**TRAYECTORIA DEL SERVICIO DE ASEO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ:
ANÁLISIS DE LAS COALICIONES PROMOTORAS (1991-2015)**

POR

PAULA CAROLINA TEJADA OROZCO

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE SOCIOLOGÍA

MAESTRÍA EN PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO

BOGOTÁ

2017

**TRAYECTORIA DEL SERVICIO DE ASEO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ:
ANÁLISIS DE LAS COALICIONES PROMOTORAS (1991-2015)**

POR

PAULA CAROLINA TEJADA OROZCO

**TESIS DIRIGIDA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MASTER EN PLANEACIÓN PARA EL
DESARROLLO**

DIRECCIÓN

ANGIE TORRES RUÍZ

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE SOCIOLOGÍA

MAESTRÍA EN PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO

BOGOTÁ

2017

ÍNDICE

Introducción.....	6
Título I	
Análisis de la política pública a través del Marco de Coaliciones Promotoras	10
1. Bases epistemológicas del Marco de Coaliciones Promotoras (Advocacy Coalition Framework).....	13
Componentes del sistema de creencias.....	16
Factores promotores del cambio del sistema de creencias	17
Factores exógenos del subsistema político.....	20
2. Diseño metodológico: ¿Cómo aplicar el MCP a la gestión de los residuos sólidos en Bogotá D.C.?.....	23
Título II	
Subsistema político de la gestión de los residuos sólidos	31
Capítulo 1 Factores exógenos del subsistema político de la gestión de los residuos sólidos en el Distrito Capital.....	33
1. Factores externos del subsistema político de gestión de residuos sólidos.	34
1.1. Estructura Constitucional: La prestación del servicio de aseo luego de la promulgación de la Constitución Política de 1991	34
1.2. Características Básicas del servicio público domiciliario de Aseo	36
1.3. Valores socio-culturales y distribución de recursos en torno a la gestión de los residuos sólidos:	39
2. Nivel de democratización de la toma de decisiones en la gestión de los residuos sólidos en los países Latinoamericanos.....	41
3. Factores dinámicos: crisis y oportunidades en la Prestación del Servicio de Aseo entre los años 1991 y 2015.....	47
3.1. Contexto Nacional de la Prestación del Servicio de Aseo entre los años 1991 y 2015	48
3.2. El Servicio de Aseo en la ciudad de Bogotá durante los años 1991 a 2015... ..	72
Capítulo 2 Las ideas detrás de la gestión de residuos sólidos en la ciudad de Bogotá..	91
1. Detonantes del cambio al interior del modelo de gestión de residuos sólidos	91
1.1. Consolidación institucional a favor del sector privado 1991-1997	92

1.2. Estructuración del marco regulatorio en procura del fortalecimiento de los componentes de recolección, transporte y disposición final 1998-2006	94
1.3. Responsabilidad ambiental en la prestación del servicio de aseo 2005-2010.	96
1.4. Reconocimiento de la labor de la población recicladora y fortalecimiento del componente de aprovechamiento 2010-2015	97
2. Sistema de creencias y promotores de su cambio	100
Conclusiones.....	102
BIBLIOGRAFÍA	108

TABLA DE ILUSTRACIONES

1. Componentes del sistema de creencias	16
2. Factores promotores del cambio del sistema de creencias	17
3. Factores exógenos del subsistema político.....	20
4. Línea del tiempo hitos jurídicos de la gestión de los residuos sólidos en Colombia	71
5. Línea del tiempo hitos de la gestión de los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá	90
6. Sistema de creencias servicio de aseo dominante 1991-1998.....	94
7. Sistema de creencias servicio de aseo dominante 1998-2006.....	96
8. Sistema de creencias servicio de aseo dominante 2006-2010.....	97
9. Sistema de creencias servicio de aseo 2010-2015.....	98
10. Sistema de creencias en la gestión de los residuos sólidos en Colombia.....	99

Introducción

Abordar la temática de la gestión de los residuos sólidos desde un análisis de política pública en la actualidad se convierte en una necesidad de los sectores académicos, administrativos y sociales, en virtud del vínculo existente entre el desarrollo de los centros urbanos y el manejo de las basuras. Sin embargo, pese a la importancia que merece, este asunto colectivo carece del reconocimiento socio-político que necesita. Sin considerar los efectos sociales, ambientales y económicos que se derivan de esta prestación, el tratamiento de las basuras se ha asemejado más al desarrollo de una actividad económica que a la prestación de un servicio público. El conocimiento técnico del mercado y las variaciones del desarrollo tecnológico han permitido que esta problemática sea debatida en espacios especializados desde un enfoque económico regulatorio en vez del de Política Pública.

Con este enfoque económico, la gestión de los residuos sólidos ha perdido progresivamente su dimensión social, ambiental y política. Más que la regulación de agentes del mercado, existen dinámicas culturales de consumo y lógicas de crecimiento económico y exclusión social que agravan el problema de las basuras. Estamos frente a un escenario caracterizado por instituciones estatales débiles, distribución inequitativa de recursos, procesos de migración del campo a los centros urbanos y tasas de crecimiento poblacionales en detrimento de los recursos naturales por lo que la gestión de las basuras no es solo una actividad económica sujeta a las leyes del mercado, es un asunto público que se gesta en un contexto político específico, el cual debe ser comprendido en procura del bienestar de las presentes y futuras generaciones.

En Colombia, la prevalencia de la lógica económica de lucro circunscribió el modelo de tratamiento de las basuras a la prestación del servicio de aseo. Esta actividad económica atiende a factores gubernamentales de carácter local y nacional, en donde las autoridades de

la escala municipal son garantes de la prestación del servicio, mientras la escala nacional es responsable de vigilar el cumplimiento y formular el modelo normativo. Así, el análisis de la política pública en materia de gestión de residuos sólidos en el Distrito Capital se convierte en una estrategia de reflexión sobre los ciclos y dinámicas de los procesos sociales, ambientales y económicos que se gestan en el territorio capitalino.

Es decir, que este es un proceso de reflexión y análisis complejo debido a la confluencia entre competencias de entidades locales y nacionales, y la presencia de conflictos de interés entre los actores. Luego, para emprender un análisis de la Política Pública de Gestión de Residuos Sólidos que tenga en cuenta estas variables, se requiere de un modelo sistémico y causal que propenda por la inclusión de la totalidad de los actores que producen un impacto en la gestión de las basuras. Esta labor se efectuó en el presente estudio a través del modelo propuesto por Paul Sabatier denominado Marco de Coaliciones Promotoras, en adelante MCP.

Según esta metodología de análisis, las Políticas Públicas son sistemas de creencias que incorporan teorías sobre cómo se deben lograr adecuadamente los objetivos. Es decir, las ideas y las creencias determinan como los actores se relacionan e influyen en la configuración de las Políticas Públicas. Esta teoría causal sugiere que es posible identificar cuáles son los factores detonantes del cambio de las políticas si se tienen en cuenta los siguientes lineamientos: (i) las ideas tienen un papel fundamental en su evolución; (ii) las investigaciones deben comprender un periodo mínimo de una década; y finalmente (iii) debe utilizarse la unidad de análisis denominada “subsistema político”, la cual hace referencia al campo de acción en el que se vinculan la totalidad de actores que se asocian para promover sus ideales en la política Pública (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, p. 132)

Es decir que, en la presente investigación, a partir de la categoría conceptual del “subsistema político de la gestión de residuos sólidos de Bogotá”, fueron vinculadas las normas y actores gubernamentales y no gubernamentales que han intervenido en la configuración del servicio de aseo en el Distrito Capital. Así, en primer lugar, las políticas no solo se materializan a través de normas claras, detalladas y precisas, sino que por el contrario existe una multiplicidad de instrumentos jurídicos, políticos, económicos y culturales que los actores han utilizado para promover sus creencias; y en segundo lugar, la prestación del servicio de aseo ha sido delineada con la intervención de legisladores, funcionarios gubernamentales,

judiciales, líderes de los grupos de interés, investigadores y periodistas, cada uno con creencias e intereses diversos, quienes dependiendo de la época conformaron distintas coaliciones promotoras, estructuras aliadas en torno a intereses compartidos.

Luego, el objetivo general de la investigación es analizar la evolución del subsistema político del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá entre el año 1991 y 2015 desde el MCP. Para ello, se describe el modelo analítico propuesto por Paul Sabatier, y se reconstruye el subsistema político del servicio de aseo en el Distrito Capital identificando las creencias y mecanismos de promoción de ideas. El punto de partida de esta investigación inicia en el año de 1991 con las reformas dogmáticas e institucionales derivadas de la Constitución Política promulgada ese año y finaliza en diciembre de 2015 con el cierre de gobierno del Alcalde Gustavo Petro (2012-2016).

Este estudio es de corte cualitativo, de tipo descriptivo, con diseño narrativo, cuyos instrumentos metodológicos buscan decodificar el papel de los actores al interior de las coaliciones promotoras mediante el acceso y análisis a sus textos discursivos. En este orden de ideas, se utilizó el análisis documental y de discurso de los documentos proferidos por los participantes de las coaliciones promotoras dependiendo de cada periodo de tiempo. A través de este instrumento se visualizó la manera en la que se establecen relaciones entre grupos de interés en las Coaliciones Promotoras, y se identificaron las ideas y creencias en torno a la gestión de los residuos sólidos.

El marco teórico, el diseño metodológico y los resultados de esta investigación se desarrollan en dos capítulos. El primer capítulo presenta el marco teórico y la metodología diseñada para aplicar el MCP a la prestación del servicio de aseo en el Distrito Capital. El capítulo segundo corresponde a los resultados de la investigación y se subdivide en dos partes. En el primer apartado el lector se introduce en los componentes del subsistema político, es decir: factores exógenos, factores dinámicos y el nivel de democratización del Estado en torno al tratamiento de las basuras. En el segundo apartado se aborda la estructura de las coaliciones promotoras y el subsistema de creencias, y finalmente, se presentan las conclusiones teóricas que surgieron de la aplicación del estudio de caso.

Con este análisis de política pública se pretende superar dos visiones investigativas reiteradas en el contexto académico que limitan los aportes científicos al conocimiento en ciencias sociales. La primera es la visión normativa que supedita el estudio a la revisión cíclica de leyes, decretos o resoluciones específicos; y la segunda es la visión política, que limita las investigaciones a cada gobierno administrativo, olvidando que la importancia de los asuntos no empieza o termina siguiendo criterios cuatrianales de periodos administrativos, y si bien durante ciertos periodos los asuntos no son tratados de forma preferente, tras bambalinas siguen ejecutándose, configurándose y transformándose.

Ahora bien, en el caso colombiano es importante traer a colación que los modelos implementados en la ciudad de Bogotá direccionan la toma de decisiones por parte de otras entidades territoriales. Por esta relación de dependencia entre el Distrito y los demás municipios, la ciudad de Bogotá es pionera y promotora en la implementación de esquemas de prestación de servicio que posteriormente son aplicados a nivel nacional. Así, con el estudio del servicio público domiciliario de aseo en la ciudad de Bogotá es posible acercarse a la realidad nacional siguiendo el juego de intereses adscrito al territorio capitalino. En razón a esta importancia estratégica, el modelo de gestión de residuos sólidos del Distrito Capital se ha cuestionado, evaluado y reconstruido a lo largo de la historia, y su configuración ha fluctuado entre emergencias sanitarias, inequidad social, uso de tecnologías y entradas y salidas de actores.

En particular, recopilar los principales acontecimientos históricos que transcurrieron desde el año 1991 hasta el año 2015, facilita la comprensión de las dinámicas propias de este subsistema político, dado que el nuevo marco jurídico e institucional que se constituyó con el cambio de paradigma constitucional, progresivamente ha sido transformado atendiendo a razones técnicas, políticas y económicas. Así las cosas, la historia de la gestión de los residuos sólidos a nivel nacional, y más en el Distrito Capital demuestra la capacidad asociativa entre actores para proteger sus intereses, y en tal sentido levanta el telón para estudiar cómo tras bambalinas existen ideas que promueven el cambio institucional, normativo y cultural.

Título I

Análisis de la política pública a través del Marco de Coaliciones Promotoras

La necesidad de generar conocimiento científico en torno al mejoramiento de los procesos de política gubernamental tiene origen en Estados Unidos en la década de los cincuenta¹. Desde esa época hasta la actualidad, el análisis de las políticas públicas se ha convertido en el principal eje de estudio de la supra-estructura Estatal, cuya consecución de resultados depende, a su vez, del desarrollo de políticas públicas. Para efectos de la presente investigación, se entienden las políticas públicas como el instrumento del Estado a través del cual se delimitan las estrategias del actuar público con el fin de generar un ambiente propicio para el desarrollo de las personas que son objeto y sujeto de las mismas². Ahora bien, los métodos de investigación científica que se dedican a su análisis tienen dos vertientes: una analítica enfocada en la comprensión cíclica o causal del proceso de formulación y ejecución, y una instrumental consistente en la utilización de técnicas de análisis al servicio de la producción de las mismas (Hernández, G, 1999, pag.2).

Desde la década de los cincuenta del siglo pasado hasta hoy, se han constituido múltiples escuelas de análisis de políticas públicas, en desarrollo de dichas vertientes. Esta labor inició con la propuesta elaborada por Harold Laswell, desarrollada posteriormente por Jones (1970), según la cual, la política pública es un objeto de análisis que puede ser subdividido en

¹ Este propósito fue socializado en la academia por primera vez por Harold Lasswell en su libro *The Policy Sciences* (Laswell y Lerner, 1951).

² En términos de Libardo Sarmiento, las políticas públicas son “el conjunto coherente de principios, objetivos, estrategias y planes de acción que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad-económicas, políticas, sociales, culturales, ambientales, tecnológicas- o condiciones de un grupo poblacional o comunidad, con el fin de darles solución o mejorar las condiciones de vida, a partir de la acción colectiva, en el marco de un proyecto democrático de la sociedad”(2005, p.46).

varias etapas susceptibles de estudio independiente. Este autor diseñó un método basado en la teoría de la comunicación que estudia secuencialmente las etapas intrínsecas del proceso de formulación de políticas. Según este método, las políticas acatan las siguientes fases: definición del problema, construcción de la agenda, formulación y toma de decisiones (o legitimación), e implementación y evaluación (Roth, 2009). Bajo esta perspectiva lógica y sencilla, el análisis de las políticas públicas sería una reconstrucción secuencial de etapas, desde las cuales se identificarían las formas más eficientes para la acción del Estado.

No obstante, en la década de los noventa, Paul Sabatier y Hank Jenkins Smith propusieron una serie de críticas al modelo secuencial de Laswell. Estas críticas, de carácter teórico y metodológico, se centraron en el desconocimiento del papel de las ideas en la evolución de las políticas públicas por parte del modelo de Laswell. Paul Sabatier y Hank Jenkins Smith señalaron que esta teoría no era causal ni evidenciable en la realidad, puesto que no identificaba los factores que condicionan el proceso de la política al interior y entre las etapas de su ciclo vital ni los relacionamientos que se producen entre dichas etapas. Adicionalmente, estos autores señalaron que el modelo de Laswell solo ofrecía explicaciones del funcionamiento de las primeras fases relacionadas con el problema de investigación y la formulación de la agenda pública, quedando vacíos en las etapas de ejecución y evaluación. Es decir, que este método cíclico, mayormente difundido en la actualidad para comprender, evaluar y aprehender la gestión de las políticas públicas, según Sabatier no permitiría decodificar los aspectos clave de la evolución de las políticas públicas (1993, pág. 15).

En razón a lo anterior, Sabatier corrige algunas debilidades de la perspectiva de Laswell a partir de la formulación del marco de análisis denominado “Advocacy Coalitions Framework (ACF)”, cuya traducción al español significa “Marco de Coaliciones Promotoras (MCP)”. Dicha labor de construcción metodológica inició en 1988 hasta su versión más reciente publicada en el año de 2012. Este modelo reconoce la importancia de comprender la información relativa a los problemas, dotar a las políticas de una perspectiva de largo plazo, centrar el estudio en la categoría de análisis de “subsistema político” y, finalmente, identificar el aporte ideológico que tiene de trasfondo cada política (Roth, 2009). Con este enfoque holístico, en términos Peter de León (1997, pág. 11), Sabatier estructura una teoría sistémica que analiza las interacciones de los distintos actores al interior del subsistema de la política

pública, con lo que garantiza que el análisis no sea homogéneo y netamente teórico, sino que desde las particularidades territoriales se puedan identificar aquellos aspectos comunes que producen el cambio en las políticas públicas.

Estas fueron las razones que sirvieron de justificación para analizar de forma integral y sistémica la gestión de los residuos sólidos en el Distrito Capital a través de la teoría de análisis de políticas públicas denominada Marco de Coaliciones Promotoras –MCP-. Lo anterior, teniendo en cuenta la complejidad en la que se ve inmerso el Estado al identificar los instrumentos adecuados para prestar el servicio de aseo en procura del bien común. El servicio de aseo es una actividad económica que por sus efectos multidimensionales y multisectoriales debe ser ejecutada bajo los lineamientos, regulación y control del aparato Estatal. Respecto a sus efectos multidimensionales, el modelo de gestión de los residuos sólidos afecta las dimensiones económica, ambiental y social. Es decir que de la adecuada o inadecuada gestión de las basuras dependen, entre otros aspectos, la estabilidad del sistema tarifario, el mantenimiento de los estándares de sanidad, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social en este proceso. Los efectos multisectoriales hacen referencia a las dinámicas presentes en cada sector del mercado. Así, siguiendo la delimitación local, nacional o internacional en cada escala del mercado se presentan variables que afectan la eficiencia, eficacia, cobertura y calidad del servicio de aseo.

Sin embargo, antes de decodificar esta red de efectos, causas y consecuencias tejida en torno al modelo de gestión de los residuos sólidos, es necesario emprender una labor conceptual y metodológica que permita clarificar cuáles son los supuestos conceptuales del Marco de Coaliciones Promotoras o *Advacacy Coalition Framework*, para que el lector acompañe el posterior proceso de verificación de hipótesis en el caso objeto de estudio. En tal sentido, a continuación, se recopilan las bases epistemológicas de este modelo de análisis de políticas públicas, seguido del diseño metodológico que se estructuró para la aplicación del mismo al caso de Bogotá.

1. Bases epistemológicas del Marco de Coaliciones Promotoras (Advocacy Coalition Framework)

Desde 1988 hasta la actualidad, el Marco de Coaliciones Promotoras, en adelante MCP, se ha convertido en uno de los modelos de análisis de política pública más prometedores en el campo de las ciencias sociales para la comprensión de las dinámicas estatales. La esperanza en este modelo se soporta en la teoría causal que Paul Sabatier diseñó para comprender el proceso de transformación de políticas públicas. Según el MCP, el escenario en el que se configuran las políticas públicas es tan complejo que va más allá del agotamiento secuencial de etapas. En tal sentido, la evolución de las políticas públicas, en la práctica, no se debe a ciclos de planeación, ejecución y evaluación; la realidad es tan diversa y dinámica que la planeación y la evaluación pueden llegar a tener un papel insignificante en el diseño de las políticas públicas, dado que las transformaciones se generan siguiendo un juego de intereses de múltiples actores. En este juego, los participantes que pretenden influir regularmente en las políticas se asocian entre sí con el fin de que sus ideas sean implementadas. Estos procesos asociativos se efectúan dependiendo de intereses compartidos y en torno a asuntos delimitados funcional y sustantivamente.

Ahora bien, Paul Sabatier categoriza a las asociaciones de participantes bajo el concepto de “coaliciones promotoras”; a las ideas, intereses, y conceptos compartidos les denomina “sistema de creencias”, y al campo de acción en el que interactúan las coaliciones promotoras delimitado territorial y temáticamente lo denomina “subsistema político”. Estos tres conceptos, el de coaliciones promotoras, sistema de creencias y subsistema político son las unidades de análisis que permiten identificar los factores que motivan el cambio. Según el Marco de Coaliciones Promotoras, en adelante MCP, las políticas se producen dentro de subsistemas políticos e implican negociaciones entre asociaciones estructuradas cuyos participantes apoyan determinado sistema de creencias (Sabatier y M.Weible, 2012, Pág. 193).

Debido a la complejidad de este proceso, el autor señala que los estudios en materia de políticas públicas deben abarcar periodos prolongados en el tiempo con el fin de identificar

la forma en que los actores influyen en las mismas a través de la historia. Sabatier propone que el periodo de tiempo necesario para decodificar el juego de intereses comprende un término mayor a una década. En este término los participantes se conocen, catalogan y establecen progresivamente alianzas y rivalidades. Luego, el MCP se interesa en los cambios de política que se presentan durante más de una década, por cuanto así resulta posible identificar las creencias más estables de los participantes (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, pag.111). Esta estabilidad se refleja en el proceso de maduración de los subsistemas políticos con el fortalecimiento de los lazos entre participantes desde dos prácticas: la primera es la organización de un conjunto de participantes en una comunidad semi-autónoma que comparte una experiencia de dominio de políticas por un período prolongado; y la segunda, el establecimiento de sub-unidades temáticas especializadas al interior de las instituciones, agencias, grupos de interés, y de investigación participantes (Sabatier y Jenkins-Smith 1999,135-136).

En los estudios que utilizan el MCP es posible identificar cómo los participantes buscan aliados, comparten recursos y desarrollan estrategias con el propósito de influir en la política³. El comportamiento de los legisladores, funcionarios del gobierno, líderes de grupos de interés, jueces, investigadores e intelectuales depende de las redes formales e informales que se establecen según las creencias compartidas. Así, el proceso de aunar esfuerzos entre actores permite la configuración de coaliciones promotoras. Estas coaliciones promotoras o de defensa proporcionan la herramienta más útil para la agregación de la conducta de los cientos de organizaciones e individuos involucrados en un subsistema de la política en períodos de una década o más prolongados. (Sabatier y M.Weible, 2012, Pág. 194-197)

³ Esta metodología ofrece tres razones fundamentales que sirven de fundamento para justificar la permanencia de la acción colectiva a lo largo del tiempo y la superación del problema del polizón o de la conducta parasitaria al interior de las Coaliciones Promotoras. Según estas justificaciones, en primer lugar, son bajos los costos de transacción debido a que los sistemas de creencias son compartidos aumentando la confianza y voluntad de distribuir los costos; en segundo lugar, son altos los beneficios de la participación, en especial cuando los actores políticos desconfían de sus opositores a causa de sus sistema de creencias por lo que evitan relacionarse con estos magnificando su poder y malicia; y en último lugar, el nivel de organización es flexible dependiendo de las necesidades y circunstancias específicas lo que disminuye los costos y facilita la asociación. (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 139-141)

En cuanto a los recursos pertinentes utilizados por las coaliciones promotoras, Sabatier y M.Weible (2012, pag.202-203) citando a Kelman y Sewell (s.f) y Weible (2006), los recopilan de la siguiente manera:

- A. Colocación de aliados en puestos de autoridad legal y administrativa para tomar decisiones.
- B. Apoyo a las posiciones políticas de la coalición utilizando la opinión pública.
- C. Conocimiento por parte de la coalición de información referente a la gravedad, causas de problemas, los costos y beneficios de las alternativas de política.
- D. Recursos financieros.
- E. Liderazgo.

De la utilización adecuada o inadecuada de estos cinco recursos depende que las coaliciones promotoras alcancen el éxito. El actuar de estos grupos de actores es racional y premeditado, razón por la cual los centros de poder administrativo, judicial, económico y de comunicación son monopolizados a favor de la coalición promotora dominante. Por una parte, el aparato gubernamental es instrumentalizado a favor de la reproducción de determinado sistema de creencias, y por la otra, dichas creencias son legitimadas a través de la influencia que tienen los medios de comunicación en la opinión pública. Igualmente, en este juego de intereses, las habilidades de liderazgo y los recursos financieros son utilizados para que más miembros se adhieran directa o indirectamente a la coalición promotora predominante. El eje de toda estrategia se centra en la defensa de un determinado sistema de creencias utilizando los mecanismos que se encuentren al alcance.

Por otra parte, respecto al sistema de creencias de los actores, es importante traer a colación que este cuenta con al menos tres niveles identificables. En el nivel más amplio se encuentran las “creencias fundamentales profundas”, estas creencias son las más difíciles de cambiar y hacen referencia a los valores fundamentales, el bienestar de los diferentes grupos, el papel del mercado y el gobierno, la legitimación en la toma de decisiones gubernamentales y aspectos normativos y ontológicos de la naturaleza humana. En el siguiente nivel están las “creencias fundamentales de política”, que son creencias normativas que proyectan la imagen de cómo debe ser el subsistema, uniendo y dividiendo aliados y opositores. Entre estas se encuentran la priorización de valores en la política, la autoridad relativa de los gobiernos y

de los mercados, las funciones propias de la población en general, el papel los funcionarios y la gravedad y causas de los problemas de política. El último nivel se compone de creencias secundarias, cuyo cambio requiere menos pruebas y acuerdos entre los actores del subsistema, en la medida en que se refieren a los aspectos subsidiarios (Sabatier y M.Weible, 2012, pág. 194-196).

Componentes del sistema de creencias

Fuente: Elaboración propia

En lo que atañe a las rutas de transformación de los sistemas de creencias, en la actualidad el MCP reconoce tres rutas de cambio, dos rutas alteran el sistema de creencias profundo de política y la tercera ruta altera el sistema subsidiario⁴. La primera ruta de generación de cambio en las políticas públicas se les denomina aprendizaje orientado a las políticas. El aprendizaje orientado a la política *"es la alternancia relativamente perdurable de pensamiento o de comportamiento que resulta de la experiencia y /o nueva información y*

⁴ En 1999 Sabatier y Jenkins-Smith identificaron la ruta de aprendizaje orientado a las políticas, y la ruta de perturbaciones externas, y en el 2012 Sabatier y M.Weible reconocieron el papel que jugaban las perturbaciones internas en la generación de cambios de la política.

que tienen que ver con la obtención o revisión de los objetivos de la política" (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, pag.123). La segunda ruta se suscita con perturbaciones o *shocks* externos que se producen con los cambios en las condiciones socioeconómicas y/o el cambio de régimen de una coalición dominante por una coalición minoritaria. Estas perturbaciones externas propician la redistribución de los recursos, la apertura y cierre de lugares dentro de un subsistema y la transformación de componentes de las creencias fundamentales. La tercera se genera con las perturbaciones internas que son producto de vulnerabilidades políticas, fallas y negligencias en los gobiernos. Con las perturbaciones internas se genera nueva información en el proceso político con el potencial para inclinar el equilibrio de poder entre los participantes. No obstante, según el MCP, tan solo las rutas de perturbaciones externas e internas generan un cambio importante de política en el nivel profundo del sistema de creencias, mientras que la ruta del aprendizaje, de más fácil acceso, genera un cambio con menor influencia en el nivel secundario.

Factores promotores del cambio del sistema de creencias

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, el MCP identifica tres factores exógenos que afectan el comportamiento de los participantes en el subsistema político. Los factores exógenos son características que se evidencian en cualquier estudio de caso por ser externas al subsistema político específico y que establecen el marco de referencia del análisis. Es decir, son factores condicionantes que

determinan cómo los actores pueden influir en el subsistema político. Los dos primeros factores fueron diferenciados en la versión MPC de 1999 y el tercer factor fue identificado en el año 2012 con la revisión efectuada por Sabatier y M.Weible. Estos factores hacen referencia a los atributos estables en los que se desarrolla el problema, a los cambios dinámicos que afectan a la colectividad en general y al nivel de democratización de la toma de decisiones.

Los atributos estables abarcan las características básicas del problema, la distribución de los recursos naturales, los valores socioculturales y la estructura constitucional. Estos factores estables rara vez cambian en períodos de una década y son los encargados de delimitar el marco de posibilidades y prohibiciones dentro del cual los participantes actúan. Los factores dinámicos se presentan constantemente en períodos de una década, y tienen relación con los cambios en las condiciones socioeconómicas, los cambios en la coalición de gobierno, y las decisiones de política de otros subsistemas (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, pag.123). Por su parte, el factor referente al nivel de democratización de las decisiones se refiere al grado de consenso necesario para el cambio de política.

En tal sentido, el nivel de concentración y participación en la toma de decisiones en los gobiernos facilita o dificulta el análisis de las políticas a través del MCP. Así, los sistemas políticos democráticos y descentralizados son más abiertos e involucran a más actores en el proceso político, por lo que los estudios de caso efectuados en este contexto sirven para verificar las hipótesis de cambio de política del MCP. En cambio, en los sistemas políticos autoritarios o corporativistas de carácter cerrado, es difícil su aplicabilidad por cuanto en esta tipología de Estados el nivel de compromiso y participación es restringido. Es decir que, a menor grado de participación, disminuye la posibilidad e interés de conformar coaliciones promotoras por cuanto el nivel de influencia que pueden producir en las políticas públicas es mínimo. Al respecto, es importante traer a colación que según Sabatier y M.Weible los países en desarrollo se encuentran en el segundo escenario (2012, pág. 200).

Así, una de las transformaciones más significativas del MCP, efectuada en el año 2012, se refiere a la identificación de otro factor exógeno que garantiza la adaptación de este marco al análisis de dinámicas locales. En la primera versión del MCP se identificaron dos factores exógenos, los estables y los dinámicos. Según este modelo, ambos factores eran las

circunstancias marco que afectaban y limitaban el comportamiento de las coaliciones al interior del subsistema político, y por ende se suponía que el reconocimiento de los mismos permitiría la verificación de las hipótesis teóricas del MCP en cualquier estudio de caso. Sin embargo, en la práctica, para identificar el papel que tenían las ideas en la formulación de las políticas públicas se presentaba otra característica macro diferencial. Así, se aceptó que el nivel y las formas de participación en la toma de decisiones propiciaba o no el establecimiento de coaliciones promotoras para influir determinada política.

En el 2012, de manera explícita Sabatier y M.Weible (2012, pag.194) reconocieron que el interés de los actores en asociarse dependía del éxito que estos pudieran alcanzar para promover sus creencias. En tal sentido, en gobiernos monárquicos o con debilidad institucional, presentaban debilidades, por cuanto los procesos de descentralización y participación de la toma de decisiones no eran reales. En esta tipología de Estados se agravaba el problema del polizón o de la conducta parasitaria al interior de las Coaliciones Promotoras debido a que la acción colectiva no tiene efectos directos en la transformación de las políticas. En virtud de lo anterior, la aplicación del MCP en países en desarrollo debía considerar el bajo grado de consenso para transformar la política (Sabatier y M.Weible, 2012, pag.200).

En este orden de ideas, la carencia de determinados elementos de gestión en los países de renta media y baja, dificulta la organización a lo largo del tiempo de los actores que participan en estos subsistemas políticos. La ausencia de prácticas de gestión gubernamental, descentralización del poder y participación limitada en la toma de decisiones implica que los estudios de caso puedan arrojar resultados disímiles a los propuestos por el MCP. Lo anterior debido a que el nivel de influencia colectiva es igual al individual, razón por la cual la alianza es una estrategia inadecuada para promover intereses. En conclusión, a diferencia de los Estados corporativistas, en los Estados denominados por el autor “en desarrollo” la concentración del poder limita los niveles de participación y restringe el acceso a los sistemas judiciales y gubernamentales desde los cuales es posible influir en las políticas públicas. No obstante, esta lectura de las debilidades estructurales de los Estados con economías de ingreso medio y bajo, no ofrece una explicación causal de la evolución de las políticas públicas en

estos países, luego el MCP carece de hipótesis referentes a las transformaciones de las políticas públicas dependiendo del grado de consenso de cada Estado⁵.

Fuente: Elaboración propia

Así las cosas, el MCP es un modelo de análisis de políticas concebido con el propósito de estudiar el papel que tienen las ideas y el aprendizaje en el proceso de evolución de las políticas públicas. Para ello fue elaborado un instrumental metodológico que comprende una serie de hipótesis relacionada con las razones que motivan a los participantes para asociarse,

⁵ En virtud a lo anterior, es necesario abordar la relación existente entre los “Estados desarrollados” y los “Estados en desarrollo” toda vez que el estudio de caso está situado territorialmente en Bogotá capital de Colombia, que como Estado latinoamericano ha sido catalogada como un “Estado en desarrollo” que ahora se ubica en la franja de países de renta media. Estas implicaciones en lo que atañe a la gestión de los residuos sólidos se abordarán en el capítulo cuarto en el aparte referente a los factores exógenos que afectan el este subsistema.

los niveles de influencia que estos pueden generar, de la utilización adecuada o inadecuada de los mecanismos que tienen a su alcance, y los efectos que tienen las perturbaciones externas e internas en los efectos de sucesos sistémicos sobre los recursos y constricciones de los actores del subsistema (Sabatier 1987: 679). Las hipótesis recientemente recopiladas por Sabatier y M.Weible (2012, pag.209) son las siguientes:

1. Cuando las creencias fundamentales de política están en disputa dentro de un subsistema político, la alineación de los aliados y opositores tiende a ser bastante estable durante períodos de una década.
2. Los actores dentro de una coalición promotora tienden a presentar consenso sobre cuestiones relacionadas con el núcleo de la política. No obstante, en los aspectos secundarios pueden presentar diferencias.
3. Un actor (o coalición) renunciará a aspectos secundarios de su sistema de creencias antes de reconocer debilidades en el núcleo de las políticas.
4. Los atributos básicos de la política de un programa gubernamental en una jurisdicción específica no serán revisados de manera significativa en el tiempo en que la coalición promotora que lo instituyó permanezca en el poder. Excepcionalmente los atributos serán modificados si el cambio lo propone una jurisdicción jerárquicamente superior.
5. Las perturbaciones significativas externas al subsistema (por ejemplo, cambios en las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, de todo el sistema de gobierno, las coaliciones o salidas políticas de otros subsistemas) son una condición necesaria para promover cambios en los atributos fundamentales de un programa gubernamental, pero no siempre es suficiente para producirlos.
6. Es más probable que se presente un aprendizaje orientado a las políticas cuando hay un nivel intermedio de conflicto informado entre dos coaliciones. Esto requiere que: A. cada Coalición Promotora tenga los recursos técnicos para participar en ese debate; y que B. el conflicto sea entre los aspectos secundarios de un sistema de creencias.
7. Es más probable que el aprendizaje orientado a las políticas se soporte en métodos cuantitativos que en métodos cualitativos con contenido subjetivo.
8. En el aprendizaje orientado a las políticas suelen abordarse más los problemas naturales que son susceptibles de experimentación controlada, que los problemas sociales o políticos.

9. Es más probable el aprendizaje orientado a las políticas cuando este se desarrolla en un foro con: A. suficiente prestigio para obligar a profesionales de diferentes coaliciones a participar; y B. dominado por normas profesionales.
10. Las élites de los grupos intencionales son más limitados en su expresión de creencias y posiciones políticas que las élites de los demás grupos.
11. Dentro de una coalición, agencias administrativas suelen abogar por posiciones más moderadas que las de sus aliados de grupos de interés.
12. Aun cuando la acumulación de información técnica no cambia los puntos de vista de la coalición de oposición, puede tener efectos importantes en la política al menos en el corto plazo, mediante la alteración de las opiniones de los agentes políticos.

En conclusión, este modelo adopta una teoría causal de evolución de políticas públicas, la cual puede ser verificada en estudios de caso, toda vez que las hipótesis que establecen las condiciones necesarias de transformación de políticas y de conformación de coaliciones promotoras se evidencian en el desarrollo cotidiano de la gestión pública. Aplicar este marco conceptual permite cuestionar si los métodos, instrumentos y mecanismos que se utilizan en el marco de la planeación pública tienen efectos reales en la transformación de la realidad social, o si por el contrario es necesario ahondar en un conocimiento científico aplicado que reconozca los verdaderos alcances de la intervención de los grupos de interés, y que transforme las herramientas existentes con el propósito de gestionar adecuadamente lo público en procura del bien común. Superar o complejizar la apropiación simplista del dispositivo analítico propuesto por Laswell que subdivide la política pública en una serie de etapas, y que se ha interiorizado en la gestión pública con el establecimiento de instrumentos que siguen esta lógica, no es una tarea sencilla. Esta labor necesaria debe ser liderada por científicos sociales y planificadores encargados de poner en diálogo las teorías y la realidad social y definir los mejores métodos de intervención de lo público. Esta investigación pretende hacer un aporte en esa dirección.

2. Diseño metodológico: ¿Cómo aplicar el MCP a la gestión de los residuos sólidos en Bogotá D.C.?

La delimitación del camino que debía transitarse para investigar la evolución del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá es una tarea compleja en virtud de las características de este Subsistema tales como, la multiplicidad institucional, la proliferación normativa, las relaciones económicas, ambientales y sociales en disputa y la densidad poblacional del Distrito que para el 2015 estaba proyectada en 7.878.783 personas (DANE, 2016)⁶. En virtud de la magnitud de este objeto de estudio, la ruta de investigación debe ser clara y sistémica con el propósito de comprender el conjunto de redes que se presentan entre los actores adscritos al territorio. Este desafío de transitar a través de la historia reconstruyendo las razones técnicas, culturales, ambientales y políticas, se abordó siguiendo el Marco de Coaliciones Promotoras-MCP.

Así las cosas, es pertinente aclarar que la presente indagación tiene un enfoque cualitativo, por cuanto pretende interpretar el objeto de estudio analizando las relaciones de significado que se producen en el Distrito Capital en torno a la prestación del servicio domiciliario de aseo. Las investigaciones con un enfoque cualitativo se caracterizan por presentar un *“estudio de la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas”* (Rodríguez, G. Gil, J. García, E 1999); en este caso, concretamente, la delimitación del subsistema político de gestión de residuos sólidos⁷, la identificación de la estructura de las coaliciones promotoras y sus sistemas de creencias.

Adicionalmente, el estudio tiene un carácter descriptivo debido a que pretende obtener información acerca de la evolución del subsistema político de gestión integral de residuos sólidos, así se busca establecer *“las propiedades, características y perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis”*

⁶ Esta cifra poblacional no incluye a 327.667 personas que en el periodo 2005 – 2015 se radicaron en la capital en virtud de su condición de víctimas del desplazamiento forzado (UARIV, 2016).

⁷ A lo largo del texto se utilizarán los términos residuos sólidos y basura, teniendo en cuenta que los mismos son sinónimos, pese a que el primero se refiere al concepto técnico y el segundo al lenguaje cotidiano.

(Hernández, R. Fernández, C.2006). Su diseño es narrativo ya que nos permite evaluar la sucesión de los acontecimientos relacionados con la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital, a partir de las producciones narrativas de los actores involucrados en las coaliciones. Según Creswell (2005), el diseño narrativo es un esquema de investigación y una forma de narración que al contar una historia ayuda a procesar cuestiones que aún no eran claras.

La aplicación de este marco de análisis del subsistema político que delinea la prestación del servicio de aseo fue posible con el reconocimiento de los siguientes factores:

1. El estudio comprende un enfoque longitudinal mayor a una década.
2. El periodo del mismo inicia con la promulgación de la Constitución Política de 1991, debido a que conforme al MCP la constitución política es uno de los elementos exógenos estables a partir de los cuales se estructuran los subsistemas políticos. Así, este análisis visualiza el comportamiento de las coaliciones bajo el marco de regulación formulado en 1991.
3. La investigación tuvo en cuenta los actores que reconoce el MCP que hacen parte de los subsistemas políticos, estos son: legisladores, funcionarios gubernamentales y judiciales, líderes de los grupos de interés, investigadores y periodistas.
4. El papel de las ideas y las creencias se visualiza a lo largo de la historia siguiendo el instrumento crítico de análisis de discurso como una práctica social para lo cual se efectuó un diseño de rejillas o filtros de lectura y análisis. En esta misma línea, toda una corriente de estudio conocida como Análisis Crítico del Discurso (van Dijk 2000)
5. convicción inicia y justifica sus análisis discursivos como análisis sociales.

En razón a lo anterior, los instrumentos debían cumplir con una doble funcionalidad, la primera, responder a un periodo de 24 años por lo que las fuentes principales son de carácter secundario; y la segunda, que deben identificar los actores que han intervenido durante este periodo con el propósito de sintetizar sus posiciones ideológicas a lo largo del tiempo. Así las cosas, el primer paso nos llevó a la siguiente esquematización:

Actores reconocidos en el MCP en el marco del servicio de aseo en Bogotá D.C.	
Legisladores	Orden Nacional -Congreso Orden Local - Concejo de Bogotá
Funcionarios Gubernamentales	Orden Nacional Gobierno Nacional Ministerios Comisión de Regulación de Agua Potable Superintendencia de Servicios Pulidos Domiciliarios Superintendencia de Industria y Comercio Orden local Gobernación Departamental Alcaldía local Unidad Especial de Servicios Públicos Domiciliarios Secretaría de Ambiente Secretaría de Habitatad
Judiciales	Corte Constitucional Consejo de Estado
Líderes de los Grupos de Interés	Empresas Prestadoras del Servicio Publico Domiciliario de Aseo Población Recicladora Usuarios de servicio
Investigadores	Universidades ubicadas en el Distrito Capital
Periodistas	Medio de comunicación escrito: Editorial El Tiempo

Acto seguido, fue necesario definir las responsabilidades, derechos y obligaciones de estos actores con el objetivo de identificar los mecanismos con los que influyen en el servicio de aseo. En este sentido, se identificó la presencia de autoridades de orden nacional y local que conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad deben actuar armónicamente. (Art. 228 C.P y Art. 3 ley 152 de 1994). Así, se procedió a establecer que la Nación es competente para apoyar técnica y administrativamente a las personas prestadoras del servicio de aseo y velar porque estas cumplan con las normas de protección y conservación; los departamentos realizan funciones de coordinación y apoyo técnico,

financiero y administrativo a los municipios; y los municipios son los garantes de la prestación de este servicio⁸.

Para identificar el rol que tuvo cada Gobierno Nacional en la gestión de residuos sólidos, se verificó el reconocimiento de esta temática en el respectivo Plan de Desarrollo y su coordinación con la Política Sectorial de los siguientes mandatos:

Periodo	Presidencia
1990-1994	César Gaviria Trujillo
1994-1998	Ernesto Samper Pizano
1998-2002	Andrés Pastrana Arango
2002- 2010	Álvaro Uribe Vélez
2010- 2015	Juan Manuel Santos Calderón

A nivel Distrital se efectuó un procedimiento similar al del análisis de coordinación entre Plan de Desarrollo y Política sectorial, con los Planes de Desarrollo Locales y el Plan Maestro local de gestión de residuos, en estos gobiernos:

Periodo	Alcaldía	Identificación del Plan
1991- 1992	Juan Martín Caicedo Ferrer	
1993-1995	Jaime Castro	Prioridad Social
1995-1998	Antanas Mockus Sivickas	
1998-2001	Enrique Peñalosa Londoño	Por la Bogotá que Queremos
2001-2004	Antanas Mockus Sivickas	Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado
2004 - 2007	Luis Eduardo Garzón	Bogotá Sin Indiferencia

⁸ Al respecto, es necesario tener en cuenta el proceso de descentralización y definición de competencias de las entidades territoriales efectuado en 1987 con la promulgación del Estatuto de Descentralización, en cuyo marco la autoridad local tenía la responsabilidad de actuar como garante de la prestación del servicio de aseo servicio, entre otros servicios públicos (Artículo 1º del Decreto 77 de 1987). Esta garantía depositada en cabeza de los municipios le impuso el deber al Gobierno Local de planificar, formular, ejecutar, operacionalizar y evaluar el servicio de aseo.

2008-2012	Samuel Moreno Rojas	Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor
2012-2016	Gustavo Petro Urrego	Bogotá Humana

Ahora bien, para recopilar el conjunto normativo que fue tejido en torno a la gestión de los residuos sólidos, se recopiló información documental de libros, revistas, jurisprudencia y bases de datos documentales, en especial la base del “régimen legal de Bogotá”⁹. Luego se clasificaron cronológicamente los actos administrativos de las autoridades nacionales y locales (decretos¹⁰, acuerdos¹¹, resoluciones¹² y contratos¹³), y acto seguido se clasificó su contenido temático a partir de los siguientes ejes: gestión integral de residuos, componentes del servicio público de aseo, contrato de condiciones uniformes, modalidad contractual para la prestación del servicio de aseo, libertad de competencia y prácticas restrictivas, tarifas, facturación y cobros, solidaridad, subsidios y contribuciones, régimen contractual, toma de posesión y liquidación de la empresa, regulación ambiental, riesgo de desastres y régimen sancionatorio. Y finalmente, con el propósito de visualizar el desarrollo normativo, se siguió el método de rastreo de bola de nieve (Taylor y Bodgan,1992), verificando las derogatorias expresas de las normas, para poder reconstruir progresivamente los cambios regulatorios desde las normas vigentes, modificadas o derogadas.

Respecto a la política sectorial que delinea la gestión de residuos sólidos, se recopilaron las resoluciones que fueron proferidas por cada Ministerio competente y los documentos aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES¹⁴. La importancia de esta información se debe a que los Ministerios son los órganos de la

⁹ Las etiquetas o “palabras claves” utilizados en los buscadores fueron: residuos, aseo, reciclaje, reciclador y servicio público de aseo.

¹⁰ Un decreto es la decisión de la máxima autoridad del poder ejecutivo sobre la materia en que tiene competencia, puede ser de orden local o nacional y su contenido normativo es reglamentario y con inferior jerarquía a las leyes.

¹¹ El acuerdo es una norma con contenido de Ley proferida por los Concejos Municipales como autoridad legislativa al interior de los municipios.

¹² Es un acto administrativo con contenido reglamentario proferido por las demás instituciones pertenecientes al poder ejecutivo.

¹³ Un contrato es un acuerdo de voluntades en el que dos o más partes se comprometen recíprocamente a respetar y cumplir una serie de compromisos.

¹⁴ Se le denomina documento CONPES al acto administrativo que contiene los lineamientos de las políticas públicas de orden nacional.

administración cuyo principal objetivo es la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo respectivo.

En cuanto al papel que ejerce la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico como ente regulador de este mercado, en el diseño se consideró la reglamentación proferida por esta entidad a través de las resoluciones y conceptos publicados durante el periodo de estudio. Lo anterior dado que es su función regular los monopolios en la prestación del Servicio público de Aseo cuando la competencia no es posible y, en los demás casos, promover la competencia entre quienes presten estos servicios públicos.

Por otra parte, dado que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ejerce la función de control, inspección y vigilancia de las personas prestadoras de servicios públicos, en la presente investigación se sistematizó su rol recopilando los conceptos proferidos durante el periodo de estudio. Así, se utilizó el sistema documental “Orfeo” de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), compilando 164 conceptos desde los siguientes componentes:

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
Concepto
Radicado No
Fecha
Temática
Apartes Importantes según categorías de análisis
Conclusión General

En cuanto al rol que juega la Superintendencia de Industria y Comercio en la vigilancia del servicio de aseo, se analizaron las investigaciones que se encuentran en curso en contra del Distrito Capital, toda vez que conforme a la ley 1340 de 2009 esta entidad goza de la competencia privativa para conocer las investigaciones administrativas por infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia¹⁵.

¹⁵la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, dando cumplimiento a este mandato, mediante circular externa N° 20091000000114 del 14 de agosto de 2009, extrajo de la competencia de esta entidad las

En lo referente al papel que juegan los jueces en este subsistema político, siguiendo la relatoría de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, se diseñó una base de datos respecto a cada una de estas corporaciones donde se identificaron las temáticas a las que se les ha dado mayor relevancia al momento de administrar justicia con ocasión a la prestación del servicio de aseo. Con tal propósito se utilizaron las siguientes palabras clave en los buscadores de dichas instituciones: residuos, aseo, reciclaje, reciclador y servicio público de aseo. En lo que se refiere al Consejo de Estado fueron analizado 45 fallos, y frente a la Corte Constitucional 20 fallos y 6 Autos¹⁶. Y finalmente se diligenció para cada fallo el siguiente cuadro temático:

Corporación
Fallo
Magistrado ponente
Fecha
Temática
Aportes importantes en función de las categorías de análisis
Conclusión General

Otros agentes que se consideraron en la investigación por su influencia directa en la opinión pública fueron la academia y los medios de comunicación. Para tal efecto, se reconstruyeron dos bases de datos enfocadas a las noticias e investigaciones que abordan la prestación del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá. En la base de datos de medios de comunicación, se utilizó la información del archivo de prensa del periódico El Tiempo¹⁷. Es decir que para cada año fueron consultados en el buscador virtual de esta institución, las noticias relacionadas con las etiquetas “servicio de aseo”, “basuras” y “reciclaje” seleccionando entre las primeras 60 noticias de cada año durante el periodo 1990- 2007 aquellas que eran

investigaciones de prácticas restrictivas de la competencia y competencia desleal, dando traslado inmediato a la Superintendencia de Industria y Comercio para que conociera de las mismas.

¹⁶ Una sentencia es la resolución de un juez o un tribunal con la cual se concluye un juicio o un proceso y, un auto es una decisión proferida por un juez o un tribunal para hacer seguimiento a las órdenes proferidas.

¹⁷ El Tiempo es el diario de mayor circulación en Colombia fundado el 30 de enero de 1911 por Alfonso Villegas Restrepo.

directamente aplicables al caso capitalino. En total se recopilaron 354 noticias y posteriormente se efectuó una clasificación cronológica que atendió los siguientes criterios:

Fecha	Titular	Apartes	Grupo Al Que Apoya	Creencia Que Promueve
-------	---------	---------	-----------------------	-----------------------------

Una vez los datos se encontraban sistematizados, se interpretaron los mismos siguiendo el método de análisis narrativo y de discurso. Desde este método fue posible reconocer la influencia que tiene la función cognitiva del lenguaje en la construcción y reconstrucción de las políticas públicas. Siguiendo esta perspectiva, se verificó que el poder se mantiene o se cambia a través de la constitución y tematización de normas de conducta valoradas positiva o negativamente, y transmitidas en forma de textos y otros productos semióticos (Metzeltin, 2003 y Van Dijk, 1996). Así, fue posible poner "al descubierto" las ideologías asociadas a cada posición que se debate en el campo de formulación de políticas desde el enfoque del análisis de discurso, para finalmente obtener las respectivas conclusiones y comprobar las hipótesis, reconociendo que los efectos del discurso no solo son retóricos y argumentativos, sino que inciden en todas las etapas cíclicas de configuración de dichas políticas.

Título II

Subsistema político de la gestión de los residuos sólidos

La relación existente entre los niveles de salubridad y la gestión integral de los residuos sólidos ha posicionado progresivamente al servicio de aseo como una actividad necesaria para el desarrollo de los centros urbanos. En virtud de su ubicación estratégica, el servicio de aseo se ha convertido en el punto de partida de múltiples conflictos, que aunado al tecnicismo con el que se aborda la temática ha implicado que la gestión de los residuos sólidos sea un asunto que, pese a su carácter público, por su complejidad tenga un acceso restringido. Lo anterior, ha incrementado progresivamente el desconocimiento de la ciudadanía, ha disminuido el interés de la academia en el estudio normativo e institucional de esta prestación y ha obstaculizado los procesos de participación y control social.

Sin embargo, con el paso de los años, la movilización de intereses y acumulación de acontecimientos, es posible afirmar que sí se ha configurado un subsistema político autónomo de la gestión de los residuos sólidos que debe ser de conocimiento público, para que todos participemos de su continua construcción. En otras palabras, lo que parecía un laberinto indescifrable de la gestión de los residuos sólidos, puede ser decodificado, y más aún, el cúmulo de acontecimientos históricos detrás de esta prestación atiende a una serie de asociaciones estratégicas que fueron dejando rastros. Estas huellas son las distintas normas, instituciones y relaciones que en el presente capítulo se ordenan a partir de la metodología del Marco de Coaliciones Promotoras para clarificar las creencias detrás del subsistema de la gestión de los residuos sólidos.

La decodificación de este laberinto abarca dos procesos, el primero es la identificación de los factores exógenos del subsistema político, y el segundo, la comprensión del sistema de creencias en torno a la gestión de los residuos sólidos en el Distrito Capital. En el primer aparte se estudian los tres factores exógenos que afectan el comportamiento de los participantes en el subsistema político: (1.1) atributos estables en los que se desarrolla el problema, (1.2) los cambios dinámicos que afectan a la colectividad en general y (1.3) el

nivel de democratización de la toma de decisiones. Y en el segundo aparte se presentan de manera desagregada (2.1) los factores promotores del cambio del sistema de creencias, y (2.2) los componentes del sistema de creencias en materia del servicio de aseo.

Capítulo 1

Factores exógenos del subsistema político de la gestión de los residuos sólidos en el Distrito Capital.

La labor de decodificar los tres factores exógenos del subsistema político de la gestión de los residuos sólidos en el Distrito Capital, permite desde una visión holística, levantar uno a uno los velos que durante años han cubierto la prestación del servicio de aseo. Este proceso de clarificación inicia con la comprensión de los “factores estables” en cuyo marco se dan a conocer las características básicas del problema, la distribución de los recursos, los valores socioculturales y la estructura constitucional. Este primer paso garantiza la aprensión del núcleo básico del problema que se está debatiendo, para posteriormente describir los “factores dinámicos”. Estos últimos se presentan constantemente en períodos de una década, y tienen relación con los cambios en las condiciones socioeconómicas, los cambios en la coalición de gobierno, y las decisiones de política de otros subsistemas. En otras palabras, en este momento se efectúa un recuento histórico que permite paso a paso ir estableciendo redes entre hechos históricos, posiciones políticas, instituciones, normas y discursos. Para finalizar con la aplicación del tercer factor exógeno, por medio del cual se demuestra que dependiendo de cada sistema político se presentan unas relaciones globales que por la posición y características del Estado pueden influir la totalidad del Subsistema Político.

1. Factores externos del subsistema político de gestión de residuos sólidos.

Según Paul Sabatier, cada subsistema político está soportado en cuatro factores externos encargados de brindar estabilidad al proceso político. Estos factores básicos comprenden las características del problema, la distribución de los recursos, los valores socioculturales y la estructura constitucional. Es decir que es necesario entender a profundidad cuáles son las implicaciones que genera la Constitución Política de 1991, y los componentes técnicos y culturales que definen la prestación del servicio de aseo, dado que este contexto inicial establece los parámetros básicos de funcionamiento al interior del subsistema. En este orden de ideas, a continuación, se presenta la identificación de estas características en la gestión de los residuos sólidos:

1.1. Estructura Constitucional: La prestación del servicio de aseo luego de la promulgación de la Constitución Política de 1991

La Constitución Política de 1991 es la norma que transformó el imaginario sobre la prestación del servicio público domiciliario de aseo al modificar la concepción vigente que se tenía en la década de los ochentas sobre los servicios públicos en la que predominaba el modelo del Estado benefactor. En esta nueva Carta Política quedó plasmada la necesidad de promover el bienestar general en el Estado colombiano sobre un esquema de libertad de competencia y desarrollo sostenible, en donde los pilares que estructurarían formalmente el nuevo modelo para la prestación de este servicio serían la calidad y la eficiencia. En la Constitución Política se cuestionó la competencia de las estructuras burocráticas estatales en la prestación directa de los servicios públicos y se reconocieron parámetros de calidad que debían ser garantizados por las entidades prestadoras. Así, esta norma se convirtió en el pilar del nuevo modelo económico y social que regiría el comportamiento de la sociedad colombiana implicando transformaciones institucionales y culturales.

Es importante tener en cuenta que este instrumento normativo surge de una alianza entre las fuerzas políticas, económicas y sociales del país en cuyo marco fue posible la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente convocada en 1991 y la posterior reforma de la Constitución Política de 1886. Esta alianza fue forjada por el apoyo masivo de la ciudadanía a una propuesta de los sectores académicos, estudiantiles y sindicales de incluir un séptimo voto en las elecciones del 11 de marzo de 1990, lo que permitió convocar la Asamblea Constituyente. La constituyente estuvo conformada por 70 miembros provenientes de distintas corrientes políticas, y es ante esta pluralidad de partidos políticos e intereses, que de la constitución brotan distintos discursos (Gómez, R. A. 2006).

En lo que refiere al servicio de aseo, en el marco de la Constituyente se debatieron principalmente tres temáticas que afectaron esta actividad. La protección del ambiente, la iniciativa privada y los servicios públicos fueron los referentes que delinearon el conjunto de reglas, instituciones y actores que participarían en este subsistema político. Es decir, que por disposición de los artículos 49, 79, 80 y 365 al 370 de la Carta Política, entre otros, todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano; es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente; fomentar la educación ambiental; planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales; prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; imponer las sanciones legales; exigir la reparación de los daños causados; garantizar la prestación de los servicios públicos y proteger la iniciativa privada y libertad de competencia.

En este orden de ideas, la Constitución Política de 1991 fue el fruto cosechado de fuerzas contradictorias. Por una parte, presiones internacionales que promovían por la liberación del mercado, y por la otra, luchas internas de reconocimiento, y ponderación de intereses individuales y colectivos. La Carta Política fue el motor que promovió cambios en la estructura estatal, así como sirvió de discurso para la proliferación de ideales políticos diversos que, en la práctica, aun representan promesas vacías de difícil materialización. El hecho que la Constitución Política de 1991 promoviera la iniciativa privada, protegiera el medio ambiente y promulgara la equidad, culminó necesariamente en la transformación de los actores y la modificación del modelo bajo el cual se había ejecutado el servicio de aseo, tal y como se explicará en las siguientes secciones.

1.2. Características Básicas del servicio público domiciliario de Aseo

Bajo el nuevo régimen constitucional, el servicio de aseo fue definido por el numeral 24 del artículo 14 de la ley 142 de 1994 como *“el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos, y las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos”*. Sin embargo, este concepto inicial fue modificado por el artículo primero de la Ley 632 de 2000, y reiterado por el artículo primero de la ley 689 de 2001, adicionando las siguientes actividades: *“Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento”*.

Posteriormente, los Decretos Reglamentarios 1713 de 23 de marzo 2002 y el Decreto 891 de 7 de mayo de 2002, incluyeron dos modalidades para la prestación del servicio de aseo, estas fueron las de servicio de aseo ordinario y servicio especial. Esta clasificación respondía a la tipología de los residuos que eran desechados. El servicio ordinario comprendía los residuos sólidos de origen residencial y el servicio especial se refería a los residuos que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso no podían ser recolectados, manejados, tratados o dispuestos normalmente por la persona prestadora del servicio de aseo. Aunque en el año 2005 el Consejo de Estado declaró nula esta clasificación por cuanto el ejecutivo había excedido sus labores de reglamentación de la Ley 142 de 1994, para la época de la declaratoria, institucionalmente se había construido una sólida estructura técnica y procedimental que atendía a la misma, por lo que, actualmente la gestión de los residuos de carácter hospitalario o “especial” no es parte del subsistema político de gestión integral de residuos sólidos¹⁸.

¹⁸ Por medio de los Decretos 4741 de 2005 *“por el cual se reglamenta parcialmente la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral”* y 2676 de 2000 *“por el cual se reglamenta la gestión integral de los residuos hospitalarios y similares”*, establecieron diferentes entes de vigilancia y procedimientos especiales para la recolección, tratamiento y disposición de los residuos peligrosos, por lo que finalmente la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios cumpliendo estas

En la actualidad, el Decreto 2981 de 2013 “Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo” derogatorio del Decreto 1713 de 2002, en su artículo 3 incluyó seis principios que son el soporte para conceptualizar este servicio, a saber: (i) prestación eficiente a toda la población con continuidad, calidad y cobertura; (ii) obtener economías de escala comprobables; (iii) garantizar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de la prestación; (iv) desarrollar una cultura de la no basura; (v) fomentar el aprovechamiento; (vi) minimizar y mitigar el impacto en la salud y en el ambiente que se pueda causar por la generación de los residuos sólidos.

Sin embargo, el desarrollo de estos principios depende de los factores técnicos que rigen el mercado del servicio de aseo, por lo que a continuación se detallan los principales:

- Es el único servicio público domiciliario que comprende una prestación al público en general: barrido, limpieza y corte de césped en áreas públicas¹⁹.
- Su manejo deficiente puede producir impactos en la salubridad pública y en el ambiente, en virtud a este impacto, no es posible efectuar la suspensión del servicio pese al incumplimiento de las obligaciones de pago del usuario.
- Los residuos sólidos están compuestos por materiales heterogéneos lo que dificulta su clasificación en aprovechables y no aprovechables. Esta característica genera que el proceso de aprovechamiento sea más costoso que el de disposición final.
- En cuanto a la materia objeto del servicio tiene precio negativo, es decir que su precio se establece por el servicio de deshacerse de la misma.
- Puede generar otras alternativas de solución distinta a la de disposición final.
- Se desarrolla en un mercado de economías de escala, presente en los componentes de transporte y de disposición final. Adicionalmente, este servicio opera sobre redes que posibilitan el transporte, por lo que son importantes la densidad y los

normas, en Resolución SSPD 20081300053645 de diciembre 23 de 2008, excluye las empresas que se dedican a la gestión externa de residuos peligrosos de su competencia de inspección, control y vigilancia.

¹⁹ Los demás servicios públicos domiciliarios se prestan directamente al domicilio, por lo que actividades tales como el alumbrado público son excluidas de este régimen.

efectos de economías de red cuando la utilidad de un bien depende del número total de consumidores. Lo más asimilable al servicio público de red se refiere al componente de recolección y transporte. (CRA, 2006)

- El crecimiento de la producción de residuos per cápita debe limitarse siguiendo criterios de corresponsabilidad ambiental con las presentes y futuras generaciones.
- La medición a nivel individual de la producción de residuos es costosa e inexacta, en razón a lo anterior se utiliza el método de pesaje de aforos por volumen. El pesaje de aforo por volumen significa que el total de residuos recolectados en zonas delimitadas se promedia con el número de usuarios de dicha zona.
- En los mercados de transporte tradicionalmente no suele haber una alta competencia debido a los costos y características de la infraestructura y la demanda.
- Los recursos físicos invertidos no son almacenables, es decir que los vehículos que no se utilicen en su plena capacidad están desaprovechados generando gastos ineficientes, y de presentarse excedentes al cupo del vehículo solo puede suplirse con uno nuevo. (CRA, 2006)

En conclusión, respecto al conocimiento técnico del mercado, el servicio de aseo posee unas características propias que lo hacen merecedor de un análisis económico específico. Entre estas podemos traer a colación su precio negativo, materia heterogénea, existencia de alternativas de solución distintas o complementarias a la disposición final, economías de escala, altos costos del aforo individual, y los mercados de transporte con baja competencia.

1.3. Valores socio-culturales y distribución de recursos en torno a la gestión de los residuos sólidos:

El servicio de aseo es una actividad económica que depende de las acciones de los agentes del mercado. En otras palabras, la toma de decisiones pre y post consumo de la población en general condiciona la adopción de determinado modelo de gestión de residuos sólidos. Así, las acciones que emprende cada consumidor diariamente de forma individual, afectan a la colectividad promoviendo la permanencia de determinadas creencias, expectativas y actitudes dentro del sistema de creencias.

Este entorno cultural es afectado por las ideas promulgadas en el sistema capitalista en donde el ideal de progreso está atado al consumo. En razón a lo anterior, la producción de residuos es una variable dependiente del crecimiento económico, por lo que el nivel de desarrollo económico de cada país no solo se ve reflejado en el aumento del Producto Interno Bruto (PIB), sino también en el crecimiento descontrolado del nivel de producción de residuos sólidos. Al respecto, Jhon Martínez señala que *“debemos ver a la economía como un sistema abierto a la entrada cada vez mayor de energía y materiales y a la salida de residuos. No nos estamos desmaterializando. En la economía humana aumenta el consumo de biomasa, de combustibles fósiles, de minerales. Producimos residuos como el dióxido de carbono o como los residuos nucleares. Por tanto, aumentan los conflictos ecológicos distributivos”* (Martínez, 2008, pág. 25).

En el comportamiento post consumo, los altos costos de la transformación de los residuos sólidos en materia prima culminaron en la selección del método de disposición final como criterio para el tratamiento de las basuras en los países “en desarrollo” (Meadows, Randers y Meadows, 1972), lo anterior propició que la ciudadanía no fuera consciente de su responsabilidad en la producción y separación de residuos, por cuanto los mismos son dirigidos indiscriminadamente a los rellenos sanitarios; debilidad que también se ve reflejada en las pocas exigencias estatales sobre el sector industrial. Así las cosas, el consumidor, por ejemplo, no supedita su demanda a que el oferente desarrolle procesos sostenibles y responsables ambientalmente, y tampoco existe, para citar otro ejemplo, un control directo del aparato estatal que le exija disminuir al sector industrial la producción de residuos

generados al producir bienes y servicios. Es decir que, pese a los estudios existentes sobre la viabilidad de aplicar las teorías de la acción razonada y conducta planificada como estrategia para motivar el desarrollo de los procesos de reciclaje (Aguilar M., 2006) o los beneficios ambientales por concepto de ahorro de energía al sustituir el método de disposición final por el de reciclaje, dado que se superarían los costos causados por las externalidades de la recolección, separación y transporte de los desechos (González, A., 2001), en virtud de la cultura de consumo no se inducen estas prácticas desde factores externos en detrimento del ambiente y la sociedad.

Es más, según Gallardo y Castro (2004), la mayoría de los costos ambientales de la gestión inadecuada de los residuos sólidos recaen sobre la población recicladora. Este sector se encarga de ejecutar el componente de reciclaje en condiciones precarias e insalubres. La población en condición de vulnerabilidad ya sea por la pobreza extrema, exclusión social, desempleo o desplazamiento subsiste por medio del mercado del reciclaje en virtud de la ausencia de barreras de entrada que se presentan en este mercado. Es decir que, por la falta de requisitos académicos y personales exigidos para poder ejecutar dicha labor, ésta se convierte en el único escenario en el que pueden generar ingresos para su sostenimiento.

Esta introducción sumaria de los factores estables del subsistema de gestión de residuos sólidos evidencia la complejidad de asunto al ser tratado en la esfera de lo público. La ejecución de este servicio depende de lineamientos técnicos, factores políticos, y aspectos culturales que al unirse construyen una compleja red de relaciones causa-efecto. Luego, una aproximación a esta materia requiere de un análisis amplio del servicio de aseo que se acerque a las dinámicas entre grupos de interés y las causas generadoras de la adopción de determinado esquema de prestación.

2. Nivel de democratización de la toma de decisiones en la gestión de los residuos sólidos en los países Latinoamericanos.

Uno de los avances dogmáticos más recientes del Marco de Coaliciones Promotoras es el reconocimiento de un nuevo factor determinante para la comprensión de los subsistemas políticos. Este reconocimiento fue fruto de la aplicación de este modelo de análisis de políticas públicas en diversos Estados, en cuyo marco fue posible llegar a la conclusión que la tipología de los Estados influye en el nivel de interés de los actores para asociarse en la promoción de sus creencias. En tal sentido, según Sabatier, en los gobiernos monárquicos o con debilidad institucional es difícil verificar las hipótesis de este modelo dado que se caracterizan por presentar un bajo nivel de interés en la formación de las coaliciones promotoras. Lo anterior se debe a que los procesos de descentralización y participación de la toma de decisiones no son abiertos.

Ahora bien, teniendo en cuenta que esta tipología de Estados es asociado por el autor con el término de “Estados en desarrollo”²⁰ (Sabatier y M.Weible, 2012, pag.200), y que los Estados Latinoamericanos han sido categorizados como parte de esta tipología desde finales de la década de los ochentas con la retoma de la teoría de libre mercado por parte de Margaret Tacher y Ronald Reagan, a continuación se recopilan los aspectos transversales del contexto regional en materia de gestión de residuos sólidos, con el fin de entender qué prácticas se reproducen en Latinoamérica y en Colombia y condicionan la evolución de las políticas públicas por los menores niveles de participación. Bajo este apartado se evidencia que la prestación del servicio de aseo posee características comunes y atípicas que resultan de vital

²⁰ Este término hace parte del discurso del Desarrollo (Munera, 2007) que surge entre 1945 a 1955, en el clima de las transformaciones de la posguerra, como una estrategia de dominación entre países que hizo posible la implementación de esquemas de control global (Escobar, 1998, p. 430). El mundo se dividió entre países ricos y pobres.

interés toda vez que representan relaciones que, aunque se gestan en el ámbito local, se reproducen en distintas latitudes.

Según las investigaciones emprendidas por Samson (2009) y Olalekan (2011), en América Latina, desde las reformas estructurales emprendidas en la década de los años ochenta, las políticas públicas en materia de gestión de los residuos sólidos han girado en torno al eje de la eficiencia económica. Los posibles impactos negativos que se pueden generar al prestar el servicio de aseo son irrelevantes a la hora de definir el modelo local de gestión de residuos, o si llegan a serlo, prevalece el criterio económico en la toma de decisiones. Desde estas prácticas se ha privilegiado la participación de la iniciativa privada y la reducción del gasto público en la materia. Lo anterior implica que la prestación del servicio de aseo se desarrolla siguiendo unas condiciones especiales que en materia social y ambiental reproducen lógicas negativas. Al respecto, investigaciones emprendidas por Oteng y Forkuo (2014), Alliu (2012) y Solís (2013) demuestran que, en estos países, la política de gestión de residuos se centra en los siguientes aspectos:

1. La permanencia a lo largo de la historia de dos grupos de interés: el sector informal compuesto por la población recicladora, y el sector formal que posee los recursos necesarios para ejecutar el servicio.
2. Una política gubernamental que privilegia el método de disposición final sobre el principio de 3R-V²¹.
3. Una visión a corto plazo en la prestación del servicio.
4. Un enfoque de privatización del servicio de aseo.

Siguiendo a Olalekan C (2011), la gestión integral de los residuos en los países de la región depende del nivel de desarrollo económico que propicia la informalidad en el ejercicio del reciclaje. Esta informalidad se debe a la falta de regulación en el mercado, el aumento de la marginalización y la imposibilidad por parte de las autoridades públicas de atender esta problemática con sus recursos limitados. Adicionalmente, Melanie Samson (2009) y Soliz (2013) señalan que el modelo privatizador de la prestación del servicio de aseo mantiene las desigualdades, en vez de brindarle herramientas para el crecimiento empresarial a la

²¹ Este principio hace referencia a reducir los residuos, reutilizar y reciclar recursos y productos.

población recicladora vulnerable. En este orden de ideas, los Estados con menores ingresos gozan de unas dinámicas específicas derivadas de su posición en el mercado y de acatar los lineamientos de liberalización impuestos por los centros de poder. La permanencia de la población recicladora se debe al mantenimiento de la situación de pobreza, exclusión y desempleo del sector vulnerable; y de otra parte, la falta de regulación al sector privado se relaciona con la debilidad institucional²² en el ejercicio del gobierno.

En cuanto a los estudios emprendidos con el propósito de superar estas características de la gestión de los residuos sólidos en la región, Martin Oteng-Ababioa y Ebenezer Forkuo Amankwaa (2014), Alliu N. (2012), Viljoen M. (2014) y Soliz, M. F. (2013), proponen iniciativas enfocadas en el fortalecimiento de la actividad del reciclaje. Al respecto, Alliu N. (2012) aborda el papel ambiental del reciclador, concluyendo que para transformar su vulnerabilidad se requiere respetar el principio de 3R - V²³ en sentido estricto, implementar una visión de largo plazo y adoptar un enfoque participativo en el desarrollo de la estrategia de gestión. Por otra parte, Martin Oteng-Ababioa y Ebenezer Forkuo Amankwa (2014) sugieren que es indispensable implementar un modelo que involucre a los *stakeholders* en el desarrollo de políticas públicas. Este trabajo conjunto entre el sector informal compuesto por la población recicladora, y el sector formal que posee la tecnología y la experticia necesaria, permitiría el crecimiento de ambos sectores.

En igual sentido, Viljoen M. (2014) concluye que para superar las barreras económicas es necesaria la implementación de un sistema de manejo de residuos de separación en la fuente, el cual vincule a la población recicladora brindándole la ayuda técnica y financiera necesaria

²²De conformidad con Pedro Medellín, el tipo de gobierno y el régimen político en el que emergen las políticas públicas afecta las instancias y escalas en que se estructura el ejercicio del gobierno, en tal sentido, “*en situaciones de baja autonomía gubernativa, la excepción siempre será la regla: las tareas de coordinación serán las tareas de concentración. Las llamadas de jerarquía funcional siempre serán desplazadas por las llamadas jerarquía de políticas. La invocación de lo público, en realidad será la defensa de lo privado*”, lo que en últimas significa la posibilidad o no de materializar y promulgar contenidos direccionados al bien común. En otras palabras, la solución de los conflictos públicos en Estados con debilidad institucional o baja autonomía gubernamental, está supeditada a la utilización del aparato gubernamental para la protección de los intereses particulares, y la participación ciudadana servirá únicamente para la legitimación de las decisiones tomadas por unos pocos. En resumen, en los Estados latinoamericanos el estudio de las políticas públicas debe considerar la existencia de tensiones y conflictos que sobrepasan la institucionalidad, los cuales subordina la continuidad de las políticas públicas a la lucha por el poder generada en cada coyuntura política. (Hay que citar la obra de Medellín...)

²³ Este principio se refiere a una política del consumo soportada en las acciones de reducir, reusar y reciclar.

para que se posicione en el mercado del reciclaje. Y finalmente, Micaela L. (2010) va más allá del modelo de política pública hasta ahora recomendado, al promover un sistema dual que no solo tenga como propósito el reciclaje de bienes sino incitar a efectos de reducir costos a las industrias para producir de modo responsable, ampliando así el espectro de grupos de interés que afectarán y beneficiarán a la misma. Así las cosas, las propuestas giran en torno a que los municipios asuman la responsabilidad de esta problemática y el sector privado y los recicladores trabajen para alcanzar la condición de proveedores de servicios de estos últimos.

El éxito de la política pública de gestión de residuos sólidos dependería del grado de participación con el que se haya involucrado a la población recicladora como sujeto promotor del cambio (Medina, M. 2010). En virtud de lo anterior, el financiamiento municipal, la promoción de la asociatividad (HAK y Red de Cámaras Alemanas, 2012), el catastro de recicladores, los programas de formación y recalificación laboral, y el fortalecimiento de las alianzas estratégicas resultan escenarios viables para la materialización de un modelo integral de gestión de residuos sólidos en este contexto. (Oficina Internacional del Trabajo OIT y AVINA, 2013). No obstante, estas propuestas exceden el enfoque de desarrollo que condiciona el comportamiento de los Estados latinoamericanos desde la implementación del modelo neoliberal a mediados de los años noventa. Para superar la desigualdad social generada por esta actividad económica, por una parte, se deben fortalecer los procesos de autogestión de la población recicladora, en vez de conformarse con políticas asistencialistas que impiden la superación de las causas estructurales de la pobreza, y por la otra, es necesario robustecer la regulación del mercado de modo que la dimensión económica no prevalezca sobre los aspectos ambientales y sociales.

En este orden de ideas, el desconocimiento de actores estratégicos, la priorización del método de disposición final sobre el principio de R3-V, la visión a corto plazo y el enfoque de privatización del servicio de aseo, son circunstancias que se reproducen en los Estados latinoamericanos en virtud de su estructura institucional. Así, la conclusión propuesta por Sabatier según la cual el nivel de democratización afecta los subsistemas políticos, es aplicable para el estudio de caso de los residuos sólidos, en el entendido que la prestación del

servicio de aseo posee características distintas entre los denominados Estados desarrollados y en desarrollo.

Debido a las relaciones políticas centro-periferia²⁴ los modelos de planificación y gestión de la administración local en Latinoamérica son de corto plazo. Respecto a la geopolítica de la gestión de residuos sólidos, la liberalización comercial y fiscal implementadas mediante la estrategia del Consenso de Washington (Guillén, s/f), otorgaron poder de decisión sobre el manejo de los recursos naturales a las compañías multinacionales y a los organismos internacionales. Siguiendo a Olalekan y otros, la desregulación de la economía y los acuerdos de libre comercio “(...) *permitieron a las empresas multinacionales obtener el control sobre los recursos naturales en los países en desarrollo y aumentaron la entrada de los productos manufacturados que finalmente terminan en el flujo de residuos.*”(2011, p.59) En esta situación de dependencia²⁵, la economía de los países en desarrollo queda condicionada al crecimiento de otras economías a las que está sometida (Dos Santos, 1971, pág. 297) y en tal sentido, la identificación del tercer factor externo de los subsistemas políticos que propone el MPC de Sabatier, es pertinente para el análisis de las políticas públicas también en América Latina.

En el caso específico del análisis de la evolución del subsistema de gestión de residuos sólidos en el Distrito Capital de Bogotá, se deben resaltar cuatro (4) características propias de la región latinoamericana, a saber: el desconocimiento de actores estratégicos, la priorización del método de disposición final sobre el principio de R3-V, la visión a corto plazo y el enfoque de privatización del servicio de aseo. Adicionalmente, en la práctica y promoción del consumo como estrategia para alcanzar el crecimiento económico e incluso, para la búsqueda de la felicidad, la sociedad civil de la región es indiferente frente a su

²⁴ Entiéndase el centro como aquellos “Estados Desarrollados” y periferia, los “Estados en Desarrollo”

²⁵ Al respecto, el análisis económico efectuado por Jorgenson, Austin y Dick (2009) a partir de la teoría del intercambio desigual centro-periferia, ilustra la paradoja que se presenta a escala internacional entre las relaciones de crecimiento económico y degradación ambiental en términos de geopolítica.

Así las cosas, el flujo vertical de las exportaciones es un mecanismo que permite a los países más desarrollados mantener sus niveles de consumo generando impacto ambiental en los países menos desarrollados, esta externalización de los costos ambientales se traduce en la exportación de materias primas por parte de los países de tercer mundo al primer mundo y la exportación de los residuos de los países de primer mundo al tercer mundo.

responsabilidad como generadora de residuos²⁶, al tiempo que rechaza y discrimina a la población recicladora en situación de vulnerabilidad. En razón a lo anterior, es evidente que la prestación del servicio de aseo ha logrado influenciar la manera como se construye el territorio y se delimitan las estructuras de poder, excluyendo tanto a las actividades como a los actores que no cumplen con las expectativas del mercado, en este caso, la actividad y la población recicladora.

En conclusión, para analizar de forma sistemática esta política pública, debe tenerse en cuenta que, en virtud de las relaciones económicas internacionales, los recursos son distribuidos de manera desigual, al tiempo que se transfieren los costos ambientales y sociales generados por la gestión inadecuada de los residuos, que terminan siendo asumidos indirectamente por las presentes y futuras generaciones y directamente por la población recicladora.

²⁶ En esta medida, el servicio de aseo deja ver la crisis del modelo puesto que los recursos naturales son finitos, y aun así la política global de consumo capitalista (que no promueve una conciencia responsable de pre-consumo) sostiene que los residuos pueden ser infinitos sin que sea necesario preocuparse por los efectos a largo plazo. Adicionando a lo anterior que en la cadena de producción no se delimitan los sujetos individuales y colectivos que deben asumir la responsabilidad sobre estos subproductos, sin traer a colación los procesos de industrialización, urbanización y crecimiento poblacional, que han ocasionado el incremento del número de personas que producen desechos y requieren de la asistencia estatal, pese a que progresivamente los Estados hayan perdido la capacidad y autonomía para satisfacer estas necesidades.

3. Factores dinámicos: crisis y oportunidades en la Prestación del Servicio de Aseo entre los años 1991 y 2015.

El Marco de Coaliciones Promotoras es un modelo de análisis de políticas que comprende el carácter dinámico del proceso de evolución de las políticas públicas. Según esta postura analítica, la transformación de las políticas públicas depende de factores contextuales que de forma directa e indirecta afectan la manera en la que se abordan los problemas públicos. Es decir, la evolución de estas políticas a lo largo de la historia no depende exclusivamente de un proceso técnico y racional, sino de los cambios en las condiciones socioeconómicas, en la coalición que representa al gobierno, o en las decisiones de política de otros subsistemas (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, pag.123). Estos factores dinámicos influyen el subsistema político por cuanto son los promotores del cambio.

Con el propósito de identificar los factores dinámicos del subsistema de gestión de residuos sólidos, en el presente aparte se recopilan los acontecimientos históricos más relevantes suscitados entre 1990 y 2015 en materia de residuos sólidos. Este intento por diferenciar los factores dinámicos del subsistema de gestión de residuos sólidos en un periodo de 25 años abarca el contexto nacional y el contexto local de forma diferenciada²⁷. En tal sentido, el primer aparte reconstruye el marco de carácter normativo, institucional y político-social de la escala nacional; y el segundo aparte incluye los acontecimientos más relevantes que se presentaron en el Distrito Capital, identificando a la vez el papel de cada uno de los actores gubernamentales y no gubernamentales que según Paul Sabatier conforman las Coaliciones Promotoras.

Esta recopilación histórica permite identificar que los cambios en las condiciones socioeconómicas, en la coalición que representa al gobierno, o en las decisiones de política

²⁷ Diseñar las reglas del juego y definir las características de los participantes fue un trabajo que, en materia de residuos sólidos, tubo implicaciones distintas en las escalas nacional y local. Lo anterior se debe a que esta actividad económica había estado históricamente en cabeza de los Municipios y es solo a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 que en el artículo 365 y en el numeral 23 del artículo 150, se le ordenó al Congreso de la Republica establecer el conjunto de normas e instituciones de carácter nacional que vigilarían y reglamentarían esta prestación. Así, durante este periodo, la escala local se caracterizó por la entrega del poder al sector privado, mientras que en la escala nacional se delimitaron las normas generales de los servicios públicos domiciliarios.

de otros subsistemas afectaron el subsistema de gestión de residuos sólidos en el ámbito local y en el nacional. Lo anterior se debe a que en esta etapa se estructura el modelo de la prestación del servicio de aseo a cargo del sector privado, modelo que presenta diferencias entre su diseño normativo y la puesta en marcha del mismo.

3.1. Contexto Nacional de la Prestación del Servicio de Aseo entre los años 1991 y 2015

La Constitución Política de 1991 es el instrumento normativo que legitimó el proceso de transformación económica, jurídica, ambiental y política del Estado colombiano. Las decisiones que se tomaron con el propósito de implementar la política de liberalización del mercado generaron efectos que se extendieron a la esfera socio-cultural, alterando los componentes y supuestos que fijaban las pautas de calidad, cobertura y eficiencia de los servicios y bienes que eran tranzados en el mercado. Este cambio de paradigma afectó directamente la prestación de los servicios públicos domiciliarios al promover los discursos de privatización y regulación estatal. Así las cosas, los hechos históricos que acontecieron en materia de residuos sólidos giraron en torno a dos componentes: el primero, relacionado con la estructura burocrática a través de la cual se materializaría el ejercicio del control estatal y el segundo, abarca el contexto socio-político en el que se formularon las reglas del juego que conforman este subsistema político.

3.1.1. Evolución de la estructura institucional en materia de residuos sólidos en el Estado Colombiano (1990-2015)

En la historia de Colombia, la década de los noventa fue el periodo de modernización del Estado en el que se adoptaron lineamientos de liberalización comercial y fortalecimiento del esquema democrático. Esta tendencia internacional fue implementada de forma acelerada durante el gobierno liberal de César Gaviria Trujillo entre los años 1990 a 1994. Sin embargo,

la configuración institucional tuvo lugar durante el gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano en la época comprendida entre los años 1994 a 1998.

En lo que se refiere al modelo de servicios públicos, el momento culmen de restructuración se dio con la expedición de la Ley 142 de 1994 y la consecuente ponderación de ideales en conflicto. En un extremo, se encontraba la necesidad económica que propendía porque el Estado mantuviera un papel neutral en el mercado y se incentivara la participación del sector privado en la economía, y en el otro, la protección de los derechos fundamentales y el bienestar general de la población que estaba en juego. A través de esta norma fueron definidas de forma taxativa las actividades económicas consideradas fundamentales para garantizar una calidad de vida mínima en los hogares colombianos. Así, a los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural²⁸ se les denominó servicios públicos domiciliarios. La estructuración de estas actividades comprendió la delimitación de competencias entre entidades territoriales y el Gobierno Nacional, la definición de funciones entre instituciones y la regulación general de estos servicios.

Para garantizar el respeto recíproco de atribuciones y la definición de competencias entre los distintos niveles territoriales fueron acatados los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Art. 228 C.P y Art. 3 ley 152 de 1994). Conforme con los numerales 8.4 y 8.5 del artículo 8° de la Ley 142 de 1994, la Nación sería competente para apoyar técnica y administrativamente a las personas prestadoras del servicio de aseo y velar porque estas cumplieran con las normas de protección y conservación; según lo señala el artículo 7° de la Ley 142 de 1994, los departamentos tendrían funciones de coordinación y apoyo técnico, financiero y administrativo a los municipios; y según el artículo 5 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, el Municipio²⁹ sería el nivel territorial con mayores

²⁸ A partir de la entrada en vigencia de la Ley 1341 de 2009 la categoría de servicios domiciliarios de telecomunicaciones fue excluida del régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios.

²⁹ De conformidad con el artículo 178 de la Ley 142 de 1994, cuando esta norma hace referencia a municipios, se considerarán incluidos también los distritos, los territorios indígenas que se constituyan como entidades territoriales, el departamento de San Andrés y Providencia y aquellas autoridades que puedan asimilarse con más facilidad a las correspondientes autoridades municipales.

Respecto al Distrito especial de Bogotá, la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos fue creada por el Decreto 782 de 1994 como una Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, dependiente del despacho del Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, con la misma jerarquía de las Secretarías de Despacho y los Departamentos Administrativos, para la planeación, coordinación, supervisión y control de la prestación de los servicios de

facultades como garante de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo³⁰.

En este orden de ideas, el modelo de territorial de competencias mantuvo en la escala local municipal las funciones de garantía directa de la gestión de los residuos sólidos, pero el ejercicio de control y vigilancia se mantuvo en la escala nacional. El reto de configurar esta estructura nacional fue contemplado en el Título V de la Ley 142 desde cuatro instituciones: los Ministerios, la Comisión de Regulación, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y los Comités de Desarrollo y Control Social. Esta ordenación de competencias respondió a la separación de poderes de las entidades encargadas de formular los lineamientos de política, establecer la regulación técnica y vigilar el cumplimiento de las normas del sector.

Respecto del control y vigilancia de los servicios públicos, si bien es cierto, la Constitución Política de 1991 creó una institución encargada de estas labores a la que denominó Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios, hasta su puesta en marcha la función de prevención de conductas anticompetitivas en el mercado de los servicios públicos estuvo a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio (Art. 2 numeral 1° del Decreto 2153 de 1992). Así, el artículo 185 de la ley 142 de 1994 estableció un tránsito de competencias en materia de inspección; según esta norma, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios empezaría a conocer de estos asuntos a partir del 30 de junio de 1995 o antes si estaba en plena capacidad de funcionamiento. En tal sentido, el 31 de marzo de 1995 con la expedición el Decreto 548 de 1995 *“Por el cual se compilan las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se establece su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones”*, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se convirtió durante este periodo en el centro de control de las normas que reglan el subsistema

barrido, recolección, transferencia, disposición final de residuos sólidos, limpieza de áreas públicas, cementerios, hornos crematorios, y plazas de mercado. Este organismo distrital, se transformó en Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos con el artículo 113 del Acuerdo número 257 del 30 de noviembre de 2006, adscrita a la Secretaría Distrital del Hábitat, quien actualmente se encarga de ejercer estas competencias en el marco del servicio público domiciliario de aseo. (Resolución Distrital 172 de 2013)

³⁰ Siguiendo las anteriores disposiciones, el Decreto 605 de 1996, en los artículos 4°, 5° y 8°, reitera que es responsabilidad de los municipios asegurar que se preste a sus habitantes el servicio público domiciliario de aseo, en todos los estratos socioeconómicos del área urbana del municipio incluidas las zonas marginadas, directamente o a través de las entidades, por lo que debe planificar una ampliación permanente de la cobertura, de acuerdo con el desarrollo de la población.

político de los servicios públicos domiciliarios. Este poder lo mantiene en la mayoría de los asuntos, hasta la actualidad. No obstante, la entidad encargada de vigilar el cumplimiento de las medidas de protección de la competencia, a partir del 14 de agosto de 2009, es la Superintendencia de Industria y Comercio. Esta entidad se convirtió en la autoridad nacional competente para conocer en forma privativa de las investigaciones administrativas, imponiendo las multas y adoptando decisiones administrativas por infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia según lo dispuesto por la ley 1340 de 2009.

En lo que se refiere a la regulación del mercado del servicio público domiciliario de aseo, mediante Decreto 2152 de 1992 se constituyó la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico como una Unidad Administrativa Especial creada sin personería jurídica y haciendo parte de estructura administrativa del Ministerio de Desarrollo Económico. La Unidad tenía entre sus funciones la promoción de la competencia, definición de criterios de eficiencia, desarrollo de indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa, establecimiento de normas técnicas y fijación de tarifas o marcos tarifarios. La ordenación de esta institución se estableció en el Decreto 1524 de 1994, aunque fue modificada debido a lo dispuesto por los artículos 70 al 74 de la ley 142 de 1994. Con esta modificación se redefinió su estructura orgánica adscribiéndola al Ministro de Salud, y se detallaron 26 funciones aplicables a todas la Comisiones de Servicios Públicos sin importar el sector.

Por otra parte, los Ministerios fueron ratificados como los órganos principales de la Administración cuyo principal objetivo es la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo que les corresponde. Estos órganos son dinámicos y su transformación depende de la estructura que adopta el gobierno de turno. En materia de salubridad, desde la década de los cincuentas hasta el año de 1987, el Ministerio de Salud, cuya estructura estaba reglamentada por el Decreto 121 de 1976, fue la entidad de orden nacional encargada de direccionar este sector, labor que se ejerció en coordinación con el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL), establecido mediante Decreto 2804 de 1975. Posteriormente, siguiendo lo dispuesto en el Decreto 77 de 1987, se suprimió el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL), y la División de Saneamiento Básico Rural del Instituto Nacional de Salud fue absorbida por el Ministerio

de Obras Públicas y Transporte. En esta etapa el Ministerio de Obras Públicas y Transporte estableció los lineamientos para la prestación adecuada de los servicios.

La Ley 99 de 1993 crea el Ministerio del Medio Ambiente, reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA; esta ley, junto con la Ley 142 de 1994, dan origen al Ministerio de Medio Ambiente, entidad encargada de regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente (numerales 2, 10, 11 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993). Esta labor la ejerció el Ministerio de Medio Ambiente en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Económico, entidad encargada de planear la cobertura, fuentes de financiamiento, tecnologías, y sistemas de administración de los servicios públicos domiciliarios.

En el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998 a 2002) se da inicio a un proceso de renovación de la administración pública que conllevó a la fusión del Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En virtud de este traslado de competencias, la formulación de políticas relativas al uso del suelo y ordenamiento urbano, agua potable y saneamiento básico, desarrollo territorial y urbano y habitacional integral, se convirtieron en funciones del recién creado Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Artículo 4 Ley 790 de 2002). Finalmente, esta estructura Ministerial fue transformada por los artículos 11, 13 y 14 de la Ley 1444 de 2011, en cuyo marco se escindió el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial asignándole sus funciones al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El desarrollo institucional y normativo aquí reseñado, permite identificar los principales actores gubernamentales de carácter nacional que han intervenido en la evolución del subsistema de residuos sólidos según el marco normativo establecido: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Finalmente, en lo que se refiere a los actores de carácter no gubernamental, debe considerarse que tanto su inclusión como su no inclusión en la normatividad tiene efectos directos en los mecanismos a los que pueden acceder para influenciar el subsistema político. La Ley, entendida como la norma promulgada en determinado contexto histórico, se convierte en un mecanismo necesario para perpetuar la ideología de la coalición promotora que haya posicionado su discurso en el marco normativo. Específicamente, el esquema para la prestación de los servicios públicos domiciliarios impreso en la ley 142 de 1994, estimuló de forma eficiente la inversión de los particulares en los servicios públicos, al establecer parámetros para que las empresas que entraran a prestar el servicio se organizaran como sociedades por acciones³¹, y que solo excepcionalmente las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que estuvieran prestando servicios públicos, cuyos propietarios no quisieran que su capital estuviera representado en acciones, podrían adoptar la forma de Empresa Industrial y Comercial del Estado.

La Ley 142 de 1994 definió de forma taxativa en el artículo 15 quiénes podían ser prestadores servicios públicos domiciliarios y bajo qué condiciones, a saber:

1. Las empresas de servicios públicos (Artículo 15.1).
2. Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos. (Artículo 15.2)
3. Los municipios, cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 142 de 1994. (Artículo 15.3).
4. Las “organizaciones autorizadas”³² conforme con la Ley 142 de 1994 para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas

³¹ Es decir, se constituirán como sociedad anónima, Sociedad en comandita por acciones, sociedad anónima simplificada y sociedad unipersonal, sin embargo para el profesor francisco Reyes Villamizar, es evidente que la regulación de la sociedad en comandita es incompatible con la tipología normativa de la empresa de servicios públicos porque según la Ley 142 de 1994 la representación en las juntas directivas debe ser accionaria, en este tipo societario la administración de la compañía le corresponde únicamente al socio gestor.

³² Por comunidades organizadas el constituyente quiso hacer referencia a diferentes tipos de organizaciones solidarias, entre otras, instituciones auxiliares de la Economía Solidaria, fundaciones, asociaciones de beneficio común, cooperativas, organismos de segundo y tercer grado que agrupen cooperativas u otras formas asociativas y solidarias de propiedad, empresas comunitarias, empresas solidarias de salud, pre-cooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutualistas, empresas de servicios en las formas de administraciones públicas

específicas (Artículo 15.4), entre las que se incluyen las “comunidades organizadas.” (Artículo 365, CP).

5. Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en la Ley 142 de 1994. (Artículo 15.5).
6. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse la Ley 142 de 1994 estaban prestando cualquiera de los servicios públicos a los que ella se refiere y se ajusten a lo establecido en el párrafo del Artículo 17. (Artículo 15.6)

La tendencia privatizadora no solo provocó el aislamiento del sector público como prestador directo, sino que también se encargó de desprestigiar la capacidad de las pequeñas asociaciones para prestar este servicio. Dicha tendencia se afirma con la Resolución CRA 151 de 2001 en el artículo 1.3.1.4 que limitó territorialmente la posibilidad de prestación del servicio de aseo por parte de las comunidades organizadas a los municipios menores y zonas rurales de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 421 de 2000. Es decir, las pequeñas cooperativas no podrían prestar sus servicios en los centros urbanos pese a que en estas zonas es donde se produce la mayor cantidad de material reciclable, toda vez que en zona rural los desechos son mayoritariamente orgánicos.

Teniendo en cuenta este conflicto, la Corte Constitucional en Sentencia C-741 del 28 de agosto de 2003 condicionó la exequibilidad del numeral 15.4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 a que tales organizaciones también podrán competir en otras zonas y áreas, es decir, en cualquier lugar del territorio nacional, al aclarar que *“es a través de este tipo de organizaciones que estos sectores pueden superar las condiciones de marginación y participar activa y efectivamente en la vida económica y social del país. Por ello, una medida que les restrinja la posibilidad de competir en el mercado, constituye una barrera de entrada que perpetúa su condición de marginación.”*

cooperativas, las empresas asociativas de trabajo y todas aquellas formas asociativas solidarias a que hace referencia el párrafo 2° del artículo 6° de la Ley 454 de 1998. En esta materia la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se pronunció en los conceptos 287 de 2004 y 817 de 2010.

Así, las “organizaciones autorizadas” pueden prestar los servicios públicos en zonas o áreas donde probablemente no llegarían otros, en la medida en que cumplan con las condiciones de calidad y eficiencia, pero para comprobarlo, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 421 de 2000 deben registrarse en la Cámara de Comercio con jurisdicción en su respectivo domicilio, inscribirse ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, y obtener las respectivas concesiones, permisos y licencias a que se refieren los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994 (artículo 3° Decreto 421 de 2000).

Así, en el periodo comprendido entre 1991 y 2003, las pequeñas organizaciones que se relacionaban con el servicio de aseo fueron excluidas del sistema; a partir del 2003 se les reconoció el derecho a participar de esta actividad de servicio, bajo el entendido que debían actuar en igualdad de condiciones con las grandes empresas privadas. No obstante, tal derecho de participación en condiciones de igualdad, se supeditó a una carga normativa de difícil cumplimiento, a no ser que contaran con el apoyo económico, técnico y financiero por parte de la entidad territorial. Mientras tanto, las grandes empresas prestadoras de servicios públicos, reconocidas desde la constitución de 1991, se encargaron de interferir en la reglamentación de los componentes del servicio de aseo sobre los que tenían interés, dejando de un lado las necesidades de la población recicladora.

Por su parte, las ideas neoliberales anti estatistas, impregnadas de recelo sobre la eficiencia y eficacia del sector público dejaron marcas discursivas en la producción normativa, por ejemplo, en el Artículo 5° de la Ley 142 de 1994 y en el Artículo 1.3.1.2 de la Resolución CRA 151 de 2001 se promulgó un mandato, según el cual, los municipios solo podían ser prestadores directos cuando pese a la invitación pública hecha por la autoridad local, no comparecieran empresas de servicios públicos ya constituidas o no haya interés en constituir las, y solo excepcionalmente podría prestar el servicio el Municipio si existiera un estudio aprobado por la Superintendencia de Servicios Públicos que demostrara que los costos de prestación directa del municipio fueran inferiores, y la calidad y atención igual o superior a los de las empresas privadas interesadas. Es más, a través del Decreto 398 de 2002 *"Por el cual se reglamenta el inciso 3° del numeral 6.4 del Artículo 6° de la Ley 142 de 1994"*, fue establecido un extenso procedimiento que debía acatar la Superintendencia para

verificar que el municipio se encontrara en plena capacidad para prestar el servicio. Este procedimiento incluye un diagnóstico institucional, operativo, financiero y tarifario, evaluación de condiciones futuras de prestación, consulta al Comité de Desarrollo y Control Social, invitación a empresas prestadoras y evaluación de propuestas.

En conclusión, se puede afirmar que a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991 se diseñó una serie de instituciones de carácter gubernamental que, en el marco de sus funciones, influyen la evolución de la política de gestión de residuos sólidos. Así mismo, a través de la normatividad se le dio un poder específico a cada uno de los actores de carácter no gubernamental, atendiendo al peso hegemónico de los valores eficientistas de la ideología Neoliberal promovida por los discursos internacionales del momento, y cuya doctrina se sustentaba en la aplicación de una fórmula teórica cuya comprobación dificultaba la misma normatividad: el esquema privado es menos costoso, más eficiente y eficaz que el esquema público.

3.1.2. 25 años de historia de la gestión de los Residuos Sólidos a nivel Nacional

La década de los noventa abarca un escenario temporal de profundas transformaciones políticas y económicas del Estado colombiano. La adopción de los lineamientos de liberalización del mercado y la promulgación de la Constitución Política de 1991 fueron los detonadores de un cambio de paradigma que implicó la transformación de los actores que participaban en la definición de lo público. El emprendimiento de este proceso contradictorio se caracterizó por una “apertura política”, desde la cual se propiciaron condiciones favorables para el proceso de democratización e integración de la sociedad, y una ‘apertura económica’ que acentuó los procesos sociales de exclusión y a la reducción del gasto público de carácter social (Orjuela, 1998). Esta transformación atendió a presiones nacionales e internacionales que quedaron plasmadas en los acuerdos del Consenso de Washington a nivel global y, localmente, en la introducción del Plan Nacional de Desarrollo del presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994). Este plan de desarrollo denominado “La Revolución Pacífica” señaló que: “*El Plan de Desarrollo del Gobierno del Presidente Gaviria se presenta al país en un*

periodo de grandes cambios: la nueva Constitución, las reformas legislativas de 1990, la apertura económica, la irrupción de nuevos grupos en el escenario político y la exigencia de las regiones por lograr mayor autonomía. En estos años coinciden en la vida cotidiana numerosos eventos: el agotamiento de un modelo económico proteccionista, ineficiente y enclaustrado, el vigoroso movimiento descentralista y los defectos de un sistema político, en muchos aspectos excluyente y distante de la vida de los colombianos”. En este orden de ideas el gobierno del presidente Gaviria se centró en el desarrollo económico del país a partir de reformas estructurales.

En el citado plan, fue tratada la temática de agua potable y saneamiento básico al abordar los lineamientos de reorganización de los tres niveles administrativos: nacional, departamental y municipal. Aun así, se hizo exclusiva referencia a los servicios de acueducto y alcantarillado, en cuyo marco el nivel nacional estaba encargado del diseño de la política; el nivel departamental, prestaba asesoría técnica; y el nivel municipal, se encargaba de la planificación, programación y ejecución los proyectos. La no inclusión de la temática de gestión de los residuos sólidos en el Plan de Desarrollo se vio reflejada en la dilatación de la formulación de la respectiva política³³. En tal sentido, pese a que el Ministerio de Desarrollo en ejercicio de las funciones conferidas por el artículo 67 de la Ley 142 de 1993 elaboró un diagnóstico del servicio de aseo a través del documento *“Bases Técnicas para el Plan del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico”*, y, posteriormente, el Ministerio de Medio Ambiente con el apoyo del Banco Mundial dio a conocer el estudio denominado *“Análisis Sectorial de Residuos Sólidos en Colombia”*, fue solo hasta 1998 que se formuló la política final que reglamentaría esta materia.

En 1994 fue elegido Presidente el representante del Partido Liberal Ernesto Samper Pizano. Bajo su Plan de Gobierno “Salto Social” fue formulado un modelo de desarrollo en el que la

³³ En Colombia el antecedente más remoto de esta propuesta fue en 1975, cuando se consolidó el Programa Nacional de Aseo Urbano (PRONASU), con el que se quería transformar el sombrío diagnóstico del servicio Público domiciliario de aseo a nivel nacional que había efectuado el Ministerio de Salud, el cual denotaba bajos niveles de coberturas, uso de equipos inadecuados, ausencia de servicio de aseo en centros urbanos menores y zonas periféricas, y cobro inadecuado del servicio como impuesto, entre otras deficiencias que debían ser modificadas.

Este primer programa posicionó la temática del Aseo como materia de debate, sin embargo, con la expedición del Decreto 77 de 1987 el Ministerio de Salud deja de ser competente, transfiriendo esta facultad al Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

política social jugó un papel protagónico. Así mismo, este plan realizó aportes relevantes para la agenda de desarrollo sostenible del país, con base en cuatro objetivos: promover una cultura de desarrollo, mejorar la calidad de vida, realizar una gestión ambiental sostenible e impulsar la producción limpia. Bajo estos lineamientos, el Departamento Nacional de Planeación formuló en 1994 la “Política Nacional Ambiental Salto Social hacia el Desarrollo Humano Sostenible” que si bien no abordó la temática de gestión de residuos sólidos fue la antesala de este proyecto.

Esta postura política estuvo claramente influenciada por los acuerdos internacionales que se derivaron de la Conferencia de Río, principalmente por el “Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo” y las declaraciones y planes de acción de las Cumbres de las Américas (Miami en 1994; Santiago de Chile en 1998; Québec en 2001) en las que se reiteró el compromiso de todos los países del hemisferio con el desarrollo sostenible. (Rodríguez Becerra, 2002, pág. 37)

La Política Nacional Ambiental y la Ley 99 de 1993 dotaron al Ministerio de Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, de la función de definir la ejecución de programas y proyectos en materia de saneamiento del entorno. Esta entidad, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación, expidió en 1997 la “Política para la Gestión Integral de Residuos (PGIRS)”, aprobada por el Consejo Nacional Ambiental en el año 1998. Esta política estuvo soportada en el Documento CONPES 2750 de 1994, citando uno de sus apartes los siguiente: *“el Salto social hacia el desarrollo Sostenible es complementario y subsidiario de la presente política, en especial en sus estrategias: política nacional y acción descentralizada, participación y concertación, apoyo científico y tecnológico y gradualidad, coherencia nacional; acciones instrumentales: ordenamiento ambiental y planificación territorial, educación y concientización ambiental, fortalecimiento institucional, producción y democratización de la información y cooperación global e instrumentos”* (1997, pág. 3).

La Política promovió los principios de gestión integral de residuos, análisis integral del ciclo productivo, gestión diferencial de residuos aprovechables y basuras, responsabilidad, planificación y gradualidad; y entre sus objetivos estuvieron la minimización del impacto ambiental negativo que causan los residuos sólidos no peligrosos y peligrosos, el crecimiento

económico y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad en general así como de las condiciones sociales de quienes intervienen en las actividades relacionadas con la gestión de los residuos. Para cada uno de estos objetivos se señaló la respectiva estrategia. Lo anterior, convirtió a esta política en la directriz dogmática del servicio de Aseo en Colombia, directriz que quedó materializada en el papel, pero no generó cambios prácticos en el modelo, tal y como se evidencia en el presente recuento histórico.

Estos lineamientos fueron formulados con el propósito de corregir la metodología de disposición final, pues no cumplía con los estándares sanitarios y ambientales³⁴, ni se habían establecido los lineamientos técnicos para garantizar la prestación adecuada del servicio de aseo. En este contexto, el Ministro de Desarrollo Económico profirió la Resolución 0822 del 6 de agosto de 1998 (RAS/98) con el objetivo de formular el Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico; aun así, esta disposición solo hacía referencia al sistema de incineración y dejaba vacíos en los demás componentes específicos de la gestión de los residuos sólidos.

En este orden de ideas, entre el cierre del gobierno del presidente Ernesto Samper y el inicio de la administración de Andrés Pastrana (1998-2002), el Gobierno Nacional estaba frente al reto de reglamentar los componentes del servicio de aseo. Para el año de 1998, si bien ya se habían promulgado los pilares fundamentales del marco jurídico e institucional de los servicios públicos domiciliarios, aún se presentaban vacíos normativos que impedían el control adecuado de los aspectos técnicos y operativos del servicio de aseo. Este marco faltante debía garantizar un balance en la gestión del servicio que garantizara la sostenibilidad financiera y ambiental de la prestación a cargo del sector privado.

En esta línea, el eje central del gobierno de Andrés Pastrana fue la reconstrucción del tejido social desde un enfoque de desarrollo y paz, enfoque que incluyó el fortalecimiento de la infraestructura social con una política de vivienda, agua potable y saneamiento básico. La política de agua potable y saneamiento tuvo como objetivo crear las condiciones institucionales, financieras, regulatorias y de control, que ordenaran la acción de las entidades

³⁴ de conformidad con el artículo 74 del Decreto 605 de 1996 era “responsabilidad de toda entidad prestadora del servicio, hacer la disposición final de los residuos sólidos de acuerdo con la reglamentación sanitaria y ambiental en vigencia”, con un plazo máximo de tres años contados a partir del 27 de marzo de 1996.

nacionales y permitieran a las entidades prestadoras lograr su modernización empresarial y alcanzar niveles de eficiencia. La primera estrategia de esta política se denominó regulación y control, e incluyó medidas para: (a) el establecimiento del alcance y los niveles de regulación y control; (b) definición del modelo de regulación y control de las tarifas; (c) reglamentación de los procesos para la vinculación del sector privado, y (d) fortalecimiento de los mecanismos de control. (DNP, 1998, pag. 544-560)

En armonía con la Política Pública formulada en 1998 se promulgó la Ley 511 de 1999 *“por la cual se establece el día nacional del reciclador y del reciclaje”*; esta norma, además de establecer la obligación del Ministerio de Medio Ambiente de otorgar una “condecoración del reciclador”, hace un llamado al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, al instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, a los alcaldes municipales y a las empresas de servicios públicos, para atender las necesidades especiales de la población recicladora y vincular a la ciudadanía en la actividad de reciclaje. Sin embargo, esta iniciativa legislativa no estableció responsabilidades claras por lo que se mantuvieron las prácticas de desconocimiento y exclusión sobre este grupo poblacional.

Por su parte, el fortalecimiento de los lineamientos técnicos se efectuó en el año 2000 en el título F del Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS), que incluyó los criterios básicos, requisitos mínimos y buenas prácticas de ingeniería para el sector de aseo. El establecimiento de parámetros para garantizar la libertad de competencia, la consolidación de un régimen tarifario sostenible, la coordinación entre la política pública de gestión integral de residuos sólidos y la gestión operativa del servicio, se efectuó a través del Decreto 1713 de 2002³⁵.

El Decreto 1713 de 2002 estableció normas sobre características y calidad del servicio de aseo y reguló la relación entre usuario y prestador del servicio de aseo. Esta norma fue modificada por otras regulaciones, entre las cuales es necesario resaltar el Decreto 1140 de

³⁵ Este Decreto en su artículo segundo, siguiendo las particularidades del servicio de aseo, lo define como “el conjunto de operaciones y disposiciones encaminadas a dar a los residuos producidos el destino más adecuado desde el punto de vista ambiental, de acuerdo con sus características, volumen, procedencia, costos, tratamiento, posibilidades de recuperación, aprovechamiento, comercialización y disposición final.”

2003, en el que se incluyeron disposiciones referentes a las unidades de almacenamiento, el Decreto 1505 de 2003 en lo referente a los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos y, el Decreto 838 de 2005 que definió los mecanismos para la planificación, construcción y operación de sistemas de disposición final de residuos sólidos mediante la tecnología de relleno sanitario.

Durante este periodo se “hiló un telar” normativo que respondió en gran medida a la ideología de privatización del servicio domiciliario de aseo. Es decir, los instrumentos jurídicos, entiéndase por estos: leyes, decretos, resoluciones y sentencias, estaban concentrados en garantizar, principalmente, la sostenibilidad financiera de la actividad económica. En esa dirección, en el año 2000 fueron transformadas las disposiciones que hasta el momento habían garantizado la libertad de competencia³⁶. Esta labor, liderada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, tenía el ánimo de establecer los parámetros y procedimientos para la celebración de contratos de concesión. (Resolución CRA 136 de 2000 y 151 de 2001).

Otro de los puntos álgidos debatidos en el mandato de Andrés Pastrana fue la metodología de subsidios y contribuciones³⁷. Sobre este asunto, la Resolución 162 de 2001 en el artículo 4.3.1.2, particularizó que eran subsidiables los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, pero al estrato 3 solo le corresponderían subsidios en caso de cobertura efectiva del servicio mayor al 95% de la localidad. De este modo se sentaron las bases técnicas del régimen de subsidios y contribuciones plasmado en la Ley 142 de 1994, entendiendo este último como el pilar que garantizaba el principio de solidaridad pese a que los servicios públicos eran entendidos como actividades económicas sujetas a las leyes del mercado.

Por otra parte, es importante resaltar que en el Decreto 1712 de 2002 se incluyó un instrumento de planeación para controlar el cumplimiento de los fines establecidos en la Política Pública formulada en 1998. Este instrumento de carácter Municipal y Distrital se

³⁶ La regulación de los monopolios se soporta en las disposiciones establecidas mediante Resoluciones CRA 03 de 1995 y 11 de 1996.

³⁷ La ley 142 de 1994, señala en el artículo 87, que en el régimen tarifario se debían estipular medidas para asignar recursos a "fondos de solidaridad y redistribución", para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas".

denominó Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos-PGIRS³⁸. Estaba compuesto por un diagnóstico de la entidad territorial en relación con la generación y manejo de los residuos producidos, la identificación de alternativas de manejo, estudios de pre factibilidad de las alternativas propuestas, descripción de los programas, determinación de Objetivos, Metas, Cronograma de Actividades, Presupuestos y responsables y Plan de Contingencia (Art.9 Decreto 1713 de 2002). Conforme a la Resolución 1045 de 2003 los PGIRS debían incluir proyecciones en las siguientes materias: demográficas, generación de residuos, de zonas de expansión urbana y de usos del suelo. Así mismo, eran diseñados por un período acorde con el de los Planes de Desarrollo Municipal y/o Distrital³⁹, y en armonía a con los Planes de Ordenamiento Territorial⁴⁰ (Art. 2° del Decreto Nacional 1505 de 2003).

Es importante considerar que en el Plan de Desarrollo del primer gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez “Hacia un Estado Comunitario” (2002-2006), se construyó un diagnóstico del servicio público domiciliario de aseo que sirvió de antesala para la modificación del esquema tarifario. Los temas abordados en el diagnóstico versaron sobre el desarrollo institucional, la participación comunitaria y la sostenibilidad técnica y financiera de los sistemas de prestación de servicios públicos. Este reconocimiento a la gestión de los residuos sólidos justificó la modificación del marco regulatorio establecido en la Resolución CRA 15 de 1997. Así, se ajustó la tarifa a los costos de la operación del servicio a partir de una metodología tarifaria que consideraba el cubrimiento de áreas que por su ubicación

³⁸ El plazo máximo para la elaboración e implementación del PGIRS fue un periodo de dos (2) años contado a partir de la fecha de publicación de la metodología que expidiera el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, es decir, dos años contados desde el día siguiente al 23 de septiembre de 2003 fecha de publicación de la Resolución 1045. No obstante, el artículo 1° de la Resolución 477 del 2004 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo, amplió este plazo dependiendo de la población municipal.

³⁹ Es decir, como el artículo 36° de la Ley 152 de 1994, “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, estipuló que, en materia de elaboración, aprobación, ejecución seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas en esta Ley para el Plan Nacional de Desarrollo, el plan de desarrollo territorial se elabora para el periodo del respectivo gobierno

⁴⁰ Teniendo en cuenta que en este periodo no todos los municipios habían aprobado su POT, el parágrafo 1° y 2° del artículo 4° de la Resolución 1045 de 2003 dispuso que en los municipios o distritos en donde no se haya aprobado POT, la información contenida en el PGIRS, se tendría como base para la delimitación de las áreas que forman parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de los residuos sólidos y determinación de las características de la infraestructura para el servicio público de aseo y servirá para la actualización y/o complementación Plan o Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio o distrito.

representaban mayores costos, efectuando las modificaciones para que prevaleciera el principio de igualdad tarifaria (Amador, 2007, pág. 35).

El nuevo marco tarifario del servicio público domiciliario de aseo quedó establecido en las Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005. El mismo se caracterizó por reconocer costos eficientes y suficientes, incentivos a la regionalización, transparencia y cobro ya no por parámetro fijo sino teniendo en cuenta los resultados de los pesajes en los sitios de disposición. La fórmula tarifaria contempló un costo fijo medio de referencia y un costo variable medio de referencia, es decir, luego de efectuar un detallado estudio de los criterios de eficiencia en la prestación del servicio, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico separó los costos y estructuró techos según los componentes que se consideraron necesarios para establecer el valor del servicio sin posibilidad de escindir o eliminar alguno de ellos⁴¹, específicamente se incluyen los siguientes:

1. Comercialización y manejo del recaudo; en este componente se reconocen los costos relacionados con actividades administrativas de facturación, recaudo y campañas informativas.
2. Barrido y limpieza de vías y áreas públicas.
3. Recolección y transporte de residuos.
4. Transporte por tramo excedente, aplicable cuando el sitio de disposición final está ubicado a una distancia superior a 20 Kilómetros.
5. Disposición final; en este parámetro cuando el prestador de recolección y transporte no tiene acceso a báscula de pesaje en el sitio de disposición final, puede acordar un

⁴¹ Así lo indicó la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico en concepto radicado con el No. 20112110072801 del 31 de octubre de 2011, en el siguiente sentido:

“En desarrollo de lo anterior, el artículo 11 del Decreto 1713 de 2002, señala como componentes del servicio público de aseo: la recolección, el transporte, el barrido y limpieza de vías y áreas públicas, el corte de césped y la poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, el lavado de estas áreas, la transferencia, el tratamiento, el aprovechamiento y la disposición final. Adicional a lo anterior, la integralidad del servicio se refleja en la metodología tarifaria establecida en la Resolución CRA 351 de 2005, la cual incluye los componentes de comercialización y recaudo, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, recolección y transporte, transporte por tramo excedente y tratamiento y disposición final; fijando para cada uno de los componentes una tarifa y que al ser sumadas, sin posibilidad de escindir o eliminar una de ellas, permita obtener la tarifa que debe remunerar la prestación del servicio público de aseo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 9 (2) de la precitada resolución”.

lugar externo donde se realizan los pesajes, siendo este costo asumido por el prestador de la disposición final (parágrafo 5 artículo 3 Resolución CRA 352 de 2005).

Asimismo, se reconocieron 4 mecanismos para que los usuarios pudieran obtener descuentos en sus tarifas. El primero, fue la posibilidad de exonerar al usuario del servicio de recolección y transporte, pagando únicamente los componentes prestados, cuando demostrara que efectivamente los inmuebles se encontraban deshabitados. En segundo lugar, el descuento del 10% por recolección efectuada sin servicio puerta a puerta. En tercer lugar, la exoneración al productor marginal del pago de los componentes de servicio que se autoabastezca. Y en último lugar, el incentivo al usuario por separación en la fuente con el que se garantiza el componente de aprovechamiento.

Durante el segundo gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez (2007-2010) se incluyeron por primera vez incentivos en materia de gestión de residuos sólidos, mediante las siguientes disposiciones:

1. Para solucionar la inadecuada disposición final de residuos sólidos, se incentivó a los municipios para la ubicación de rellenos sanitarios regionales, prohibiendo las restricciones injustificadas de acceso a los mismos.
2. Se creó el incentivo para la ubicación de sitios de disposición final de residuos sólidos para los municipios donde ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional.
3. Se propone la formulación de una política pública en beneficio de los recuperadores de oficio⁴², en el marco de un nuevo esquema del manejo integral de los residuos sólidos.

Durante este periodo, el Consejo Nacional de Política Económica y Social formuló el documento CONPES 3530 de 2008 en el cual se establecieron lineamientos y estrategias para fortalecer el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de residuos sólidos. Este intento de fortalecer la prestación de este servicio estableció cinco objetivos centrales: (i) tener un adecuado desarrollo e implementación de la normatividad, (ii) establecer adecuadas condiciones técnicas en el desarrollo de las actividades que componen el servicio

⁴² Aunque este intento se adelantó a través del documento CONPES 3530 de 2008, no se abordaron lineamientos de inclusión de los recicladores de oficio.

de aseo, (iii) obtener un mayor y mejor desarrollo empresarial en municipios que aún no cuentan con prestadores especializados, especialmente aquellos con menos de 10.000 suscriptores, (iv) establecer criterios para alcanzar la eficiencia financiera, y (v) establecer esquemas organizados de aprovechamiento y reciclaje.

Este documento estableció 5 líneas de acción para conseguir el logro de los objetivos propuestos. La primera estaba encaminada al adecuado desarrollo e implementación de la normatividad con un ajuste del reglamento técnico de aseo y la armonización de la normatividad existente sobre la materia. La segunda propendía por adecuar las condiciones técnicas en la infraestructura a través de la adecuada implementación de los PGIRS e indicadores de seguimiento. La tercera estaba enfocada al desarrollo empresarial emprendiendo acciones de capacitación. La cuarta propendía por el desarrollo de esquemas financieros eficientes con el apoyo a los municipios por parte de las gobernaciones y la estructuración de esquemas regionales. Y finalmente, la quinta pretendía definir un esquema de aprovechamiento y reciclaje involucrando a las empresas prestadoras y modificando el esquema tarifario a favor de las empresas para garantizar la viabilidad económica para su desarrollo⁴³.

Los objetivos y valores del CONPES 3530 de 2008 diferían de los propuestos en la Política para la Gestión Integral de Residuos (PGIRS) de 1998, y el CONPES 2750 de 1994; en esta propuesta se primó el desconocimiento del grupo de interés conformado por la población recicladora y la importancia que se le dio al componente de aprovechamiento estaba supeditada a que el mismo fuera de interés para los prestadores formales del servicio de aseo. La diferencia entre ambos documentos demuestra la difícil materialización de los contenidos propuestos en la política formulada en 2008, en la que los municipios y distritos mantuvieron toda la carga de la prestación sin apoyo de los departamentos ni la nación, y todo el sistema

⁴³Según el CONPES 3874 de 2016, a partir de una revisión ex post de la efectividad esta política (DNP y BM, 2015) se concluyó que su impacto sectorial había sido marginal. Por ejemplo, aunque se pretendía un mayor desarrollo empresarial en los municipios menores, este grupo continúa rezagado en la prestación del servicio público de aseo. Por otra parte, la evaluación afirmó que, si bien existen experiencias en aprovechamiento, estas actividades continúan siendo desarrolladas de manera informal y a la fecha no se conocen cifras oficiales respecto a los avances logrados en el objetivo de organización en asociaciones de recicladores.

regulatorio giró en torno al control de los componentes del servicio de aseo que fuera de interés para el sector privado.

En esta instancia no se formularon lineamientos preventivos o educativos que incentivaran a la ciudadanía para la adopción de prácticas sostenibles frente a la generación de residuos. Es más, la insuficiencia del incentivo al aprovechamiento establecido mediante Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005, fue solventada mediante una estrategia policiva que prohibía a la ciudadanía las prácticas inadecuadas de manejo de residuos sólidos, tales como la no separación del material reciclable. Así nace a la vida jurídica de la Ley 1259 de 2008 en cuyo marco se instauró el instrumento de Comparendo Ambiental como estrategia ambiental coercitiva que le otorgó a las Alcaldías y Concejos la responsabilidad de organizar la actividad del reciclaje, incentivar la cultura de separación en la fuente y estimular a la sociedad a entender y proteger la actividad del reciclaje y la recuperación ambiental. Sin embargo, no existía el aparato policivo para verificar el cumplimiento y algunas de las conductas prohibidas estaban en contravía de las prácticas tradicionales con las que la población recicladora ejercía su oficio. En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional, en sentencia C-793 de 2009, declaró la exequibilidad⁴⁴ condicionada de los numerales 6º, 14º y 15º del artículo 6 de la Ley 1259 de 2008, en el entendido de que el comparendo ambiental no podrá impedir el ejercicio efectivo de la actividad de los recicladores informales⁴⁵.

Los aportes de la Corte Constitucional a favor de la Población Recicladora, fueron desarrollados mediante las sentencias T 291 de 2009 y T-411-09, por medio de las cuales esta corporación ordenó a EMSIRVA ESP, operador del servicio de aseo público de la ciudad

⁴⁴ La exequibilidad es una clase de sentencia emitida por la Corte Constitucional en la que se manifiesta que una Ley es acorde a la constitución política.

⁴⁵ Específicamente, el argumento que sustento la modificación fue el siguiente: “aunque la norma se incorporó en un proyecto de cultura ciudadana, puede afectar de modo directo una realidad distinta, cual es la del reciclaje informal y que su efecto, en la medida en que no tiene previsiones expresas sobre la manera de armonizar la infracción en ella prevista con la labor que cumplen los recicladores, puede tener un alcance prohibitivo o altamente restrictivo de la labor que realizan esas personas. (...) y que los recicladores informales constituyen un grupo social que, como alternativa de supervivencia, se dedica al reciclaje de basuras, en condiciones de marginamiento y discriminación, razón por la cual, de acuerdo con los desarrollos jurisprudenciales que se han presentado, el Estado, no solamente está obligado a adoptar las acciones positivas que sean necesarias para ayudarles a superar la condición de exclusión social en la que viven, sino que debe abstenerse de adoptar medidas que, aunque, con carácter general y abstracto, pretendan impulsar finalidades constitucionalmente legítimas, tengan un impacto desproporcionado sobre la actividad que, como medio de subsistencia, realizan los recicladores informales, sin ofrecerles de manera simultánea, alternativas adecuadas de ingreso”.

de Cali, suspender por tres meses la Convocatoria pública No. 002 de 2009 por medio de la cual se contrataba la operación y explotación de los servicios de recolección de los residuos sólidos en esta ciudad, mientras se ajustaban los términos de la licitación en favor de la inclusión de la población recicladora de Navarro⁴⁶. Asimismo, ordenó a la Alcaldía Municipal de Cali, a la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali “EMSIRVA ESP”, a la Corporación Autónoma Regional del Valle-CVC, y al Departamento Administrativo del Medio Ambiente-DAMA vincular a la población recicladora de Navarro a alternativas laborales, de subsistencia y educativas, entre otras acciones afirmativas.

En el 2010 se presentó otra mediación de interés en la que tuvo un papel importante el poder judicial. En este escenario se modificó el régimen de subsidios y contribuciones. Así, la carga que se le imponía a las empresas públicas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de asumir la diferencia de los subsidios que no se alcanzaron a cubrir con los "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" fue levantada. Esta responsabilidad había sido atribuida a los prestadores por la Resolución CRA 151 de 2001 y en el Decreto 057 de 2006⁴⁷, no obstante, el Consejo de Estado en sentencia del 25 de marzo de 2010 declaró la nulidad parcial del citado Decreto bajo el entendido que esta diferencia debía estar radicada en cabeza de la Nación y demás entidades territoriales en vez de quedar adscritas a las empresas prestadoras.

Aunado a estos pronunciamientos, la Corte Constitucional ordenó llevar a cabo acciones afirmativas a favor de la población recicladora en aspectos como formalización, regularización y definición de parámetros generales para la prestación de las actividades de separación, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos en distintas ciudades del Estado colombiano, específicamente en la ciudad de Popayán con la Sentencia T-387 de 2012

⁴⁶ Al respecto es necesario tener en cuenta que, en el corregimiento de Navarro, se encontraba situado el principal sitio de disposición final de basuras de la ciudad de Cali.

⁴⁷ En todo caso, este último Decreto fue declarado nulo parcialmente por el Consejo de Estado⁴⁷, en sentencia del 25 de marzo de 2010, luego de la demanda impetrada por Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P, en el entendido que, “el Gobierno, mediante la norma demandada, ajustó directamente el nivel mínimo del factor sin estar facultado para ello”, y únicamente le “correspondía establecer una metodología, esto es, un conjunto de métodos o procedimientos, para calcular el ajuste al porcentaje del factor con el fin de lograr y mantener el equilibrio entre las contribuciones y los subsidios, pero no le correspondía ajustar directamente ese porcentaje”, por lo que la referencia que hace la norma, como parámetro para aplicar el factor de aporte solidario es inconstitucional e ilegal.

y en la ciudad de Bogotá a través del Auto 275 de 2011. Durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos (año X- año Y), la Corte Constitucional se encargó de cuestionar el desconocimiento que se le había dado a la población recicladora en la definición del modelo del servicio de aseo, lo que garantizó que en los dos mandatos de Juan Manuel Santos se modificaran los aspectos secundarios del sistema de creencias, asunto que será analizado a continuación.

En el primer Plan de Desarrollo del Gobierno Santos, “Prosperidad para Todos”, se mantuvieron los tres incentivos establecidos en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, adicionando la creación de un incentivo para el establecimiento de estaciones de transferencia, como estructura necesaria para disminuir los costos del transporte de los residuos sólidos (Ley 1450 de 2011). Este interés por promover la utilización de mecanismos eficaces en la disposición final, continuó vigente en el Plan Nacional de desarrollo 2010-2014, en el que queda plasmado que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podía establecer e implementar áreas estratégicas para la construcción y operación de rellenos sanitarios de carácter regional, conservando el incentivo⁴⁸ para los municipios donde se ubiquen los mismos⁴⁹ (Artículo 251 Ley 1450 de 2011,).

Adicionalmente, el Artículo 251 párrafo 2° de la Ley 1450 de 2011 ordenó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios vigilar que dentro de las actividades referentes a la recolección y disposición final de residuos sólidos se considerara la inclusión de las organizaciones de recicladores como socios estratégicos del negocio. Para tal efecto

⁴⁸Con el mismo enfoque, la Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2006 2010: Estado Comunitario: Desarrollo para todos, establece en el artículo 101, el incentivo para que los municipios ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional en su territorio, el cual fue reglamentado mediante el Decreto 2436 de 2008 y la Resolución 429 de 2007 de Comisión de Regulación de Agua Potable CRA,

En el nuevo plan nacional de Desarrollo, el valor de dicho incentivo es pagado por el prestador al municipio donde se ubique el relleno sanitario de la actividad de disposición final y su tarifa será entre 0.23% y 0.69% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente – (smlmv) por tonelada dispuesta de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta entre otros, los siguientes criterios: cantidad de toneladas dispuestas, capacidad del relleno sanitario, el párrafo 3 de este artículo regulo aquellos casos en que el relleno sanitario se encuentra ubicado en zonas limítrofes de varios municipios, en donde el incentivo se distribuirá equitativamente entre los municipios, conforme al estudio de impacto ambiental que realice la autoridad ambiental competente.

⁴⁹ En desarrollo de este lineamiento político se expide el Decreto 0920 de 2013 que establece el procedimiento para incentivar a los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios y estaciones de transferencia regionales para residuos sólidos.

señaló el propósito de las entidades competentes de organizar estos grupos, formalizar su trabajo y reconocer el aporte ambiental que realizan en lo referente a la separación de materiales reutilizables.

En la escala nacional, las acciones enfocadas en la transformación del modelo de gestión de residuos sólidos iniciaron con la promulgación del Decreto 2981 de 2013 “Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo” derogatorio del Decreto 1713 de 2002⁵⁰. La nueva reglamentación de las actividades principales y complementarias del servicio público de aseo implicó, entre otros aspectos, la obligatoriedad para los usuarios de realizar la separación en la fuente y para los municipios, elaborar y mantener actualizado un Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos. Así mismo, el desarrollo de dos sucesos internacionales fortaleció el interés en la promoción de un modelo de servicio sostenible. En primer lugar, el interés del Estado colombiano por acceder a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE, le obliga a acatar las recomendaciones del Comité de Política Ambiental formuladas en el año 2014 en materia de residuos sólidos. En segundo lugar, en diciembre de 2015, Colombia participó en la vigésima primera reunión de la Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). En este encuentro, el país se comprometió a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 20% con respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030. (DNP, 2016)

En este mismo sentido, la Comisión de Regulación de Agua Potable, acatando la doctrina de la Corte Constitucional⁵¹, promulgó la Resolución 720 de 2015 que modificó el esquema tarifario vigente desde el 2005. Según Carlos Alberto Atehortua se deben reconocer tres avances en ese proceso regulatorio, el primero, el proceso participativo del que fue fruto; el segundo, la inclusión en la tarifa de nuevos componentes que permiten tener un concepto integral de áreas limpias y el tercero, la separación entre el servicio de aseo y el

⁵⁰ Esta norma incluyó seis principios en su artículo 3, a saber: (i) prestación eficiente a toda la población con continuidad, calidad y cobertura; (ii) obtener economías de escala comprobables; (iii) garantizar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de la prestación; (iv) desarrollar una cultura de la no basura; (v) fomentar el aprovechamiento; (vi) minimizar y mitigar el impacto en la salud y en el ambiente que se pueda causar por la generación de los residuos sólidos.

⁵¹ La Corte Constitucional mediante Auto 275 de 2011 ordenó a la Comisión de Regulación de Agua Potable modificar la metodología tarifaria del servicio de aseo, con el objetivo de garantizar que el componente de aprovechamiento se viera retribuido vía tarifaria.

aprovechamiento, permitiendo que el aprovechamiento y en particular el reciclaje y las actividades que desarrollan los recicladores sean remuneradas, como cualquier otro servicio, y que desde el punto de vista tarifario, el aprovechamiento no sea tan solo una alternativa de la disposición final (Atehortua, 2016).

El reciente marco tarifario reconoce dentro del costo de disposición final, la inversión en sistemas de impermeabilización con mayores estándares de calidad, con el fin de garantizar control sobre la contaminación del suelo por infiltración de lixiviados⁵². También reconoce un costo diferencial para el tratamiento de dichos vertimientos, que permite a los operadores de los rellenos sanitarios seleccionar el escenario de tratamiento que más se ajuste a los objetivos de calidad definidos por las autoridades ambientales. Adicionalmente, el marco tarifario de aseo establece la obligación para los operadores de rellenos sanitarios de constituir un encargo fiduciario para la provisión de los recursos para la clausura del relleno, así como para la etapa de posclausura de diez años. (DNP, 2016)

En el 2016, el gobierno profiere el Decreto 596 de 2016 a través del cual reglamentó el esquema de operación de la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio. Así mismo, nace a la vida jurídica el documento CONPES 3874 de 2016 por medio del cual se formula la Política Nacional Para La Gestión Integral De Residuos Sólidos⁵³. Ambos estatutos se caracterizan por la ponderación de prácticas sostenibles y el reconocimiento de actores históricamente excluidos del modelo formal del servicio, atendiendo así parte de los compromisos e intereses de Colombia en la agenda internacional, y las disposiciones de la Corte Constitucional.

⁵² Los lixiviados son el es el fluido proveniente de la descomposición de los residuos sólidos.

⁵³ Esta política surge de un trabajo colaborativo entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y el DNP; en articulación con el Ministerio de Educación Nacional; el Ministerio de Minas y Energía; entidades adscritas; y el DANE. El periodo de implementación de la misma se encuentra entre los años 2016 y 2030.

Línea del tiempo hitos jurídicos de la gestión de los residuos sólidos en Colombia

Fuente: Elaboración propia

3.2. *El Servicio de Aseo en la ciudad de Bogotá durante los años 1991 a 2015.*

El rediseño social, institucional y económico que inició en el año de 1991 transformó profundamente la capacidad de influencia de los actores gubernamentales y no gubernamentales en el subsistema político de la gestión de los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá. Bajo este nuevo paradigma, la confianza que se le dio al sector privado para que administrara los recursos públicos estuvo reflejada en acciones tales como: la entrega progresiva del servicio de aseo a las empresas privadas, el apoyo de los medios de comunicación en la promoción del discurso privatizador, la constitución de una entidad pública de orden distrital encargada de controlar el mercado y el desconocimiento normativo e institucional de la labor ejercida por la población recicladora.

Previo a estas transformaciones, entre 1960 a 1990, en la ciudad de Bogotá, el servicio de aseo había sido prestado a través de una entidad del sector público de carácter descentralizado y autónomo. Esta entidad se constituyó por medio del Acuerdo 30 de 1958 bajo la denominación de Empresa Distrital de Aseo, y entró en operatividad luego de las reformas efectuadas por el Acuerdo 75 de 1960, en cuyo marco se le nombró “Empresa Distrital de Servicios Públicos- EDIS”. Según este mandato, el objeto de la entidad consistía en el desarrollo de las actividades de servicios de plaza de mercado, cementerios, matadero y recolección de basuras (Kundse y Rodriguez, 1982, pág. 46). Así, la prestación del servicio de aseo fue monopolizada por el sector público durante un periodo de tres décadas, hasta que con el cambio de paradigma del papel de Estado a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, los sectores políticos, académicos y comunicativos se concentraron en criticar la eficiencia operativa y económica del modelo a cargo de la EDIS⁵⁴.

⁵⁴ Uno de los primeros estudios críticos de la estructura administrativa de la EDIS, fue una investigación denominada: Estudio de la organización de la EDIS con énfasis en el servicio de aseo. En el marco de este estudio se señaló que “Una de las causas principales que ocasionaron el problema antes expuesto es la aplicación excesiva de una burocracia mal entendida y la falta de aplicación adecuada de importantes elementos y principios administrativos y organizacionales como son los de las teorías administrativas correctas de Weber, Taylor, Fayol (...). En el sector privado es donde las teorías administrativas han tenido su máximo desarrollo debido a la necesidad de racionalizar los procesos y mejorar las eficiencias en la organización moderna”. (Kundse y Rodriguez, 1982, pág. 6)

Aun así, fue con la declaratoria de emergencia social y sanitaria efectuada en 1988 por el entonces alcalde de Bogotá y representante del Partido Conservador, Andrés Pastrana Borrero, que el sector privado entró a operar esta actividad. Así, se autorizó la entrega del 40% del servicio a los particulares a través de la modalidad de pago por tonelada recogida. La entrada del sector privado al mercado de servicio de aseo estuvo acompañada por el apoyo de la academia, los medios de comunicación y el gobierno, y se vio reflejado en actividades técnicas y publicitarias, tales como las reformas operativas⁵⁵, la crítica de la editorial “El Tiempo” al funcionamiento de la EDIS⁵⁶ y el foro sobre la privatización del aseo celebrado el 4 de octubre de 1990 organizado por la Empresa Distrital de Servicios Públicos (EDIS) y la Asociación Colombiana de Entidades Administradoras del Aseo.

En 1990, Juan Martín Caicedo Ferrer fue elegido Alcalde del Distrito Capital por un periodo de 2 años. En el Plan de Desarrollo de su periodo de gobierno, establecido mediante Acuerdo 8 de 1991, se hizo referencia a 3 estrategias de la Administración Distrital para solucionar el problema de la gestión de los residuos de la EDIS, sin embargo, la única alternativa incluida en el texto normativo fue la posibilidad de contratar un porcentaje de la recolección con exempleados de la empresa. Aun así, no se tomó esta posibilidad y fue con la nueva declaratoria de emergencia sanitaria promulgada mediante Decreto 304 de mayo 28 de 1991, que la administración local tomó la decisión de subcontratar el 60% del servicio de aseo con el sector privado.

Posteriormente, en la administración de Jaime Castro comprendida entre 1993 y 1995, se adoptaron dos decisiones importantes en esta materia: en primer lugar, con la liquidación de la EDIS se abrió la posibilidad de subcontratar el 100% de este servicio; y en segundo lugar, se dieron los primeros pasos para fortalecer el componente de disposición final. Según lo señalado en los artículos 61, 62 y 65 del Plan de Desarrollo Distrital, aunque la garantía del servicio de aseo continuaría a cargo de la EDIS, esta responsabilidad podía ser compartida con el concurso de las autoridades locales, preferencialmente sociedades de economía mixta, asociaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales, microempresas, cooperativas de usuarios, cooperativas de empleados y empresas privadas (Acuerdo 31 de 1992).

⁵⁵ En 1990 El gerente de la Empresa de Servicios Públicos (Edis) Luis Ignacio Betancur, presentó a la junta directiva de esa entidad un estudio que muestra que los costos financieros son mayores que en los consorcios privados y que acabar por completo con la Edis es la alternativa más viable.

⁵⁶ Al respecto ver la noticia: los privados blanquean a la EDIS (El Tiempo, 10 de agosto de 1992).

En el marco del articulado fue establecido que la EDIS en conjunto con la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, CAR, adelantarían los estudios y diseños necesarios para la construcción de un relleno de alta seguridad en el sector de Doña Juana. En igual sentido, conforme al Plan de Gestión Ambiental aprobado por la Junta de Planeación Distrital el 8 de abril de 1992, la EDIS debía formular un Plan de Reciclaje, en virtud del siguiente contexto: “el sistema de manejo de basuras de Santa fe de Bogotá⁵⁷ se ha centrado en las fases de recolección, transporte y disposición final, requiriéndose acciones para la prevención de la generación de desechos, mediante la adopción de tecnologías limpias, y la promoción del reciclaje el tratamiento y la adecuada disposición final de los mismos. Dados los efectos que tiene la basura en el río Bogotá y su área de influencia es necesario que los municipios adopten medidas de manejo de basuras de forma integrada con el D.C.” (Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, 1992, pág. 153)

Pese a lo anterior, las disposiciones establecidas para mitigar los riesgos ambientales no alcanzaron a ejecutarse plenamente, debido que en 1993 la EDIS sale del escenario como prestador directo. En este margen temporal, el Concejo de Santa Fe de Bogotá suprimió y ordenó su liquidación por medio de Acuerdo 41 de 1993, concediendo facultades al Alcalde Mayor Jaime Castro Castro, para que adoptara las medidas necesarias para su liquidación a través del Decreto 160 de 1994 (UAESP, s. f.). Durante el periodo de transición, el Departamento del Medio Ambiente efectuó una alianza con Fundación Social con el objetivo que los recicladores de la ciudad se encargaran de recoger los desperdicios en la zona que le correspondiera a la EDIS durante los dos meses previos a su liquidación⁵⁸.

La liquidación de la EDIS implicó la confluencia de múltiples intereses en el diseño del nuevo modelo de prestación. La contratación con sus trabajadores, el reposicionamiento de las Alcaldías locales⁵⁹, la creación de una Superintendencia, la licitación de zonas

⁵⁷ Según Germán Arciniegas este fue el nombre del Distrito Cápital durante la época de dominio español y desde 1991 hasta el año 2000 (1992).

⁵⁸ Este asunto es desarrollado en la publicación de la editorial El Tiempo, listo el plan de emergencia para recoger basuras (25 de noviembre de 1993).

⁵⁹ Al respecto es necesario tener en cuenta que “En 1955 se creó el Distrito Especial, como Área Metropolitana de Bogotá, se integran los municipios de Bosa, Engativá, Fontibón, Suba, Usme y Usaquén; así mismo, el caserío de Chapinero es integrado al perímetro de la capital y se constituyó como la primera alcaldía menor de la ciudad, seguida en 1964 por Puente Aranda y en 1967 por Ciudad Kennedy. Cinco años más tarde el distrito se dividió en 16 alcaldías menores, incluyendo los municipios anexos. Nuevas alcaldías fueron los tres tradicionales sectores del centro: Santafé, Teusaquillo y Los Mártires; los Barrios

exclusivas y la transformación de la naturaleza jurídica de la EDIS, fueron solo algunos de los puntos que se objetaron durante este periodo⁶⁰. A partir de 1993 se presentaron tres cambios profundos en el Distrito Capital. En primer lugar, la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez (CAR) aprobó una nueva tecnología del procesamiento de basuras consistente en utilizar el relleno como un reactor anaeróbico, donde el ciento por ciento de los lixiviados se reintroducían nuevamente al relleno Doña Juana; en segundo lugar, se implementó una ruta de reciclaje y, finalmente, se hicieron públicas las quejas presentadas en contra de los prestadores privados ante la Fiscalía y la Procuraduría Provincial, quejas que posteriormente fueron archivadas en menos de seis meses⁶¹.

Buscando mediar el debate y legitimar la toma de decisiones, el Concejo de Bogotá decidió consultar a los usuarios la decisión de privatizar el servicio el 3 de octubre de 1993 (El Tiempo, privatización a las urnas, 11 de mayo de 1993). Finalmente, todo culminó con la entrega al sector privado del 100% de la prestación del servicio y con la configuración de una nueva institución que atendía al rol del Estado como órgano regulador del mercado. Esta entidad fue la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos-UESP creada mediante Decreto 782 de 1994 con el mismo nivel de jerarquía que una Secretaría de Despacho (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003).

Bajo este modelo de concesión, la prestación del servicio de aseo se subdividió en 4 grupos. El primero referido a la recolección domiciliaria, barrido de calles y transporte al lugar de disposición final⁶²; el segundo, a la recolección de residuos peligrosos; el tercero, al manejo de la Planta de Transferencia de Protecho, y el cuarto, a la operación del Relleno Sanitario de Doña Juana. Respecto a la actividad de recolección domiciliaria, barrido de

Unidos del Norte, Antonio Nariño, San Cristóbal y Tunjuelito, segregada de Usme. En 1977 se creó la alcaldía menor de La Candelaria y en 1983, debido al caos generado por las invasiones al sur, el gobierno dispuso el plan Ciudad Bolívar y esta pasó a ser otra localidad más de la ciudad. Con la Constitución de 1991, el Distrito Especial se convirtió en Distrito Capital, las zonas se elevaron a localidades, dividiéndose el Distrito en 20 localidades, incluyendo ahora la de Rafael Uribe Uribe -segregada de Antonio Nariño- y la nueva localidad de Sumapaz, netamente rural.”(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009, pág. 9)

⁶⁰ Al respecto ver noticias tales como: aseo por concesión (El Tiempo, 13 de octubre de 1993), alcaldías, con planes para el aseo (El Tiempo, 27 de noviembre de 1993), al alcalde pasó la responsabilidad del aseo (El Tiempo, 16 de diciembre de 1993), propondrán que la EDIS sea empresa de economía mixta (El Tiempo, 28 de octubre de 1993), EDIS: CÚMULO DE IRREGULARIDADES (El Tiempo, 03 de junio de 1993), EDIS: mejoras en el relleno sanitario (El Tiempo, 13 de marzo de 1993).

⁶¹ El distrito aprobó una ruta de recolección de material reciclable a cargo de la población recicladora donando bolsas verdes para diferenciar el contenido de los elementos. BOLSA VERDE PARA MATERIAL RECICLABLE (El Tiempo, 29 de mayo de 1993).

⁶² En esta instancia el manejo del relleno sanitario fue adjudicado a la firma Prosantana.

calles y transporte al lugar de disposición final, la administración distrital diseñó un esquema que dividía a la ciudad de Bogotá en 6 zonas.

A este proceso de licitación se presentaron 8 firmas⁶³ quedando seleccionadas Ciudad Limpia, Lime, Aseo Capital y Corpoaseo. A partir del 11 de octubre de 1994, con la celebración de los contratos de concesión, Ciudad Limpia se encargó de prestar el servicio de aseo en la parte norte y el centro; Lime en el sector occidental; Aseo Capital en el sur oriente, y Corporaseo Total, en el suroccidente⁶⁴. Adicionalmente, durante el gobierno de Jaime Castro se profirió el Decreto 889 del 26 de diciembre de 1994, en cuyo marco se estableció una unidad denominada Entidad Comercial del Servicio de Aseo - ECSA encargada de la atención a los usuarios, facturación, recaudo de las tarifas del servicio y manejo administrativo de estos recursos. Esta entidad tuvo un origen contractual conforme al numeral 4.7 de la cláusula 4⁶⁵ de contratos de concesión⁶⁶.

Entre 1994 y 1997, autoridades administrativas y medios de comunicación hicieron visibles las debilidades del modelo tarifario convirtiendo los costos operativos en la temática central del debate público. En esta línea, durante la administración de Antanas Mockus Sivickas (1995 – 1998), conforme con el Artículo 26 del Plan Distrital de Desarrollo, las empresas de servicios públicos debían enfocarse en la ampliación de la cobertura y la calidad de los servicios mediante la puesta en marcha de nuevos mecanismos de financiación (consorcios, coinversión, concesión), la promoción del uso

⁶³ Las firmas que aspiran a lograr los contratos de aseo de la ciudad fueron son Dragados y Construcciones, Corpoaseo Total, Attwoods Termotécnica Coindustrial, Ciudad Limpia, Vachagnon Colombia, Limpieza Metropolitana y Aseo Capital.

⁶⁴ Al respecto se pueden consultar las siguientes noticias publicadas por la editorial El Tiempo CONTRATACIÓN PARA BASURAS (19 de julio de 1994), COMIENZA EL ASEO POR CONCESIÓN (13 de octubre de 1994) y CONSORCIOS SE UNEN EN LA ECSA (4 de enero de 1995)

⁶⁵ La citada cláusula señalaba que "Por intermedio del ECSA realizar la gestión comercial de facturación, cobro y recaudo de las tarifas y demás conceptos inherentes a la prestación del servicio público de aseo urbano a los usuarios, en sus distintos componentes; el manejo de estos recursos; el pago de la remuneración a los concesionarios de recolección, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, al de recolección de residuos patógenos y al de la operación del relleno sanitario; realizar las transferencias a que haya lugar; y llevar acabo la actualización y mantenimiento de la base de datos de usuarios, desde los puntos de vista administrativo, económico-financiero, operativo y de recuperación de cartera; diseñar y poner en funcionamiento los instrumentos y mecanismos necesarios para el efecto, con arreglo a las disposiciones sobre la materia, al documento de requisitos básicos, al reglamento de la concesión y a las normas que determinen la estructura, organización y funcionamiento de la ECSA".

⁶⁶ En 1996 la Superintendencia de Servicios Públicos sancionó a la Empresa Comercial del Servicio de Aseo de Bogotá (ECSA) por incumplimientos en sus registros legales, los trámites de las peticiones, quejas y recursos presentados por los usuarios no eran los adecuados, y la medición del volumen de basura de los suscriptores.

racional de los servicios, el aumento de su competitividad y viabilidad financiera y la prevención y mitigación de su impacto (Decreto 440 de 2001).

No obstante, los ojos de la opinión pública estuvieron puestos en el esquema tarifario hasta el 27 de octubre de 1997, fecha en la que se produjo una catástrofe en el relleno sanitario de Doña Juana que incidió en la transformación de las prioridades. Con el derrumbe de 800 mil toneladas de basuras se produjo una crisis ambiental que redireccionó los esfuerzos de la ciudadanía y la Administración Distrital hacia la prevención del impacto ambiental. La necesidad de fortalecer los procesos de planificación y reciclaje coincidieron con la formulación de la Política Pública de Gestión Integral de Residuos Sólidos y con el proceso de control ejercido por la Contraloría, la Personería y la Veeduría Distrital sobre la gestión de la UESP. A partir de agosto de 1998 empezó la recuperación de la zona en donde se presentó el derrumbe de basuras en el relleno sanitario de Doña Juana y el debate sobre el destino de este punto de disposición final⁶⁷.

El derrumbe del relleno y sus impactos socio-ambientales y de salud pública puso en evidencia la necesidad de mejorar el diseño del relleno. Si bien la EDIS en 1992 había contratado a la firma Hidromecánicas LTDA para la realización de los diseños de la ampliación del Relleno Sanitario de Doña Juana en 5 zonas, estos fueron modificados por la necesidad de su operación, cambios que se vieron reflejados en la crisis de 1998. En razón a lo anterior, como resultado de la atención de la emergencia en el predio Doña Juana, se realizó la adecuación geomorfológica de la Zona II y se construyó el relleno del Área II con los residuos recolectados del deslizamiento. El Área I fue adecuada en 1997 y el Área II fue culminada en julio del año 2000 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015, pág. 4). Así, el relleno sanitario Doña Juan fue adoptando progresivamente mejor tecnología y expandiendo su área de influencia.

Entre 1998 y 2001, el Alcalde Enrique Peñalosa Londoño estuvo a cargo de la Administración Distrital con el lema de gobierno “Por la Bogotá que queremos”. Durante

⁶⁷ Al respecto se sugiere tener en cuenta las siguientes publicaciones de la editorial el Tiempo: la basura no es material para desechar (El Tiempo, 12 de octubre de 1997), hoy protestarán en doña Juana (El Tiempo, 07 de octubre de 1997), afectados por Doña Juana piden obras ambientales (El Tiempo, 18 de octubre de 1997), la avalancha de olores volverá a Doña Juana (El Tiempo, 28 de septiembre de 1998), revisarán caso de Doña Juana (El Tiempo, 28 de agosto de 1998), Doña Juana seguirá vivo un año más (El Tiempo, 27 de agosto de 1998), separar residuos, tarea de todos (El Tiempo, 17 de abril de 1997), inician remoción de las basuras en Doña Juana (El Tiempo, 15 de enero de 1998) y Doña Juana vivirá hasta 1999 (El Tiempo, 27 de agosto de 1998).

su mandato, el enfoque en materia de servicios públicos se dirigió a la ampliación de la cobertura y la mejora en los estándares de calidad. En lo que se refiere al servicio de aseo, según el Acuerdo 6 de 1998, el compromiso se enmarcó en la adopción del Plan Maestro de ordenación de la capital y en la ejecución de un programa especial para solucionar la emergencia del relleno sanitario Doña Juana. En esa dirección, por medio del Decreto 619 de 2000 se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial para el Distrito Capital, instrumento que sirvió de antesala para la formulación del Plan Maestro para el Manejo integral de Residuos Sólidos de Santa Fe de Bogotá (PMIRS). El POT estableció los elementos de control de los aspectos principales de la infraestructura y métodos para la recolección, transporte, aprovechamiento, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos. Así mismo, con este instrumento se definió parcialmente la localización de zonas para la ubicación de sitios de transferencia, acopio, separación, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.

Igualmente, durante el gobierno de Peñalosa se efectuó la primera prórroga de los contratos de concesión para la prestación del servicio de aseo. Si bien el plazo de ejecución de los contratos suscritos con los consorcios Lime, Ciudad Limpia, Aseo Capital y Corpoaseo vencía el 14 de octubre de 1999, los mismos fueron prorrogados en dos ocasiones, en un primer momento hasta el 10 de octubre de 2001 y, posteriormente, hasta el 30 de junio de 2003⁶⁸. Es importante tener en cuenta que la primera prórroga se sustentó en un proceso de consulta de los usuarios, según el cual la no realización de la misma se supeditaba a que el 10 por ciento de los bogotanos no estuvieran de acuerdo con que el consorcio que operaba su zona continuara ejerciendo la operación del servicio. En este escenario, la ciudadanía no se manifestó y el silencio se entendió como una aceptación pasiva de la prórroga contractual⁶⁹.

En el segundo momento, el 24 de diciembre de 2002 se suscribió la prórroga hasta el 30 de junio de 2003, con el propósito de otorgarle un término a la UAESP para que diseñara el proceso licitatorio. Lo anterior se explica porque la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico decidió, mediante Resolución CRA 235 de 2002, permitir la inclusión de cláusulas de área de servicio exclusivo en los contratos de concesión que

⁶⁸ Estas prórrogas se hicieron por un valor superior al 50% del plazo inicial, prohibición regulada en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

⁶⁹ Distintos grupos de interés, suponían que estos serían los resultados teniendo en cuenta los bajos índices de participación ciudadana. Al respecto se puede tener en cuenta

celebrara el Distrito, siempre y cuando se adelantaran tres acciones: ajustar el esquema tarifario, que los operadores se encargaran de la gestión comercial y se ajustaran los costos del servicio. Así, el 2 de diciembre de 2002, mediante Resolución N° 131, la UAESP ordenó la apertura de la Licitación No. 001 de 2002, con el objeto de subcontratar la prestación del servicio de aseo.

De manera concomitante, el 23 de diciembre de 2002, la Asociación de Recicladores de Bogotá- ARB, interpuso acción de tutela⁷⁰ contra la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos por considerar que dicha entidad estaba desconociendo sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al trabajo en el marco de los términos discriminatorios del citado proceso contractual, puesto que no incluía acciones afirmativas a favor de la población recicladora y los términos señalaban requisitos que para ellos eran de imposible cumplimiento.

Al proceso licitatorio se presentaron ocho oferentes⁷¹, resultando seleccionados los antiguos consorcios y un nuevo operador representado por la Unión Temporal Urbaser. En septiembre de 2003 y de conformidad con el Artículo 40 Ley 142 de 1994 se adjudicaron y suscribieron los contratos de concesión Nos. C-053, C-054, C-055, C-069 de 2003 con ATESA S.A. ESP, Aseo Capital S.A. ESP, Ciudad Limpia Bogotá S.A. ESP y LIME S.A. ESP según lo dispuesto en las Resoluciones No. 096 y 131 de 2003.

Respecto al proceso judicial iniciado por la población recicladora en contrapeso a las decisiones de la Administración Distrital, tanto en primera como segunda instancia sus pretensiones fueron rechazadas bajo el entendido que los demandantes debían acudir a las acciones contencioso administrativas consagradas para tal efecto⁷². En este sentido, el Juzgado 43 Penal Municipal de Bogotá negó la tutela según providencia del 13 de enero de 2003 y, en segunda instancia, el Juzgado 1° Penal del Circuito de Bogotá confirmó la sentencia impugnada según providencia del 26 de febrero de 2003. Sin embargo, este caso fue seleccionado para revisión por parte de la Corte Constitucional, en cuyo marco

⁷⁰ La acción de tutela es un mecanismo de acceso a la justicia previsto en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que se busca proteger los Derechos constitucionales fundamentales de los individuos de forma inmediata.

⁷¹ En esta oportunidad los proponentes fueron la Unión Temporal de Empresas Varias de Bogotá, el consorcio Tecnoaseo, el consorcio Sil Kapital, Ciudad Limpia S.A., Unión Temporal Cespi, Lime, Aseo Capital y la Unión Temporal Urbaser,

⁷² Las acciones contencioso administrativas constituyen son el medio jurídico establecido para el control de legalidad de los actos de la administración, entre ellos los contratos administrativos, sin embargo su uso está supeditado a las demoras y requisitos procesales y técnicos del sistema judicial.

consideró en sentencia T 724 de 2003 que, si bien se trataba de la figura del hecho superado, dado que al momento de fallar ya se había realizado la adjudicación de los contratos licitados, se debía prevenir a la UESP para que en futuras ocasiones respetara los derechos de la población recicladora e incluyera acciones afirmativas a su favor.

Para este periodo había sido elegido Alcalde Mayor de Bogotá, por segunda vez, el señor Antanas Mockus Sivickas (2001-2004). Según su Plan de Desarrollo establecido mediante decreto 440 de 2001, los tres pilares en materia de servicio de aseo debían ser los siguientes: (i) Acción coordinada de las empresas de servicios públicos para lograr una mayor calidad al menor costo posible; (ii) Puesta en marcha del Plan Maestro Integral de Residuos Sólidos; y (iii) consolidación del reciclaje desde la fuente como aporte a la productividad urbana.

Las acciones específicas para atender el tercer pilar se enmarcaron en el Acuerdo Distrital 61 de 2002 «por el cual se promueve la implementación de talleres permanentes para el aprendizaje de prácticas de reciclaje dentro de una cultura de gestión integral de residuos sólidos», documento por el que se da inicio al proyecto educativo de reciclaje desde la niñez, y el Acuerdo Distrital 114 de 2003 y el Decreto 400 de 2004, enfocados en impulsar el aprovechamiento eficiente de residuos sólidos al interior de las entidades distritales a partir de planes de acción internos.

Durante la siguiente administración distrital precedida por Luis Eduardo Garzón (2004 – 2007), aunque en el Plan de Distrital de Desarrollo la temática del aseo fue ignorada, se desarrollaron tres reformas importantes: la primera fue la reforma de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, mediante Acuerdo 257 de 2006 en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. El objetivo de esta entidad, adscrita a la Secretaría Distrital de Hábitat, según el Artículo 116 del Acuerdo N° 257 de 2006, sería garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas; los servicios funerarios en la infraestructura del Distrito y del servicio de alumbrado público.

La segunda reforma se refirió a los primeros lineamientos para aplicar acciones afirmativas a la población recicladora desde tres ejes: (i) la publicación del primer censo de población recicladora en el año 2004, en cuyo marco se caracterizó la cadena del reciclaje a partir del análisis de las bodegas y microindustrias que se dedicaban a

transformar materiales recuperados (Alcaldía Mayor de Bogotá, DANE y OEI, 2004); la expedición de la directiva 09 de 2006, bajo el asunto: *“inclusión Social de la Población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, con el apoyo de las entidades distritales”*, la cual abordó prácticas de participación democrática y atención de necesidades de este grupo poblacional; y la promulgación del Acuerdo 287 de 2007 *“Por el cual se establecen lineamientos para aplicar las acciones afirmativas que garantizan la inclusión de los recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad en los procesos de la gestión y manejo integral de los residuos sólidos”*.

En tercer lugar, se promulgó el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos el 15 de agosto de 2006, instrumento de gestión territorial a través del cual se pretendía articular las políticas, estrategias, programas y proyectos de corto, mediano y largo plazo que orientarían el manejo y la gestión de los residuos sólidos⁷³. Los objetivos ordenadores del citado plan fueron: fomentar una cultura de aprovechamiento, economías de escala, infraestructura regional, suficiencia financiera y prevención de riesgos. En este plan se ajustaron las políticas y programas a los ejes de actuación Territorial- Ambiental, Social-Productivo y Económico-Financiero. Esta norma fue complementada por el Decreto Distrital 620 de 2007 y posteriormente modificada por el Decreto Distrital 261 de 2010. A través de estas normas se fortalecieron los aspectos técnicos de la infraestructura utilizada para la prestación de este servicio. Así mismo, se reglamentaron actividades como los parques de reciclaje y escombreras que históricamente se encontraban fuera de la agenda normativa. Estos procesos a la postre tuvieron repercusiones en los modelos

⁷³ El eje Territorial-Ambiental estaba conformado por la Política de Planeamiento Integral del Servicio Público de Aseo a Corto, Mediano y Largo Plazo la cual comprende el conjunto de estrategias y programas y proyectos orientados a fortalecer los instrumentos de planeación territorial, ambiental y sanitaria para estructurar los componentes espaciales del Sistema General Residuos Sólidos. El eje Social-Productivo, estaba compuesto por las políticas de Menor Generación de Residuos, Mayor Productividad del Reciclaje y Aprovechamiento de Residuos Sólidos e Inclusión Social de la Población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, la primera enfocada en incorporar en los ciudadanos, el sector privado industrial y comercial, las comunidades locales y barriales, y los usuarios del Servicio Público de Aseo, una cultura que minimice la generación de residuos a partir de instrumentos pedagógicos y correctivos; la segunda, en elevar la productividad y competitividad de los procesos de reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos, y la tercera en la promoción de acciones afirmativas orientadas a presentar alternativas que mejoren las competencias de los recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. El tercer eje Económico-Financiero pretendía garantizar la viabilidad financiera de los programas y proyectos de la gestión y el manejo integral de los residuos sólidos, con base en ingresos tarifarios, aprovechamiento de residuos y aportes del presupuesto distrital destinados a financiar los subsidios directos e indirectos para reducir los costos de las infraestructuras y equipamientos y para adelantar acciones desde las políticas de viabilidad Financiera del Sistema General de Residuos Sólidos y Subsidios y Contribuciones.

organizativos de la población recicladora, que cada vez encontraban más dificultades técnicas, operativas y financieras que sesgaban su actuación a la informalidad⁷⁴.

Para el siguiente periodo administrativo fue elegido como alcalde de la ciudad de Bogotá, el señor Samuel Moreno Rojas, bajo el lema de gobierno Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor (2008-2012). A través de su Plan de Desarrollo y el Acuerdo 308 de 2008, se establecieron tres compromisos: (i) llegar al 50% de cobertura en la prestación del servicio de la ruta de reciclaje; (ii) vincular el 65% de los recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad a proyectos de inclusión social; y (iii) alcanzar el 100% de cobertura en la prestación del servicio de disposición final de residuos sólidos en el relleno sanitario Doña Juana.

En este periodo también fue establecida la normatividad específica para la aplicación del comparendo ambiental en el Distrito Capital mediante Acuerdo 417 de 2009 y el Decreto 225 de 2011. La característica más importante de la primera norma es que luego de la modificación hecha por el acuerdo 515 de 2012, incluyó como una conducta inadecuada “no disponer separadamente para su recolección, los residuos reciclables de los no reciclables, y arrojar los escombros en sitios diferentes a los autorizados por la normatividad vigente”. A sí mismo, la segunda norma delegó la función y responsabilidad de la aplicación del Comparendo Ambiental en Bogotá en la Secretaría de Gobierno.

El 1 de marzo de 2010, a través de Resolución No°103, se dio apertura a la licitación pública 001 de 2010, con el objeto de contratar la concesión para la administración, operación y mantenimiento integral del Relleno Sanitario Doña Juana. Dado que la Asociación de Recicladores de Bogotá consideró que en el marco de este proceso no se les garantizaba su inclusión, la ARB presentó incidente de desacato el 26 de abril de 2010. Al analizar este incidente, la Corte Constitucional declaró el incumplimiento por parte de la UAESP de las órdenes conferidas en la sentencia T-724 de 2003 y le ordenó expedir una nueva Adenda donde se modificarán las condiciones de la Licitación 01 de 2010, en el sentido de promover la participación accionaria de las organizaciones y hacer énfasis en el proceso de aprovechamiento de (¿residuos?).

⁷⁴ Según el artículo 30 de esta norma el equipamiento requería de concepto ambiental previo, expedido por la entidad competente, según la ubicación y la jurisdicción, para cuyo efecto, se podrá exigir licencia ambiental para su construcción y funcionamiento, de acuerdo con las normas Nacionales y Distritales vigentes en la materia. Esta disposición se deroga con la modificación del Decreto Distrital 261 de 2010.

Posteriormente, la UAESP dispuso la apertura de la Licitación Pública 001 de 2011 mediante Resolución 364, para concesionar nuevamente el servicio de aseo bajo la figura de áreas de servicio exclusivo. Esta decisión de la Administración Distrital estaba soportada en la Resolución 512 de 2010 por medio de la cual la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento autorizó incluir la cláusula de exclusividad en los contratos de concesión. No obstante, la Asociación Nacional de Recicladores presentó el 28 de julio de 2011 incidente de desacato en contra la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) por considerar que se estaba incumpliendo con las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-724 de 2003 y el Auto 268 de 2010 en los citados términos licitatorios.

En el proceso judicial, la Corte Constitucional ordenó suspender (como medida cautelar) la Licitación 001 de 2011, mediante Auto 183 de 2011, mientras analizaba el citado incidente de desacato. Ante esta suspensión, la UAESP declaró la urgencia manifiesta por medio de resolución 522 de 2011 en relación con la prestación del servicio de aseo en el Distrito capital y suscribió de forma directa los contratos de concesión No. 157 E, 158 E, 159 E y 160 E, con ATESA S.A. ESP, Aseo Capital S.A. ESP, Ciudad Limpia S.A. ESP y LIME S.A. ESP por seis (6) meses, hasta el 16 de marzo de 2012. Dados los términos del trámite judicial, mediante Resolución 065 de 2012 la UAESP nuevamente declaró la urgencia y suscribió de forma directa los contratos de concesión No. 13, 14, 15 y 16 de 2012 con los antiguos operadores por seis (6) meses más, hasta el 16 de septiembre de 2012, contratos que posteriormente fueron prorrogados hasta el 17 de diciembre de 2012.

La UAESP trató de incluir en el pliego licitatorio acciones que integraran en condición de igualdad a la población recicladora al esquema de prestación del servicio, tales como la entrega de las rutas de reciclaje, oferta de plazas de empleo y la asociación de proponentes con las organizaciones recicladoras de segundo nivel. Aun así, la Corte Constitucional, según el seguimiento efectuado en los Autos 189 y 275 de 2011, argumentó que las acciones incluidas no eran suficientes para transformar las condiciones económicas y sociales de la población recicladora, por lo que, mediante Auto No. 275 de diciembre 19 de 2012, declaró el incumplimiento por parte de la UAESP de las órdenes impuestas en la sentencia T-724 de 2003 y de los criterios generales fijados en el Auto 268 de 2010 y, consecuentemente, se dejó sin efecto la

Licitación Pública No. 001 de 2011. Adicionalmente, instó a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico para que modificara el esquema tarifario con el propósito que la remuneración de la actividad de aprovechamiento se reflejara en la tarifa, y al Distrito Capital para que diseñara un Plan de Acción para la inclusión de este grupo poblacional.

Para esta época fue electo Gustavo Petro Urrego como Alcalde Mayor del Distrito Capital para el periodo de administración 2012-2016. Los ejes de su propuesta de Gobierno eran reducir la segregación y la discriminación, enfrentar el cambio climático y el fortalecimiento de lo público. Bajo estas directrices, su administración reformó el modelo de gestión de basuras desde el Programa Basura Cero⁷⁵. Esta intervención estaba orientada a minimizar el impacto de los escombros y los residuos sólidos, con un cambio cultural, educativo y de políticas públicas sobre el manejo de residuos, que involucra al Estado, la ciudadanía y el sector productivo (Artículo 30 Acuerdo 489 de 2012). En este orden de ideas, las decisiones de la Corte Constitucional se convirtieron en la ventana de oportunidad utilizada por la administración para fortalecer los procesos de reciclaje, incluir formalmente a la población recicladora⁷⁶ y fortalecer al sector público mediante la vinculando de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá a la prestación de este servicio.

El 19 de abril de 2012 mediante Auto N° 084, la Corte Constitucional aceptó el esquema de inclusión presentado por la UAESP y por la Comisión de Regulación de Agua Potable-CRA⁷⁷ como parte del cumplimiento de las ordenes efectuadas en Autos 189 y 275 de 2011. Este plan de acción incluía las siguientes intervenciones: (i) creación de unidades empresariales conformadas por recicladores de oficio, que puedan asumir como “organizaciones autorizadas” la prestación del servicio público de aseo en los componentes de reciclaje y aprovechamiento, mediante contratos suscritos con el distrito

⁷⁵ Los proyectos prioritarios de este programa fueron: estrategia de producción sostenible, cultura de reducción de basuras y separación en la fuente, modelo de reciclaje para Bogotá, aprovechamiento final y minimización de la disposición en relleno sanitario, escombros cero, gestión integral de residuos especiales y peligrosos.

⁷⁶ En el Distrito Capital un aproximado de 13.771 personas en condición de vulnerabilidad tienen como único medio de sustento el reciclaje (censo población recicladora 2012).

⁷⁷ En virtud de la renuncia de la Comisión de Regulación de modificar el esquema tarifario en el Auto 025 de 2012 la Corte Constitucional señaló que los exhortos efectuados a la CRA en los numerales 115 y 116 del Auto 275 de 2011, se encontraban en el marco de las competencias legales de dicha entidad y garantizaban su colaboración armónicamente con otras entidades estatales para el bien ambiental y social de todos los habitantes del Distrito Capital, por lo que no acogió los argumentos presentado por parte del Director Ejecutivo de la CRA según los cuales consideraba que se excedían su competencia.

capital; (ii) componente de formación por competencias laborales y asistencia técnica; (iii) ruta de recolección selectiva realizada por empresas de recicladores y sistema de acopio y pre-transformación con inclusión; (iv) centros de acopio y parques de reciclaje, sistema de remuneración del servicio público de aprovechamiento vía tarifaria; (v) actualización del censo de recicladores y recicladoras 2012; (vi) creación de la mesa de concertación con población recicladora del esquema de inclusión del modelo de regulación y formalización de la actividad del reciclaje y evaluación de riesgos previsibles.

Para el 17 de diciembre de 2012, la UAESP estaba inmersa nuevamente en una situación especial. Este escenario se caracterizó por la suspensión definitiva del proceso licitatorio, la no devolución de los equipos por parte de los operadores privados, y la intención de la Administración Distrital de que la prestación del servicio de aseo estuviera en cabeza de un operador público como parte de la estrategia para incluir a la población recicladora. En el marco de esta polémica se declara una vez más la urgencia manifiesta mediante Resolución No 768 y el Distrito Capital, mediante Decreto 564 de 2012 consolida un esquema transitorio para garantizar la prestación del servicio⁷⁸.

En este contexto fue configurado un modelo de prestación del servicio de aseo en cabeza de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá⁷⁹ en cuyo marco se daría cumplimiento al Plan de Inclusión de la Población recicladora que la Corte Constitucional le había ordenado diseñar a la UAESP. Este esquema transitorio cumplía con la formalización de la actividad recicladora.

Ante la imposibilidad legal de prorrogar nuevamente los Contratos de Concesión, la UAESP suscribió el contrato interadministrativo con la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá EAB – ESP y los Contratos de Operación No. 257 del 18 de diciembre de 2012 con CIUDAD LIMPIA BOGOTA S.A; No. 260 del 19 de diciembre de 2012 con ASEO CAPITAL S.A; No. 261 del 19 de diciembre de 2012 con

⁷⁸ En los artículos 3, 10, 11, 14 y 15 del Decreto 564 de 2012 se establecieron las medidas sobre la separación en la fuente y la inclusión de la población recicladora, y en los artículos 6, 7, 8, 9, 12, 13 y 16 del Decreto 564 de 2012 se establecen los parámetros de control y supervisión para garantizar tanto la prestación del servicio de aseo como la efectividad del cumplimiento del Plan de Inclusión de la población recicladora hasta tanto se surta el proceso de licitación pública de concesión en áreas de servicio exclusivo.

⁷⁹ En este punto es necesario considerar que la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP, no tenía experiencia en la prestación del servicio de aseo, y que para adelantar este rol mediante Acuerdo 012 del 5 de septiembre de 2012 se modificó de forma parcial el Acuerdo No. 11 de 2010 en el sentido de ampliar el objeto social incluyendo la prestación del este servicio.

LIME S.A y No. 268 del 22 de diciembre de 2012 con ATESA S.A. El objeto del contrato suscrito con la entidad pública EAB-ESP consistió en realizar la gestión y operación del servicio de aseo en toda la ciudad de Bogotá -sin zonas de exclusividad– con el propósito de garantizar la adecuada y eficiente prestación del servicio. Este contrato contemplaba en su cláusula 17 la posibilidad de subcontratar, por lo que el 4 de diciembre de 2012, la EAB-E.S.P. y Aguas de Bogotá SA E.S.P., suscribieron contrato administrativo No. 1-07-10200-0809-2012.

La zona de manejo que había sido asumida por el Distrito Capital, según el contrato suscrito con el operador público fue trasformada por los contratos de operación de los antiguos operadores privados. Así, la posición inicial de prestador del servicio de aseo de la EAB-ESP fue modificada en lo referente a la zona 4 por el contrato de operación de servicio público de aseo N° 260; en la zona 1 por el contrato de operación 261, la zona 2 por el contrato de operación N° 268 y zona 6 por el contrato de operación 257. A partir del 18 de diciembre de 2012, la prestación del servicio de aseo en el componente de recolección, barrido y limpieza estuvo a cargo de varios prestadores y operadores públicos y privados, además de contar con los más de 18.335 recicladores en el componente de aprovechamiento de residuos sólidos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014).

Sin embargo, según el régimen jurídico construido a lo largo más de 20 años desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, los servicios públicos se regían por la regla general de libertad de competencia, y solo se podían establecer zonas de exclusividad siempre y cuando se establecieran áreas de servicio exclusivo en los términos del artículo 40 de la Ley 142 de 1994⁸⁰. Así, el esquema transitorio se convirtió en una tercera vía no contemplada por el régimen legal, y esta yuxtaposición de las expectativas de los agentes del mercado, implicó que el aparato gubernamental establecido para la protección del régimen jurídico de los servicios públicos actuara con el propósito de frenar las actuaciones de la Administración Distrital. Mientras la administración estaba adelantando acciones en procura de la inclusión de la población recicladora y había detenido el proceso licitatorio por cuanto no se había definido el nuevo

⁸⁰ Es más, por lo estipulado en el artículo 22 de esa norma, los prestadores no requerirían autorización para desarrollar su objeto social y, para operar, solo sería necesario contar con las concesiones, permisos y licencias de que tratan los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994. En igual sentido, el artículo 1.3.1.7 de la Resolución CRA 151 de 2001, estableció la regla general que no se requiere de contratos de concesión para la prestación del servicio público domiciliario de aseo, con excepción de los casos en los cuales se establezcan áreas de exclusividad.

esquema tarifario que reconociera el componente de aprovechamiento, la Procuraduría General de la Nación, la Comisión de Regulación de Agua Potable, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Superintendencia de Industria y Comercio se encargaron de detener las actuaciones del Distrito.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación, mediante Auto del 16 de enero de 2013, profirió auto de apertura de investigación disciplinaria contra el Alcalde Mayor por presuntas irregularidades relacionadas con la prestación del servicio público de aseo. Finalizada la investigación disciplinaria, el 9 de diciembre de 2013, a través de Acta de Sala extraordinaria nº 57, la Procuraduría sancionó al Alcalde con su destitución e inhabilitación general para desempeñar cargos públicos por el término de quince (15) años (Procuraduría General de la Nación, 2013).

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, sostuvo que en el Distrito Capital existía libre competencia para la prestación del servicio público de aseo, por lo que cualquier empresa que acreditara los requisitos establecidos en la Resolución CRA 151 de 2001 podía solicitar a la EAB-ESP, la suscripción de un convenio para facturar conjuntamente el servicio con ella. Ante la negativa de la EAB-ESP, la CRA impuso mediante resoluciones CRA 631 del 13 de febrero de 2013, 638 del 6 de mayo de 2013, y 639 del 6 de mayo de 2013 las condiciones de los citados convenios de facturación conjunta con los antiguos operadores, pese a que la EAB-ESP se estaba encargando de la recaudación de todo el Distrito para reconocer el porcentaje de tarifa que le correspondía a la población recicladora, mientras la CRA definía un modelo tarifario incluyente.

Adicionalmente, en el año 2013 la Delegatura para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante la Resolución No. 14902 de 2013, inició una investigación sancionatoria en contra de la UAESP, la EAB-ESP y Aguas de Bogotá, con fundamento en las denuncias presentadas por los operadores privados. El 21 de abril de 2014, la Superintendencia de Industria y Comercio expidió la Resolución No. 25036 “Por la cual se imponen unas sanciones” en la cual declaró que las entidades previamente mencionadas actuaron en contravención de la Ley 142 de 1994 y del régimen colombiano de protección a la libre competencia, y en consecuencia, impuso una sanción pecuniaria a la UAESP por un valor de 17.864.000.000 pesos colombianos moneda corriente (m/cte.), a la EAB-ESP por un valor de 61.600.000.000 pesos m/cte, y a Aguas de Bogotá ESP por un valor de 2.217.500.000 pesos m/cte.

Así mismo, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, hasta diciembre de 2015, había adelantado 7 investigaciones en contra la EAB-ESP por la prestación del servicio de Aseo. La primera⁸¹ culminó en una sanción a la empresa por \$1.232.000.000 pesos m/cte. La segunda⁸² impuso una sanción \$900 millones de pesos encontrándose para este periodo en trámite el recurso de reposición. Respecto a las 5 sanciones restantes, para finales del año 2015 solo dos tenían abierto pliego de cargos⁸³ (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2015, pág. 87-89)

En defensa de las actuaciones del Distrito, la Corte Constitucional mediante Auto 366 de 2014 declaró que la UAESP estaba adelantando actuaciones encaminadas a darle cumplimiento a las órdenes y parámetros contemplados en la sentencia T724 de 2003 y en los Autos 275 de 2011 y 268 de 2001, instando a continuar con el proceso, y solicitando a la CRA que remitiera a dicha corporación la respuesta dada a la UAESP en torno al marco tarifario. Así mismo, en sentencia de primera instancia proferida el 12 de febrero de 2014 el Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá negó las pretensiones de la demanda de nulidad instaurada en contra del Decreto 564 del 10 de diciembre de 2012 al considerar que la citada norma no trasgredía el ordenamiento jurídico en virtud del carácter temporal del esquema transitorio⁸⁴.

Finalmente, en noviembre de 2014 la Asociación de Recicladores de Bogotá y la Asociación Comunera Distrital de Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, solicitó a la Superintendencia de Industria y Comercio la revocatoria directa de las Resoluciones Nos. 25036 y 53788 de 2014, entidad que resolvió mediante Resolución 400 de 2015 que ese despacho no podría pronunciarse sobre las solicitudes de revocatoria directa hasta tanto el Tribunal Administrativo de

⁸¹ Expediente de investigación No. 2012440350600239E, Resolución SSPD No. 20144400039495 del 8 de septiembre de 2014

⁸² Expediente de investigación No. 2013440350600032E, Resolución 20154400015925 del 17 de junio de 2015

⁸³ Bajo los expedientes de investigación 2013440350600037E y 2014440350600021E

⁸⁴ En tal sentido, el Tribunal señaló que “se implementó un modelo transitorio que le permite desarrollar algunas acciones afirmativas en favor de los recicladores. Ello teniendo en cuenta que no estaba en condiciones de efectuar invitación a licitación pública, pues para eso necesita que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico verifique la posibilidad normativa de implementar áreas de servicio exclusivo y como se analizará en el fondo del debate, para la fecha de expedición del decreto, 10 de diciembre de 2012, la CRA se encontraba efectuando dicho análisis sin que existiera algún pronunciamiento definitivo al respecto. Más aún cuando previo a que se profiriera el esquema transitorio existían unos contratos, cuyas prórrogas vencían en ese mismo mes, y dichos contratos permitían a particulares la prestación del servicio de aseo, en un esquema totalmente privado y por ende con exclusión de otros actores en el proceso como la población recicladora”.

Cundinamarca resolviera el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia emitida por el Juez Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá del 12 de febrero de 2014.

Así las cosas, finalizada la Administración de Gustavo Petro, la prestación del servicio de aseo se encontraba en un limbo jurídico que, pese a la inclusión de la población recicladora como agente formal, las acciones del Distrito habían provocado consecuencias para el patrimonio del Distrito en virtud de las múltiples sanciones económicas en cabeza de las entidades Distritales, y por cuanto la prestación del servicio de aseo y el desarrollo de las funciones comerciales del esquema de aseo vigente (contratos con la UAESP) no fue rentables para la EAB acumulando pérdidas. (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2015, pág. 94)

Esta reconstrucción de la trayectoria del modelo del servicio de aseo en el Distrito Capital durante los últimos 25 años permite identificar la adopción del discurso privatizador, proceso que incluye momentos de aprendizaje y rediseño del modelo, acatando los requerimientos y posibilidades del sector privado; sin embargo, las decisiones administrativas y políticas de la Administración Distrital que terminaron por limitar la participación de este grupo de interés en el periodo 2010-2015, provocaron la puesta en marcha del aparato gubernamental en defensa de los intereses que normativamente se han reconocido a las empresas privadas.

Línea del tiempo hitos de la gestión de los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá

Capítulo 2

Las ideas detrás de la gestión de residuos sólidos en la ciudad de Bogotá.

La comprensión de las ideas que anteceden los procesos políticos, sociales y económicos del servicio de aseo implica un proceso de análisis que permita reconstruir la trayectoria de este asunto público en el periodo 1991-2015, teniendo en cuenta el papel de los aspectos cognitivos, valores, creencias, imaginarios y modelos de aprendizaje que están en el trasfondo de las decisiones adoptadas. Identificar las ideas o núcleos ideológicos que están detrás de este proceso y que han determinado el pasado y presente del manejo de las basuras, es una labor que inició en el capítulo anterior con la comprensión de este subsistema político, y que en el presente aparte continua con: a) la identificación de las relaciones, causas y efectos que motivaron el cambio o la permanencia de determinado modelo político a través de la historia; y b) la decodificación del sistema de creencias de este subsistema político.

1. Detonantes del cambio al interior del modelo de gestión de residuos sólidos

Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 hasta el año 2015 se profirieron múltiples normas y constituyeron diversas instituciones que incidieron en el modelo de gestión de residuos sólidos en la ciudad, y que respondieron a un contexto social e ideológico específico⁸⁵. El cambio en la política pública de la gestión de los residuos sólidos es el resultado de procesos asociativos y de perturbaciones externas; en

⁸⁵ En este escenario, el ideal según el cual las normas que reglamentan la prestación del servicio de aseo son abstractas, impersonales y generales, se aleja de la realidad colombiana en la que los procesos normativos atienden a requerimientos subjetivos y presiones de los grupos de interés, asunto tratado en el desarrollo de este apartado.

el primer caso, los procesos asociativos se presentaron cuando las coaliciones trasladaron su sistema de creencias a los programas gubernamentales, y en el segundo caso, las perturbaciones externas abarcaron periodos de crisis en los que se alteraron los aspectos fundamentales del subsistema. Siguiendo este esquema a continuación se trazarán cuatro etapas o periodos que enmarcan la evolución o trayectoria de la gestión de los residuos sólidos en el Distrito Capital en los cuales se evidencian ambos procesos.

La primera etapa inicia con la promulgación de la Constitución Política de 1991 y finaliza en el año de 1997 con el derrumbe del relleno sanitario Doña Juana; la segunda etapa continua en 1998 con la formulación de la Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS y finaliza en el año 2006 con el cierre del primer gobierno de Álvaro Uribe; el tercer momento abarca el proceso de re significación del contenido ambiental en la prestación del servicio de aseo desde el año 2005 hasta el año 2010 y, finalmente, la última etapa inicia en 2010 con las órdenes dadas por la Corte Constitucional en virtud a los Autos 275 y 084 de 2011, en cuyo marco se profiere una nueva normatividad que reglamenta los componentes de la prestación del servicio de aseo, modifica la metodología tarifaria y replantea la Política Pública.

1.1.Consolidación institucional a favor del sector privado 1991-1997

Luego de proferida la Constitución Política de 1991, el Estado colombiano adoptó el papel de Estado regulador en el marco de la implantación de la estrategia de liberalización del mercado (Cabra, 2009). Desde esta conceptualización estatal empezó la delimitación de las actividades económicas que por su implicación social debían poseer un trato diferencial, es decir, que no solo las leyes de oferta y demanda regularían estas actividades, sino que se fijaría un esquema jurídico específico para su tratamiento. Así, se definieron taxativamente los servicios públicos domiciliarios y se establecieron las normas, instituciones y actores que participarían en el desarrollo de los mismos. La Ley 142 de 1994 se convirtió en el estatuto básico que sirvió para delimitar los derechos, deberes, relaciones y competencias, y de forma paralela, garantizar el establecimiento de instituciones para la defensa del nuevo ordenamiento jurídico.

En la escala nacional, este cambio de autoridades administrativas en temas de control y regulación permitió el ingreso de la Superintendencia de Servicio Públicos Domiciliarios, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y los Ministerios de Desarrollo Económico y Medio Ambiente al escenario de los servicios públicos domiciliarios, e implicó la salida de la Junta Nacional de Tarifas y de la Superintendencia de Industria y Comercio. Así mismo, se promovió la participación del sector privado y se limitó la intervención del sector público como prestador directo del servicio. El proceso legislativo entre 1991 y 1997 estuvo atado a los lineamientos señalados en el Plan de Gobierno del Ejecutivo; así, en la administración de César Gaviria Trujillo (1990-1994) se impulsó la apertura del mercado y la renovación institucional y durante el mandato de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), la protección del ambiente. Más específicamente, entre 1990 y 1994 se estructuró el régimen de los servicios públicos, y entre 1994 y 1998 se formuló el diagnóstico de la prestación del servicio de aseo para proferir, posteriormente, en 1998, la Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

En la escala local subnacional, estos cambios repercutieron en la progresiva entrega del servicio de aseo a las Empresas privadas interesadas en ejecutar esta actividad en el Distrito Capital, a saber: Ciudad Limpia, Lime, Aseo Capital y Corpoaseo. Estas empresas gozaron de un periodo de aprendizaje de 6 años comprendido entre 1988 y 1994, etapa en la que se apoderaron progresivamente del mercado. La liquidación de la Empresa Distrital de Servicios Públicos EDIS y la constitución de la Unidad Administrativa de Servicios Públicos en 1993 y 1994 fueron los pasos finales del proceso institucional de regulación del mercado.

De conformidad con lo anterior, los Planes Distritales de Desarrollo formulados para los Alcaldes Mayores Juan Martín Caicedo Ferrer (1991- 1992), Jaime Castro (1993-1995) y Antanas Mockus Sivickas (1995-1998) incluyeron el fortalecimiento de los prestadores privados y la mejora de los estándares de calidad y costos tarifarios. No obstante, esta idea ponderante⁸⁶ provocó, la no inclusión de la población recicladora como actor importante dentro del modelo de servicio, y solo hasta el año 1998, con la crisis del relleno sanitario Doña Juana, bajo el lema de la protección ambiental, el papel de esta comunidad

⁸⁶ Por idea ponderante nos referimos al sistema de creencias que prevaleció durante determinado periodo.

en el modelo volvió a ser discutido. Así, entre 1994 y 1998 el sistema de creencias dominante propendió por los ideales presentados en la siguiente figura:

Sistema de creencias servicio de aseo dominante 1991-1998

Fuente: Elaboración propia

1.2.Estructuración del marco regulatorio en procura del fortalecimiento de los componentes de recolección, transporte y disposición final 1998-2006

Durante el periodo comprendido entre 1998-2006 se mantuvo la idea fundamental del sistema de creencias establecida desde 1991 de promover la privatización del servicio de aseo. Así, la normatividad y las instituciones se direccionaron en procura de la privatización, sin considerar los demás aspectos dimensionales de este asunto público, pese a que en 1998 se había formulado una política que requería de la intervención directa del Estado, la cual estaba soportada en la agenda internacional de protección del ambiente, y en la crisis local por el derrumbe del relleno sanitario Doña Juana. Esta contradicción presente entre los lineamientos del régimen normativo e institucional de los servicios públicos y la política de Gestión Integral de Residuos Sólidos permitió que la Política Publica se convirtiera en un discurso sin contenido material, mientras que el régimen normativo robustecía y consolidaba la regulación de los aspectos técnicos de los componentes del servicio que eran de interés para el sector privado.

En la práctica empezó la disociación entre el deber ser y el ser del servicio de aseo. En virtud de esta divergencia entre el aspecto formal y material, la reglamentación del servicio de aseo tenía dos caras, en la primera, la política de 1998 procuró la gestión “integral” de residuos sólidos y la inclusión de la población recicladora, y en la segunda, las leyes, decretos y resoluciones a través de las cuales se operacionalizó el servicio se enfocaron en garantizar la eficiencia de las actividades de recolección, transporte y disposición final, dejando de lado el reciclaje. Desde esta postura, la actuación institucional estuvo direccionada a garantizar el desarrollo de los componentes estrictamente necesarios y económicamente beneficiosos para las empresas prestadoras, es decir, los componentes de recolección, transporte y disposición final (Días, 2010). El poder ejecutivo se concentró en fortalecer los estándares de regulación y control y fomentar la participación del sector privado.

Como ejemplo de esta dinámica en la escala nacional, durante el gobierno de Andres Pastrana Borrero (1998-2002) se formuló la normatividad técnica del servicio de aseo a través del Reglamento Técnico del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico RAS 2000, el Decreto 1713 de 2002 y la Resolución CRA 151 de 2001. Adicionalmente, el Ministerio de Ambiente reglamentó el manejo de los rellenos sanitarios, características de la infraestructura y los Planes de Gestión por medio de los Decretos 1140 de 2003, 1505 de 2003 y 838 de 2005. Posteriormente, en la administración Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) se definió la metodología tarifaria del servicio de aseo con costos eficientes para los componentes de recolección, transporte y disposición final (Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005). Paralelamente, en el Distrito Capital, durante este periodo se adelantaron acciones en dos materias: la primera fue la formulación de instrumentos de planeación territorial y de gestión de los residuos sólidos, y la segunda, la estructuración de la metodología contractual para concesionar el servicio de aseo a través de áreas exclusivas de prestación del servicio.

En síntesis, el sistema de creencias dominante entre los años 1998 y 2006 propendió por los ideales presentados en la siguiente figura:

Sistema de creencias servicio de aseo dominante 1998-2006

Fuente: Elaboración propia

1.3.Responsabilidad ambiental en la prestación del servicio de aseo 2005-2010.

Entre los años 2006 y 2010, el sistema de creencias dominante entorno a la gestión de los residuos sólidos, en su nivel más profundo, mantuvo la confianza en el sector privado; sin embargo, en las creencias principales de política, la temática de la protección del medio ambiente y la promoción del componente de reciclaje cobraron importancia. Así, el plan de desarrollo del segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) reconoció incentivos para el componente de disposición final, y se hizo manifiesto el interés de formular una Política Pública que promoviera el componente de reciclaje. En el marco de esta actuación se profirió el documento CONPES 3530 de 2008, a partir del cual se emprendieron acciones para garantizar el cumplimiento de la normatividad, el desarrollo empresarial, la eficiencia financiera y el fomento del interés de las empresas privadas en el reciclaje. Adicionalmente, se profirió la Ley 1259 de 2008 a través de la cual se implementó el comparendo ambiental como práctica policiva de control para el mejoramiento de los estándares del servicio de aseo.

Durante esta etapa, el poder judicial se encargó de proferir órdenes de inclusión material de la población recicladora, un actor que había sido excluido por el modelo privatizador, en virtud de su nivel de vulnerabilidad e imposibilidad de competencia bajo las nuevas reglas. Si bien la labor de la población recicladora había sido reconocida previamente en el papel, en las leyes, el ejecutivo no había tomado acciones reales para garantizar el fortalecimiento de este grupo poblacional, por lo que fue con las órdenes proferidas por

la Corte Constitucional mediante sentencias C739 de 2009, T 291 de 2009, T411 de 2009 y T387 de 2012 que se dieron los primeros pasos en esta materia.

Este proceso de reconocimiento del componente ambiental en la gestión de los residuos sólidos había iniciado en la escala local subnacional desde el 2004, con la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón, periodo en el que se Promulgó el Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos y se efectuó el primer diagnóstico para la inclusión de la población recicladora. En este orden de ideas, el sistema de creencias dominante entre los años 2006 y 2010 propendió por los ideales presentados en la siguiente figura:

Fuente: Elaboración propia

1.4.Reconocimiento de la labor de la población recicladora y fortalecimiento del componente de aprovechamiento 2010-2015

En Bogotá, a partir del año 2010, fue implementado un modelo para la prestación del servicio de aseo que cuestionaba el esquema normativo y modificaba el papel de algunos de los actores por decisión del gobierno distrital, al incluir a la población recicladora, El cambio de paradigma trajo consigo la puesta en marcha del aparato gubernamental en doble vía: por una parte, se promovieron acciones reflexivas sobre los procesos normativos y, por la otra, se adelantaron acciones coactivas en procura de limitar la gestión del gobierno local. Sin importar cuál de los actores legitimaba sus intervenciones a través de los conceptos de justicia, medio ambiente, legalidad o intereses económicos, entre el año 2010 y el año 2015 el servicio de aseo se convirtió en el centro de debates políticos y académicos, y un espacio de toma de decisiones para el cambio.

En esta etapa, se transformó la idea que había sustentado este subsistema con el choque entre 2 sistemas de creencias apoyados por coaliciones promotoras distintas. El interés del Gobierno del alcalde Gustavo Petro en fortalecer lo público difería del ideal promovido por más de 20 años de fortalecimiento del sector privado. De este modo, la inclusión material de la población recicladora en articulación con una empresa pública permitió el desarrollo de acciones tales como el censo, caracterización, carnetización, uniformación y dotación de este grupo poblacional. Aun así, esta apuesta debía encarar múltiples retos, tales como la definición de las áreas de servicio exclusivo y la implementación de una metodología tarifaria que motivara la separación en la fuente, así como debilidades relacionadas con la apatía de los usuarios, los pocos centros de pesaje y la ineficiente separación en la fuente (Jiménez O. y otros, 2011) y, más complicado aún, debía enfrentar la puesta en marcha de todo el aparato institucional creado desde la Ley 142 de 1994 para defender el marco jurídico del *estatus quo*. La siguiente figura resume, de manera gráfica, los sistemas de creencia en conflicto:

Sistema de creencias servicio de aseo 2010-2015

Fuente: Elaboración propia

Sistema de creencias en la gestión de los residuos sólidos en Colombia

Fuente: Elaboración propia

2. Sistema de creencias y promotores de su cambio

El servicio de aseo, como actividad económica y social está soportado dogmáticamente en la teoría de los servicios públicos estructurada a mediados de 1930 en el École de Bordeaux por su principal exponente: León Duguit. Según la teoría francesa de los servicios públicos, el Estado es un instrumento al servicio de la colectividad, que interviene para la plena ejecución de ciertas actividades esenciales y para el desarrollo de la interdependencia social (Duguit, 1928). Bajo esta concepción, los servicios públicos comprenden toda actividad de interés general que la administración asume con el propósito de promover el bien común en el ejercicio de sus funciones (Jean Rivero citado por Maldonado Gómez, 2006).

Estos criterios de garantía y control estatal, justificaron durante más de tres décadas la promoción del Estado Proteccionista o “Welfare State” para la corrección de las fallas del mercado en las actividades económicas de mayor importancia colectiva. Sin embargo, en la década de 1990, luego de la celebración del Consenso de Washington, con la llegada del modelo neoliberal a Latinoamérica, se transformó el modelo Estatal proteccionista, permitiendo la participación del sector privado en el desarrollo de la función pública (Giraldo, 2007). En este orden de ideas, con la adopción de este enfoque de regulación fue desplazado el agente público de este escenario, hasta el punto que, en la actualidad, la identificación de los servicios públicos no se efectúa siguiendo la clasificación del actor que lo ejecuta, sino dependiendo de la finalidad e importancia social del servicio⁸⁷.

Estos discursos hegemónicos de corte neoliberal propagados desde la década de los noventa estaban, a la postre, en contradicción con la escuela de los servicios públicos francesa adoptada en Colombia. Debido a esta disyuntiva, la adopción del nuevo enfoque de prestación de servicios públicos requería la promulgación de una norma superior que mediará la dinámica neoliberal con las necesidades proteccionistas. Esta peripecia se materializó a través de la Constitución Política de 1991, pues la Carta Política actuó como enlace entre dos formas distintas de apropiación del mundo. En tal sentido, parte de los articulados de la Constitución reflejan la apertura neoliberal con la consecuente

⁸⁷ Según el discurso neoliberal, la toma de decisiones está guiada por la confianza en el sector privado y el recelo hacia el agente público. Bajo esta corriente dogmática, “la paquidermia del burócrata público” culminó en el cuestionamiento de la eficiencia estatal con su consecuente impedimento en la prestación directa de los servicios públicos.

transformación del paradigma ideológico prevalente tres décadas atrás, mientras otros mandatos, mantienen la función proteccionista del Estado como mecanismo idóneo para alcanzar los fines esenciales de la sociedad.

Estas dos caras de la misma moneda permitieron la proliferación de discursos ideológicos antagónicos soportados y reproducidos a través de esta norma primaria. Lo anterior influyó en el establecimiento de instituciones y promulgación de políticas, leyes, resoluciones, decretos y acuerdos que comparten, simultáneamente, un carácter complementario y contradictorio. Estas dinámicas son verificables en la reconstrucción de la trayectoria del servicio de aseo, en la que es posible identificar esas ideologías distintas que generaron múltiples normas e instituciones que, a su vez, influenciaron la totalidad del esquema de prestación.

En el trasfondo, este proceso responde a confrontaciones entre sistemas de creencias antagónicos que versan sobre dos ejes: la capacidad del sujeto encargado de prestar el servicio, y la ponderación entre tarifas y protección al ambiente. En el primer eje se cuestiona cuál es el actor que tiene la capacidad para ofrecer la mejor operación. Es decir, los procesos de asociación dependen de los ideales compartidos en torno al actor principal en la prestación del servicio de aseo, sometiendo a juicio al sector privado, al sector público y a la población recicladora. En el segundo eje, la toma de decisiones está supeditada a un análisis económico costo-beneficio entre impacto ambiental y tarifa. Así, cada norma e interferencia institucional responde a la configuración de coaliciones que promueven uno u otro ideal.

En este orden de ideas, aunque la participación de los actores adscritos al subsistema político de gestión de residuos sólidos, durante los últimos 25 años, versó sobre ideales tales como la promoción de la libre competencia, la sostenibilidad económica del modelo tarifario, los beneficios de la regulación Estatal, la primacía del método de disposición final y el reconocimiento de la labor de la población recicladora, se puede concluir que el sistema de creencias profundo permaneció estable entre 1991 y 2010, bajo el ideal según el cual el modelo de privatización garantizaría la adecuada prestación del servicio de aseo. No obstante, desde el 2006 en la escala nacional y desde el 2001 en la escala local subnacional, la temática del aprovechamiento desde técnicas de aprendizaje empezó a posicionarse; aun así, es solo con la llegada de una coalición promotora alternativa al Ejecutivo Distrital que se alteran los componentes profundos del subsistema de creencias.

Conclusiones

El análisis de la trayectoria de la política pública de la gestión de los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá a través del Marco de Coaliciones Promotoras-MCP, abarcó una estrategia de estudio en la que se demostró que las ideas han sido el factor determinante del proceso de cambio del subsistema político del servicio de aseo, y que en tal sentido, la metodología descrita por el MCP sirvió para facilitar la comprensión causal de esta política pública, y visualizar las acciones colectivas y jurídicas que durante los últimos 25 años fueron emprendidas para la defensa o contradicción de los sistemas de creencias.

Es tal la relevancia que han tenido las ideas, que la estructura constitucional definida en la década de los noventa respondió a un proceso de reivindicación de derechos, participación política y apertura del mercado, en cuyo marco la Carta Política de 1991 se convirtió en el principal instrumento normativo de defensa simultánea de diferentes ideologías. Es decir que, desde la propia estructura constitucional se construyó un subsistema político flexible, cuya transformación dependió de las estrategias que se utilizaron para promover determinada ideología en la toma de decisiones.

Adicionalmente, en este periodo inició un proceso consolidación institucional de la escala subnacional y nacional aparentemente contradictorio. Así se fortalecieron las autoridades de orden nacional con el objetivo de garantizar que este sector fuera el responsable de regular el mercado y ejercer el control y la vigilancia de este servicio. Y paralelamente, por disposición expresa de la Constitución Política en los artículos 311, numerales 1,7 y 9 del artículo 313 y 367, el Municipio continuó siendo el garante de la prestación del servicio público domiciliario de aseo.

Esto motivo que al interior del subsistema político del servicio de aseo prevalecieran 2 ideas profundas sobre la mejor manera de prestar el servicio. La privatización del servicio o la intervención del Estado fueron los sustentos ideológicos detrás de cada decisión

tomada. Según el primer sistema de creencias, soportado en la ideología neoliberal, se promovió un discurso según el cual la entrega del servicio de aseo al sector privado garantizaba la eficiencia y efectividad del mismo. De acuerdo con el segundo sistema de creencias, originado en el modelo de Estado Benefactor, se justificó la retoma de lo público y la coordinación de acciones estatales de escala subnacional para incluir a los sectores menos favorecidos.

En un principio, entre 1990 y 2005, durante los mandatos de los ex presidentes Cesar Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana, y Álvaro Uribe Vélez, y los mandatos de los ex alcaldes Jaime Martín Caicedo, Jaime Castro, Antanas Mockus, Enrique Peñalosa Londoño y Antanas Mockus Sivickas prevaleció una apuesta por la apertura del mercado y la renovación institucional. En la escala nacional esta apuesta se vio reflejada en la promulgación de un marco normativo privatizador del servicio que inició con la Ley 142 de 1994 y, la progresiva creación de un aparato institucional establecido para defender este régimen jurídico (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico).

Sin embargo, entre 2004 y 2008 en la escala subnacional comenzó un proceso de aprendizaje que permitió la transformación de algunos aspectos externos de este subsistema. En otras palabras, durante los gobiernos de Luis Eduardo Garzón y Samuel Moreno Rojas, a nivel Distrital se reconoció la necesidad de fortalecer los procesos de planeación territorial y fomentar el desarrollo del componente de reciclaje. Estas acciones tuvieron repercusiones en la escala nacional para los poderes ejecutivo y judicial, y así empezó la transformación del sistema de creencias, con el reconocimiento de la población recicladora como un sector poblacional históricamente excluido⁸⁸.

Durante el periodo comprendido entre 2010 y 2015 se presentó una confrontación entre sistemas de creencias caracterizado por dos relaciones: (1) un proceso de aprendizaje del orden subnacional sobre el orden nacional, en el que se reconoce la necesidad de modificar el marco normativo y político con el propósito de motivar la intervención del Estado para la inclusión de la población recicladora y el fomento del reciclaje, es decir

⁸⁸ En el orden subnacional se comprobó que los procesos de aprendizaje son impulsados desde los subnacional al orden nacional. Es decir que, el nivel externo del sistema de creencias que es definido por las prácticas de aprendizaje que se construyen en esta esfera de abajo hacia arriba, por tal razón el reconocimiento del componente de reciclaje inició primero en el distrito desde el año 2004 mientras que a nivel nacional comenzó solo hasta el 2006.

que en esta instancia prevalece el sistema de creencias de “Estado Benefactor” y (2) la puesta en marcha del aparato institucional creado para defender la normatividad formulada en la década de los noventas. Estas normas atendían a la ideología de privatización y regulación del mercado, por lo que prevalece el sistema de creencia de origen neoliberal.

Adicionalmente, el recorrido a través de los últimos 25 años de historia de la gestión de los residuos sólidos permitió identificar que los sucesos denominados por Paul Sabatier como “Factores Dinámicos” promovieron el cambio al interior del subsistema político del servicio de aseo. Así, las alteraciones en las condiciones socioeconómicas, la transformación de la coalición que representa al gobierno, y las decisiones de política de otros subsistemas motivan el cambio de paradigma. En materia de residuos sólidos, la materialización del primer factor dinámico, se evidenció en la década de los noventas, con la entrega del servicio de aseo al sector privado, dado que la misma dependió del proceso de apertura económica que generó cambios socioeconómicos. El segundo factor, referente a la transformación de la coalición que representa al gobierno, se evidenció en la retoma del Distrito Capital del servicio de aseo por el sector público, lo cual fue posible por el cambio de la coalición económica en la administración de Gustavo Petro⁸⁹. Finalmente, el tercer factor que versa sobre los cambios de otros subsistemas y que afectan el subsistema de residuos sólidos se evidenció entre 1994 y 1998, y entre 2010 y 2015, en el marco de la agenda internacional de protección al medio ambiente que paralelamente apoyó los procesos de reciclaje, aunque no se abordaba la temática directamente.

Por otra parte, el presente estudio permitió identificar a los actores que participaron de este subsistema de forma permanente u ocasional, así como aquellos que son reconocidos o ignorados en el marco de la acción pública, a saber:

- Las instituciones gubernamentales de control (SSPD, SIC, Contraloría, Procuraduría y Personería) actuaron en momentos de cambio precedidos de factores dinámicos. En el estudio de caso su presencia fue activa en tres situaciones, primero, en la década de los noventas hicieron el seguimiento a la gestión de la EDIS hasta su liquidación; luego el seguimiento de las respuestas ante el Derrumbe de Doña Juana en 1998, y

⁸⁹ Esta administración liderada por el movimiento político Progresistas tiene una tendencia de izquierda y centro izquierda.

luego a la implementación del esquema transitorio de la prestación del servicio de aseo a partir del año 2012.

- Los periodos previamente señalados coinciden con la activación del papel de los medios de comunicación que tuvieron su mayor intervención en la protección del sistema de creencias ponderante, es decir la idea detrás de la privatización del mercado.
- En cada mandato, el ejecutivo, por acción y omisión, transformó las políticas públicas reglamentando los componentes a los que les otorga importancia y dejando otros relegados. Así, los procesos políticos son a corto plazo y dependen de los compromisos de orden internacional y nacional propuestos por los gobiernos⁹⁰.
- Las instituciones gubernamentales de regulación (CRA y UAESP) actuaron de forma permanente durante el periodo de estudio, dándole relevancia durante su intervención a la regulación de los factores relacionados con los intereses del gobierno de turno. Por ejemplo, durante las etapas en las que se promovió la privatización del mercado la UAESP controló la concesión del servicio a través del mecanismo de licitación, en cambio entre 2010 y 2015 con la retoma de lo público la UAESP apoyó los procesos de inclusión a la población recicladora. Así mismo, las diferencias entre las metodologías tarifarias adoptadas por la CRA en 2005 y en 2016 dependen de las ideas que se promueven durante el gobierno de turno⁹¹.
- El papel de los actores de naturaleza no gubernamental (empresas privadas, población recicladora y usuarios del servicio de aseo) dependió del reconocimiento legal de derechos y deberes y de los instrumentos y procedimiento que se crearon para garantizar y exigir el cumplimiento de los mismos. Por ejemplo, pese a que desde 1998 se reconoció la participación de la población recicladora como prestador del servicio de aseo, lamentablemente se establecieron cargas técnicas, financieras y

⁹⁰ Por ejemplo, en materia de residuos sólidos, esto se vio reflejado en 2 políticas públicas que tuvieron efectos disímiles en virtud de las normas que las acompañaban. Por una parte, una Política para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos formulada en 1998 que quedó reflejada únicamente en el papel por más de 15 años, por cuanto durante este periodo la ideología predominante se enfocaba en mejorar la operación del servicio a partir del fortalecimiento de la operación que adelantan las empresas privadas encargadas de efectuar esta labor. Por otra parte, una Política más prometedora formulada a través del documento CONPES 3874 de 2016, debido a que está acompañado de un nuevo marco técnico, tarifario y regulatorio, que fortalece el proceso de materialización de los lineamientos políticos.

⁹¹ En cuanto a las diferencias existentes entre el esquema tarifario establecido mediante Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005 y el esquema tarifario promulgado por medio de Resolución 720 de 2015, el primero garantizó la sostenibilidad financiera de las actividades de recolección, transporte y disposición final, mientras el segundo, reconoció los anteriores componentes y robusteció económicamente el desarrollo del componente de aprovechamiento mientras promovía la mejora de los métodos de disposición final.

administrativas que este grupo poblacional no era capaz de cumplir o asumir por lo que se mantuvo en la esfera de la informalidad.

- Los procesos de legislación de la escala nacional (Congreso de la Republica) y de la escala subnacional (Concejo de Bogotá) responden a los lineamientos que determina el poder ejecutivo. Eso quiere decir que en el estudio del servicio de aseo no se evidenció el principio de separación de poderes.
- Los medios de comunicación tienen el papel de reforzar el sistema de creencias prevalente.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que cada acción política formulada y puesta en marcha durante los últimos 25 años, dependió del sistema de creencias prevaleciente, el cual incorporaba teorías que impulsaban a los actores a asociarse, en el marco de las presentes conclusiones se dan a conocer tres propuestas de mejorar para articular los procesos de planeación con los sistemas de creencia.

En primer lugar, en materia de gestión de los residuos sólidos, es necesario fortalecer el proceso de articulación entre el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Gestión de Residuos Sólidos y el Plan de Desarrollo municipal, en la medida en que los instrumentos de planeación que abarcan procesos longitudinales de largo alcance, en la práctica tienen menor impacto que las propuestas establecidas en los Planes de Desarrollo municipales. Esta contradicción de los procesos de planeación de corto y largo plazo, puede ser abordada con la implementación de indicadores de seguimiento iguales a los establecidos para los Planes de Desarrollo Nacionales, definición clara de procesos reglamentarios que deben ser ejecutados para alcanzar los planes a largo plazo y un proceso de articulación de obligatorio cumplimiento entre planes de desarrollo y planes de largo alcance desde la propuesta de gobierno.

En segundo lugar, los análisis de políticas públicas en Colombia deben tener en cuenta que la política pública no solo está inmersa en el marco de los documentos proferidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, sino que, por el contrario, las políticas publicas están implícitas y explícitas en la totalidad del compendio normativo e institucional. Así las cosas, un análisis de la política pública de gestión integral de residuos sólidos a nivel nacional no solo abarca las políticas contenidas en los CONPES promulgados en 1998, 2008 y 2016, sino que como se detalló, son las resoluciones,

acuerdos, leyes y decretos, las normas que reglamentan la operativización del servicio definiendo la tipología del modelo y el alcance de la participación de los actores⁹².

Finalmente, es necesario promover la utilización del MCP como metodología para el análisis de políticas públicas en la Región, toda vez que del análisis comparado se pueden deducir comportamientos institucionales que se presentan en los Estados caracterizados por tener instituciones democráticas débiles y en tal sentido clarificar y ampliar la gama de procesos causales que nos resultan aplicables. Así, si bien es acertada la conclusión de Paul Sabatier, según la cual, dependiendo de la tipología del Estado se facilitan o complejizan los procesos de asociación para influenciar la toma de decisiones, esto no significa que la metodología y las hipótesis del MCP sean de difícil aplicabilidad en la comprensión de los procesos políticos de estos países, por el contrario, esta circunstancia podría ser tomada en cuenta como otro factor externo objeto de análisis, y así poder aumentar la gama de hipótesis según las prácticas que se generan en los países monárquicos o con debilidad institucional. Por lo que es necesario repensar la aplicación del MCP en los países denominados por el autor “en desarrollo”.

⁹² En virtud de lo anterior de llegarse a presentar contradicciones entre los lineamientos políticos formulados en el CONPES y el marco normativo, en la práctica se priorizan los mandatos del marco normativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2009) Conociendo Bogotá y sus localidades: Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos [Fecha de consulta: 1 de mayo de 2017] Disponible en: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/Publicaciones_SDP/21_bogota_%20D_C_monografia_jul_2009.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2014) lineamientos población recicladora-carretera y pequeña bodega [Fecha de consulta: 8 de octubre de 2016] Disponible en: http://saludpublicabogota.org/wiki/images/f/f9/Lineamietnos_Poblaci%C3%B3n_recicladora_carrete_ra_300514_2014.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2015) Relleno sanitario Doña Juana [Fecha de consulta: 1 de junio de 2016] Disponible en: http://biblioteca.saludcapital.gov.co/img_upload/57c59a889ca266ee6533c26f970cb14a/INFORMACION%20COMUNIDAD/RSDJ_OSAB_03_11_2015.pdf
- Alvarez M. y Torres G. (2003) Los recicladores y el desarrollo sostenible: la construcción del actor social / María Eugenia Alvarez Maya, editorial John Sánchez B y Fundación Social, Bogotá
- Alliu N., ni vus ni connus: la contribution des récupérateurs informels dans les pays en développement, Centre Universitaire de Formation dn Environnement, Université de Sherbrooke, Sherbrooke, Québec, Canada, 21 janvier 2012
- Aluna Consultores Limitada. (2011). *Estudio nacional de los recicladores y del reciclaje. Historia del reciclaje y los recicladores*, [Fecha de consulta: 1 de octubre de 2016] en: <http://www.cempre.org.co/Documentos/5.%20HISTORIA%20DEL%20RECICLAJE/>
- Aguilar M. (2006) Predicción de la conducta del reciclaje a partir de la teoría de la conducta planificada y desde el modelo de valor, normas, y creencias hacia el medio ambiente. PHD (Sicología socia aplicada y métodos), Universidad de Granada, [Fecha de consulta: 1 de octubre de 2014] Disponible en: <http://0-hera.ugr.es.adrastea.ugr.es/tesisugr/16135593.pdf>
- Asqueta M. (2013) Basura y reciclaje. Sobrevivir con los residuos ajenos, Facultad Ciencias de la Comunicación, Universidad Minuto de Dios (Colombia), Revista discurso y sociedad, Vol. 7(4), 643- 663
- Arciniegas, Germán (febrero de 1992). Los nombres de Santafé y Bogotá. Revista Credencial Historia 26. Bogotá: Biblioteca Virtual del Banco de la República. Consultado el 1 de mayo de 2017. [Los nombres de Santafé y Bogotá: Bogotá quiere decir República, Santafé, colonia. Resumen divulgativo] (2005).
- Amador Cabra, L. (2007). El Nuevo Marco Regulatorio Tarifario del Sector de Agua y Saneamiento Básico, Avances y Extravíos. En: Colombia Revista Contexto: Revista De Derecho Y Economía ISSN: 0123-6458 ed: Publicaciones Universidad Externado De Colombia v.23 fasc.1 p.29 - 60 ,2007
- Amador Cabra, L. (2009). Constitución de 1991, competencia y servicios públicos domiciliarios. Revista de derecho y economía, 9-43.
- Atehortúa Ríos, C. (2008). Régimen de los servicios públicos domiciliarios: en el contexto de la doctrina constitucional. Medellín: Biblioteca Jurídica Dike.
- Ayala Caldas, J. (1996). Elementos teóricos de los servicios públicos domiciliarios. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Bonilla González, R. (2004). Regulación: una década de aproximaciones. Revista de derecho y economía, 3-12.

- Castro Bernal, J. (1998). Régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. *Revista de Derecho y Economía*.
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (2006) Metodología de costos y tarifas para el servicio público domiciliario de aseo”, CRA, Bogotá D.C. agosto de 2006
- CONPES, (1994) Documento 2750 de 1994, Políticas sobre manejo de residuos sólidos.
- CONPES, (2008), Documento 3530 del 23 de junio de 2008, lineamientos y estrategias para fortalecer el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de residuos sólidos.
- CONPES (2016) Documento 3874 de 2016, Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos
- Contraloría General de la República. (2002). Servicios públicos domiciliarios: perspectivas desde la Contraloría General de la República con la participación de la ciudadanía. Contraloría General de la República.
- De León, P (1997) Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. En: De León, P., “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”. En: *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, No.1
- Días, S (2010) *Gestão de residuos sólidos, catadores, participação e cidadania- novas articulações*. Revista de WIEGO políticas urbanas, No. 18 junio de 2010, pag. 3.
- Euskadi (2011) la huella ecológica, [en línea]: [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2014] Disponible en:< https://www.euskadi.net/r49-4155/es/contenidos/boletin_revista/ihitza36/es_ihitza/adjuntos/ihitza36.pdf
- Escobar, A. (2006). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Pp. 51-111 (cap. 2). Bogotá: Editorial Norma.
- Fundación Social (1990) *Memorias del primer Encuentro Nacional de Recicladores*, Fundación Social y Asociación de Recicladores de Bogotá, Colombia, p.34
- Gallardo, L. y Castro, L. (2004) *Asociación Nacional de Recicladores: un modelo de Gestión social, ambiental y empresarial*, Fondo para la acción Ambiental, Bogotá, p.22.
- García C., Cortés G. Las organizaciones solidarias como alternativa frente a la crisis laboral, El caso de una Asociación de recicladores en Bogotá, *Divers.: Perspect. Psicol.* / ISSN: 1794-9998 / Vol. 7 / No 2 / 2011 / pp. 265-280
- Gómez, R. A. et al. (2006). Constitución Política de 1991, Una aproximación al tema: fortalezas y cambios. Pontificia Universidad Javeriana, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, y la Fundación Luis Carlos Galán.
- González, A. (2001) Costos y beneficios ambientales del reciclaje en México *Gaceta Ecológica* [en línea]: [Fecha de consulta: 1 de octubre de 2014] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53905802>>
- Gudynas, E. (2004). Una mirada histórica al desarrollo sostenible. En *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Coscordera Ediciones.
- Gudynas, E. (2011). “Desarrollo y sustentabilidad ambiental: diversidad de posturas, tensiones persistentes”, en Matarán-Ruiz, A. y López-Castellano, F. (Eds.), *La Tierra no es muda: diálogos entre el desarrollo sostenible y el postdesarrollo*, Granada, Universidad de Granada.
- Hernandez, G. (1999) El análisis de las Políticas Públicas: una disciplina incipiente en Colombia, *Revista de Estudios Sociales*, Universidad de los Andes, revista No4
- Jiménez O., Mantilla I., Jiménez A., Castro K. y INPSICON Ltda.(2013) Investigación en Psicología del Consumidor, Informe sobre la política pública de inclusión de recicladores de oficio en la cadena de reciclaje, [en línea]: [Fecha de consulta: 8 de octubre de 2014] Disponible

en:< <http://www.bogotacomovamos.org/media/uploads/documento/new/cartilla-de-informacional-de-reciclaje-ii.pdf>

Leno A., Mendoza L. y Pérez J., 2012, Recycling, analyzed from two perspectives Dimens. empres. - Vol. 10 No. 1, Enero - Junio de, págs. 93-99

Jorgenson, A.K., Austin, K. & Dick, C. (2009). Ecologically Unequal Exchange and the Resource Consumption/Environmental Degradation Paradox: A Panel Study of Less-Developed Countries, 1970-2000. *International Journal of Comparative Sociology* 50, 263-284.

Lahera, E. (2204). Política y Políticas Publicas, En Serie de políticas sociales, Santiago de Chile. CEPAL

Leff, E. (2002). Geopolítica de la Diversidad y el Desarrollo Sustentable. En C. y. (Coordinadores), *La Guerra Infinita. Hegemonía y Terror Mundial* (págs. 191 - 216). Buenos Aires: Clacso.

Leon R. y Montenegro V., (2010) El problema de las basuras en Bogotá - diseño de una idea de negocio para la creación de una empresa de reciclaje. Las empresas de reciclaje: ¿solución a la problemática de la contaminación ambiental en Bogotá? Cuadernos Latinoamericanos de Administración - Vol. VI No. 10 - Enero - Junio de 2010 - ISSN 1900-5016

Maldonado Gómez, T. (2006). La noción de servicio público a partir de la concepción del Estado Social de Derecho. *Revista Actualidad Jurídica Universidad del Norte*, 54-62.

Meadows, D., Randers, J., y Meadows, D. (1972). *The Limits to Growth*. Pp. 45-87. New York: Universe Book. Disponible en: <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>

Medina, M. (2010). "Solid Wastes, Poverty and the Environment in Developing Country Cities: Challenges and Opportunities." United Nations University, World Institute for Development Economics Research. Working Paper No. 2010/23

Meléndez N. (2014) La práctica del reciclaje. Estudio de caso de la asociación colombiana de recicladores ACOREIN, UPZ Engativá-Bogotá D.C., Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8689/1019066435-2014.pdf?sequence=1>

Micaela L., (2010) Reducir, Reutilizar y Reciclar: El problema de los residuos sólidos urbanos, Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos, Derecho Humanos y Ambiente, Argentina, [Fecha de consulta: 1 de octubre de 2014] Disponible en:<<http://geic.files.wordpress.com/2010/10/reducir-reutilizar-y-reciclar.pdf>>

Ministerio de Medio Ambiente, (1998) Lineamientos de una Política para la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental.

Moreno D., Muños L., (2007) estudio de impacto ambiental y plan de manejo ambiental de la fase 1 para la ruta de recolección selectiva y la operación del centro de reciclaje la alquería en Bogotá D.C., Universidad de la Salle.

Ocampo J. (2000) Equidad, desarrollo y ciudadanía: Una visión global. En: Equidad, desarrollo y ciudadanía. Comisión Económica para América Latina y El Caribe. CEPAL, disponible en línea en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/2686-equidad-desarrollo-y-ciudadania-version-definitiva>

Palacios Mejía, H. (2007). La Constitución y la especialización de las funciones de protección a la competencia en materia de Servicios Públicos. *Revista Contexto* N° 21, 39-56.

Procuraduría General de la Nación (2013), acta de Sala extraordinaria n.º 57, PONENTE: Dr. Juan Carlos Novoa Buendía Disponible en:

https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/portal_doc_interes/149_FALLO%20C3%9ANICA%209%20dic%202013%20GUSTAVO%20PETRO%20URREGO.pdf

Ramírez Gómez, J. (2005). Régimen Legal del Servicio Público Domiciliario de Aseo. *Revista de derecho*, 213- 239.

Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Catarata.

Rodríguez C. (2011) En busca de alternativas económicas en tiempos de globalización, el caso de las cooperativas de recicladores de basura en Colombia, *Producir para vivir: los caminos de la producción no capitalista*, ISBN, Brasil, págs. 255-285.

Rodríguez Becerra, M. (2002) *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas* / Manuel Rodríguez-Becerra, Guillermo Espinoza, David Wilk, editor.

Rodríguez, G., Gil Flores, J. y García Jiménez, E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.

Romero M. (2013), Caracterización del nuevo esquema “basura cero” transporte de reciclaje en la ciudad de Bogotá, tesis universidad Militar Nueva granada Fecha de consulta: 1 de octubre de 2014] Disponible en: <<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/10988/1/Caracterizacion%20del%20nuevo%20esquema%20basura%20cero.pdf>

Roth Deubel, André-Noël (2009). Los abordajes teóricos del análisis de políticas públicas: ¿dónde está América Latina?, En: ZORNOZA Juan; ARROYAVE Santiago; RODRÍGUEZ Norman (Comps.). *Políticas públicas en sistemas críticos: el caso latinoamericano*. Grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas Territoriales, Medellín: Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, pp.303-315

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129–168.

Sabatier, P. A. (1991). Toward better theories of the policy process. *PS: Political Science and Politics*, 24(2), 147–156.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. A., & Weible, C. M (2012). *Theories of the policy process*. (3 ed). Boulder, CO: Westview

Samson M. (2009) *Refusing to be Cast Aside: Waste Pickers Organising Around the World*, Chapter 6 *Confronting and Engaging Privatisation, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)* Cambridge, MA, USA, p. 75-83

Sepulveda L., (2011) *Evaluación económica, social y ambiental de la recuperación de residuos aprovechables con la participación del reciclador informal*. Estudio de caso: barrios Floresta y Santa Lucía de Medellín. Fecha de consulta: 1 de octubre de 2014] Disponible en: <http://www.resol.com.br/textos/EVALUACION%20FINAL%20ECONOMICA%20SOCIAL%20Y%20AMBIENTAL%20DEL%20RECICLAJE.pdf>

Soliz, M. F. (2013). Procesos psicosociales en recicladores(as) del basural a cielo abierto de Portoviejo. *Revista Latinoamericana de Psicología Social* Ignacio Martín-Baró, 2(2), pp. 91-123 http://www.rimb.cl/_rimb_html/v2n2/SOLIZ.pdf

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2015). *Evaluación Integral de Prestadores Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá S.A. E.S.P.* Dirección Técnica de

Gestión de Acueducto y Alcantarillado [Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2016] Disponible en:

<http://www.superservicios.gov.co/content/download/10819/88622/version/1/file/%282015%29+Evaluaci%C3%B3n+integral+de+prestadores+Empresa+de+Acueducto%2C+Alcantarillado+y+Aseo+de+Bogot%C3%A1+S.A.+E.S.P.pdf>

Taylor, S.J. Bogdan, R (1992).-Introducción a los métodos cualitativos en investigación. La búsqueda de los significados. Ed. Paidós, España, 1992-Pág-100 -132

Oficina Internacional del Trabajo OIT y AVINA, (2013) Políticas públicas para la inclusión de los recicladores de base al sistema de gestión de residuos municipales en Chile, OIT, Chile. [en línea]: [Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2014] Disponible en:<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/genericdocument/wcms_205403.pdf>

Olalekan, C. Lancheros, J. Ezinma, S. Nurudeen (2011) solid waste management in the cities of developing countries, Allborg University, Denmark, [en línea]: [Fecha de consulta: 14 de 14 de septiembre de 2014] Disponible en:<http://vbn.aau.dk/files/52868880/EMSS2_Semester_Project.pdf>

Oteng M., Forkuo E, (2014) The e-waste conundrum: Balancing evidence from the North and on-the-ground developing countries' realities for improved management, African Review of Economics and Finance Vol 6, No 1, South Africa

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. (mayo de 2010). Panel tratamiento de desechos caso Bogotá Colombia. (S. Arevalo, Ed.) Recuperado el 1 de octubre de 2014, de sustainabledevelopment:

http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/presentation_Serrano.pdf

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. (s.f.). Recuento histórico: De la EDIS a la UAESP. Bogotá: Alcaldía de Bogotá. Disponible en: http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/normatividad/Recuento%20historico%20de%20la%20EDIS%20a%20la%20UAESP.pdf

Van Dijk, T. (2000). El discurso como interacción social. Barcelona: Gedisa.

Van Dijk, T. (2005) Ideología y análisis del discurso. Utopía y Praxis Latinoamericana [online]. vol.10, n.29 [citado 2017-05-03], pp. 9-36. Disponible en: <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162005000200002&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1315-5216.

Valdes E., (2013) Experiencias de emprendimiento económico solidario: el caso de una asociación de recicladores en Bogotá, Cooperativismo y desarrollo 21(102,) 41-55

Viljoen M. (2014) Economic and social aspects of street waste pickers in South Africa. PHD (Economics)(unpublished):University of Johannesburg., [en línea]: [Fecha de consulta: 3 de octubre de 2014] Disponible en:<<https://ujdigispace.uj.ac.za/bitstream/handle/10210/12273/Viljoen%20J%20M%20M%20Ph%20D%20202014.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>

Noticias

Afectados por Doña Juana piden obras ambientales, 18 de octubre de 1997, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-690085>

Al alcalde pasó la responsabilidad del aseo (16 de diciembre de 1993) El Tiempo. recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-275604>

Alcaldías con planes para el aseo (27 de noviembre de 1993) El Tiempo. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-268614>

Aseo, otra vez sin licitación (6 de junio de 2002) El Tiempo. recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-1383358>

Aseo por concesión (13 de octubre de 1993) el tiempo. recuperado de:

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-241177>

Basuras: los privados blanquean a la EDIS (10 de agosto de 1992) El Tiempo recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-176405>

Bolsa verde para material reciclable (29 de mayo de 1993) El Tiempo. recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-217884>

Comienza el aseo por concesión (13 de octubre de 1994). El Tiempo. recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-234099>

Consortios se unen en la ECSA (4 de enero de 1995) El Tiempo. recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-307529>

Contratación para basuras (19 de julio de 1994) El Tiempo. recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-176743>

Consulta de aseo para que la gente no se pronuncie (24 de junio de 1999) El Tiempo. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-898697>

Doña juana seguirá vivo un año más, 27 de agosto de 1998, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-777500>

Doña juana vivirá hasta 1999 (27 de agosto de 1998) El Tiempo. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-777337>

Edis: cúmulo de irregularidades (3 de junio de 1993) El Tiempo. recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-149691>

Edis: Mejoras en el relleno sanitario, 13 de marzo de 1993) El Tiempo. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-73064>

Edis y consorcios están en la olla (22 de septiembre de 1993) El Tiempo. recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-226905>

Fijan reglas para evaluar el aseo <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-893356>

Hoy protestarán en doña juana (07 de octubre de 1997) El Tiempo. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-650193>

Inician remoción de las basuras en doña Juana, 15 de enero de 1998, El Tiempo. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-787356>

La avalancha de olores volverá a doña Juana, 28 de septiembre de 1998, El Tiempo. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-759622>

La basura no es material para desechar, 12 de octubre de 1997, El Tiempo. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-657546>

Listo el plan de emergencia para recoger basuras, 25 de noviembre de 1993, El Tiempo. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-267016>

Los vecinos de doña Juana harán hoy una protesta, 30 de septiembre de 1997, El Tiempo. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-635147>

Multan a la empresa comercial de aseo, 14 de agosto de 1996, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-469387>

Otro tropiezo en licitación (13 de junio de 2003) El Tiempo. recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-1023640>

Privatización: a las urnas (11 de mayo de 1993) El Tiempo. recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-122830>

Propondrán que la edis sea empresa de economía mixta (28 de octubre de 1993) El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-250172>

Revisarán caso de doña Juana, 28 de agosto de 1998, El Tiempo. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-782200>

Separar residuos, tarea de todos, 17 de abril de 1997, El Tiempo. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-513045>

Legislación

Acuerdo 30 de 1958, *“Por el cual se organiza la Empresa Distrital de Aseo”*

Acuerdo 75 de 1960 (diciembre 20) *“Por el cual se reorganiza la Empresa Distrital de Aseo que se llamará Empresa Distrital de Servicio Públicos; y se dictan otras disposiciones”*

Acuerdo 8 de 1991 (mayo 17) *“Mediante el cual se fijan las Políticas Generales del Plan de Desarrollo Físico, Económico y Social del Distrito Especial de Bogotá, para los años 1991-1992”.*

Acuerdo 31 de 1992. (diciembre 7). *“por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social de Obra Públicas de Santafé de Bogotá”*

Acuerdo 41 de 1993, *“por el cual se reglamenta la prestación de los servicios de recolección, barrido y disposición final de residuos sólidos, se suprime la Empresa Distrital de Servicios Públicos EDIS, y se dictan otras disposiciones.”*

Constitución Política Colombiana de 1991 artículos 49, 79, 80, 81, 95, 209, 311, 322, 333, 334, 365 y 366.

Decreto 2904 de 1975, *“Por el cual se reorganiza el Instituto Nacional de Fomento Municipal”*

Decreto 121 de 1976, *“Por el cual se revisa la Organización Administrativa del Ministerio de Salud Pública”*

Decreto 77 de 1987, *“por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios”.*

Decreto 2153 de 1992 *“por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones”*

Decreto 2152 de 1992, *“por el cual se reestructura el Ministerio de Desarrollo Económico”*

Decreto 782 de 1994, *“Por el cual se crea la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, dependiente del Despacho del Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, D.C”*

Decreto 889 de 1994, *“Por el cual se reglamenta el funcionamiento temporal de la ENTIDAD COMERCIAL DEL SERVICIO DE ASEO – ECSA”*

Decreto 1524 de 1994, *“por el cual se delegan las funciones presidenciales de señalar políticas generales de administración y control de eficiencia en los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones.”*

Decreto 548 de 1995, *“Por el cual se compilan las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se establece su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones.”*

Decreto 707 de 1995 (abril 28) *“Por el cual se reglamenta el pago de la contribución especial por concepto del servicio de regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994”.*

Decreto 605 de 1996 (marzo 27) *“Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994 en relación con la prestación del servicio público domiciliario de aseo.”*

Decreto 565 de 1996 (marzo 19) *“Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en relación con los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del orden departamental, municipal y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.”*

Decreto 2668 de 1999 (diciembre 24) *“Por el cual se reglamentan los artículos 11 en los numerales 11.1, 11.6 y 146 de la Ley 142 de 1994”.*

Decreto 398 de 2000, (marzo 4). *“Por el cual se reglamenta el inciso 3° del numeral 6.4 del artículo 6° de la Ley 142 de 1994”*

Decreto 421 de 2000 (marzo 8) *“por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, en relación con las organizaciones autorizadas para prestar los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas.”*

Decreto 1987 de 2000 (octubre 2) *“Por el cual se reglamenta el artículo 11 de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones”.*

Decreto 440 de 2001, (01 de junio) *“ Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001 - 2004 "BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado”*

Decreto 1713 DE 2002 (agosto 6) Modificado por el Decreto Nacional 838 de 2005 *“Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos”. Decreto 605 de 1996 Ministerio de Desarrollo,” Por la cual se reglamenta la ley 142 de 1994”, artículo 79 y subsiguientes.*

Decreto 398 de 2002 (marzo 4) *“Por el cual se reglamenta el inciso 3° del numeral 6.4 del artículo 6° de la Ley 142 de 1994”.*

Decreto 891 de 2002, *“Por el cual se reglamenta el artículo 9° de la Ley 632 de 2000. Esquema de prestación del servicio público domiciliario de aseo”.*

Decreto 838 de 2005, Reglamenta la Ley 142 de 1994 y la Ley 99 de 1993 para establecer los requisitos y características de ubicación de los rellenos sanitarios.

Decreto 2239 de 2009 (junio 16) *“por el cual se establece el procedimiento para adelantar las solicitudes de amparo policivo promovidas por las empresas de servicios públicos.”*

Decreto 1723 de 1987 (septiembre 4) *“Por el cual se reglamenta el Decreto Extraordinario número 77 de 1987, en cuanto a la reorganización del sector administrativo relativo al agua potable y al saneamiento básico.*

Decreto Reglamentario 2462 de 1989, Reglamenta los procedimientos sobre explotación de materiales de construcción.

Decreto 565 de 1996, *“Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en relación con los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del orden departamental, municipal y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.”*

Decreto 605 de 1996, Reglamenta la ley 142 de 1994. En cuanto al manejo, transporte y disposición final de residuos sólidos (Deroga al Decreto 2104 de 1983)

Decreto 421 de 2000, *“Por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, en relación con las organizaciones autorizadas para prestar los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas.”*

Decretos – Ley 1729 de 2002. *"Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones"*

Decreto 398 de 2002. *"Por el cual se reglamenta el inciso 3° del numeral 6.4 del artículo 6° de la Ley 142 de 1994"*

Decreto 1140 de 2003, *"Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1713 de 2002, en relación con el tema de las unidades de almacenamiento, y se dictan otras disposiciones"*

Decreto 1505 de 2003, *"Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1713 de 2002, en relación con los planes de gestión integral de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones"*

Decreto 838 de 2005, *"por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones"*

Decreto 19 de 2012, *"Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública"*.

Decreto 2981 de 2013, *"Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo"*

Ley 09 de 1979, *"Medidas sanitarias sobre manejo de residuos sólidos"*, artículos 22 al 35.

Ley 99 de 1993, *"por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones."*

Ley 136 de 1994, *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*

Ley 152 de 1994, *"Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo"*

Ley 142 de 1994, *"Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos y se dictan otras disposiciones"*

Ley 388 de 1997, *"Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones."*

Ley 430 de 1998, *"Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental referentes a los desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones."*

Ley 511 de 1999 (agosto 4), *"Por la cual se establece el Día Nacional del Reciclador y del Reciclaje."*

Ley 632 de 2000 (diciembre 29), *"por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996."*

Ley 689 de 2001 (agosto 28) *"por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994"*.

Ley 790 de 2002 (diciembre 27), *"Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República"*.

Ley 820 de 2003 *"por el cual se expide el régimen de arriendo de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones"*

Ley 1259 de 2008, *"Por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones"*

Ley 1340 de 2009, *"Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia"*

Ley 1450 de 2011, *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014"*, artículo 222 parágrafo 2 y artículo 251.

Ley 1444 de 2011, *“por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras disposiciones”*

Política Nacional de producción más limpia del Ministerio de Medio Ambiente, 1997

Política para la Gestión Integral de Residuos, Ministerio del Medio Ambiente, 1997

Resolución 822 de 1998, RAS 1998 Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico

Resolución 1096 de 2000, RAS 2000 Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico

Resolución CRA 03 de 1995, *“por la cual se establecen reglas para estimular la concurrencia de oferentes,*

en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo”

Resolución CRA 11 de 1996, *“por la cual se establecen reglas sobre el contrato de concesión en los que se incluye el otorgamiento de las áreas de servicio exclusivo para la prestación del servicio público domiciliario de aseo”*

Resolución CRA 136 de 2000, *“Por la cual se dictan medidas tendientes a la promoción de competencia, se fijan procedimientos y condiciones en materia de selección de contratistas y se ejercen otras competencias en materia contractual en el sector de agua potable y saneamiento básico”*

Resolución CRA 151 de 2001, *“Regulación integral de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo”.*

Resolución CRA 153 de 2001, *“Por la cual se adiciona a la Resolución CRA N° 151 de 2001, en relación con el establecimiento del plazo, las condiciones y celeridad para que las entidades prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo alcancen los límites establecidos en la Ley 142 de 1994 de conformidad con lo dispuesto en la Ley 632 de 2000.”*

Resolución CRA 235 de 2002 *“Por la cual se decide la solicitud de verificación de motivos que permitan la inclusión de cláusulas de área de servicio exclusivo en los contratos que suscriba el Distrito Capital para conceder el servicio de aseo”*

Resolución CRA 233 de 2002, *“Por la cual se establece una opción tarifaria para multiusuario del servicio de aseo, se señala la manera de efectuar el cobro del servicio ordinario de aseo para inmuebles desocupados y se define la forma de acreditar la desocupación de un inmueble”*

Resolución CRA 236 de 2002, *“por la cual se establece la metodología para la realización de aforos a multiusuarios y se modifica la Resolución 233 de 2002.”*

Resolución CRA 242 de 2003, *“por la cual se modifica la Resolución CRA 151 de 2001, en relación con el régimen contractual de las personas prestadoras*

Resolución CRA 247 de 2003, “Por la cual se modifica el artículo 4o de la Resolución 233 de 2002, en relación con los requisitos que el usuario agrupado debe cumplir para acceder a la opción tarifaria de multiusuario”, de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo y la concurrencia de oferentes.”

Resolución CRA 351 de 2005, *“por la cual se establecen los regímenes de regulación tarifaria a los que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo y la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio de aseo de residuos ordinarios y se dictan otras disposiciones.”*

Resolución CRA 352 de 2005, (diciembre 20), *“por la cual se definen los parámetros para la estimación del consumo en el marco de la prestación del servicio público domiciliario de aseo y se dictan otras disposiciones”*

Resolución CRA 376 de 2006, “Por la cual se modifica el modelo de condiciones uniformes del contrato para la prestación del servicio público domiciliario de aseo, contenido en el Anexo 9 de la Resolución CRA 151 de 2001 y se dictan otras disposiciones sobre el particular.”

Resolución CRA 413 de 2006 “por la cual se señalan criterios generales, de acuerdo con la ley, sobre abuso de posición dominante en los contratos de servicios públicos, y sobre la protección de los derechos de los usuarios, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.”

Resolución CRA 720 de 2015 “Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones”

Resolución MAVDT 1045 de 2003, "Por la cual se adopta la metodología para la elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, y se toman otras determinaciones".

Jurisprudencia

Corte Constitucional, Auto 275 de 2011

Corte Constitucional, Sentencia C 793 de 2009

Corte Constitucional, Sentencia T 291 de 2009

Corte Constitucional, Sentencia T 411 de 2009

Corte Constitucional, Sentencia T 387 de 2012