



## **“REVISION DEL RECONOCIMIENTO Y REMUNERACIÓN DE LOS REICLADORES DE OFICIO COMO PRESTADORES DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN LA ACTIVIDAD DE APROVECHAMIENTO EN SEIS MUNICIPIOS DE COLOMBIA ”**

### **ESTUDIOS DE CASO**

**MARIA EUGENIA DUQUE DAZA**

**FEDERICO PARRA**

### **I. INTRODUCCIÓN**

La Asociación Nacional de Recicladores –ANR- en alianza con WIEGO, ha venido adelantado en una primera fase durante el primer semestre de 2017 el seguimiento y acompañamiento a las organizaciones de recicladores en seis Municipios de Colombia priorizados como de especial atención por presentar particularidades tales como 1) ausencia de la aplicación de la política pública en favor de los recicladores por parte de los entes territoriales a través de su máxima autoridad como lo es el alcalde Municipal, 2) competencia desbordada desconociendo el proceso de gradualidad aplicado a los recicladores según el Decreto 596 de 2016 y Resolución 276 de 2016, 3) regulación del suelo a través de los Planes de Ordenamiento Territorial –POT- que limitan el la permanencia y el establecimiento de las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECAS- necesarias en el sistema de aprovechamiento siendo uno de los eslabones de la cadena de valor del reciclaje.

Estas apenas son un esbozo a grandes rasgos de las restricciones detectadas en los municipios objeto de estudio de caso, los cuales generan tensiones entre las organizaciones de recicladores, las alcaldías municipales y los grandes competidores, siendo las alertas tempranas necesarias para ser tenidas en cuenta desde la función pública, y generar los apoyos institucionales en los territorios que precisan los recicladores para adelantar de una manera justa la gradualidad en la formalización según la norma pero de una manera colaborativa.

### **II. METODOLOGIA**

La metodología desarrollada para los estudios de caso, parte del seguimiento a los Municipios de Bucaramanga, Pereira, Rionegro, Marinilla (Antioquia), Valledupar y Montería, de la siguiente manera:

1. Mediante el proceso de soporte y acompañamiento a las organizaciones de recicladores adelantando la revisión permanente de los avances en el proceso de formalización según la gradualidad propuesta en la normatividad (Decreto 596 de 2016), análisis de contexto y respuesta de la alcaldía Municipal.



2. Paralelamente inicio de la documentación mediante la recopilación de los soportes de evidencias documentales, aportadas por las organizaciones de recicladores o en estado de recopilación, elaboración de ficha técnica del caso (resumen)
3. Diseño y aplicación de una herramienta con criterios básicos de evaluación para generar las alertas tempranas en cada Municipio.
4. Diseño y aplicación de una matriz resumen que consolida cada uno de los casos documentados y los resultados de la aplicación de los criterios de evaluación.

**Tabla 1 matriz de evaluación de las alertas**

CRITERIOS DE EVALUACIÓN	TIPOLOGIA DE ALERTA TEMPRANA	RANGOS DE CALIFICACIÓN	COLOR DE IDENTIFICACIÓN
1. Acompañamiento del Municipio proceso de formalización por fases	ALTA	>50	
2. Establecimiento de medidas claras de control de la competencia en el Municipio	MEDIA	>30	
3. Acciones en el PGIRS regulación de ECAS	BAJA	>20	

Fuente: Elaboración propia para este documento, mayo de 2017

## Fases de la formalización

Pieza comunicativa para promocionar por todo el país la formalización de los recicladores



Fuente: Alianza Nacional para el Reciclaje Inclusivo – IRR- 2016



### III. CONSOLIDADO POLITICA PÚBLICA Y JURISPRUDENCIA TRANSVERSAL APLICABLE

La normativa incluye los actos relevantes de: 1) legislativo nacional, así como 2) decretos y resoluciones de instancias del poder ejecutivo nacional con competencias al servicio de aseo, el manejo de residuos y la población recicladora; y 3) también se menciona la jurisprudencia emitida por la Corte constitucional en favor de esta población.

Tabla 2 Marco normativo y jurisprudencial

ASPECTOS NORMATIVOS	NOMBRE DE LA NORMA
<b>LEY 142 de 1994</b>	Ley de servicios públicos
<b>LEY 511 de 1999 Congreso de la Republica</b>	Establece el día Nacional del Reciclador y del Reciclaje el día 1 de marzo.
<b>T 724 de 2003 Corte Constitucional</b>	La Corte exigió a las autoridades distritales, desarrollar una serie de acciones afirmativas que redujeran la vulnerabilidad de la población recicladora, y que la prepararan para participar en igualdad de condiciones en una próxima licitación de aseo en la ciudad.
<b>C741 de 2003 Corte Constitucional</b>	La Corte estableció que los recicladores podían trabajar en todos los municipios de Colombia, y desbancó la creencia de que la prestación privada de servicios públicos era inherentemente eficiente.
<b>T 291 de 2009 Corte Constitucional</b>	La Corte exige al conjunto de autoridades municipales el desarrollo de un proceso integral que permita la inclusión social y económica de esta población.
<b>C793 de 2009 Corte Constitucional</b>	La Corte estableció que la ley 1259 de 2008 no podía ser aplicada en detrimento del trabajo de la población recicladora
<b>Auto 268 de 2010 Corte Constitucional</b>	La Corte exigió la incorporación de un componente de aprovechamiento en el sitio de disposición final que vinculara a población recicladora organizada con la empresa privada que resultara ganadora de la licitación.
<b>Auto 275 de 2011 Corte Constitucional</b>	La Corte exige la incorporación estructural de la población recicladora en la gestión de los residuos, en particular su remuneración por los servicios afines al aprovechamiento.
<b>Decreto 2981 de 2013 Ministerio Vivienda Ciudad y Territorio</b>	Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo
<b>Auto 366 de 2014 Corte Constitucional</b>	Ratifica el acceso cierto y seguro a los residuos reciclables por parte de los recicladores como una acción afirmativa.



<b>Resolución 754 de 2014 Ministerio Vivienda Ciudad y Territorio</b>	“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”
<b>Auto 587 de 2014 Corte Constitucional</b>	Define que los esquemas de prestación del servicio de aseo no son fines en si mismos sino medios para el cumplimiento de la jurisprudencia acumulada en favor de los recicladores.
<b>Resolución CRA 720 de 2015 Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico</b>	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.
<b>Decreto 1077 de 2015 Ministerio Vivienda Ciudad y Territorio</b>	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
<b>Decreto 596 de 2016 Ministerio Vivienda Ciudad y Territorio</b>	“Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones”.
<b>Resolución 276 de 2016 Ministerio Vivienda Ciudad y Territorio</b>	“Por el cual se reglamentan los lineamientos del esquema operativo de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y del régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio acorde con lo establecido en el Capítulo 5 del Título 2 de la parte 3 del Decreto 1077 de 2015 adicionado por el Decreto 596 del 11 de abril de 2016”
<b>CONPES 3874 de 2016 Departamento Nacional de Planeación</b>	“Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos”
<b>Resolución CRA 788 de 2017 Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico</b>	“Por la cual se define el porcentaje de los recursos del recaudo del servicio público de aseo correspondiente a la provisión de inversiones de la actividad de aprovechamiento, en el marco de lo previsto en el artículo 2.3.2.5.3.5 del Decreto 1077 de 2015 modificado y adicionado por el Decreto 596 de 2016”

Fuente: Elaboración propia para este documento adaptado normativa nacional vigente, Mayo 2017



#### IV. DESARROLLO ESTUDIOS DE CASO

##### FICHA No. 1 ESTUDIO DE CASO MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

Nombre del municipio	Bucaramanga – Santander
Número de habitantes	528.575
Nombre del Alcalde	Rodolfo Hernández Suárez
Nombre de la Empresa de Aseo	EMAB
Estimativo de recicladores	365 según datos PGIRS
Nombre de la Organización de Recicladores	Cooperativa de Recicladores de Bucaramanga – Bello Renacer-
Estado de formalización en la gradualidad según Decreto 596 de 2016	Inscrita ante la Superservicios cuenta con el Registro Único de Prestadores de Servicios –RUPS- en la modalidad de “Organización Autorizada”. Se encuentra cargando Toneladas efectivamente aprovechadas al SUI de la Superservicios.

##### Breve descripción del caso

La Alcaldía Municipal a través de la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A –E.S.P - EMAB- para el año 2016 inicio un proceso de invitación pública No. IP001-EMAB- 2016 Proyecto P-EMAB- 001-2016 hoy IP001-EMAB-2017 denominado “Invitación pública para la selección de la nueva tecnología, su implementación y operación, para el tratamiento alternativo de la disposición final y el aprovechamiento de los residuos sólidos urbanos (RSU) que se descargan en el relleno sanitario de “el Carrasco” en la ciudad de Bucaramanga, Departamento de Santander, República de Colombia.

Esta invitación pública dirigida en dos modalidades de participantes así:

1. Personas jurídicas, nacionales o extranjeras, de naturaleza privada
2. Estructuras plurales bajo la forma de consorcios o Uniones temporales

##### **Implicaciones del proceso de invitación pública para los recicladores**

Las tecnologías expuestas en presentación pública por parte de los oferentes se centraban, según lo solicitado en los pliegos alternativas de “nuevas tecnologías”, en aspectos de generación de energía alternativas, las cuales no contemplan en ningún esquema el sistema de trabajo de los recicladores, entendido este como un esquema de aprovechamiento alternativo a cualquier propuesta de incineración de residuos, que afectaría de manera directa el acceso cierto y seguro al material reciclable por parte de los recicladores.



Cabe anotar que la Estación de Clasificación y Aprovechamiento –ECA- se encuentra en las instalaciones internas del relleno sanitario el Carrasco y es operada bajo la figura de Comodato por la organización de Recicladores Bello Renacer, a donde llevan el material recolectado en la ciudad para surtir en las fases del proceso las actividades de selección, acondicionamiento, beneficio y bodegaje para posteriormente ser comercializados con la industria.

Los términos de referencia de la invitación pública plantean técnicamente la necesidad de demoler las instalaciones de la ECA para hacer uso de la totalidad del terreno del Carrasco, en este contexto la organización de recicladores convoca a diferentes instituciones y conforma “un comité interinstitucional de traslado de la ECA” el cual está conformado por: Defensoría del Pueblo Regional Santander, Personería, Secretaria de Salud y Ambiente, Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB-, Área Metropolitana, Empresa de Aseo de Bucaramanga, Universidad Santo Tomas y Bello Renacer como parte convocante y actor afectado por las decisiones de la administración municipal.

Como estrategia de la incidencia de la organización de recicladores no solamente de carácter institucional sino de defensa jurídica, es así como instaura bajo el código de Radicado No. 68001233100020020289100 “UNA ACCIÓN POPULAR – INCIDENTE DE DESACATO”, demandando así al Municipio de Bucaramanga y otros.

Para la cual como resultado el juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga falla el 4 de mayo de 2017 mediante “AUTO QUE DEFINE EL CIERRE DEFINITIVO DEL SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL “EL CARRASCO” Y RESUELVE SOLICITUD PARA ADECUAR UN FUTURO ESPACIO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS” (ver anexo 1)



## FICHA No. 2 ESTUDIO DE CASO MUNICIPIO DE PEREIRA

Nombre del municipio	PEREIRA – RISARALDA
Número de habitantes	474.356
Nombre del Alcalde	Juan Pablo Gallo
Nombre G de la Empresa de Aseo	ATESA DE OCCIDENTE
Estimativo de recicladores	---
Nombre de la Organización de Recicladores	ASOCIACIÓN DE RECICLADORES DE PEREIRA – ASORPEREIRA Y COOPAZFU
Estado de formalización en la gradualidad según Decreto 596 de 2016	Inscrita ante la Superservicios cuenta con el Registro Único de Prestadores de Servicios –RUPS- en la modalidad de “Organización Autorizada”. Se encuentra cargando Toneladas efectivamente aprovechadas al SUI de la Superservicios.

### Breve descripción del caso

En el Municipio de Pereira la construcción del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos –PGIRS- ha contado con la incidencia permanente de las organizaciones de recicladores ASORPEREIRA y COOPAZFU, en la búsqueda permanente del reconocimiento de la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo y las acciones conducentes a garantizar el desarrollo del oficio y el proceso de formalización en gradualidad en manos de los recicladores, no de otros actores constituidos para suplantar los beneficios de los recicladores.

### Implicaciones del proceso de desarrollo de la política pública para los recicladores

Si bien la Resolución 754 de 2014 para la elaboración de los PGIRS contempla la constitución del comité coordinador en el cual los recicladores organizados deben participar, es importante anotar que este no se está reuniendo con la regularidad que precisa para adelantar las acciones de seguimiento necesarias para su implementación, que garantice las acciones de reconocimiento de los recicladores.

Cabe precisar que las organizaciones de recicladores han generado de manera permanente los llamados a la alcaldía Municipal a través de la oficina de Planeación (ver anexo 2), y han generado una acción directa ante la Personería del Municipio para que genere las acciones a que tenga lugar, enviando esta última copia del caso a la Procuraduría Ambiental y Agraria para el Eje Cafetero (ver anexo 3)



### FICHA No. 3 ESTUDIO DE CASO MUNICIPIO DE MARINILLA

**Estado: Recopilación de evidencias documentales mediante solicitud de respuesta a la alcaldía Municipal**

Nombre del municipio	MARINILLA – ANTIOQUIA
Número de habitantes	41.861 (urbana)
Nombre del Alcalde	Edgar Rodríguez
Nombre de la Empresa de Aseo	ESPA
Estimativo de recicladores	48 según datos PGIRS
Nombre de la Organización de Recicladores	ASOCIACIÓN DE REICLADORES LOS GOLEROS

#### Breve descripción del caso

Para el Municipio de Marinilla el caso está directamente ligado con la falta de un apoyo decidido por parte de la alcaldía Municipal a las acciones de fortalecimiento a la organización de recicladores en mención y de salvaguarda de la competencia voraz de parte de terceros que no se encuentran en condiciones de pobreza y vulnerabilidad como si lo es la condición de los recicladores.

Los recicladores incidieron ante el concejo municipal en 2017 en un debate de control político buscando el amparo de sus derechos y visibilizando la situación de desplazamiento de las zonas de trabajo y de la competencia en desigualdad de condiciones.

#### Implicaciones del proceso para los recicladores

Para el año 2016 la Empresa denominada CICLO TOTAL adelanta el desarrollo operacional de las rutas de recolección selectiva mediante un pilotaje contando con medio de transporte (camión), desplazando a los recicladores que históricamente han desarrollado la actividad en el Municipio.

Cabe anotar que es materia de solicitud de soporte a la alcaldía municipal de Marinilla del contrato o convenio firmado entre el ente municipal y la empresa Ciclo Total, pues llama la atención que al adelantar la revisión de la plataforma SUI de la superservicios se puede evidenciar que dicha empresa se encuentra cargando la información de las Toneladas efectivamente aprovechadas (ver anexo 4) agudizando no solo el proceso de desplazamiento de los recicladores sino posicionándose como el único prestador de la actividad de aprovechamiento en el Municipio no garantizando el amparo a los recicladores. Valga decir que la ruta selectiva consistió en un pilotaje en solo un área del municipio de Marinilla, aun así suma más de 976 toneladas solo para 2016



#### FICHA No. 4 ESTUDIO DE CASO MUNICIPIO DE RIONEGRO

Nombre del municipio	RIO NEGRO – ANTIOQUIA
Número de habitantes	76.023
Nombre del Alcalde	Andres Julian Rendon cardona
Nombre de la Empresa de Aseo	Rio Aseo Total
Estimativo de recicladores	211 según datos PGIRS
Nombre de la Organización de Recicladores	Cooperativa de Recicladores Planeta Verde
Estado de formalización en la gradualidad según Decreto 596 de 2016	Inscrita ante la Superservicios cuenta con el Registro Único de Prestadores de Servicios –RUPS- en la modalidad de “Organización Autorizada”. Se encuentra cargando Toneladas efectivamente aprovechadas al SUI de la Superservicios.

#### Breve descripción del caso

El municipio establece una serie de macro rutas de recolección selectiva desconociendo las rutas previas de los recicladores reconocidos en el PGIRS, luego las asigna de manera rotativa dos veces en un ciclo de 10 días a 1) comercializadores (compraventas, chatarrerías, bodegueros) con cierta tradición en el municipio, bajo el argumento que el hecho de llevar varios años trabajando con el Reciclaje, los convierte en Recicladores de oficio". 2) las organizaciones preexistentes de recicladores ampliamente reconocidas en el PGIRS, y 3) También le asigna una frecuencia de la ruta de recolección electiva a una empresa privada sin tradición en el reciclaje en el municipio.

#### Implicaciones del proceso para los recicladores

"Esta convocatoria y la asignación de rutas a no recicladores, abre paso a una competencia desigual entre comercializadores y recicladores de oficio por acceder al mismo material en las rutas, tiende a despojar a los Recicladores de oficio del acceso al material". (Oficio Planeta Verde enero 2017). Peor aún, las dos organizaciones de recicladores del municipio son las únicas inscritas que además de estar en el RUPS, están reportando en el SUI toneladas recuperadas y efectivamente aprovechadas, producto de la prestación del servicio de aseo en el componente de aprovechamiento, (ver anexo 5 org en verde: Servimos y Planeta Verde). Esta ejecución de rutas de recolección selectiva formales en el municipio (ver anexo 5) expone a estas dos organizaciones a tener que enfrentar PQR's por deficiencias que puedan tener los ejecutores de estas rutas que no son recicladores, asuntos que no son su responsabilidad.



## FICHA No. 5 ESTUDIO DE CASO MUNICIPIO DE MONTERIA

**Estado: en recopilación de evidencias y soportes documentales**

Nombre del municipio	MONTERIA–
Número de habitantes	352.388 (urbana)
Nombre del Alcalde	Marcos Daniel Pineda
Nombre de la Empresa de Aseo	
Estimativo de recicladores	
Nombre de la Organización de Recicladores	COOPRESCORDOBA
Estado de formalización en la gradualidad según Decreto 596 de 2016	Inscrita ante la Superservicios cuenta con el Registro Único de Prestadores de Servicios –RUPS- en la modalidad de “Organización Autorizada”. Se encuentra cargando Toneladas efectivamente aprovechadas al SUI de la Superservicios.
<b>Breve descripción del caso</b>	
<p>Para el caso de Montería, la organización de recicladores plantea su preocupación debido a que el Plan de Ordenamiento Territorial –POT- contempla en el uso del suelo un cambio en las condiciones actuales de localización de infraestructura de reciclaje, y por ende desplazamiento por regulación.</p> <p><b>Implicaciones del proceso para los recicladores</b></p> <p>Por las condiciones de la prestación del servicio de aprovechamiento por parte de los recicladores y por las particularidades propias del proceso de bodegaje de material esta se presenta en la actualidad en zonas que antes eran permitidas para desarrollar dicha actividad, siendo en las actuales condiciones una situación problemática para los recicladores pues la ubicación permitida para las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento –ECAS- no se ajustan a las necesidades tanto de la prestación del servicio y a los altos costos en que incurrirían por transporte de traslado a estas ECAS. Sin transición ni mitigación alguna, los recicladores de oficio se verían obligados a realizar desplazamientos inhumanos para comercializar sus materiales reciclables.</p>	



## FICHA No. 6 ESTUDIO DE CASO MUNICIPIO DE VALLEDUPAR

Nombre del municipio	VALLEDUPAR
Número de habitantes	443.414
Nombre del Alcalde	Augusto Ramirez
Nombre de la Empresa de Aseo	INTERASEO
Estimativo de recicladores	
Nombre de la Organización de Recicladores	COORENACER
Estado de formalización en la gradualidad según Decreto 596 de 2016	Inscrita ante la Superservicios cuenta con el Registro Único de Prestadores de Servicios –RUPS- en la modalidad de “Organización Autorizada”. Se encuentra cargando Toneladas efectivamente aprovechadas al SUI de la Superservicios.
<b>Breve descripción del caso</b>	
<p>Para Valledupar la organización de recicladores reporta la soledad que ha experimentado en cuanto al proceso de formalización ya que el municipio no ha hecho presencia generando las condiciones necesarias para la organización en el último año y medio.</p> <p><b>Implicaciones del proceso para los recicladores</b></p> <p>Frente a la necesidad de contar con un apoyo en el fortalecimiento de la organización de recicladores como prestadores de la actividad de aprovechamiento por parte del Municipio, este no se ha dado pues los recicladores han estado buscando el acercamiento con la empresa de aseo para conformar el Comité de Conciliación de Cuentas, es importante anotar que mediante respuesta de la empresa de aseo esta hace unas solicitudes que no están contempladas en un a primer fase según la gradualidad en el proceso de formalización (ver anexo 6) donde sería fundamental el soporte técnico y apoyo del municipio.</p>	



## MATRIZ CONSOLIDADO ESTADO DEL ARTE ESTUDIOS DE CASO

Tabla 3 Resultados generación Alertas

Municipio analizado	Criterios de verificación			Tipología de la alerta
	1. Acompañamiento del Municipio proceso de formalización por fases	2. Establecimiento de medidas claras de control de la competencia en el Municipio	3. Acciones en el PGIRS regulación de ECAS	
1. Bucaramanga	NO	NO		ALTA 
2. Pereira	NO	NO		ALTA 
3. Marinilla	NO	NO		ALTA 
4. Rio Negro	NO	NO		ALTA 
5. Monteria	NO	NO	NO	ALTA 
6. Valledupar	NO	NO		ALTA 

Fuente: elaboración propia resultado datos del proceso

### V. CONSIDERACIONES GENERALES DE LOS CASOS ESTUDIADOS

El resultado de la evaluación presenta que todos los municipios se encuentran en un estado de alerta temprana “ALTA”

El eje central de la construcción de todos los casos expuestos en este documento es la responsabilidad de los Municipios fundamentalmente de los alcaldes como garantes de los derechos de los recicladores, así como la ejecución de los Planes de Gestión de Residuos Sólidos –PGIRS- garantizando así los estándares de reconocimiento y apoyo en la consolidación de la remuneración como prestadores del servicio público de aprovechamiento.



Las organizaciones de recicladores han jugado un papel fundamental en los municipios haciendo parte de los comités coordinadores, adelantando la incidencia permanente para su reconocimiento y garantías de desarrollo de los censos.

Como se evidencia en los casos estudiados se evidencia que el proceso gradual de formalización ha sido emprendido de manera decidida directamente por las organizaciones de recicladores mediante el apoyo de terceros y no por las alcaldías Municipales, como debería ser.

En los municipios estudiados a la fecha no han recibido el primer pago vía tarifa por concepto de la prestación del servicio de aprovechamiento, Es claro que las autoridades municipales deberían ser los garantes de las acciones afirmativas y facilitar las relaciones entre las empresas de aseo y las organizaciones de recicladores para conformar el Comité de Conciliación de cuentas y garantizar el cobro a los usuarios y su traslado a las organizaciones de recicladores prestadoras del servicio de aseo en el componente de aprovechamiento..