

Los recicladores y su derecho a participar –eficacia del marco normativo generado para su protección–*

Recyclers and their right to participate –Effectiveness of the regulatory framework generated for their protection–

Marleny Díaz-Cano

Universidad Sergio Arboleda
marlenny.diaz@usa.edu.co

Cómo referenciar este artículo: Díaz, M. (2017). Los recicladores y su derecho a participar –eficacia del marco normativo generado para su protección–. *Verbum*, 12(12), 31-49.

Resumen

Este artículo presenta resultados de investigación del proyecto Medio Ambiente y Comunidades (2013-actual), en su componente de población vulnerable, que en esta fase se interesa por indagar las causas del déficit de eficacia de los espacios de participación que la normativa de aseo en Colombia ha instituido para garantizar la vinculación de las organizaciones de recicladores en la actividad del reciclaje. El problema indicó que a pesar de que la normativa fue modificada para cumplir dicho cometido, en virtud de orden de juez constitucional, los recicladores alegan seguir siendo excluidos. Frente a la pregunta ¿cuáles son las causas del déficit de eficacia de los espacios de participación para la población recicladora?, se planteó como hipótesis: fallas en el diseño de los espacios participativos instituidos. La ruta metodológica para validar la hipótesis incluyó revisión teórica y jurisprudencial sobre el proceso jurídico que enfrentó a recicladores de Bogotá con la institucionalidad, seguida de revisión y análisis normativo con identificación de los espacios de participación para recicladores. Los hallazgos generados dieron paso a la formulación de criterios básicos de eficacia de un espacio participativo, que en calidad de instrumento, guió la revisión y verificación de existencia de los criterios en las normativas. Esta última fase permitió validar la hipótesis de trabajo.

Palabras clave: recicladores, eficacia participativa, población vulnerable, Colombia.

Abstract

This article presents research results of the project Environment and Communities (2013-present) in its component of vulnerable population, which in this phase is interested in investigating the causes of the deficit of effectiveness of the participation spaces that the regulation of hygiene in Colombia has instituted to ensure the linkage of recycling organizations in the recycling activity. The problem identified indicated that although the relevant legislation was amended to fulfill this task, under order of constitutional judge, recyclers claim that they remain excluded. Around the question What are the causes of lack of effectiveness of participation spaces for recycling organizations? was formulated as hypothesized: design flaws of established participatory spaces. The methodological route to validate the hypothesis included a theoretical and jurisprudential review of the legal process that confronted waste pickers in Bogotá with the institutional framework; followed by review and normative analysis with identification of participation spaces for recyclers. The findings generated gave way to the formulation of basic criteria for the effectiveness of a participatory space, which, as an instrument, guided the revision and verification of the existence of the criteria in the regulations. This last phase allowed to validate the working hypothesis.

Key words: recyclers, participatory effectiveness, vulnerable population, Colombia.

Recibido: Octubre 20 de 2017

Aceptado: Noviembre 05 de 2017

* Este artículo presenta resultados de investigación del proyecto “Medio Ambiente y Comunidades” (2013- actual), financiado por la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda Santa Marta, cuyo objetivo es la sustentación jurídica y teórica del carácter fundamental de la participación comunitaria en diversos escenarios de implementación de las políticas públicas ambientales. El proyecto dio inicio en el año 2013 con una fase que seleccionó a la población de recicladores indagando su problemática de exclusión social, desde una revisión inicial del marco normativo y constitucional relacionado con su protección. En la segunda fase (2015-2016), de la cual derivan los resultados aquí planteados, se avanza en la caracterización de su lucha jurídica por la reivindicación de su derecho a participar, que en Colombia tuvo un desarrollo que marcó hitos jurisprudenciales que se constituyen en referentes doctrinales en la materia para otros países.

Introducción

Los recicladores¹ fueron los primeros que con su modesta actividad mostraron al mundo el valor de los desechos y abrieron el camino para la nueva perspectiva industrial del reciclaje; actividad que hoy se constituye como una de las más lucrativas, por el constante aumento y permanencia de su materia prima. Dado este nuevo valor de la basura, desde diferentes latitudes, consorcios privados comenzaron a interesarse por incursionar en su aprovechamiento y usaron su poder para generar los ajustes normativos que les permitiera monopolizar el negocio y desplazar a toda posible competencia, entre la cual se encuentran, muy especialmente, los recicladores.

La incursión de otros actores privados para el manejo de los residuos se presentó en muchos países en vías de desarrollo desde mediados de 2000 (Duarte, 2011), y fue gestándose en Colombia a partir de la modificación de la Ley marco de servicios públicos (Ley 192 de 1994). Aquí los nuevos interesados en la actividad del reciclaje se encontraron con una competencia indeseada, constituida por 50.000 familias de recicladores, en su mayoría informales², que desde mucho tiempo atrás tenían acceso a los

residuos sin restricción alguna y obtenían de esta actividad sus exiguos ingresos. Esta situación motivó la emisión de normas que paulatinamente fueron limitando el campo de acción de esta población, alegando razones de seguridad y salubridad pública.

Los recicladores tuvieron que aceptar pasivamente las situaciones de exclusión debido a la inexistencia de protección jurídica de sus derechos y la debilidad o ausencia de organizaciones que los exigieran. Esta situación tuvo un viraje durante el proceso de concesión del servicio de aseo en Bogotá del año 2003, cuando la Asociación Nacional de Recicladores (ANR), y la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB), demandaron judicialmente a la entidad pública a cargo de la licitación, por violación de sus derechos fundamentales a la igualdad y a la participación. La Corte Constitucional falló a favor de los recicladores en la tutela T 724 de 2003, ordenando a la administración repetir la licitación y modificar la normativa del servicio de aseo, a fin de generar espacios de participación que eliminaran o disminuyeran las situaciones de desventaja material de los recicladores en su calidad de población vulnerable.

Ante dicha orden, la administración respondió con sendos informes de acatamiento y cumplimiento de los fallos³.

1 Recuperadores, hurgadores, cachivacheros y desechables son algunas de sus denominaciones; su presencia se observa en casi todos los países en vías de desarrollo donde están expuestos a diferentes formas de violencia, rechazo, exclusión social, desvalorización de su labor y explotación por parte de los intermediarios que compran los residuos recuperados antes de venderlos a la industria. Los recicladores de basura en algunas ciudades de Colombia, India y México pueden recibir ganancias tan bajas como el 5 % del valor que la industria paga por materiales reciclados; los intermediarios se quedan con el resto (WIEGO.org 2010).

2 Este número se incrementó en los noventa por el desplazamiento de campesinos a las ciudades.

3 La Corte ordenó verificar la implementación de los ajustes en cada nueva normativa. Una ampliación de las actuaciones administrativas que informan sobre el acatamiento puede verse en la Sentencia T-387/12 y el Informe de la Comisión reguladora de agua (CRA) sobre prestación complementaria de aprovechamiento de residuos sólidos y política pública de Basura Cero. (CRA 2012). Así mismo, en el Informe nacional sobre la Política pública de inclusión de recicladores de oficio en la cadena de reciclaje Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Manizales, Medellín (Jiménez, 2014).

No obstante lo anterior, hoy, luego de catorce años de ese primer logro jurídico, no es posible asegurar que la adecuación normativa haya logrado su cometido, situación que se evidencia en las demandas por desacato de la primera Tutela de 2003 y las manifestaciones públicas de los recicladores sobre la continuidad de su situación de exclusión⁴.

Bajo este panorama surge entonces el interés por determinar las razones por las cuales los espacios participativos instituidos no han sido eficaces⁵ en su cometido de garantizar el derecho a la participación de las organizaciones de recicladores.

Las respuestas al interrogante se buscan a partir de una hipótesis que plantea la existencia de fallas en el diseño del componente participativo de la normativa de aseo, y una ruta metodológica para su validación, que combina análisis cualitativo y cuantitativo sobre el principio participativo y doctrina constitucional generada por los fallos a favor de los recicladores en Colombia con énfasis en el caso que enfrentó a la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB) contra la Unidad Administrativa Especial de Servicios públicos de Bogotá.

Como resultado de la revisión teórica y doctrinal se genera un set de criterios básicos⁶ de

eficacia de instancias de participación, que en calidad de instrumento de verificación⁷, guió la revisión de la normativa pertinente y permitió validar la hipótesis.

El artículo presenta la siguiente estructura: I) un contexto que incluye la caracterización de los recicladores y la descripción de la contienda jurídica que genera la doctrina sobre la participación de los recicladores; II) elementos teóricos sobre la participación; III) identificación de los criterios básicos de eficacia de los espacios de participación; y IV) Hallazgos generados de la revisión del componente participativo de la normativa del servicio de aseo en Colombia, y consideraciones sobre la eficacia de sus espacios participativos, complementado con la evaluación sintética de la inclusión de cada criterio en su texto, se cierra con las conclusiones principales.

LOS PROTAGONISTAS: Los recicladores y sus organizaciones.

El problema social vinculado a los recicladores ha adquirido alcances preocupantes al manifestar la intolerancia, el maltrato social y la violación de derechos, incluso por el mismo Estado, a un grupo humano cuya especial vulnerabilidad los debería colocar en primer orden de atención por parte de las políticas de inclusión social. Las personas que se dedican a esta labor, por lo general, pertenecen a grupos socioeconómicos muy desfavorecidos que sitúan sus ingresos por debajo del salario mínimo, y se ubican entre el 10 % más pobre de la población (Espitia, 2013).

4 ver algunas noticias sobre enfrentamientos y denuncias recientes en: <http://lasillavacia.com/historia/1137> y <http://www.semana.com/nacion/articulo/bogota-uaesp-detecta-irregularidades-en-pagos-a-recicladores/472140> recuperadas el 22 de abril de 2016.

5 De acuerdo al diccionario de la Real academia de la Lengua (Real Academia, 2001), la palabra eficacia proviene del latín *efficacia*, y es la capacidad de alcanzar el efecto que se espera o se desea tras la realización de una acción.

6 El concepto "básico" está ligado al estructural, aludiendo al hecho que, a pesar de que existan otros criterios de eficacia en la norma, estos no pueden ser reemplazados.

7 La verificación de la existencia de los criterios permite a la vez, abordar los aspectos de debilidad o falencia normativa en lo que a protección del principio participativo respecta.

La imagen del reciclador o basuriego⁸ se presenta en muchas ciudades del mundo y trae a la mente a personas que recogen basura en botaderos a cielo abierto⁹ o arrastran su carro de balineras, o carreta con caballo, transportando bolsas de residuos en medio del tránsito de las grandes ciudades. No obstante, esta imagen ha venido siendo reemplazada por los mismos recicladores gracias a una nueva presencia y valía social, mediada por un cambio en la manera de ejercer su actividad vía procesos organizativos. En Colombia, las primeras asociaciones de recuperadores surgen a mediados de los años ochenta y con el tiempo se consolidaron como las dos principales organizaciones del país: la Asociación Nacional de Recicladores (ANR) y la Asociación de Recicladores de Bogotá, (ARB)¹⁰.

La opción organizativa ha ayudado a los recicladores informales no solo a mejorar su calidad de vida en lo económico, sino también en lo humano. No obstante, avanzar y mantenerse en esa ruta organizativa no ha sido fácil, no solo por los requisitos gubernamentales para

ser reconocidos como empresa,¹¹ sino también por características propias de este grupo poblacional, entre las que destacan¹²: la dificultad para asimilar compromisos y responsabilidades, la nula o baja escolaridad, altos índices de violencia intrafamiliar y, principalmente, una muy baja autoestima y desconfianza en la sociedad que históricamente los ha estigmatizado. Estos aspectos generan altos índices de deserción que solo pueden ser revertidos con largos procesos de afianzamiento, que requieren del diseño particular de políticas inclusivas para población vulnerable, y el apoyo de intermediarios capacitados (ENDA, 2012).

1. Las demandas y los fallos

En el año 2003 la Unidad Administrativa Especial de Servicios públicos (UAESP) abrió proceso licitatorio para concesionar un área de servicio exclusivo¹³. La ANR y la ARB interpusieron acción de tutela alegando que el proceso licitatorio violaba sus derechos a la participación, la igualdad y el trabajo; manifestaron además que el proceso no contempló medidas de discriminación positiva para proteger a los recicladores de Bogotá, dada su situación de exclusión y marginación.

A pesar de que la protección fue denegada

8 O incluso “desechable”, como se les ha oído nombrar en Colombia, siendo esta la descripción más despectiva, pues tal como ellos mismos manifiestan, los asimila o equipara a los residuos que manipulan.

9 A pesar de que la normatividad ambiental prohibió la presencia de recuperadores en los rellenos sanitarios, los datos de la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB) determinan que aún hay personas que siguen trabajando en los botaderos a cielo abierto, entre las causas esta el fenómeno constate del desplazamiento, por problemas de orden público, del campo a la ciudad. Un nuevo desplazamiento se da en las ciudades donde el cerramiento de los rellenos sanitarios ha repercutido en enfrentamientos entre los recicladores y los habitantes de los barrios donde se reubicaron.

10 La Asociación Nacional de Recicladores (ANR) se encuentra integrada por 78 organizaciones de base, de las 106 que existen a nivel nacional, beneficiando aproximadamente a 23.400 recicladores en 15 municipios Colombianos. La (ARB), constituida en 1992, nace con el objeto de representar específicamente a la población recicladora de Bogotá. Tiene caracterizadas 32 comunidades de recicladores y asocia a siete de ellas en la capital; cuenta con 200 bodegas afiliadas en toda la ciudad.

11 Ejemplo: capital mínimo, capacitaciones y cualificación de los líderes, aportes para pago de impuestos de constitución, infraestructura y tecnología.

12 Datos suministrados por ENDA América Latina, Organización no gubernamental que ha trabajado más de 12 años con los recicladores de la capital, incluyendo a los que hacen parte del trabajo de campo de esta investigación.

13 Licitación No. 01 de 2002 de la Unidad Administrativa Especial de servicios públicos UAESP.

en primera y segunda instancia, el caso fue seleccionado en revisión por la Corte Constitucional de Colombia. El alto tribunal verifica una situación de favorecimiento al consorcio privado que dejaba prácticamente fuera de la actividad a las organizaciones comunitarias de recicladores y emite la Sentencia de Tutela T-724 de 2003. Este fallo representó un gran avance en la salvaguarda de los derechos de los recicladores de todo el país al aplicar la Doctrina de las Acciones Afirmativas a su favor¹⁴. Tales acciones son definidas como:

[...] todo tipo de medidas o políticas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo sub representado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación, (...) con el fin de conseguir una mayor igualdad sustantiva entre grupos sociales con problemas de discriminación o de desigualdad de oportunidades. (Corte Constitucional sentencia T-724 de 2003)¹⁵

14 La Corte cita esta definición de su sentencia C-371 de 2000, insigne en la consagración de las acciones afirmativas, la cual, a su vez, remite para una comprensión sistemática de estas acciones al texto "Las estrategias de la igualdad, la discriminación inversa como medio de promover la igualdad" (Alemany, M. 1999).

15 El trato diferenciado que involucra las acciones positivas ha generado críticas para esta vía de protección; pues se ha considerado que en vez de contribuir a la erradicación de la discriminación la generan. Al respecto resulta pertinente lo señalado por la Corte Interamericana de derechos humanos: "aunque las acciones afirmativas promuevan un trato diferenciador, no por eso deben ser consideradas como discriminatorias, ya que no toda distinción en el trato constituye una discriminación. Y es que el principio de la igualdad no se reduce a la simple expresión de "un trato igual para todos", sino que además hay que reconocer que los desiguales merecen un trato desigual (Núñez Joei 2008 citando a la CIDH, p.6). Puede complementarse esta diferenciación anotando que la discriminación inversa responde más a una decisión política que a un deber constitucional, siendo este último el que guía

En sus consideraciones finales, el fallo critica la actuación de la administración en el proceso licitatorio, indicando que:

[...] se acentúa las condiciones de marginamiento y discriminación social de la población de recicladores, toda vez, que el reciclaje de los materiales sólidos reutilizables quedará en manos de los operadores del sistema, del cual se excluyó a la ANR y que el componente social, de obligatorio cumplimiento según el pliego de condiciones, no incluyó ninguna medida efectiva que permitiera su participación como grupo marginado de la sociedad, y que posibilitara el mantenimiento y fortalecimiento de la actividad que han venido desarrollando a través del tiempo, como medio de subsistencia. (Corte Constitucional Sentencia T-724, 2003)

En consecuencia, previene a las entidades públicas vinculadas con la prestación del servicio de aseo para que en futuras ocasiones se incluya a los recicladores de Bogotá en los procesos licitatorios a fin de lograr condiciones reales de participación e igualdad.

En el año 2009 se alcanza un segundo logro jurídico a favor de los recicladores a través de la sentencia de Constitucionalidad C-793, que resuelve la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ANR contra la ley 1259 de 2008, que instaura en Colombia el comparendo ambiental por medio del cual se sanciona a los

la acción afirmativa, dado su nexo con la garantía al derecho de igualdad, reconocido por la Convención Internacional de derechos humanos como principio fundamental con carácter de *jus cogens*.

infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros.

La ANR considera que los numerales 6, 14 y 15 del artículo 6º, que faculta a la administración a imponer multas sucesivas a quienes saquen los residuos de los contenedores de almacenamiento, impide el desarrollo de su actividad y genera un monopolio sobre el aprovechamiento de la basura a favor de las empresas de aseo, únicas autorizadas para vaciar los contenedores. La Corte determina la exequibilidad condicionada de lo demandado “en el entendido de que el comparendo ambiental no podrá impedir el ejercicio efectivo de la actividad de los recicladores informales” (Corte Constitucional Sentencia C-793, 2009)¹⁶.

En el mismo año, organizaciones de recicladores de la ciudad de Cali demandan protección a sus derechos, alegando que la administración los ha vulnerado al dar cumplimiento a la norma que exige el cierre de los botaderos a cielo abierto, sin dar a los recicladores informales que recolectan basura allí, opciones para seguir desarrollando su actividad en mejores condiciones. La Corte tutela sus derechos a través de la sentencia T-291 de 2009 y en ella asigna a los recicladores la categoría de grupos oprimidos y

excluidos, frente a los cuales:

[...] el estado debe garantizar las condiciones de igualdad material [...]; protección que en un Estado social de derecho, se expresa en una doble dimensión: por un lado, como mandato de abstención o interdicción de tratos discriminatorios (mandato de abstención) y, por el otro, como un mandato de intervención, a través del cual el Estado está obligado a realizar acciones tendentes a superar las condiciones de desigualdad material que enfrentan dichos grupos. (Corte Constitucional Sentencia T-291, 2009a)

Dentro de las órdenes que se adoptaron para reparar la violación al mandato de intervención que impone la igualdad material, y que concuerda con la importancia de la participación real de los recicladores, se incluye:

Establecer dentro de los términos de referencia condiciones para la recuperación y aprovechamiento de residuos que permitan a los recicladores participar de manera efectiva en esta actividad [...] Esta participación no puede ser estimulada buscando sólo su incorporación como empleados sino que debe contemplar la posibilidad de que puedan continuar su desempeño como empresarios de la basura favoreciendo formas asociativas que aseguren la continuidad de la actividad [...]. (Corte Constitucional Sentencia T-291, 2009a)

En el año 2010 la UAESP abre una nueva licitación¹⁷ en la cual, según su criterio, implemen-

¹⁶ En sus considerandos la Corte *indica que* “no obstante las normas demandadas obedecen a finalidades constitucionalmente legítimas, que resultan acordes con la protección del medio ambiente, la convivencia ciudadana y la preservación de la salud pública, en tanto fomentan prácticas de recolección, manejo y disposición de residuos sólidos y escombros, de acuerdo con estándares y protocolos adecuados de salud pública, son susceptibles de interpretarse y aplicarse con un alcance que resulta lesivo de los derechos de los recicladores informales de basura. , toda vez que por su redacción, las normas acusadas podrían interpretarse como orientadas a proscribir la actividad del reciclaje informal”.

¹⁷ Licitación pública 001 de 2010, cuyo objeto es “(...) contra-

ta acciones afirmativas a favor de los recicladores; sin embargo, las organizaciones no lo consideran así¹⁸ y por lo tanto acusan el desacato de la orden impartida en el fallo de la Tutela 724 de 2003. La Corte constata el desacato y genera el Auto 268 de 2010¹⁹, en el que indica que no se evidencia, en las normas emitidas por la administración, una efectiva protección y fortalecimiento del principio participativo como desarrollo de acciones afirmativas.

El Auto aplica al caso Doctrina de sujetos de especial protección constitucional, la cual determina:

[...] otorgar a lo particular un significado relevante, que se manifiesta en el respeto a lo diferente y distinto o en la promoción de quien se encuentra frente a los demás en una posi-

tar la modalidad de concesión Administración, Operación y Mantenimiento Integral del Relleno sanitario Doña Juana de la ciudad de Bogotá (el mayor de sus características en Latinoamérica) en sus componentes de disposición final de residuos sólidos y tratamiento de lixiviados, con alternativas de tratamiento y aprovechamiento de los residuos.

- 18 El representante de la ANR manifiesta que: "Finalmente lo que realmente se está intentando es excluir a los recicladores a través –de la privatización del reciclaje por vía de la autorización de su prestación en libre competencia–. Sumado a esto, (...) cada año con una ley, un decreto o un programa [se] busca sacar a los recicladores de su oficio, y no se proponen mecanismos para fortalecer procesos de organización, desarrollo técnico o cadena de valor" (referido en Auto 268 de 2010 Corte Constitucional pág. 14). Y por su parte el representante de la ARB alega que: "se crearon grupos de recicladores solo para esta licitación, que aceptan los acuerdos que les presenta el consorcio, y para establecer la representatividad de esos grupos (...)" La Corte complementa su análisis indicando que: "Ni siquiera se exigió una participación porcentual mínima, no se definieron unas calidades especiales de las organizaciones de recicladores (...), con exclusión de las asociaciones de recicladores de segundo nivel y, lo que es más grave, sin incorporar criterios de evaluación que privilegien la participación y beneficio potencial de la mayor cantidad de recicladores, (...) lo que da paso al quebrantamiento y burla del espíritu de la cláusula y de las órdenes de la Corte Constitucional" (referido en Auto 268 de 2010 Corte Constitucional pág. 15).
- 19 Referencia solicitud de cumplimiento de la Sentencia de Tutela T723 de 2003, peticionario Nhora Padilla, líder de la ARB, Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez.

ción de debilidad social o desigualdad en su relación de poder material. En un caso quien es diferente habrá de mantenerse y respetarse como tal. En el otro, quien posee menos fuerza deberá ser auxiliado con el objeto de ver realizados los derechos fundamentales. (Corte Constitucional Sentencia C-421, 2000)²⁰

Y, en consecuencia, determina que los recicladores ingresan en la categoría de Sujetos de Especial Protección constitucional:

[...] no sólo por las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran, por las situaciones bajo las cuales ejercen su actividad y que indudablemente inciden en el ejercicio de sus derechos, sino por la importancia ambiental de su trabajo que, además de prolongar la vida útil de los rellenos sanitarios, ayuda a la conservación y protección del entorno en beneficio tanto de las actuales generaciones, como de las que están por venir. (Corte Constitucional Auto 268, 2010)

Enfatiza además el requerimiento de eficacia, al indicar que las acciones afirmativas que se generen a favor de las organizaciones de recicladores deben concretarse en una participación real y efectiva:

- 20 Ver al respecto sentencia de tutela T-611 1999, y de unificación SU-225 de 1998, que reiteran que, en un estado social de derecho, "la comunidad política debe un trato preferencial a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y están impedidos para participar, en igualdad de condiciones, en la adopción de las políticas públicas que les resultan aplicables". La protección que se señala exige respeto por un sujeto identificado, tomando en consideración su historia y procesos para mantener la diferencia, para suprimirla o para descontar desventajas, teniendo como último fin lograr el respeto de su dignidad como persona, y, en el caso de los recicladores, la Corte alerta sobre un estado de –pérdida o peligro de perder–, por una fragilidad inherente a su estado y situación.

[...] la participación de los recicladores no sólo los favorece a ellos brindándoles la posibilidad de obtener remuneración por su trabajo, sino que, por sobre todo, beneficia a la colectividad [...]. Esto contrasta con la situación de discriminación y marginación en la que se encuentran, pero es menester enfatizar que ambas sustentan y legitiman las acciones afirmativas que frente a ellos han de adoptarse. Ahora bien, a pesar de que el debate en torno a la cualidad de determinada acción afirmativa puede y debe ser amplio, [...], la participación real de estos grupos es un elemento que indudablemente debe tenerse en cuenta. (Corte Constitucional Auto 268, 2010)

El fallo declara el incumplimiento por parte de la UAESP de las órdenes conferidas en la sentencia T-724 de 2003, y ordena a la entidad que expida una nueva Adenda donde se modifiquen las condiciones de la Licitación 01 de 2010 y el pliego de condiciones, incluyendo nuevos criterios de inclusión de las organizaciones de recicladores²¹.

Tiempo después, la administración abre nuevo proceso licitatorio (Licitación 01 de 2011) y la ARB vuelve a las instancias judiciales elevando, en esta ocasión, solicitud de declaración de incumplimiento del Auto 268 de 2010 por parte de la UAESP. La Corte ordena suspender el proceso al verificar el incumplimiento de sus órdenes previas y emite el auto 275 de 2011, en el

cual determina que existen elementos de juicio suficientes para declarar que:

La entidad del estado (UAESP) incumplió la orden de inclusión de acciones afirmativas materialmente efectivas en favor de la población de recicladores de Bogotá, en la contratación del servicio público de aseo, destinadas a reparar la afectación continuada a los derechos. [...] La demandada no incluyó ninguna medida efectiva que permita la participación de la Asociación de Recicladores de Bogotá, como grupo marginado de la sociedad, tendiente al mantenimiento y fortalecimiento de la actividad que han venido desarrollando a través del tiempo, como medio de subsistencia. [...] aunque dichas asociaciones pueden contar con un saber hacer (know how), el esquema en que está planteada su participación le impide su aplicación. [...] Todos los oferentes sin excepción afirmaron que no existió diálogo con las asociaciones de segundo nivel [...]. Tal omisión repercutió en el incumplimiento de uno de los componentes centrales de las acciones afirmativas: la participación. (Corte Constitucional, Auto 275, 2011)

El fallo reitera jurisprudencia de sentencias anteriores y deja sin efecto la licitación, así como todos los actos administrativos proferidos con ocasión de dicho proceso; a la par, ordena a la administración definir y rediseñar un esquema de aprovechamiento de residuos que dignifique la actividad del reciclaje, y le exige garantizar la existencia de espacios que le permitan a los recicladores participar de manera real y material

21 Relativos a tener en cuenta el tiempo de experiencia de las organizaciones, la participación accionaria de las organizaciones de segundo nivel y la cantidad de mano de obra que se empleará en el proceso de aprovechamiento de residuos.

en la prestación del servicio público de aseo²².

2. Qué tipo de participación se busca

En cada uno de los fallos la Corte pone de manifiesto que el problema no es que los recicladores no participen, pues de hecho sus organizaciones se presentan en los procesos licitatorios; el problema, en su criterio, es la manera en que logran participar. Para el Tribunal es claro que están en desventaja y que la administración debería haber eliminado, reducido, o ajustado los requisitos de la licitación, de tal forma que se pudiera garantizar –o poner en situación de obtener una igualdad real– a las organizaciones que se presentaran a licitar. Lo anterior significa que, al estar frente a Sujetos de Especial protección Constitucional, el principio de igualdad que garantiza la participación adquiere otra connotación, pues no debe ser solo de oportunidades sino también, y sobre todo, de resultados (Rofles, 1997, p.55).

Bajo dicha perspectiva, no toda participación es pertinente, sino aquella que en realidad permita a las organizaciones plantear sus intereses y ser escuchados. Al respecto, resulta pertinente la definición que aporta García sobre lo que debe entenderse por participación en el sentido fuerte y débil:

En el sentido fuerte, la participación implica

una posibilidad real y el acto concreto de concurrir a la determinación de los objetivos principales de la vida de la colectividad, del destino de recursos y beneficios, en un plano de relativa igualdad con los demás miembros. (...) En el sentido débil, significa tomar parte, exista o no para el sujeto la posibilidad real de intervenir eficazmente en las decisiones de mayor relieve que se toman en los centros de gobierno de la colectividad en cuestión. (García, 2000, p.12)

De acuerdo con esta concepción, existen solo dos formas de participar: con poder de intervención o sin él.

Por su parte, Cunill hace referencia al tipo de participación que surge de intereses generales y no privados al hablar de la participación comunitaria y la define como:

un tipo especial de participación que se manifiesta a través de los procesos organizativos y logra activar el potencial participativo que está dormido o aminorado en las diferentes comunidades que comparten intereses y objetivos”. (Cunill, 1991, p.22)

Un espacio de participación que promueva este tipo de capacidades e intereses, orientados a fortalecer procesos de interrelación entre sus miembros, de fijación de objetivos colectivos y de acción grupal, que convierte a sujetos aislados y egoístas en actores que trabajan en torno a objetivos comunes, puede inscribirse como un espacio de participación fuerte, en el sentido al que se hizo referencia en la clasificación previa de García.

22 Esta orden se cumple a través del Decreto 564 de 2012 de la Alcaldía de Bogotá, cuyas medidas fueron de muy buen recibo por parte de las organizaciones pues en su concepto representaron un apoyo concreto a sus procesos de fortalecimiento (se observan en la Tabla 1) a la fecha, las normas de este decreto, que resultan contrarias al Decreto nacional 596 de 2016 (del Ministerio de vivienda Ciudad y territorio), se encuentran tácitamente derogadas...

Es desde esta perspectiva que la investigación asumió la revisión de espacios de participación de la normativa del servicio de aseo en Colombia; observando con especial interés su posibilidad e idoneidad para generar participación *en sentido fuerte*, que incentive, promueva y facilite los procesos organizativos de los recicladores como vía para que este grupo vulnerable y excluido pase a formar parte de los incluidos, y, bajo esta perspectiva, determinar si el marco normativo pertinente da cumplimiento a la orden constitucional de crear espacios que eliminen (disminuyan) las situaciones de desventaja material de los recicladores.

El trabajo de revisión jurisprudencial y teórica, y los hallazgos de la fase de trabajo de campo, tributan a la identificación de los criterios básicos de eficacia, un espacio de participación que se formulan a continuación.

3. Formulación de criterios básicos de eficacia de un espacio participativo

El problema de la no participación no solo se configura cuando se coarta el derecho a participar, sino también cuando la comunidad voluntariamente no participa, participa pero se retira de los procesos en el corto plazo; o cuando permanecen los procesos de participación pero no obtiene ninguno de los beneficios esperados. En cualquiera de estas situaciones el componente participativo de la política, norma, plan o programa es ineficaz y, como indica Manzanal, “Se trataría de falsos empoderamientos [...] vía discursos y métodos subliminales para obtener el consenso necesario para que las acciones se lleven a cabo [...] en estos casos la participación se constituye

en una fantasía más” (Manzanal, 2010, p.35).

Teniendo en cuenta el planteamiento previo, a más de los ya enunciados sobre una participación fuerte, se identifican los siguientes criterios básicos requeridos para que los espacios de participación que las normativas del servicio de aseo ofrecen a los recicladores no propicien solo falsos empoderamientos.

3.1. Inclusión, concepto y alcance del principio participativo

Definir un concepto permite partir de un mínimo acuerdo inicial sobre lo que es y lo que no es participar. Indicar el alcance o propósito coloca marcos claros de lo que puede esperarse con su implementación. La claridad sobre el alcance genera las alertas necesarias para detectar a tiempo el desvío de propósitos o el incumplimiento de objetivos de la norma. La falta de una referencia básica al concepto que debe alcanzar el nivel de principio rector, y la ausencia del horizonte de la acción participativa augura un débil o nulo desarrollo de este derecho.

3.2. Existencia de instancias de participación

Este es el complemento necesario al hecho de que se incluya el principio participativo con su definición y alcance. En este punto encuadrarán los muchos casos en que las instancias de participación son enunciadas en el texto constitucional o de Ley, y no son implementadas a través de las reglamentaciones respectivas. Caso similar cuando los preceptos constitucionales referidos al principio participativo se quedan en el plano del deber ser y solo encabezan el aparte “considerandos” de las políticas, con la

sola intención de dar cumplimiento a la orden que indica incluirlos en el texto; pero no logran concretarse en el plano de la realidad y el ejercicio cotidiano de actores que esperan por su desarrollo.

3.3. Idoneidad de las instancias de participación

Las instancias, en su fin último, deben promover y permitir la participación en el *sentido fuerte*, en el cual, participar implica una posibilidad real y el acto concreto de concurrir a la determinación en un plano de relativa igualdad con los demás miembros (García, 2000, p.12) y garantizar una eliminación o disminución de la de los recicladores (Corte Constitucional sent T-291, 2009a). Dentro de este criterio se resaltan los espacios que apoyan el fortalecimiento organizativo pues en dicha instancia se generan procesos que ayudan al reciclador a mejorar su autoestima; factor claramente identificado como fundamental en todo el panorama de estrategias que han logrado generar el empoderamiento de sus organizaciones.

3.4. Conocimiento sobre la existencia de espacios de participación

Se parte de una premisa de existencia para indagar si las organizaciones de recicladores conocen cuáles son los espacios y mecanismos que la normativa instituye para su participación. Este conocimiento se constituye en un requisito básico para la posterior aprehensión (uso, manejo, crítica, valoración, optimización) de los espacios participativos. Si la norma no se conoce, no se entiende y se está en desacuerdo con ella, su cumplimiento no puede derivar de otra

causa que no sea la coerción y la obligación; lo cual representa una crítica para todo Estado de derecho pues tal como plantea Nietzsche “*entre menos coerción se requiera en el ejercicio del poder hay más Estado*” (1987:12).

3.5. Facilidad de vinculación o uso de los espacios de participación

No basta con conocer la existencia del mecanismo o instancia. Es necesario determinar hasta qué punto las organizaciones saben cómo acceder a él. Si los requisitos son demasiado exigentes o complicados se desmotiva la participación, haciendo inoperativa la instancia.

3.6. Legitimación de los espacios de participación que se conocen

El ideal es que los espacios instituidos hayan podido ser socializados con quienes harán uso de ellos y que la Política contemple instancias que permitan que la comunidad valide, complemente o señale sus deficiencias.

4. Revisión de los espacios de participación en normativa del servicio de aseo

El Epílogo del principio 10, de la Agenda 21 en Río de Janeiro, enfatiza que: “La debilidad en los niveles de participación, se debe a aspectos como desconocimiento de los espacios y mecanismos de participación, a la ausencia de credibilidad del Estado, y posiblemente a un desinterés de los gobiernos por crear espacios que verdaderamente promuevan este principio”. Lo anterior conlleva a que el distanciamiento entre el Estado y la Sociedad Civil sea cada vez más grande, haciendo así que el conflicto social esté al orden del día.

En el mismo sentido, la Sentencia T-595, (2002) indica que:

[...] es inaceptable constitucionalmente que exista un plan que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan, o que sí brinde espacios, pero éstos sean ino cuos y sólo prevean una participación intras cendente. (...) se viola la Constitución cuando existe un plan o un programa, pero se cons tata que (i) “sólo está escrito y no ha sido ini ciada su ejecución” o (ii) “que así se esté im plementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable”²³. (Corte Constitucional Sentencia T-595, 2002)

Señala además la Corte, refiriéndose a su sen tencia T-291 de 2009, que los deberes progresi vos del Estado para superar las situaciones que dan origen a la marginación o discriminación, no pueden tratarse a través de una política pública tan solo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas. Resaltando este últi mo criterio de la Corte, la investigación identificó las instancias, acciones y medidas que la admi nistración ha incluido en la normativa del servi cio de aseo, y que, como fin último, deben mos

trar “acciones reales y concretas”, lograr superar la marginación de los recicladores a través de la concreción del principio participativo. Sobre cada una de estas acciones se plantearon las ob servaciones de eficacia. (Tabla 1), para posterior mente complementar este análisis con una veri ficación sintética de la existencia de los criterios de eficacia en cada normativa (Tabla 2). Los pasos previos permiten generar las conclusiones de la investigación y validan la hipótesis de partida.

Convenciones: **Parcial**: solo desarrolla una parte de los elementos que definen el criterio; su implementación solo ha tenido un avance en algún aspecto pero no en todos los que debiera tener de acuerdo a la norma. **Limitado**: incluye el criterio, pero su alcance e implementación no desarrolla una participación fuerte empodera da, informada y como desarrollo de acción po sitiva. **Sí**: incluye el criterio, se implementa y la instancia es o puede ser idónea para desarrollar participación fuerte empoderada, informada y como desarrollo de acción positiva, se imple menta. **No**: *contrario sensu* de sí.

5. Conclusiones

La Política de aseo presenta las siguientes fa llas que determinan el déficit de eficacia de sus espacios participativos creados para los recicla dores:

- El cumplimiento de los fallos que imparten a la administración la orden de generar accio nes para disminuir o eliminar la desigualdad material de los recicladores y generar accio nes afirmativas que les permita participar más y mejor, se ha quedado limitado al ajus te de requisitos de participación en procesos licitatorios, dejando de lado las debilidades y

23 La Corte señaló además que: “el plan debe estar encaminado a garantizar el goce efectivo del derecho; el artículo 2° de la Constitución fija con toda claridad este derrotero. La defensa de los derechos no puede ser formal. La misión del Estado no se reduce a expedir las normas y textos legales que reconoz can, tan sólo en el papel, que se es titular de ciertos derechos. La racionalidad estatal mínima exige que dichas normas sean seguidas de acciones reales. Estos deben dirigirse a facilitar que las personas puedan disfrutar y ejercer cabalmente los derechos que les fueron reconocidos en la Constitución”. (Corte constitucional Sentencia T-595 de 2002).

Tabla 1. Revisión del componente participativo de la normativa del servicio de Aseo*

NORMA	INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN	OBSERVACIONES
Ley 142/1994 General de Servicios Públicos Domicilia- rios	Incluye las instancias de: Prestación de servicios públicos por organizaciones comunitarias, art. 15, núm 4, el Comité de control de servicios públicos y su representante el vocal de control. (art. 62), y remite a los mecanismos de participación ciudadana de la ley 136 (cabildo, referendo, plebiscito) para la defensa de los derechos ciudadanos.	El artículo que indicaba la posibilidad de prestación de servicios públicos por comunidades fue derogada en una de las modificaciones de la ley. El Comité y su vocal han sido criticados por constituirse en meros tramitadores de derechos de petición; con voz pero sin voto en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos donde toma asiento. No incluye a la comunidad en las instancias de diseño de planes o programas relativos a la actividad. La remisión a los mecanismos de participación es escueta y no contempla estrategias para su conocimiento por parte de los recicladores.
Ley 511 de 1999	No determina instancias, solo instituye el Día Nacional del Reciclador. Anuncia que deberán realizarse programas de educación, salud, y de vivienda que beneficien a los recicladores.	Designar el 1 de Marzo como día del reciclador se constituye en un logro simbólico que no incide en aspectos participativos.
Decreto 2395 (Minambiente, 2000).	No determina instancias concretas. Anuncia la dignificación del reciclador a través de la medalla del reciclador y buenas prácticas ambientales.	La medalla no implica ningún otro beneficio para, las organizaciones más que el reconocimiento honorífico. El trámite de postulación y requisitos no son del todo fáciles de cumplir, sobre todo para los recicladores informales.
Decreto 1713 (Presidencia, 2002).	Incluye la obligación para las autoridades municipales de incluir a los recicladores en los procesos de elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), y en las actividades de recuperación y aprovechamiento definidas en estos (Artículos 68 y 81).	Decreto derogado por el art. 120 del Decreto 2981 (MinVCT, 2013). La participación en el diseño de los PGIRS solo tuvo un desarrollo en la instancia de los Foros de socialización del Plan, y la vinculación de los recicladores se limitó, vía contrato de obra, como operarios temporales o a cargo de las actividades suplementarias como el barrido y limpieza de calles.
Decreto 1505: (Presidencia, 2003).	Indica en su artículo 3 el deber de garantizar la participación de los recicladores en los estudios de pre-factibilidad y factibilidad de alternativas para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos, e insta a garantizar la inclusión de los recicladores en la formulación de los PGIRS, estableciendo como un propósito fundamental garantizar su participación en las actividades de recuperación y aprovechamiento.	Modifica el decreto 1713, pues la Corte observó su ineficacia; no obstante, sus espacios a favor de los recicladores se quedan en el deber ser, sin incluir ninguna medida para su implementación efectiva.
Resolución 1045 (Minambiente, 2003).	Incluye la metodología para la elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS). Establece que las entidades territoriales deben asegurar la participación del sector solidario y los recicladores en los procesos de elaboración de los planes de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS), y en las actividades de recuperación de residuos definidas en estos.	La participación de los recicladores en la instancia de elaboración del Plan sigue estando limitada a las reuniones de socialización que la alcaldía organiza para comunicar lo ya decidido. En el mejor de los casos se publicita vía web la propuesta para recibir observaciones. Se mantiene el esquema de contratos de prestación de servicios temporales para los recicladores, sin promover su fortalecimiento organizativo.
Decreto 838 de 2005	Reitera la obligación de los PGIRS de incluir alternativas de trabajo para los recicladores que deban salir de los botaderos a cielo abierto luego de su cierre obligatorio.	Muy baja implementación de esta medida ha sido criticada por los recicladores, pues las alternativas dadas no están dentro de la actividad del reciclaje, en la cual ya tienen experiencia y deseo de seguir.

Los recicladores y su derecho a participar –Eficacia del marco normativo generado para su protección–

Ley 1333 de 1999	Procedimiento sancionatorio ambiental donde se catalogaba como infracción ambiental la selección de residuos al aire libre.	Derogado por la ley 1450 de 2011.
Ley 1259 de 2008	Implementa el comparendo ambiental. Su artículo 6 y 14 determina aplicar las multas a quienes: Destapan y extraigan, parcial o totalmente, sin autorización alguna, el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez colocados para su recolección. Den mal manejo a sitios donde se clasifica, comercializa, recicla o se transforman residuos sólidos. Trasteen basura y escombros en medios no aptos ni adecuados. Condiciona la imposición de las sanciones a la implementación, por parte del municipio, de un sistema de aprovechamiento que incluya acciones afirmativas para la población recicladora.	Dichas actividades son realizadas por los recicladores, por lo tanto, son sujetos de multas muy por encima de sus ingresos y prácticamente se les prohíbe acercarse a la fuente de su medio de vida. No se reportan desarrollos de esta ley en lo que concierne al uso de los dineros recaudados por las multas para financiar programas de sensibilización destinados a valorar la actividad del reciclador, solo algunas para sensibilizar sobre la importancia del reciclaje. Sin datos encontrados sobre la implementación de acciones afirmativas.
Ley 1450 (Congreso de la República 2011)	Artículo 251 (...) las autoridades ambientales, personas prestadoras o entidades territoriales no podrán imponer restricciones sin justificación técnica al acceso a los rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia. Parágrafo 2 que: La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios vigilará que, dentro de las actividades referentes a la recolección y disposición final de residuos sólidos, se considere la inclusión de las organizaciones de recicladores como socios estratégicos del negocio. Establece como meta a las entidades competentes, la organización de los grupos no organizados, la formalización de su trabajo y el reconocimiento al aporte ambiental que realizan en lo referente a la separación de materiales reutilizables.	Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Modifica la norma del decreto 1713 que indicaba que solo las empresas de aseo podían tener acceso a los residuos. Sus lineamientos sobre inclusión de las organizaciones han quedado en el papel, y la formación de los grupos no organizados de recicladores sigue siendo atendida por las organizaciones consolidadas de recicladores, como la ARB y la ANR, más que por los municipios o el estado.
Decreto 564 (Alcaldía de Bogotá 2012)	Art. 10°. Autoriza a la UAESP a pagar, de la tarifa de aseo, un porcentaje por la remuneración del reciclaje a los recicladores. Y su artículo 14 prevé acciones necesarias para que, con cargo a la tarifa, en forma progresiva, se remunere la actividad del reciclaje. Art. 11. Anuncia un Plan de Inclusión de la Población Recicladora en el esquema de operación del servicio, incluida la dotación, provisión de uniformes y elementos de protección personal y vehículos.	Decreto transitorio que da cumplimiento a la orden perentoria del Auto 268 de 2010, de la Corte Constitucional, en el cual se advierte el desacato del Distrito Capital de la orden impartida para generar acciones afirmativas para los recicladores. En su implementación el decreto ha avanzado en la determinación del precio de la carga transportada por el reciclador en 70 mil pesos el kilo, cambiado las zorras por motociclos de transporte y generado acercamientos más directos con las organizaciones para su inclusión en el esquema de prestación del servicio en la capital.
Decreto Nacional 2981 de 2013 (MinVCT 2013)	Su art. 22 indica que la presentación de los residuos se podrá realizar en la unidad de almacenamiento o en el andén, con lo cual se elimina la restricción que excluía esta posibilidad y determinaba que solo la empresa de aseo en sus unidades de almacenamiento podía acceder a los residuos.	Normativa en proceso de modificación, actual regulación del aprovechamiento de residuos sólidos. El parágrafo del artículo 80 mantiene la posibilidad de que los recicladores puedan seguir usando sus vehículos de tracción animal y/o humana, en algunos casos, Y los artículos 88 y 96 enuncian como obligación del municipio, a través de los PGIRS, incorporar y fortalecer de manera permanente y progresiva las acciones afirmativas a favor de la población recicladora.

Decreto 596 de 2016 Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio	Reglamenta el nuevo régimen tarifario de aseo, en el cual, se fija la forma como se entregarán los recursos de un porcentaje de la tarifa de aseo a las organizaciones de recicladores. Fija el régimen de transición al que deben someterse los grupos de recicladores aún no formalizados y los que se encuentran en este proceso. Determina un plazo de 5 años para que los grupos no formalizados culminen el proceso a fin de ser reconocidos.	Entró en vigencia desde junio de 2016. Algunas de sus disposiciones entran en colisión con el fortalecimiento organizativo al: I) exigir un significativo número de requisitos para que los recicladores de oficio se organicen a efectos de ser reconocidos como actores válidos: II) no incluir apoyo de ningún tipo para que los grupos no organizados se consoliden: III) Permitir el reciclaje solo a empresas que estén en capacidad de asumir todas las etapas de esta actividad: IV) exigirle a los recicladores obligaciones similares a las que deben cumplir las empresas de servicios públicos; y, V) entregar a los municipios la responsabilidad de adoptar las acciones afirmativas a favor de los recicladores como población vulnerable, lo cual deja a voluntad del alcalde de turno la continuidad de las medidas adoptadas.
--------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración de autor *Algunos de los decretos estarían tácitamente derogados por la nueva reglamentación del decreto 596 de 2016, se mantiene su referencia dada la importancia en la cadena de normativas para visualizar el desarrollo normativo).

Tabla 2. Existencia de criterios de eficacia participativa en el marco normativo

1. Inclusión, concepto y alcance del principio participativo; **2.** Existencia de instancias de participación; **3.** Idoneidad de las instancias de participación; **4.** Conocimiento sobre la existencia de espacios de participación; **5.** Facilidad de vinculación o uso de los espacios de participación; **6.** Legitimación de los espacios de participación que se conocen.

Criterio Norma	1	2	3	4	5	6	Implementación
Ley 142 / 1994	Parcial	Limitado	Limitado	No	No	No	Parcial
Ley 511 / 1999	No	No	No	No	No	No	Parcial
Decreto 2395 / 2000	No	No	No	No	No	No	Sí
Decreto 1713 / 2002	Parcial	Sí	Sí	Sí	No	No	Limitada
Decreto 1505/ 2003	Parcial	Sí	Parcial	Parcial	No	No	Limitada
Resol 1045 / 2003	Parcial	Sí	Parcial	Sí	No	No	Limitada
Decreto 838 / 2005	Parcial	No	Parcial	Limitado	No	No	Parcial
Ley 1259 / 2008	No	No	Parcial	No	No	No	No
Ley 1450 / 2011	Parcial	Sí	Parcial	Limitado	No	No	Sí
Decreto 564 / 2012	Sí	Sí	Parcial	Sí	Sí	Sí	Sí
Decreto 2981 / 2013	Parcial	Sí	Parcial	Sí	Sí	Sí	Sí
Decreto 596 de 2016	No	Sí	Limitada	No	No	No	Vigente a partir de junio de 2016

Fuente: Elaboración de autor

mejoras necesarias que requieren todos los mecanismos de participación consagrados en la Ley 194 de 1993, o incluso aquellos generales que determina la Ley 134 de 1994, para alcanzar su eficacia. Si bien se entiende la atención especial a la instancia de las licitaciones, por ser esta la arena sobre la cual se han librado las batallas jurídicas, este proceder nubla el panorama que muestra la ineficacia participativa de otras instancias, menos coyunturales, que impactan también los procesos participativos de los recicladores.

- La reglamentación, aplicable al servicio de aseo, no identifica el fortalecimiento del principio participativo como una acción afirmativa para eliminar o disminuir la situación de desventaja material de los recicladores en calidad de población vulnerable.
- Muchas de las medidas que se han generado para dar cumplimiento a las órdenes de la Corte han sido enunciadas y no llegan a implementarse. Tal es el caso de los beneficios tributarios y el apoyo económico al fortalecimiento organizativo de los recicladores que anunció la Ley 511 de 1999, mediante la cual se consagró el Día Nacional del Reciclador.
- Los aspectos enunciados constituyen una falla estructural en el componente participativo, manifiesta específicamente en la ausencia de medidas que fortalezcan la participación fuerte, real y efectiva de los recicladores, en cuanto acción afirmativa a favor de sujetos de especial protección constitucional; así pues, a pesar que se hayan dado los cambios normativos que ordenó la Corte, los recicladores seguirán denunciando violación de sus derechos, pues dichos cambios son ineficaces en lo que respecta a su principal fin de garantizar el ejercicio del derecho a participar.

Referencias Bibliográficas

- Alemany M. (1999). “Las estrategias de la igualdad, la discriminación inversa como medio de promover la igualdad”, en *Fisonomía* No. 11, Edición de octubre. Universidad de Alicante, España.
- Alcaldía de Bogotá (2012). Decreto 564. “Por medio del cual se adoptan disposiciones para asegurar la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital”. Publicado en el *Registro Distrital* 5022 de diciembre 10 de 2012. Bogotá, Colombia.
- Asociación Nacional de Recicladores (ANR) (2013). Página institucional, sección –quiénes somos–. Consultado en www.asociacionrecicladoresbogota.org/. Recuperado el 12 de enero de 2013.
- Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento Básico (CRA, 2012). Informe de los parámetros generales para la prestación de la actividad complementaria de aprovechamiento de residuos sólidos, cumplimiento al auto 275 de 2011 de la Corte constitucional. [internet]. Consultado en http://cra.gov.co/apc-aa-files/35383137643637613966333438336638/EXHORTOS_28_03_2012.pdf. Recuperado el 18 de Septiembre de 2017.
- Congreso de la República (1994). Ley 142 “Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios”. Publicada en el *Diario Oficial* 41.433 del 11 de Julio de 1994. Bogotá, Colombia.

- Congreso de la Republica (1994). Ley 134 “Mecanismos de participación Ciudadana”. Publicada en el *Diario Oficial* número 41.373 del 31 de mayo de 1994. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República (1999). Ley 511 “Por la cual se establece el Día del reciclador”. Publicada en el *Diario Oficial* número 43.656 del 5 de agosto de 1999. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República (2011). Ley1450 “Por la cual se expide el Plan de Desarrollo 2010-2014” publicada en el Diario Oficial 48102 del 16 de junio, de 2011, Bogotá, Colombia.
- Constitución Política de Colombia (1991). Preámbulo. Consultado en <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>. Recuperado el 22 de diciembre de 2013.
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia de Constitucionalidad C-180 de abril (1994). Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional de Colombia (1996). Sentencia de Constitucionalidad C-021. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, D.E., enero 21.
- Corte Constitucional de Colombia (1998). Sentencia de Unificación SU-225, sala tercera de Revisión, Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, Bogotá, D.E., 20 de mayo de 1998.
- Corte Constitucional de Colombia (1999). sentencia de tutela T-611, sala cuarta de revisión. Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, D.E, 23 de agosto de 1989.
- Corte Constitucional de Colombia (2000). Sentencia de Constitucionalidad C-371. Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz. Santafé de Bogotá, D.C, 29 de marzo de 2000.
- Corte Constitucional Sentencia C-421, (2000)
- Corte Constitucional de Colombia (2002). Sentencia de Tutela T-595. Magistrado ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, D.C., 1 de agosto de 2002.
- Corte Constitucional de Colombia (2003). Sentencia de Tutela T-724, sala primera de revisión. Magistrado ponente: Jaime Araújo Rentería. Bogotá, D.C, 20 de agosto de dos mil tres.
- Corte Constitucional de Colombia (2008). Sentencia de Tutela T-282. Magistrado ponente Mauricio González Cuervo. Bogotá D.E, 14 de marzo de 2008.
- Corte Constitucional de Colombia (2009). Sentencia C-793 La Sala Plena, Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Bogotá D.C, 4 de noviembre de 2009.
- Corte Constitucional de Colombia (2009a). Sentencia T-291, sala segunda de revisión. Magistrada ponente: Clara Elena Reales Gutiérrez Bogotá, D.C, 23 de abril de 2009.
- Corte Constitucional de Colombia (2010). Auto 268, sala tercera de revisión. Magistrado po-

- nente: Juan Carlos Henao Pérez. Bogotá, D.C, 30 de julio de 2010.
- Corte Constitucional de Colombia (2011). Auto 275, sala tercera de revisión. Magistrado ponente: Juan Carlos Henao Pérez. Bogotá, D.C, 19 de diciembre de 2011.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-387/12, la sala séptima de revisión. Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chalub. Bogotá D.C, 25 de mayo de 2012.
- Cunill, Nuria (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo. México, 1991.
- Duarte I. (2011). "El valor de la Basura". Epílogo de conferencia. Universidad de Córdoba, Argentina [internet]. Consultado en www.memoriascongresouclade2011/simp3,Duarte/basura/340093dohtml, recuperado el 22 de abril de 2017.
- ENDA (2012).
- Espitia M. del C. (2013). "Una opción de vida no digna". Artículo sobre recicladores y gaminers. Publicado en revista *Politeia* (13). Facultad de Derecho Universidad Nacional de Colombia.
- García Castro, M. (2000). "Perspectivas Latinoamericanas de Desarrollo". Ponencia Publicada en *Revista Pensamiento Político* (14), 31 mayo 23 de 2000. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C, Colombia.
- Jiménez Ó. A. (2014). Informe Nacional sobre la Política Pública de inclusión de recicladores de oficio en la cadena de reciclaje en las ciudades de Barranquilla. Bogotá, Bucaramanga, Manizales y Medellín [internet]. Consultado en <http://www.cerelatino.org/livros/1748604746799081001748604.pdf> marzo 2014, recuperado el 22 de junio de 2017.
- Manzanal, M. (2010). Desarrollo, Poder y Dominación , una reflexión en torno al Desarrollo Rural en Argentina. *En El desarrollo y sus lógicas de disputa en el territorio Argentino CICUSS*. Buenos Aires pp.17-44.
- Ministerio del Medio Ambiente, Minambiente (2000). Decreto 2395, Por medio del cual se instituye la "medalla del reciclador y buenas prácticas ambientales". Publicado en el *Diario Oficial* 44.330 del 26 de diciembre de 2000. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Minambiente (2003). "Por la cual se adopta la metodología para la elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS". publicado en el *Diario Oficial* 45329 de Octubre 3 de 2003, Bogotá Colombia.
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, MinVCT (2013), Decreto Nacional 2981, "Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo", publicado en el *Diario Oficial* 49010 de diciembre 20 de 2013. Bogotá, Colombia.

- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (2016). Decreto 596, "Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formación de los recicladores de oficio. Publicado en el *Diario Oficial* N° 29.446, mayo 4 de 2016. Bogotá, Colombia.
- Morales, E. & Núñez, I. (2006). "La contraloría social en la construcción de la democracia participativa en Venezuela: ¿mito o realidad?". Medellín, Colombia. *Revista Opinión Jurídica*, 11(22), 83-96 - ISSN 1692-2530 Julio-Diciembre de 2012/210.
- Nietzsche F. (1987). "*La Gaya Ciencia*". Porrúa Ediciones. Bogotá 1987. p.9
- Núñez Aybar, J. (2008). "Las Acciones Positivas ante el Principio de la Igualdad: Herramientas contra la Discriminación o Creadoras de Desigualdad". Publicado en *Boletín Coladic 40*, Año 7. Fecha: Octubre 2008 [Internet]. Consultado en: <http://www.coladic-rd.org/cms/wp-content/uploads/2009/01/las-acciones-positivasdoc.pdf>, recuperado el 22 de Agosto de 2017.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2012). Cumbre Río +10, Epílogo [internet]. Consultada en www.unep.org/geo/pdfs/Keeping_Track_es.pdf, recuperada el 12 de abril de 2017. p.91.
- Presidencia de la República (2002). Decreto 1713, "por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo, y la Gestión Integral de Residuos Sólidos". Publicado en el *Diario Oficial* 44.893 del 7 de agosto de 2002. Bogotá, Colombia.
- Presidencia de la República (2003). Decreto 1505, "sobre planes de gestión integral de residuos sólidos". Publicado en el *Diario Oficial* N° 45.210 de junio 6 de 2003. Bogotá, Colombia.
- Real Academia de la lengua Española (2001). Eficacia. En *Diccionario de la lengua española* (22ªed.). Madrid Espasa Calpe 2001. Consultado en http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=eficacia, recuperado el 12 de abril de 2017.
- Rofles (1997)
- WIEGO.org [internet] (2010). Consultado en <http://wiego.org/sites/wiego.org/files/resources/files/FactSheet-Recicladoras-Spanish.pdf>, recuperado el 2 de agosto de 2017.