

Auto 084/12

Referencia: 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.

Magistrado Ponente:

Dr. JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Colaboró: Javier Francisco Arenas Ferro

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de abril de dos mil doce (2012)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados **GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, JORGE IVÁN PALACIO PALACIO** y **JUAN CARLOS HENAO PÉREZ**, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere el siguiente **AUTO** con base en las subsiguientes

CONSIDERACIONES

1. Mediante el Auto 275 de 2011, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional declaró el incumplimiento por parte de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) de las órdenes conferidas en la sentencia T-724 de 2003 y de los criterios generales fijados en el Auto 268 de 2010.

2. En consecuencia, esta Sala adoptó varias órdenes y exhortos con el fin de solventar el referido incumplimiento, “(...) *en orden a que el Distrito defin[iera] y rediseñ[ara] un esquema que dignifique la actividad del reciclaje y que tienda a su normalización (...)*”¹. Así, estableció que la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la UAESP, debía definir un esquema de metas a cumplir en el corto plazo, con destino a lograr la formalización y regulación de la población de recicladores de la capital. En este sentido, se indicó que tales fines debían contener acciones concretas, calificadas, medibles y verificables, y que el esquema referido debía ser entregados a esta Corporación, a más tardar el treinta y uno (31) de marzo de dos mil doce (2012), sin perjuicio de que su ejecución también se materializara en el corto plazo, así fuera incluido a nivel de regulación Distrital².

¹ Auto 275, consideración número 109.

² En este sentido, en el mentado Auto se dispuso: “(...) *El esquema que contenga las mencionadas acciones positivas en favor de los recicladores se podrán incluir a nivel de regulación distrital, en el plan de gestión integral de residuos sólidos -PGIRS-, siempre que su ejecución se materialice en el corto plazo, en los procesos de concesión y/o contratación de servicios de aseo, así como en la prestación misma de los mencionados servicios públicos, de acuerdo con las pautas generales y criterios ya señalados por esta Corporación en sus diferentes providencias (en especial la sentencia T-724 de 2003 y el auto 268 de 2010), la normatividad vigente y la especificidad del componente de aseo*”.

Por lo demás, en el mentado Auto, le fue ordenado a la Alcaldía Mayor de Bogotá que normalizara, en el menor tiempo posible, la prestación del servicio público de aseo en sus componentes de recolección, transporte al sitio de disposición final, barrido, limpieza de vías, corte de césped y poda de árboles, a través del esquema que estimara pertinente, atendiendo para el efecto las metas fijadas por el Distrito a favor de la población de recicladores de la capital. Igualmente, se le indicó que podría hacer uso de la figura legal de “*organizaciones autorizadas*” para formalizar los componentes de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento, dado que tales organizaciones pueden competir en la prestación de servicios públicos domiciliarios. Adicionalmente, se le ordenó, mediante el mecanismo que estimara pertinente, actualizar el censo de recicladores elaborado por la Universidad Javeriana.

Aunado a ello, la Sala fue enfática en exponer que las medidas de acción afirmativas dispuestas podrían representar deberes, cargas u obligaciones para los recicladores, en razón a que prestan un servicio público con ingentes beneficios para el colectivo de la urbe capitalina. “*Lo anterior, por cuanto la protección especial que merecen como sujetos en condiciones de vulnerabilidad no es obstáculo para disponer acciones de doble vía, dada la naturaleza del servicio público domiciliario y esencial del cual participan*”.

3. Igualmente, se exhortó a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) para que acompañara al Distrito en la revisión y definición de parámetros generales para la prestación del servicio público de aseo en los componentes de separación en la fuente, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos dentro del primer trimestre de dos mil doce (2012), que incluyera la manera de remuneración de tal actividad, bien fuera a través de la tarifa o mediante la fijación de un esquema de precios. En este sentido, se le solicitó a la CRA que enviara un informe a más tardar dentro del primer trimestre de este año y que se asegurara de que tales parámetros se reflejaran en la estructura tarifaria que debería fijarse para el año dos mil doce (2012)³.

Adicionalmente, la Corte exhortó a la CRA para que – dentro de la órbita de sus competencias - acompañara y prestara su colaboración al Distrito para definir la regulación especial a nivel distrital dirigida a la formalización de la

³ En el numeral 115 del Auto 275 de 2011 se dispuso: “*Por tal motivo se exhortará a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico en su calidad de órgano autónomo nacional de carácter técnico para: (i) En desarrollo de sus competencias constitucionales y legales revisar y definir parámetros generales para la prestación de los servicios de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos, aspecto que deberá estar listo y reglamentado en el primer trimestre del año 2012. Para el efecto, la Comisión trabajará aspectos tales como la separación en la fuente por parte de los usuarios, formalización de rutas y modelos para la recolección, transporte y disposición de material aprovechable por parte de la población recicladora; posibilidades de estímulos para la creación y funcionamiento de organizaciones autorizadas (recicladores) prestadoras de los servicios de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos; reglas de creación y funcionamiento de centros de acopio como intermediarios dentro de los procesos de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento, así como para parques de aprovechamiento. (ii) Asegurarse que dichos parámetros se vean reflejados en la metodología tarifaria actualmente en construcción por la Comisión de Regulación. (iii) Acompañar desde el punto de vista técnico y, en desarrollo de la función de colaboración armónica de las instituciones públicas, al Distrito en la definición de parámetros normativos del orden distrital que favorezcan las actividades de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de los residuos*”.

población de recicladores. En este sentido, tales disposiciones deberían contemplar, entre otras, la separación en la fuente, el establecimiento de rutas y modelos para el transporte y la recolección de residuos aprovechables que funcionen de manera coordinada con los componentes de recolección y transporte de residuos sólidos en áreas de servicio exclusivo, la definición de estímulos para el proceso de creación de prestadores organizados para el reciclaje, el diseño de políticas y sistemas de financiación blandos, y la posibilidad de incentivar la creación de centros de acopio⁴.

4. Mediante escrito remitido a esta Corporación el treinta (30) de marzo de dos mil doce (2012), el Director General de la UAESP – Guillermo Asprilla Coronado – remitió un documento para poner a consideración de esta Sala de Revisión el esquema de metas a cumplir en el corto plazo, con destino a la formalización y regularización de la población de recicladores. En el documento, se relata cómo se pretende superar el modelo actual en desarrollo de la política pública de Basuras Cero, dado que se busca el aprovechamiento de los residuos, formalizando la actividad de los recicladores. Por ello, la propuesta de la UAESP gira en torno a diferenciar, a partir de la separación en la fuente como un elemento estructural, dos modelos de recolección: una para los residuos potencialmente aprovechables y otra para aquellos que habrán de enviarse al sitio de disposición final.

El documento, relata como se utilizarán horarios diferenciales y se buscará la remuneración de los recicladores a partir de un porcentaje de la tarifa. Sin embargo, expone que se requerirá la tecnificación gradual y progresiva de los recicladores del distrito. En este sentido, se busca superar la separación de los materiales potencialmente aprovechables en la vía pública, en condiciones riesgosas para la salud de las personas, y el transporte en medios de tracción humana o animal. Por ello, se pretende implementar rutas especiales de recolección de residuos potencialmente aprovechables, imponiendo a las organizaciones de los recicladores las cargas propias de las empresas autorizadas para la prestación de servicios públicos, mientras que – a través del crecimiento en la cadena de valor – se reduce sistemáticamente las condiciones de vulnerabilidad que padecen.

⁴ En el numeral 116 del Auto 275 de 2011 se dispuso: “Ordenar al Distrito que con el acompañamiento de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, genere la regulación normativa necesaria para: (i) establecer, en lo posible, la separación en la fuente de todos los usuarios en la Capital de la República; (ii) el establecimiento de rutas y modelos para el transporte y la recolección de residuos aprovechables que funcionen de manera coordinada con los componentes de recolección y transporte de residuos sólidos en áreas de servicio exclusivo de forma que no se genera una competencia por los mismos desechos en condiciones de desigualdad; (iii) la definición de estímulos para procesos de creación de prestadores organizados para el reciclaje, la comercialización de residuos, transformación y aprovechamiento de los mismos; (iv) el diseño de políticas y sistemas de financiación blandos que favorezcan la creación de microempresas para el aprovechamiento y transformación de las basuras; la posibilidad de incentivos para la creación de centros de acopio en las diferentes áreas de servicio exclusivo y su regularización, de forma que se definan sus parámetros de funcionamiento dentro de esquemas que estimulen el libre mercado, fijación de precios y costos de intermediación; (v) la creación y funcionamiento de los parques de reciclaje que no hayan sido creados en abierto incumplimiento del Plan de Gestión de Residuos Sólidos desde el año 2001. Ofrecer garantías de acceso a la creación de estas organizaciones por parte de recicladores informales, así como de aquellos afiliados a las asociaciones de recicladores de primer y segundo nivel, entre otras. Toda esta regulación deberá estar comprendida en el esquema de metas a corto plazo y deberá ser concreta, cualificable, cuantificable, medible y verificable”.

En cuanto a los intermediarios, el documento indica que la UAESP impulsará pactos de concertación para la sustentación de precios y transparencia en el mercado. Adicionalmente, se expone que se pretende la reducción drástica de la cantidad de material que se dispone diariamente en el relleno sanitario. Este asunto incidirá positivamente en los impactos ambientales que los residuos generados en la capital y su enterramiento conllevan. Con respecto al censo, el documento relata que se actualizará en los lugares donde llegan los recicladores a comercializar los residuos potencialmente aprovechables, igualmente, se identificarán las bodegas existentes en el Distrito que puedan hacer de centros de acopio de acuerdo a los requerimientos del modelo.

En este orden de ideas, se expone que se llevará a cabo un acercamiento con los recicladores independientes que deberá generar la posibilidad de que se organicen y evolucionen hacia entidades de recicladores autorizadas para prestar el servicio público plurimencionado. En atención a lo anterior, también se indica que habrá una reubicación de población recicladora - que tradicionalmente trabaja en las calles -, en centros de acopio, pues se requerirá mayor trabajo humano dado el aumento que se espera de material potencialmente aprovechable. En cuanto a la remuneración, se espera que parte de ella sea vía tarifa, reconociendo el valor del peso del material que los recicladores transportan. La otra parte será alcanzada en razón a la comercialización de tales bienes en el mercado. Igualmente, se generarán 734 micro rutas de recolección que incorporarán mano de obra de recicladores. En este sentido, se relatan dos escenarios que buscan, según las condiciones, incluir a un total de 7334 recicladores o 8916, asunto que depende, entre otros factores, de sus competencias laborales.

El documento muestra, a partir de la página 27, varios cuadros que desarrollan los recursos apropiados, que incluso buscan satisfacer los costos de la educación ambiental necesaria – así como la publicidad requerida – para alcanzar e incentivar la separación en la fuente. Posteriormente, se indica que se pretende desarrollar una campaña informativa en dos etapas. La primera, comprendida entre junio de 2012 y diciembre de 2013, que tiene por objeto informar a la ciudadanía sobre la política pública de Basura Cero. La segunda, se implementará a partir de enero de 2014 y llegará hasta diciembre de 2015, teniendo por finalidad generar un cambio de cultura en los habitantes de la urbe capitalina en relación a la correcta separación de los residuos en la fuente.

El documento remitido, también desarrolla términos en los que se espera alcanzar el componente organizativo empresarial de la población recicladora del Distrito. Así, en la página 36 se relata que será implementado en dos fases. La primera, hará énfasis en las asociaciones de recicladores existentes, mientras que la segunda buscará lograr la organización de los recicladores independientes, que – se relata – son la mayoría de aquellas personas que trabajan en esta actividad. Se cuenta, también, qué se espera de los centros de acopio y de los parques de reciclaje, y cómo serán capacitados en diferentes áreas (como por ejemplo mercadeo, seguridad industrial, bioseguridad, y

planeación) los recicladores. Lo anterior, será desplegado con colaboración del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y tendrá una duración de 12 meses.

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

6. En cuanto a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), el treinta (30) de marzo del año en curso remitió un informe que contempla los parámetros generales para la prestación de la actividad complementaria de aprovechamiento de residuos sólidos, en cumplimiento del Auto 275 de 2011.

En este orden de ideas, la comisión, tras relatar parámetros generales de la regulación actual, aspectos de las competencias con que cuenta en desarrollo de la Ley 142 de 1994 y mencionar los requerimientos contemplados en la mentada providencia, expuso que el aprovechamiento dentro del servicio público de aseo está limitado a las actividades de recolección, transporte y separación de los residuos que serán aprovechados. Por ello, quedarían por fuera de la tarifa las actividades de comercialización y reincorporación de los materiales al ciclo económico y productivo. A continuación, expuso líneas generales de regulación para la separación en la fuente, que incluyen incentivos para los usuarios y la posibilidad de incluir el cobro de tal actividad en la tarifa, siempre y cuando el costo final no supere aquél que surgiría solo de la disposición final.

Empero, enfatizó que conforme con las disposiciones existentes, las fórmulas que se determinen de manera preliminar deben hacerse públicas. Esto se configura en una garantía del debido proceso para la participación de la ciudadanía. Por lo mismo, en la página 13 de su informe indicó que “(...) *el cronograma (...) ha sido proyectado teniendo en cuenta el procedimiento antes descrito*”.

En este orden de ideas, relató que ha elaborado un modelo en el que plantea parámetros generales en lo pertinente a la separación en la fuente y a la remuneración de la actividad complementaria para la prestación del servicio complementario de aseo. Con todo y en razón a la importancia de la separación en la fuente para que el modelo planteado funcione, se ha pensado en un esquema que la incentive, garantizando así la disponibilidad de material potencialmente reciclable y la recolección de residuos potencialmente aprovechables, al igual que la recolección y transporte de aquellos objeto de disposición final en el relleno sanitario. Por ello, habrá dos pesajes diferentes, uno a realizarse en el sitio de acopio, el otro en el relleno, sin perjuicio de que

los medios de transporte utilizados cuenten con balanzas incorporadas, que permitan controlar la magnitud de residuos transportados, en uno y otro caso. A más de lo anterior, expuso que es posible la regulación de incentivos para quienes ejercen la actividad de aprovechamiento en virtud de la remuneración de posibles costos evitados del transporte al sitio de disposición final.

Adicionalmente, relató que ha venido realizando estudios para crear mecanismos que también incentiven la separación en la fuente, como lo sería la reducción de la tarifa equivalente a un porcentaje de los costos evitados por dejar de recolectar, transportar y disponer los residuos aprovechables en el relleno sanitario. Por lo anterior, indica la CRA en la página 18, “(...) *los costos evitados totales se repartirán en un porcentaje como remuneración de los prestadores organizados que realicen la actividad de aprovechamiento y en el porcentaje restante como incentivo a los usuarios para realizar la separación en la fuente*”.

Por lo demás, señaló que sería conveniente y pertinente concretar la posibilidad normativa de implementar áreas de servicio exclusivo para la actividad de aprovechamiento. En este sentido, adujo que propondrá y analizará las modificaciones necesarias al marco normativo en relación con las mentadas áreas. Empero, a su parecer, es importante precisar que la viabilidad y aplicación del modelo planteado depende del resultado – en desarrollo – de las modificaciones normativas para que se consolide, de la coordinación entre distintas entidades administrativas – dado que se requieren múltiples actuaciones complejas -, así como de los procesos de diálogo y participación con la ciudadanía. Por ello, solicitó incluso una ampliación en los términos para la expedición de un nuevo marco tarifario hasta octubre de 2013.

7. Sin necesidad de ahondar más en el estudio del documento remitido por la CRA, es claro que envió un esquema básico dentro del término exigido por esta Corporación. Adicionalmente, es claro que ha existido un diálogo necesario con el Distrito de Bogotá en relación con la determinación de la regulación necesaria para el modelo planteado dentro de la política pública de Basura Cero. Por lo demás, en cuanto al término solicitado, la Sala insta a la CRA a continuar con el proceso de acuerdo a las disposiciones que exigen la participación de la ciudadanía, pero le recuerda también la necesidad – conforme con el Auto 275 de 2011 – de que el esquema planteado, que sin duda debe incluir acciones afirmativas a favor de la población de recicladores del distrito, sea implementado en el corto plazo.

8. En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar que la UAESP envió dentro del término exigido por el Auto 275 de 2011, el esquema que pretende aplicar en el corto plazo para cumplir con las obligaciones contempladas en la sentencia T-724 de 2003 y

con los criterios fijados en el Auto 268 de 2010. Por lo anterior, la **insta** a continuar con el proceso.

SEGUNDO.- Declarar que la CRA remitió dentro del término exigido por el Auto 275 de 2011 un esquema de las actuaciones que ha adelantado y continuará desarrollando conforme con sus competencias legales. Por ello, la **insta** a continuar con el proceso, siguiendo los postulados de la colaboración armónica entre entes públicos para la materialización de los derechos del referido grupo sujeto de especial protección constitucional, así como de los derechos ambientales de todos los habitantes de Bogotá.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General