menos favorecidos, para que continúen siéndolo (Bellmont, 2013), como muchas veces se entienden las acciones afirmativas por parte del Estado, que no transforman la realidad y sus problemáticas, sino que las hacen manejables y duraderas.

Para construir una justicia ambiental verdadera, que supere la simple escritura de los derechos y que avance en la materialización de los mismos, aportando a la construcción de un Estado Ambiental de Derecho, las entidades gubernamentales que a nivel distrital son responsables del reciclaje y de la inclusión social, como lo plantea Parra (2010a),

deben disponer de toda su voluntad política para explorar nuevos nichos de inclusión que no vayan en contra de la legislación existente, pero que resulten efectivos desde lo que les es natural como gobierno: la política pública. Sin duda alguna el escenario privilegiado de inclusión de la población recicladora es el servicio público de aseo; una opción secundaria la constituyen los diferentes eslabones de la cadena de aprovechamiento hasta llegar a actividades afines al mismo que se alejan de lo que ésta población ya sabe hacer (p. 345).

Además de las acciones de las entidades gubernamentales, bajo la concepción de política pública ambiental planteada anteriormente, donde las acciones del Estado y la solución a los problemas públicos deben estar determinadas por la sociedad, se hace necesario vincular otros actores sociales que también son responsables y tienen incidencia dentro del manejo de residuos.

Teniendo en cuenta que para el éxito de esta política es fundamental una profunda transformación cultural, el punto de partida debe ser el comportamiento de los ciudadanos como usuarios del servicio y como consumidores, buscando llegar a ellos desde una perspectiva pedagógica que permita en el corto plazo la transformación de su comportamiento teniendo en cuenta su contexto.

3.1 Los usuarios, la separación y la recolección

Existe una baja implementación de estrategias de información, sensibilización y educación al consumidor, lo que se traduce en poco conocimiento de los consumidores sobre temas de sostenibilidad y por tanto en una reducida demanda de bienes y servicios sostenibles (MADS, 2015). Además los usuarios no separan correctamente los residuos que presentan para la recolección, lo cual trae como consecuencia que muchos de los materiales se mezclen y pierdan su valor.

Las campañas que se han presentado para hacer pedagogía respecto a la separación son confusas, pues sugieren una separación de materiales similares para el usuario (e.g. plástico e icopor). Esta separación se plantea por las condiciones técnicas que permiten el reciclaje de solo algunos materiales, sin embargo dichas condiciones técnicas son difíciles de entender por parte del usuario y además están sujetas al avance tecnológico que es posible que se desarrolle muy rápidamente. Este tipo de distinciones no deberían ser tenidas en cuenta para la separación en la fuente, pues además de la dificultad de hacerle entender al usuario, es posible que muy pronto sea necesario modificar el tipo de separación por la posibilidad del nuevo aprovechamiento de un determinado material.

A esta situación se suma que algunos de los materiales no son valorados por los recicladores, como es el caso de las bolsas plásticas, entre otros, dada la relación entre el alto volumen del material, su bajo peso y su bajo precio, resultando poco atractivo para el reciclador realizar la recolección y transporte, los cuales terminan dejando para la recolección y disposición final en el RSDJ, a pesar de haber sido separados por los usuarios.

De acuerdo a lo anterior, es necesario que la separación de residuos que se solicite a los usuarios se haga lo más claramente posible y que sea lo más estable en el tiempo, para que no se deba modificar el comportamiento de los usuarios en múltiples ocasiones de acuerdo al avance tecnológico del aprovechamiento. En este sentido se considera que la mejor separación posible consiste en tres tipos de residuos domiciliarios que se presentan para la recolección: orgánicos, inorgánicos y sanitarios (pañales, papel higiénico, toallas higiénicas, etc.). Mientras que los residuos peligrosos o especiales, por su baja producción domiciliaria, se deben presentar para su recolección en lugares especiales de fácil acceso, como sucede actualmente con las lámparas fluorescentes y las baterías pequeñas, en centros comerciales y edificios de oficinas.

Esta separación permitirá el compostaje de los residuos orgánicos, reduciendo en más de un 60% la cantidad de residuos que ingresan al RSDJ, disminuyendo considerablemente la generación de lixiviados y de gases y permitiendo su aprovechamiento en agricultura y jardinería. Al respecto se profundizará más adelante por las implicaciones que puede tener para la población de recicladores.

Los residuos inorgánicos deberán ser presentados en las condiciones que eviten su deterioro y pérdida de valor, lo cual requiere una fuerte campaña pedagógica en los hogares, ejecutada por los recicladores y financiada con recursos públicos. Al ser presentados todos los residuos inorgánicos en un solo grupo se facilita su recolección, la cual debe pasar de ser selectiva a ser total, por lo cual se propone que se realice en días separados: dos días a la semana para residuos orgánicos, uno para residuos inorgánicos y uno para residuos sanitarios. Esta diferenciación en los días de recolección facilitará al mismo tiempo la pedagogía, en tanto será más fácil establecer en la conciencia de los

usuarios el día del reciclaje o el día inorgánico, el día del compostaje o el día orgánico, etc.

En este esquema el negocio del enterramiento de basura en el relleno sanitario en manos de las empresas de aseo inevitablemente se vería reducido a su mínima expresión (en este caso a los residuos sanitarios). En este sentido a estas empresas se les sugiere diversificar su negocio, innovar y emprender en alternativas de aprovechamiento de este tipo de residuos, como la generación de energía y el manejo de residuos peligrosos o difíciles de manejar, partiendo siempre de un principio de solidaridad y responsabilidad, que concilie un margen de rentabilidad con la solución de las problemáticas ambientales, construyendo hacia el futuro desde las situaciones de conflictividad presentes.

La recolección de un mismo tipo de residuos en un solo día permitirá acceder a una mayor cantidad de material potencialmente reciclable, es decir que, a pesar del bajo valor de un material, éste será recolectado, acumulado y comercializado en grandes cantidades. Puede que inicialmente su posibilidad de reciclaje se poca o su valor muy bajo, pero indudablemente es un costo que debemos asumir socialmente, y que muy seguramente el avance tecnológico pronto permitirá su aprovechamiento y el *stock* que se genere facilitará su comercialización.

3.2 La organización

Este esquema de recolección requiere como mínimo el cumplimiento del plan de inclusión de la población recicladora, pues es necesario el fortalecimiento operativo y por tanto administrativo de las organizaciones de recicladores. Es necesario contar con la infraestructura suficiente para efectuar la recolección y procesamiento de todo el material. Se necesitan vehículos que faciliten la recolección total, para que no se realice una selección del material que dependa de la evaluación costo-beneficio que realice el reciclador. Las bodegas de reciclaje deben contar con infraestructura de preprocesamiento que disminuya el rechazo de material, que facilite la separación, limpieza, compactación y almacenamiento.

Uno de los problemas que se presentan respecto a los materiales rechazados por los centros de reciclaje es que generan un costo adicional a los recicladores por el servicio que deben pagar para la disposición de estos residuos en el RSDJ. Es posible plantear que el sistema debería estar encadenado, de modo que los eventuales 'rechazos' de material no generen un costo adicional a los recicladores, sino que haga parte del mismo servicio, incluido dentro de un esquema tarifario que genere unas cargas complementarias, pues los recicladores ya habrían cumplido con la labor de recolección domiciliaria de estos residuos y a la empresa solo le correspondería transportarlos al relleno. Sin embargo, un cobro por el material rechazado genera un incentivo a avanzar en la pedagogía para evitar la mezcla de materiales y a innovar en el aprovechamiento de algunos materiales que inicialmente se rechacen, pero que podrían ser conducidos a

los parques de reciclaje donde se realizarán labores de investigación al respecto. Se sugiere entonces tomar medidas transitorias que conduzcan a incentivar progresivamente el aprovechamiento y la pedagogía con el fin de disminuir la cantidad de material rechazado.

Toda esta infraestructura debe ser financiada con recursos públicos, puestos al servicio de la ciudadanía y operados por las organizaciones de recicladores en asocio con instituciones de formación técnica, tecnológica, de educación superior y de investigación.

3.3 La regulación

A pesar de establecer la normatividad, el Estado no exige el cumplimiento y no aplica sanciones. Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, hay una “baja capacidad técnica y de disponibilidad de recursos de las diferentes instituciones públicas, especialmente en los municipios, para gestionar los residuos” y a esto se suma que “la Gestión Integral de Residuos no ha sido, hasta el momento, considerada como un tema prioritario por el sector estatal” (MADS, 2015).

Debe haber un mayor control con mecanismos implementados desde el momento de recolección, que contribuyan en el proceso pedagógico y que tengan insidencia en instrumentos económicos que desincentiven la generación de residuos e incentiven la separación, a través de la tarifa, individualizandola y haciéndola proporcional inmediatamente al peso de los residuos generados.

La regulación actual establecida por la CRA sigue incentivando la disposición final en relleno sanitario y la producción de residuos. El pago a los operadores debería desincentivar la disposición final, pagar más entre menos residuos lleguen al relleno o cobrar por el ingreso al relleno, manteniendo el incentivo a la limpieza de las áreas públicas y la recolección de residuos, de modo tal que sea de interes para los operadores invertir en educación para la separación, el aprovechamiento y el mantenimiento de las áreas públicas limpias.

3.4 La producción más limpia, el ecodiseño y el consumo

La Política de Producción y Consumo Sostenible (MAVDT, 2010) involucra estrategias de producción más limpia, la utilización de técnicas de ecodiseño, el uso racional de insumos, materia prima y energía y la incorporación de material reciclado en los procesos productivos (MADS, 2015).

Sin embargo la incorporación de esta política y de los principios de ecodiseño y producción más limpia por parte de los productores es muy baja. Como consecuencia existe una oferta muy limitada de bienes y servicios sostenibles que faciliten su

reincorporación en los procesos productivos luego de concluida su vida útil. Así mismo, la demanda por parte de los consumidores de este tipo de bienes es muy limitada por desinterés, en parte generado por la falta de educación al respecto. Es decir, las condiciones del mercado no incentivan la producción de este tipo de bienes en Colombia (MADS, 2015) y son muy limitados los esfuerzos por fuera de la lógica de mercado para incentivarlos.

Es necesario incentivar el ecodiseño y la producción de mercancías más duraderas, que utilicen menos empaques y que aprovechen más materiales reciclables. Así mismo es necesario generar un consumo más consciente, que tenga información del origen de los materiales utilizados en sus productos, de la calidad de los mismos y de la necesidad de su compra. Al respecto se propone crear un sello de reciclaje para productos elaborados con material reciclado que incentiven este tipo de producción y permitan a los usuarios un consumo más responsable, que en todos los productos brinden información de la proporción de materiales reciclados y no reciclados utilizados en su fabricación, del origen de los materiales no reciclados y el impacto que genera su extracción, de la potencialidad de reciclaje de los materiales que lo componen y de la vida útil y funcionalidad de todos sus componentes, por ejemplo diferenciar que cantidad del producto es empaque descartable y que cantidad es realmente utilizable.

Este tipo de medidas terminarían por afectar y se podrían complementar por la política de comercio internacional, pues el aprovechamiento de residuos reduciría la exportación de materias primas y el consumo responsable preferiría una producción local de calidad, lo cual a la vez llevaría a un mejoramiento de las condiciones de trabajo de los productores locales por su mayor cualificación y para aumentar su capacidad de adquirir productos de mayor calidad.

El ecodiseño y la reducción del consumo, aunque benefician al ecosistema, amenazan la labor de los recicladores, pues el material base de su trabajo se vería notoriamente reducido. Sin embargo, la normatividad actual establece que corresponde a los recicladores todo el material aprovechable, por lo cual los recicladores deben apropiarse gradualmente del aprovechamiento en general, incluyendo materiales orgánicos y residuos de construcción y demolición.

En este sentido, se sugiere establecer alianzas entre las organizaciones de recicladores y los compostadores de la región, pues esta actividad aún está en una etapa incipiente, en la que quienes trabajan en el compostaje podrían estar interesados en generar alianzas para el crecimiento del negocio, y esto al mismo tiempo evitaría una confrontación posterior en un periodo de mayor desarrollo de su capital como sucede actualmente con las empresas de aseo. Todo esto redundaría en un mejor desarrollo de la actividad de aprovechamiento, beneficiando la inclusión de los recicladores y garantizando en el largo plazo una forma de trabajo para la población.

3.5 La democracia

Finalmente es necesario referirse a la problemática generada por la política electoral en la inclusión de recicladores. Se considera que, y esto se puede aplicar en muy diversos asuntos, en la medida en que la política pública sea más participativa, menos dependerá de la política electoral y del gobierno de turno. La democracia no se debe limitar al voto, sino que debe ampliarse a todo el ejercicio de la política. No serán los gobernantes sino las comunidades involucradas quienes deberán decidir en todas las facetas de la política pública, serán los recicladores y los usuarios quienes formularán, decidirán presupuestos y ejecutarán la política. En este panorama las instituciones deben dejar de ser aparatos de dominación para transformarse en escenarios que faciliten el ejercicio democrático.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2012). Plan de Desarrollo 2012-2016, Bogotá Humana. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/OtrosDocumentosArchivados/PlandeDesarrollo>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2014) *Decreto 349 de 2014, Por el cual se reglamenta la imposición y aplicación del Comparendo Ambiental en el Distrito Capital*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=59277>
- Aluna Consultores Limitada. (2011). *Historia del reciclaje y los recicladores en Colombia. Estudio nacional del reciclaje y los recicladores*. Recuperado de <http://comunidad.udistrital.edu.co/viverosepara/files/2013/07/HISTORIA-DEL-RECICLAJE-VERSION-FINAL-AGOSTO-1-2011.pdf>
- Alzate, A. M. (2007). *Suciedad y orden: reformas sanitarias borbónicas en la Nueva Granada 1760-1810*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Ángel, C. A. (2013). *El Reto de la Vida. Ecosistema y Cultura, Una Introducción al Estudio del Medio Ambiente*. Segunda edición. Recuperado de www.augustoangelmaya.com
- Anzola, D. F. (2015). *Estudio del manejo de residuos sólidos en el relleno sanitario Doña Juana con el fin de delinear un borrador de propuesta para el manejo integral de residuos sólidos en la ciudad de Bogotá D. C.* (Tesis de pregrado en Gestión y Desarrollo Urbanos). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.
- Ardila, L. (2013). *Los súper poderosos de Bogotá*. La Silla Vacía. Recuperado de <http://lasillavacia.com/node/43895>
- Asociación Nacional de Recicladores. (2014) *Solicitud de audiencia para exponer gravedad de los problemas emanados de expedición del fallo de la superintendencia de industria y sobre el modelo de aseo de Bogotá que afecta a los recicladores del país*. Recuperado de <http://asociacionrecicladoresbogota.org/?p=1671>
- Avellaneda, A. (2013) *Gestión ambiental y planificación del desarrollo. El sujeto ambiental como actor político*. Bogotá, Colombia: Ecoe Ediciones.
- Ayres, R. U. (1999). The second law, the fourth law, recycling and limits to growth. *Ecological Economics*, 29, 473–483.
- Ayres, R.U. y Kneese, A.V. (1989). Externalities: economics and thermodynamics. En F. Archibugi y P. Nijkamp (Eds), *Economy and Ecology: Towards Sustainable Development* (pp. 89–118). Boston: Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Ball, D. W. (2004) *Fisicoquímica*. México: Thomson.

- Bellmont, Y. (2013). El concepto de justicia ambiental, expresión de una idea contemporánea de la justicia. En: G. Mesa, (Ed.) *Estado Ambiental de Derecho o 'Estado de cosas inconstitucional ambiental': derechos colectivos y ambientales bajo amenaza en la era de las locomotoras normativas*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Black, H. (1995). Rethinking recycling. *Environmental Health Perspectives*, 103(11), 1006-1009
- Bonaldo, D. y Schmidt, A. (2011). De catadores de rua a recicladores cooperados: um estudo de caso sobre empreendimentos solidários. *Revista de Administração Pública - RAP*, 45(3), 721-749.
- Caracol.com (28 de septiembre de 2015). Recicladores advierten sobre posible caos con las basuras en Bogotá. [Grabación de audio]. Recuperado de http://caracol.com.co/programa/2013/11/20/6am_hoy_por_hoy/1384925940_019796.html
- Cardona, J., Díaz, E. y López, Y. (2009). Autocuidado en recicladores-recuperadores informales de Medellín, Colombia, 2005. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 27(3), 309-316.
- Carenzo, S. y Fernandez, M. (2011) El asociativismo como ejercicio de gubernamentalidad: "cartoneros/as" en la metrópolis de Buenos Aires. *Argumentos*, 24(65), 171-193.
- Carrizosa, J. (1992). La política ambiental en Colombia: Desarrollo sostenible y democratización. Bogotá, Colombia: Fundación Friedrich Ebert de Colombia.
- Castiblanco, C. (2007). La economía ecológica: Una disciplina en busca de autor. *Gestión y ambiente*, 10(3).
- CIDH. (2014). Resolución 5 de 18 de marzo de 2014, Medida Cautelar 374-13. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Consejo de Estado. (2014). Sentencia de Acción de Tutela. 25000234200020130687101. Febrero 18 de 2014
- Corte Constitucional. (2003b). Sentencia T-724/03. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Corte Constitucional. (2011). Auto 275/11. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Corte Constitucional. (2012). Auto 084/12. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Corte Constitucional. (2014). Auto 366/14. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Corte Constitucional. (2015). Auto 587/15. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- CRA. (2005). RESOLUCION CRA 351 DE 2005. Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18773>
- CRA. (2015). RESOLUCIÓN CRA 720 DE 2015. Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Recuperado de http://cra.gov.co/apc-aa-files/30653965346361386366633062643033/3.-resolucion-cra-720-de-2015-firmada_1.pdf
- Cross, S. y Gorbán, D. (2004). Formas de organización y acción colectiva de desempleados y recicladores en el Conurbano Bonaerense. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(26), 201-228.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris, Francia: Seuil.
- Dahl, R. (1957). The concept of power. *Behavioral Science*, 2, 201-215.
- Dale, R. (1998). *Going Backwards: Revers Logistics Trends and Practives*. Reno, USA: Nevada University.

- Daly, H. (1991). *Steady-State Economics*, 2nd edition. Washington, DC: Island Press.
- DANE. (2011). Colombia. Estimaciones 1985-2005 y Proyecciones 2005-2020 nacional y departamental desagregadas por sexo, área y grupos quinquenales de edad. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/series-de-poblacion>
- Decreto de basuras en Bogotá no vulneró leyes de la República: Juzgado Tercero Administrativo. (12 de febrero de 2014). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/decreto-de-basuras-bogota-no-vulnero-leyes-de-republica-articulo-474589>
- Hasta con Policía Petro impedirá aseo de empresas privadas. (14 de noviembre de 2012). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12376746>
- Se anticipa batalla por las basuras en Bogotá; a alistar dos bolsas. (9 de noviembre de 2012a). *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12367701.html
- El Alcalde de Bogotá sale de su cargo; designado Rafael Pardo. (19 de marzo de 2014). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13688039>
- Uribe y su 'salvavidas' político al vicepresidente Vargas Lleras. (8 de abril de 2015). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/congreso/inhabilidad-a-vicepresidente-para-ser-candidato-a-presidencia-uribe-rechazo-propuesta-de-benedetti/15539521>
- "Hubo detrimento patrimonial en la compra de carros de basura". (6 de febrero de 2013). *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/hubo-detrimento-patrimonial-en-la-compra-de-carros-de-basura-107638>
- Escobar, A. (1999). An ecology of difference: equality and conflict in glocalized world. En Arizpe, L. (Ed.), *World Culture Report II*. Paris, Francia: UNESCO.
- Favela, H., Ojeda, S., Cruz, S., Taboada, P. y Aguilar, Q. (2013). Los pepenadores en la recuperación de reciclables en sitios de disposición final en Baja California, México. *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*, 29(3), 59-65.
- Fernández, E., Avella, L. Y Fernández, M. (2006). *Estrategia de producción, Segunda edición*. Madrid, España: McGraw Hill.
- Fontaina, G. (2004). Enfoques conceptuales y metodológicos para una sociología de los conflictos ambientales. En, Cardenas, M. y Rodríguez, M. (Eds.) *Guerra, Sociedad y Medio Ambiente*. Bogotá, Colombia: Foro Nacional Ambiental.
- Foucault, M. (1991). *El sujeto y el poder*. Bogotá, Colombia: Carpe Diem.
- Foucault, M. (1992). *Genealogía de racismo*. Madrid, España: La Piqueta.
- García, C. M. (2011). Posibilidades y desafíos de las organizaciones solidarias: el caso de las organizaciones de recicladores en la ciudad de Bogotá. *Diversitas: Perspectivas en Psicología*, 7(2), 265-280.
- Georgescu-Roegen, N. (1986). The Entropy Law and the Economic Process in Retrospect. *Eastern Economic Journal*, 12(1), 3-25.

- Gómez, L. (27 de agosto de 2014). El modelo de reciclaje de Petro sigue en veremos. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/bogota/modelo-de-reciclaje-de-petro-/14447961>
- Gómez, J., Agudelo, A. y Ronda, E. (2008). Condiciones Sociales y de Salud de los Recicladores de Medellín. *Revista de Salud Pública*, 10(5), 706-715.
- Gorz, A. (1994). Ecología política: Expertocracia y autolimitación. *Nueva Sociedad*, 134, 32-41.
- Halvorsen, B. (2008). Effects of norms and opportunity cost of time on household recycling. *Land Economics*, 84(3), 501-516.
- Hershkowitz, A. (1998). In defense of recycling. *Social Research*, 65(1), 141-218.
- Inglehart, R. (1991). *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Laverde, J. D. (10 de diciembre de 2013). 'El caos de las basuras fue premeditado'. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/el-caos-de-basuras-fue-premeditado-articulo-463430>
- Leff, E. (2003). *La ecología política en América Latina, un campo en construcción*. Panama: CLACSO.
- León, E. F. (2006). La historia de la Empresa Distrital de Servicios de Bogotá: Construcción social de un declive organizacional. *Investigación y reflexión*, 14(1).
- Leroux, S. and Loreau, M. (2010). Consumer-mediated recycling and cascading trophic interactions. *Ecology*, 91(7), 2162-2171.
- Lindhqvist, T., Manomaivibool, P. y Tojo N. (2008) *La responsabilidad extendida del productor en el contexto latinoamericano*. Lund, Suecia: Lund University International Institute for Industrial Environmental Economics.
- MADS. (2015). *Proyecto Piloto De Analisis De Impacto Normativo Estrategia Para Envases Y Empaques*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana. Bogotá.
- Martinez-Alier, J. (1994). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona, España: Icaria.
- Martinez-Alier, J. (1995). Introducción. *Ecología Política*, 10, 5-6.
- Martinez-Alier, J. (2005). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona, España: Icaria.
- Martinez-Alier, J., Kallis, G., Veuthey, S., Walter, M. y Temper, L. (2010). Social Metabolism, Ecological Distribution Conflicts, and Valuation Languages. *Ecological Economics*, 70, 153-158.
- MAVDT. (2010). *Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible*. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Viceministerio de Ambiente. Bogotá D.C.
- Melucci, A. (1994). ¿Qué hay de nuevo en los "nuevos movimientos ambientales"? En, Laraña, E. y Gusfield, J. (Eds.) *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mesa, G. (2010). ¡Quince años no es nada! Historia actual de la política y la legislación ambiental en Colombia. En Toro, C. y Marquardt, B. (Eds.) *Quince años de la política ambiental en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

- Mesa, G., Parra, F., Ortiz, B. E., Silva, Y. A., Lozano, C. H., Novoa, E.,...Martínez, V. A. (2010). Debates constitucionales en perspectiva ambiental: aportes a fallos recientes de la Corte Constitucional. En G. Mesa, (Ed.) *Debates ambientales contemporáneos*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político*. Barcelona, España: Paidós.
- MinAmbiente. (1999). *Políticas ambientales de Colombia*. Bogotá, Colombia: Ministerio del Medio Ambiente, Republica de Colombia.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Odum, E. P. y Warrett, G. W. (2006). *Fundamentos de Ecología*. México: Thomson Editores.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva*. México: Limusa-Noriega.
- Orellana R. (1998). Conflictos... ¿sociales, ambientales, socioambientales?... Conflictos y controversias en la definición de los conceptos. En, Ortis, T. (Ed.) *Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina*. Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- Ortiz, F. (21 de diciembre de 2013). "Soy la persona más odiada por los corruptos": Pablo Bustos. *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/soy-persona-odiada-por-corruptos>
- Otero, G. (1948). *Hombres y ciudades; antología del paisaje, de las letras y de los hombres de Colombia*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Educación.
- Padilla, N., (2012). *Mensaje de Nohra Padilla, ARB/ANR sobre la situación de los recicladores de Bogotá*. Alianza Global de Recicladores, GlobalRec. Recuperado de <http://globalrec.org/es/2012/11/26/mensaje-de-nohra-padilla-arbanr-sobre-la-situacion-de-los-recicladores-de-bogota/>
- Padilla, N. (2013). *Intervención Recicladores ante la Asamblea de la OIT*. Asociación de Recicladores de Bogotá. Recuperado de <http://asociacionrecicladoresbogota.org/?p=1371>
- Padilla, N. (2013a). *Agradecimientos públicos reconocimiento mundial a Nohra Padilla premio Nóbel ambiental Fundación Goldman*. Asociación de Recicladores de Bogotá. Recuperado de <http://asociacionrecicladoresbogota.org/?p=1326>
- Parra, F. (2010). Propuesta de análisis de la política pública afín al manejo integral de residuos sólidos y su impacto en la población recicladora en Bogotá. En Toro, C. y Marquardt, B. (Eds.) *Quince años de la política ambiental en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Para, F. (2010a). ¿Es posible un modelo incluyente de gestión pública de los residuos? Los derechos de la población recicladora vs. la rentabilidad de las empresas prestadoras de servicios de aseo. En G. Mesa, (Ed.) *Debates ambientales contemporáneos*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Parra, F. (2012). El movimiento reciclador: un análisis de los procesos de movilización de población recicladora organizada en la ciudad de Bogotá. En G. Mesa, (Ed.), *Elementos para una teoría de la justicia ambiental y el Estado Ambiental de Derecho*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

- Parra, F. (2015). Reciclaje: ¡Sí, pero con recicladores! Gestión pública del aprovechamiento con inclusión de recicladores: Un nuevo paradigma en el manejo de los residuos en Bogotá, Colombia. *Nota técnica de WIEGO (Políticas urbanas)*, 9.
- Pedraza, G. y Moscoso, A. (2009). Impacto del proyecto de reciclaje en la ciudad de Bogotá. *Tecnura*, 13(25), 154-162.
- PGN. (2012). *Acompañamiento prestación del servicio de aseo en la ciudad de Bogota*. Procuraduría delegada para la vigilancia preventiva de la función pública. Recuperado de <http://www.atesa.com.co/wp-content/uploads/2012/12/Comunicacion-PGN-a-Distrito-Caso-Aseo-en-Bogota-ver30112012-2.pdf>
- PGN. (2013). Fallo de única instancia, Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, 9 de diciembre de 2013. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/191902164/Petro-Desti-Tuc-i-On>
- PGN. (2013a). *Comunicado de Prensa 996, 9 de diciembre*. Procuraduría General de la Nación. Recuperado de http://www.procuraduria.gov.co/portal/COMUNICADO-DE_PRENSA__9_DE_DICIEMBRE_.news
- Pichardo, N. (1997). New social movements: a critical review. *Annual review of sociology*, 23.
- Pineda, N. y Loera, E. (2007). Bien recolectada pero mal tratada. El manejo municipal de la basura en Ciudad Obregón, Hermosillo y Nogales, Sonora. *Estudios Sociales*, 16(30), 168-193.
- Preciado, J., Leal, R. Y Almanza, C. (2005). *Historia ambiental de Bogotá, siglo XX: elementos históricos para la formulación del medio ambiente urbano*. Bogotá, Colombia: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Ramírez, M. E. (2000). *Aporías de la cultura contemporánea*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.
- RedVer. (2013). *Piden investigar a operadores privados de recolección de basuras en Bogotá*. Red de veedurías ciudadanas. Recuperado de <http://www.redver.org/paginaweb/index.php/red-ver-articulos/otros-medios/686-piden-investigar-a-operadores-privados-de-recoleccion-de-basuras-en-bogota>
- Robbins, P. (2004). *Political Ecology: a critical introduction*. Blackwell Publishers.
- Rodríguez, J. J. (2009). *Historia y desarrollo del conflicto ambiental Relleno Sanitario de Doña Juana*. Bogotá, Colombia: Concejo de Bogotá.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Rubio, J. (2015). El oficio del reciclador en Buenos Aires, Argentina; Cali, Colombia; y Monterrey, México. *Trayectorias*, 17(40), 114-140.
- Sabatini, F. (1997). Conflictos ambientales en América Latina: ¿distribución de externalidades o definición de derechos de propiedad? *Estudios sociales*, 92.
- Santandreu, A. Y Gudynas, E. (1998) *Ciudadanía en movimiento. Participación ciudadana y conflictos ambientales*. Montevideo, Uruguay: CLAES, FESUR y Ediciones Trilce.
- Saraiva, M., Bastos, M. y de Souza-Pinto, H. (2012). O papel das cooperativas de reciclagem nos canais reversos pós-consumo. *Revista de Administração de Empresas*, 52(2), 246-262.

- El ventilador de Manuel Sánchez en el Caso Petro. (18 de noviembre de 2014). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/caso-petro-manuel-sanchez-atestigua-complot-contrapetro/409392-3>
- SIC. (2014). *Resolución 53788 de 2014, por la cual se resuelven unos recursos de reposición*. Superintendencia de Industria y Comercio.
- Schwartzman, D. (2008). The Limits to Entropy: Continuing Misuse of Thermodynamics in Environmental and Marxist Theory. *Science & Society*, 72(1), 43-62.
- SSPD. (2015). *Disposición final de residuos sólidos, Informe nacional elaborado 2015*. Recuperado de <http://www.superservicios.gov.co/content/download/10760/88380>
- SSPD. (2016). *Evaluación integral de prestadores, Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. E.S.P.* Superintendencia delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo. Dirección Técnica de Gestión de Aseo. Recuperado de <http://www.superservicios.gov.co/content/download/14483/111035/version/1/file/%282016%29+Evaluaci%C3%B3n+integral+de+Centro+de+Gerenciamiento+de+Residuos+Do%C3%B1a+Juana+S.A.+E.S.P..pdf>
- TAC. (2014). Acción de tutela no: 2013 -06871. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección "C".
- Touraine, A. (1984). *Le retour de l'acteur, essai de sociologie*. Paris, Francia: Fayard.
- UAESP. (2011). *Caracterización de los residuos sólidos generados en la ciudad Bogotá D.C.* Recuperado de www.uaesp.gov.co
- UAESP. (2012). *Proyecto de Inversión 584 Gestión integral de residuos sólidos para el Distrito Capital y la región*. Recuperado de www.uaesp.gov.co
- UAESP. (2012a). *Esquema de metas a cumplir para la inclusión de la población recicladora en la gestión pública de los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá D.C.* Recuperado de www.uaesp.gov.co
- UAESP. (2014). *Resolución 523 de 2014, Por la cual se modifica la resolución número 066 de 2014 - por la cual se adoptan los criterios, mecanismo y el procedimiento para la actualización de registro único de recicladores de oficio -RURO-*. Recuperado de www.uaesp.gov.co
- UAESP. (2014a). *Informe de gestión 2014*. Recuperado de http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/images/comunicaciones/PRESENTACION_INFORME_DE_GESTIoN_2014.pdf
- Villanova, N. (2012). ¿Excluidos o incluidos? Recuperadores de materiales reciclables en Latinoamérica. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(2), 245-274.
- Weber, M. (1981) *El político y el científico*. Barcelona, España: Altaya.
- Wolf, E. (1972). Ownership and political ecology. *Anthropological Quarterly*. 45(3), 201-205.
- Zuleta, E. (2015) *Elogio de la dificultad y otros ensayos*. Bogotá, Colombia: Editorial Planeta Colombiana.