

Señores

**COMISION DE REGULACION DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO**

Ciudad.-

Señora Beatriz Elena Uribe Botero

**Presidenta de la Comisión de Regulación**

**Ministra del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**

Señora Erica Johanna Ortiz Moreno

**Directora ejecutiva de la Comisión de Regulación (E)**

Señora Silvia Juliana Yepes Serrano

**Experta Comisionada**

Señora Ángela Patricia Rojas Combariza

**Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios (E)**

Señor Hernando José Gomez Restrepo

**Director del Departamento Nacional de Planeación – DNP**

Señor Mauricio Santamaria Salamanca

**Ministro de la Protección Social**

Respetadas Señoras y Señores miembros de la Comisión de Regulación,

Adriana Ruiz-Restrepo, identificada con la cédula de ciudadanía número 66.836.163 de Cali, actuando en mi condición de colombiana, usuaria del Servicio Público de Aseo de la ciudad de Bogotá, y administrada interesada en que el nuevo servicio público de aseo de la ciudad sea eficiente tanto en (a) su dimensión operativa, como en (b) su nueva dimensión social de inclusión de los recicladores de

oficio, me permito respetuosamente -y en uso de mi derecho constitucional a formular peticiones respetuosas a las autoridades colombianas- solicitar respuesta a mis preguntas *sobre la nueva concepción y diseño del que será -según la actual Licitación de Recolección, Barrido y Limpieza- el esquema de prestación del servicio público de aseo de Bogotá*; sistema de aseo del que depende el ambiente sano y la salubridad pública de la ciudad y sus ocho millones de habitantes por los próximos ocho años.

Agradezco de antemano su respuesta de fondo y oportuna a estas inquietudes que me servirán a mí, y seguramente a muchos interesados más, *a entender, con absoluta claridad y certeza, el diseño del Sistema de Aseo y el circuito de toma de decisiones públicas con el que se decidió el futuro servicio público de aseo de Bogotá*; que, además, por tratarse de la capital de Colombia inspirará modelos y decisiones de aseo en el resto del país.

Este derecho de petición relativo a información sobre (i) el diseño del sistema integral de aseo para usuarios residenciales, y (ii) el proceso de toma de decisiones públicas al respecto, es consecuencia de que, hasta el momento, los ciudadanos y los interesados en la licitación no tenemos certidumbre sobre las razones para el nuevo re-diseño o cambios de fondo en el servicio público de aseo entendido como un sistema integral orientado a la satisfacción de necesidades básicas.

Tampoco ha sido posible saber quiénes -y con base en qué sustento jurídico, técnico, ambiental y social debidamente estudiado y, además, verificado- tomaron la decisión de autorizar una Pseudo-Exclusividad en el aseo esencial y domiciliario. En la licitación en curso y a marcha acelerada, la noción y alcance de la *Exclusividad*, que justo le permite a la entidad territorial *asegurar* el servicio de recolección de residuos sólidos residenciales<sup>1</sup> a todos los habitantes por igual, está completamente desnaturalizada.

La razón por la que en este documento solicito información sobre las razones, y además sobre el circuito de funcionarios responsables de la toma de decisión final (CRA o UAESP) es porque, sin tal precisión, se dificulta el ejercicio oportuno y efectivo de mi derecho a participar efectivamente,

---

<sup>1</sup> “Artículo 9, Ley 632 de 2000.- **Esquemas de Prestación del Servicio Público Domiciliario de aseo.** Para la prestación de las actividades de recolección y transporte de los **residuos ordinarios de grandes generadores**, así como las de reciclaje, tratamiento, aprovechamiento, disposición final de los residuos y operación comercial, **los municipios y distritos**, responsables de asegurar su prestación, **podrán aplicar el esquema de la libre competencia y concurrencia de prestadores del servicio**, en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

Para las actividades de **recolección**, transferencia y transporte de **residuos generados por usuarios residenciales** y pequeños productores, residuos patógenos y peligrosos, y para la limpieza integral de vías, áreas y elementos que componen el amoblamiento urbano público, **los municipios y distritos deberán asegurar la prestación del servicio**, para lo cual podrán asignar áreas de servicio exclusivo, mediante la celebración de contratos de concesión, previa la realización de licitación pública, procedimiento con el cual se garantizará **la competencia.**”

tanto en la posibilidad de incidir o participar en la toma de decisiones públicas de aseo, como la posibilidad misma de controvertir las decisiones adoptadas y la defensa de mis derechos como ciudadana, usuaria e interesada en la Licitación de Aseo de Bogotá.

Cabe anotar que la razón por la que formulo estas inquietudes, ahora, y no antes, es porque, a decir verdad tenía entendido que la CRA solamente era responsable de verificar las condiciones para autorizar la creación de *Areas de Servicio Exclusivo*, y era la entidad territorial, para el caso la Alcaldía de Bogotá – UAESP, la que, con base en las Zonas o Areas de Servicio Exclusivo aprobadas, estructuraba tanto el sistema *integral* de aseo para la ciudad, como el esquema de prestación del servicio público municipal de aseo en general. Sin embargo, resulta que, de acuerdo a las respuestas dadas por la UAESP a las observaciones que formulé al Proyecto de Pliego de Condiciones de la LP 001 / UAESP o Pre-Pliego, la decisión de cambio de la *noción y alcance de la Exclusividad* en materia de prestación de aseo, parece no ser una decisión tomada en sede distrital, sino en sede nacional. Esto quiere decir que, la decisión que cambia la forma en que se me prestará el aseo residencial parece no ser responsabilidad del Ejecutivo Local (Señor Alcalde Moreno o actual Alcaldesa encargada Señora Lopez Obregón y su Directora de la UAESP Señora Martinez) sino de la Comisión de Regulación de Saneamiento Básico (y agua potable), es decir, una decisión de nivel ministerial y de Expertos Comisionados por el Ejecutivo Nacional.

Si bien ya he reiterado las observaciones que no me fueron contestadas de fondo por la UAESP en la Etapa de Observaciones al Pliego Definitivo, quiero, en todo caso, y con el mayor respeto y consideración, solicitarles –en tanto representantes del Ejecutivo Nacional, Comisión Reguladora, y sobre todo, entidad a la que la UAESP me remitió- una respuesta directa y de fondo a mis inquietudes, y sin perjuicio de la respuesta que en esta semana dé la Alcaldía de Bogotá/UAESP.

Para su mayor información y conocimiento, adjunto a este derecho de petición encontraran las observaciones y respuestas remisorias de la UAESP a decisiones adoptadas por la CRA, así como el texto integral de mis observaciones originales a la UAESP en la etapa de Prepliegos.

Considerando el posible impacto negativo que, tanto sobre derechos colectivos como individuales, tendrá el nuevo diseño o concepción del servicio público de seguir en firme, y que el Señor Presidente de la Republica es, en virtud del artículo 189 numeral 22 de la Constitución Política, el responsable de la inspección y vigilancia de los servicios públicos en el país, solicito muy respetuosamente a la CRA que copia de su respuesta a mi derecho de petición le sea extendido al Señor Presidente de la Republica Juan Manuel Santos, para dar así alcance a la copia de este derecho de petición que para su información y consideración, también extenderá. La preocupación por el frágil diseño de redes y del sistema de aseo integral repercutirá, sin duda, en una inadecuada prestación del servicio público que el Señor Presidente y su Superintendente deberán inspeccionar y vigilar. Un diseño que además de conllevar una grave afectación del saneamiento básico de casi ocho millones de personas en la capital tendrá un impacto desproporcionado sobre la población de escasos recursos, y –además- sobre el

mínimo vital y horizonte de desarrollo incluyente de los recicladores de oficio, derechos ya protegidos y afirmados por la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia.

A continuación mis consideraciones e inquietudes puntuales:

**A.** Entiendo que el legislador Colombiano ha previsto que la CRA autorice, de forma excepcional, la creación de *Zonas o Areas de Servicio Exclusivo* para la prestación del servicio público de Aseo<sup>2</sup>.

En general, delimitar y otorgar *un área o zona* específica de trabajo con exclusividad a un operador privado delegado/concesionario por el Estado es un mecanismo que atrae al mercado privado y grandes operadores. En efecto, con *tiempo y espacio definidos* -para el caso de Bogotá, 8 años y 6 Areas de la ciudad- el licitante privado, tendrá certeza y podrá calcular, cómo, dentro de ese periodo de tiempo y al interior de ese espacio específicamente asignado, podría operar no solo hasta recuperar su inversión sino para también generar retorno o ganancias por su trabajo. Por la certidumbre que subyace a la noción de exclusividad, es que, por ejemplo, los contratos de concesión minera (Areas hasta de 5000 o 10000 hectáreas demarcadas por coordenadas de polígono de exploración y explotación) se entregan con exclusividad. Igual ocurre con canales de televisión o frecuencias de radio para el uso exclusivo de espacio electromagnético, entre muchos ejemplos más.

La exclusividad, además de servirle, *a los empresarios privados*, para dimensionar su trabajo, responsabilidad, riesgo y poder proyectar costos de inversión y retorno, es un factor importante también para *el Estado*. Al tener zonas operadas en exclusividad el Estado/Municipio puede tener también certeza sobre quién es el actor delegatario/concesionario a quien le entregó la prestación de un servicio que es de su responsabilidad y, en consecuencia, mantener el control, la inspección y vigilancia sobre la calidad del servicio prestado. Esto permite al Estado velar porque el fin de interés general propio al saneamiento básico, prevalezca sobre el de maximización del lucro, fin propio y legítimo, de la economía de capital y empresas privadas.

Así mismo, la contratación con exclusividad, le permite a los *ciudadanos usuarios y a la comunidad en general*, identificar con mayor facilidad al prestador del servicio público concesionado tanto para reclamaciones individuales de servicio como para ejercer control sobre el sistema integral de aseo municipal o distrital y demandar rendición de cuentas tanto al privado –concesionario que opera en su zona o Area, como al Estado – concesionador. Basta imaginar el desorden e impacto negativo que habría sobre la calidad y la dificultad de control que habría, si, por ejemplo, la contratación para explotación minera se diera sin exclusividad sino en libre competencia.

---

<sup>2</sup> Inciso segundo, Artículo 9, Ley 632 de 2000. “ (...) Para las actividades de **recolección**, transferencia y transporte de **residuos generados por usuarios residenciales** y pequeños productores, residuos patógenos y peligrosos, y para la limpieza integral de vías, áreas y elementos que componen el amoblamiento urbano público, los municipios y distritos **deberán asegurar la prestación del servicio, para lo cual podrán asignar áreas de servicio exclusivo**, mediante la celebración de contratos de concesión, previa la realización de licitación pública, procedimiento con el cual se garantizará la competencia

Ahora bien, si la exclusividad es importante para operar en forma ordenada y cierta el servicio público de televisión y radio o la extracción de minerales de propiedad del Estado, con mayor razón, la exclusividad facilita tanto la operación como el control de aquellos servicios públicos que son, además, esenciales. Es decir, aquellos servicios del Estado de los que depende la satisfacción de necesidades humanas básicas.

Sin necesidad de invocar las normas jurídicas que así lo establecen, la importancia de los Servicios Públicos Domiciliarios para toda la población, es evidente: cualquier colombiano, en cualquier circunstancia socioeconómica, y en cualquier lugar del país, necesita acceso continuo, permanente y eficiente a energía para cocinar alimentos, agua potable para vivir y también para cocinar alimentos, y acueducto y rutas recolectoras que se lleven, por tuberías o en carros los residuos líquidos y los residuos sólidos lejos de su residencia y lugar de trabajo. El Servicio Público se implementa pues en terreno a través del *diseño*, construcción y operación de redes físicas o humanas (red eléctrica/acueducto/alcantarillado/ruta recolectora) que conecta al punto de generación o eliminación, con un punto terminal en el domicilio de cada uno de los habitantes del municipio o distrito. Así, mediante redes diseñadas para funcionar con continuidad y eficiencia se conectan en Colombia y el mundo, la represa con el grifo de la casa, la electrificadora con los interruptores, tomas y bombillos de la casa, la planta de tratamiento con los desagües de la casa, y el relleno sanitario y la planta de aprovechamiento<sup>3</sup> con la (o idealmente las) canecas de basura de la casa.

Concretamente y respecto del servicio público esencial y domiciliario de aseo, a la luz de la Constitución, esto le implica al Estado/Municipio, *asegurar*, directamente o por interpuesto operador contratado, la recolección de *todos* los residuos sólidos residenciales y transportar, *todo* el contenido de la (o las canecas) de basura (residuos orgánicos e inorgánicos) a sitios de eliminación. Esto implica, por ejemplo, recoger y llevarse todos los residuos de arroz, lechuga, cascaras de fruta, vasos de icopor, tarrito de yogurt, los pañales, cajas, bolsas, paqueticos y botellas, entre otros, lejos de la residencia y hasta un sitio de eliminación. A unos, los orgánicos, deberá dárseles una disposición final adecuada en el relleno sanitario y a los otros un aprovechamiento eficiente<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Decreto 1713 de 2002, Artículo 1.- **Calidad del Servicio De Aseo.** Se entiende por calidad del servicio público domiciliario de aseo, la prestación con **continuidad, frecuencia y eficiencia a toda la población** de conformidad con lo establecido en este decreto; con un debido programa de atención de fallas y emergencias, una atención al usuario completa, precisa y oportuna; un **eficiente aprovechamiento y una adecuada disposición** de los **residuos sólidos**; de tal forma que se garantice la salud pública y la preservación del medio ambiente, manteniendo limpias las zonas atendidas.

<sup>4</sup> Decreto 1713 de 2002, Artículo 1.- **Aprovechamiento en el Marco del Servicio Público Domiciliario De Aseo.** Es el conjunto de **actividades dirigidas a efectuar** la recolección, transporte y separación, cuando a ello haya lugar, de **residuos sólidos que serán sometidos a procesos de reutilización, reciclaje o incineración** con fines de generación de energía, **compostaje, lombricultura o cualquier otra modalidad que conlleve beneficios** sanitarios, ambientales, sociales y/o económicos en el marco de la Gestión Integral de los Residuos Sólidos.

Naturalmente dependiendo del consumo de las familias, que está relacionado directamente con la capacidad económica de las mismas, se generan residuos sólidos en la fuente en diferente cantidad y calidad. En unas familias, barrios y estratos se podrán encontrar en las canecas de basura, comida, cajas de rosas, empaques plásticos, cartón de pizza a domicilio, papel revista, ropa y juguetes viejos, y en otras, algunos pocos restos de comida, bolsas de paqueticos, vasos de icopor de tinto, botellas, y periódico, por ejemplo. No obstante las diferencias de capacidad económica entre unos y otros, el Estado está, directa o indirectamente, obligado por la Constitución a (i) recoger la caneca de basura para llevársela lejos de las residencias familiares y a (b) deshacerse de todos los residuos sin dañar el medio ambiente. El valor que el Estado protege a través del servicio público de aseo domiciliario, es la salubridad pública y el medio ambiente sano; el saneamiento básico de *toda* la población.

Por lo esencial del servicio, y lo exigente que resulta en logística de redes que den cobertura a *todos* los habitantes en forma eficiente y continua y conectando con permanencia sus canecas de basuras con los sitios de Disposición Final o Plata de Aprovechamiento<sup>5</sup>, sin distingo de condición socioeconómica, es que, justamente, el legislador colombiano permitió la creación de Areas o Zonas de Servicio Exclusivo<sup>6</sup>.

Sin perjuicio de la libre competencia, pero sí limitando la libre concurrencia, el legislador ha autorizado a las entidades territoriales, a delimitar espacios de ciudad, en las que un operador con exclusividad puede, luego de haber competido por ello, asumir y responsabilizarse por la operación de la red de aseo a través de macro rutas y micro rutas que recorrerán sus vehículos de recolección. Entiendo que la exclusividad se justifica porque, de lo contrario, en una libre concurrencia total, el servicio público de aseo, del que el Estado/Municipio es responsable, puede no operar de manera continua y eficiente dado que, las fuerzas del mercado, harán que se concentre la operación justamente en las familias, barrios y estratos en donde hay mayor capacidad de pago o calidad/cantidad de residuos o bien los costos de operación del servicio resulten menores. Es decir, en libre concurrencia y por la lógica de maximización del lucro entre competidores privados, al saneamiento básico se le puede terminar abordando y tratando más como nicho de negocio que como una responsabilidad de bien común. Lo que desafortunadamente arriesgaría pues la prestación de un servicio de aseo esencial a las familias, barrios y estratos con menor capacidad de pago o calidad/cantidad de residuos o mayores costos de operación.

---

<sup>5</sup> Ver Título I, Capítulo VII del Decreto 1713 de 2002 sobre el sistema de aprovechamiento, creado pero aun no implementado, en Colombia.

<sup>6</sup> Ley 142 de 1994, Artículo 40 "**Áreas de Servicio Exclusivo.- Por motivos de interés social** y con el propósito de que la cobertura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, **saneamiento ambiental**, distribución domiciliaria de gas combustible por red y distribución domiciliaria de energía eléctrica, **se pueda extender a las personas de menores ingresos**, la entidad o entidades territoriales componentes, podrán establecer mediante invitación pública, **áreas de servicio exclusivas**, en las cuales podrá acordarse que ninguna otra empresa de servicios públicos pueda ofrecer los mismos servicios en la misma área durante un tiempo determinado. Los contratos que se suscriban **deberán en todo caso precisar el espacio geográfico** en el cual se prestará el servicio, los niveles de calidad que debe asegurar el contratista y las obligaciones del mismo respecto del servicio. También podrán pactarse nuevos aportes públicos para extender el servicio."

En libre competencia total, es decir tanto con libertad de entrada como de concurrencia, habría menos orden, claridad y certeza sobre el funcionamiento del sistema *integral* de aseo de la ciudad para el Estado, y una menor capacidad individual de control y reclamo del usuario.

En este punto cabe insistir sobre la importante obligación del Estado de velar porque no solo (a) se recojan *todos* los residuos sólidos residenciales con continuidad y eficiencia a *toda* la población, sino que (b) los residuos inorgánicos se aprovechen eficientemente y los que al final resulten del todo inaprovechables, en todo caso, sean dispuestos adecuadamente. Esto es, de forma razonable, en red *prevista*, cierta y controlada (no de fuerzas libres del mercado) para así prevenir impactos negativos que afecten la salubridad pública y el medio ambiente.

Naturalmente la CRA conoce perfectamente este tema pues es la entidad que regula el saneamiento básico, y en varias ocasiones -como la de la actual Licitación Pública 001- ha estudiado este fenómeno de concentración del servicio en unos usuarios y abandono o relegación del servicio en otros. Justamente, buscando evitar que ocurra este fenómeno conocido como “descreme de mercado” ha verificado y autorizado, a la entidad territorial, a que estructure y opere el Servicio Público Domiciliario de Aseo por Zonas o Areas de Servicio Exclusivo en donde se obliga al concesionario a atender a toda la población, sin importar el estrato, que quede comprendida en la zona o área adjudicada.

Para el caso de la licitación 001 en curso, en la Resolución 541/ 11 de la CRA, consta que la UAESP solicitó a la CRA la *“verificación de los motivos que permiten la inclusión de cláusulas que otorguen Area de Servicio Exclusivo para prestación del Servicio Público de aseo en Bogotá DC”*.

En dicha resolución, página 7, la UAESP explica a la CRA que los estratos 1, 2 y 3 representan cerca del 86% de usuarios residenciales y que el número de habitantes por localidad se concentra en estrato bajo, y que el crecimiento de número de suscriptores se concentrará, también, en aquellas zonas de estrato bajo. Por ello explicó la UAESP a la CRA que es necesario implementar el esquema de exclusividad porque *“evitaría el fenómeno conocido como “descreme del mercado” según el cual las empresas que entrarán al mercado se concentrarían en atender los “(...) estratos 5 y 6 disminuyendo o dejando sin servicio a ciertas zonas de los estratos 1,2 y 3”* lo que terminaría afectando a los *“habitantes de menores ingresos por ser estos los que no poseen ningún atractivo para serles prestado el servicio en condiciones de calidad y continuidad debidas”*. A lo largo del documento se explica, entre otras razones –relativas a logística y optimización de rutas- que es necesario autorizar la exclusividad para alcanzar economías y eficiencias de la operación del servicio de aseo en Bogotá.

Imagino que la CRA luego de estudiar y analizar lo motivos argüidos y pasar, además, a verificarlos, procedió a autorizar a la Alcaldía de Bogotá / UAESP a estructurar la Licitación que determina el Servicio Público de aseo de la Capital bajo un esquema de Areas de Servicio Exclusivo y no en libre

competencia por concurrencia. Entiendo que de igual forma y por las mismas razones se autorizaron las ASES en el 2002 y se estructuró la pasada licitación de aseo del 2003.

De esta forma entiendo que la CRA reiteró la necesidad de que el aseo se preste con libertad de entrada a competir por 6 zonas o áreas de la ciudad, que una vez ganadas y adjudicadas, los concesionarios las operaran con exclusividad, prestando el servicio a absolutamente todas las familias/ barrios/usuarios que se comprendan en su zona o Area de Servicio Exclusivo.

Un esquema adoptado para garantizar las necesidades básicas de saneamiento de todos los bogotanos sin distinción alguna; una clara materialización del Estado Social de Derecho Colombiano en materia de política pública de aseo para Bogotá.

En este orden de ideas, entiendo pues, que la verificación y autorización que la CRA da a la entidad territorial, el Distrito, para la creación de Areas de Servicio Exclusivo -como su nombre lo indica-, se refiere a un AREA de la ciudad. Esto significa pues que, la noción de exclusividad, y por tanto su alcance, es de naturaleza geográfica pues se predica de zonas de la ciudad. No obstante lo anterior, los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública de Aseo para Recolección, Barrido y Limpieza (LP001) con la cual se estructura el sistema integral de aseo de la ciudad, reflejan en la práctica una noción de exclusividad completamente diferente la del legislador, interpretación que la UAESP en respuesta mis observaciones confirma<sup>7</sup> pero refiriendo la responsabilidad de lo decidido a la CRA.

En efecto, y de acuerdo a lo establecido en los Pliegos, ya no habrá más **Areas** de Servicio Exclusivo, sino **Residuos** de Servicio Exclusivo. Es decir, la exclusividad ya no implica una consideración geográfica sino de tipo de residuo: un tipo de residuos de las canecas de basura residenciales – *los orgánicos*- se recogerá efectivamente con exclusividad de operador a lo largo de la red que crean sus macro y micro rutas, y transportará en red cierta y que permite trazabilidad a un puntos cierto de disposición final (Relleno Doña Juana), y otro tipo de residuo -los inorgánicos- que justo son los recuperables, o potencialmente reciclables y con valor económico, se dejan a las fuerzas del mercado, a la libre concurrencia de múltiples actores<sup>8</sup> que los recogerán cuando quieran y puedan y los llevaran a algún

---

<sup>7</sup> Ver en las Respuestas de la UAESP o el Anexo 4 que se puede acceder a <http://scr.bi/mLgash> ver las observaciones originales a Pre-Pliegos en el Anexo 3 o <http://scr.bi/jst7Ht> para mis observaciones 7,8 ,9; Anexo 2 o <http://scr.bi/js8r1d> para mis observaciones 4,5 y 6 y el Anexo 1 o <http://scr.bi/jx4ZMm> para las Observaciones 1,2 y 3.

También se puede constatar en las Respuestas dadas por la UAESP, referidas en mis nuevas Observaciones 1,2 y 3 a los Pliegos Definitivos en el Anexo 5 o accediendo a <http://scr.bi/kVH4qs>

<sup>8</sup> En libre competencia estarán pues múltiples actores como los vigilantes, los administradores, la industria directamente, las ONGs de verdad y las que son antenas de la industria, microempresas, comunidades organizadas y los grandes bodegueros de capital, prestantes familias inversionistas y los recicladores en pobreza, tradicionales y de oficio, que cada vez tienen mas y mas competencia en este mercado, abierto y salvaje, que es el aseo de residuos reciclables, y a pesar de la jurisprudencia reiterada de la Corte y el precedente de Cali en el que la propia SSSPD/EMSIRVA intervenida aceptó entregar con exclusividad el reciclaje a los recicladores. (Ver ejemplo en de inclusión real en <http://scr.bi/itfOVR> y las cláusulas 1.4.3. y 30 del Pliego, entre otras cláusulas, en <http://scr.bi/ie11Sf>)



sitio o sitios que los Pliegos aun no dice cuales son ni dónde están. Y sin que se pueda determinar qué personas o empresas, los aprovecharán eficientemente, ineficientemente, o no los aprovechen en lo absoluto. Sin que sea posible saber tampoco qué pasará cuando los potencialmente aprovechables no logren una valorización comercial, o el mercado no los pague bien. Tampoco es posible saber cómo el Estado evitará que terminen enterrados o flotando en cualquier humedal. Por supuesto no hay claridad en la inspección y vigilancia al respecto. Además, el Estado, nuevamente está dejando por fuera de la *formalidad real y efectiva*, en medio de las fuerzas del mercado, a los recicladores de oficio y en pobreza.

Así las cosas, no logro entender, ni encontrar fundamento normativo para esta decisión que desnaturaliza el concepto y alcance de la Exclusividad por *Area Geográfica*, y la reduce a una *Exclusividad por Tipo de Residuo Residencial*. Tampoco he podido saber aun, en dónde, en qué nivel, local o nacional, se tomó, ni cuándo.

Con base en los Pliegos Definitivos, en Bogotá habrá, y por decisión o autorización de la CRA, un sistema, una red de servicio público que con 6 operadores determinados, regulados y supervisados, que recogerán en cada área de exclusividad adjudicada, los residuos residenciales orgánicos (lechuga/arroz). Los residuos residenciales inorgánicos (vaso de icopor/bolsa plástica/ botella de vidrio/ latas de metal) que constituyen material potencialmente reciclable, con valor económico y de gran atractivo comercial e industrial, en cambio no tiene red prevista y cierta de servicio público. Sin exclusividad, la mayoría de los residuos sólidos residenciales quedaran presentados en las aceras de Bogotá y sujetos a libre concurrencia entre multiplicidad de actores. Naturalmente en este sistema tendrán ventaja aquellos actores de gran capital y mayor influencia.

No deja de llamar la atención que justo ahora que en las canecas de basura se puede encontrar materia prima secundaria, ya no haya en el Estado una imperiosa necesidad de operar con exclusividad la totalidad del servicio de aseo. Pareciera que ahora prevalece la concepción del residuo como mercancía comercial que como objeto de saneamiento ambiental. Sin duda la operación concurrencial del aseo dificulta el servicio público y facilita la creación y expansión de un nicho de actividad industrial y comercial. Esto entiendo es contrario, no solo al espíritu del legislador, sino también al espíritu del constituyente colombiano.

Ahora y desde la perspectiva de usuario, es claro que, en virtud de lo dispuesto por los Pliegos Definitivos, los bogotanos sabrán que se les va a recoger con seguridad, continuidad, permanencia y eficiencia, los residuos de comida y los demás, los que tardan cientos de años en deshacerse, suelen verse flotando en mares, ríos y humedales, las bolsas, los tarritos, las cajas, las botellas, quedan a la espera de que las fuerzas del mercado se ocupen de su recolección y eliminación. Sin lugar a dudas, habrá intensa competencia, casi rapiña, por el material potencialmente reciclable de Estratos 5 y 6 y apenas si habrá interesados en “viajar” a Estratos 0 y 1.

Dada la trascendencia que este cambio tiene en el sistema, y el alto riesgo de impacto negativo sobre el medio ambiente, el saneamiento básico los usuarios, la capacidad de los futuros concesionarios, y, una vez más, el mínimo vital de los recicladores, que pasaron de estar antes en libre competencia informal a estar ahora en una *impuesta y formalizada libre competencia*, quisiera entender las razones de este cambio y las formas previstas para mitigar el posible, sino seguro, impacto negativo sobre derechos colectivos y derechos humanos individuales y fundamentales. En consecuencia, de lo anterior, comedidamente y con el mayor respeto, solicito se me resuelvan de manera oportuna, de fondo y con congruencia respecto de lo preguntado, las siguientes preguntas:

**1)** Cuál es el fundamento jurídico y las razones técnicas, económicas, sociales y ambientales que justifican que la CRA haya cambiado o autorizado cambiar la noción de **Area** de Servicio Exclusivo por una de **Residuo Domiciliario** de Servicio Exclusivo?

**2)** En qué fecha, en qué documento y en qué páginas consta que la UAESP, clara y explícitamente solicitó a la CRA, autorización en este sentido? Es decir, autorización para que la exclusividad que solicitaba no se predicara ya, respecto de una zona o área de la ciudad, sino respecto de un tipo de residuo sólido residencial?

Dada la trascendencia de este cambio y los riesgos de impacto en terreno y sobre la satisfacción de las necesidades básicas de más de siete millones de ciudadanos, además del riesgo desproporcionado de afectar la población en pobreza de la ciudad, agradezco también referirme a las páginas que -en los documentos allegados por la UAESP- (i) justifican técnica, económica, jurídica y socialmente, su (ii) clara, expresa y motivada solicitud de cambio de Area de Servicio Exclusivo por Residuo Domiciliario de Servicio Exclusivo.

Agradezco de antemano se me informe cómo puedo acceder a los documentos públicos que ustedes refieran en su respuesta. Y aprovecho para anotar que estos documentos no tienen reserva alguna ya, porque debieron preceder y sustentar -en tanto son de planeación y diseño del sistema- la estructuración de una licitación ya abierta ni tienen información que pueda afectar la competencia en concurso entre privados.

**3)** En qué fecha, en qué documento y en qué páginas consta que la CRA, clara y explícitamente autorizó a la UAESP, a que, la exclusividad solicitada, no se predique, en adelante, de una zona o área de la ciudad, sino de un tipo de residuo domiciliario de los bogotanos?

Dada la trascendencia e impacto de este cambio en la satisfacción de las necesidades básicas de más de siete millones de ciudadanos por los próximos 8 años, y el riesgo desproporcionado de afectación sobre la población en pobreza de la ciudad, agradezco también referirme a las páginas en las que, en la Resolución 541 de 2011 o documentos preparatorios, la CRA explícitamente acepta y verifica de modo técnico, económico, jurídico y social el cambio de la noción de *Area* de Servicio Exclusivo por *Residuo Domiciliario* de Servicio Exclusivo.

d) Entiendo que la complejidad de un tema público, no excluye a la ciudadanía de participar efectivamente en la toma de decisiones que la afectan. Considerando que la decisión no fue de la UAESP como esta entidad lo afirma, y por tanto mi participación ciudadana mediante observaciones a Pre Pliegos, no pudo ser efectiva sino que recibí respuestas remisorias a la CRA. Solicito que se me informe entonces; ¿cuáles fueron los espacios de participación ciudadana que dio la CRA y, cómo fue que informó y convocó a la comunidad a participar en la toma de su decisión?

**4)** Ahora bien, y dado el caso en que la CRA efectivamente haya analizado, verificado y autorizado el cambio en la noción de exclusividad en la prestación del servicio de aseo para la ciudad de Bogotá, de Area a Tipo de Residuo de Servicio exclusivo; favor explicar, a la luz del principio de razonabilidad y de economía en la Administración Pública; ¿ Por qué se justificaría tener que convocar a una licitación de semejante magnitud, cuando, en últimas, y bajada a análisis de terreno, esta licitación solo serviría para recoger el 10% de los residuos de las canecas de basura de los bogotanos. Entiendo que 10% es la cantidad aproximada de residuos orgánicos (lechuga, arroz, cascaras) en una caneca de basura típica residencial, y que un 90% son inorgánicos (cajas de cartón, periódico, botellas, tarros, empaques).

Reformulando, si se aspira, según la CRA Y los Pliegos de la UAESP, a que quede *en libre competencia el 90% de los residuos inorgánicos de casi 8 millones de ciudadanos*, que, además ni siquiera se destinan al Relleno de Doña Juana, sino posiblemente a bodegas privadas de acopio y venta/exportación de material reciclable para la industria, entonces cuál es la razón que justifica los costos de abrir una licitación de más de 2 billones de pesos para el Estado/Distrito. Cabe anotar, además, que las actividades de aseo no referidos a consumo del usuario, como desempapele, poda de árboles y corte de césped no tienen que asumirse por tarifa de aseo residencial. En estos casos el usuario es la entidad territorial y no los ciudadanos.

**5)** Finalmente y dado el interés social y la preocupación por población de estratos 1 y 2 del legislador al permitir la creación de Areas de Servicio Exclusivo, favor indicar si ahora, y respecto del 2002, hay menos personas en pobreza en Bogotá?

**6)** Si la cifra de pobreza no ha variado, o al contrario se ha incrementado, entonces favor detallar la razón por la que, según la CRA en esta Licitación del 2011, ya no se necesitan ASES, y en cambio, en la del 2003 si se verifico esa necesidad? -En este orden de ideas y con el mayor respeto, solicito también que se explique por qué ya no habría impacto negativo sobre la población en pobreza de Bogotá?

**7)** En caso de efectivamente haber autorizado el cambio a la noción y alcance de las ASES, como se explica que a la CRA, según acoge y explica en la Resolución 541de 2011, le preocupe y quiera impedir el “descreme del mercado” de residuos domiciliarios orgánicos, como los restos de comida, y en cambio no le importe el “descreme del mercado” de residuos inorgánicos, como el vidrio, metal, plástico, y cartón, si ambos son de naturaleza domiciliaria y esencial y han estado en contacto, en su gran mayoría, con material alimentario y putrescible. Incluso, en grandes ciudades de importante

tradición liberal en el mercado, como Nueva York, la recolección de todos los residuos sólidos residenciales se presta con exclusividad y sin libre competencia.

**8)** ¿Qué razones justifican que el país, en pleno Siglo XXI, y casi 10 años después del Decreto 1713 de 2002, y modificado muy especialmente por el Decreto 15015 de 2003, aun no haya reciclaje formal y organizado como componente del Sistema Integral de Aseo Municipal?

**B.** Adicionalmente y considerando que la Corte Constitucional en fallo C-741-03 estableció que los recicladores tienen no solo, (i) derecho a competir en licitaciones de aseo de grandes ciudades, sino que cuentan además con (ii) una acción afirmativa genérica en materia contractual de aseo, Sentencia T-724-03, que se luego se concretó, mediante Sentencia T-291-09, en la creación de incentivos de licitación para los operadores que oferten conjuntamente con recicladores de oficio organizados, y que la Corte, además, (iii) reconoció a los recicladores como “empresarios de la basura” y actores preferentes del reciclaje; favor señalar entonces ¿Cuál es la razón para que la exclusividad de la ruta selectiva de residuos domiciliarios inorgánicos y potencialmente aprovechables en las ASE, no se entregue a los recicladores de oficio de la misma zona pero operando articulada y estratégicamente con el operador de economía de capital? En todo caso existen ya y desde hace décadas, miles de micro rutas selectivas e informales, de recicladores tradicionales y de oficio a lo largo y ancho de la ciudad. Así pues,

**1)** ¿Qué impide, concreta y puntualmente, que se dignifique el oficio y se formalice la recolección de aprovechables en forma exclusiva por los recicladores pero en asocio y con el apoyo del gran operador que transporta en vehículos compactadores, los residuos domiciliarios orgánicos a relleno? En la actualidad los Pliegos de Condiciones Definitivos de la LP 001, no crean derechos claros, ciertos y exigibles a la remuneración por el trabajo de de los recicladores de oficio, quienes estarían, además, y por las razones ya anotadas, inmersos en las fuerzas asimétricas de la libre competencia, con lo cual, se pone en riesgo, una vez más, el mínimo vital de esta población vulnerable.

Ahora bien, si a esto se suma que ya está completamente confirmado, incluso por la UAESP<sup>9</sup>, que los recicladores bogotanos evitan que lleguen al relleno de Doña Juana, 1200 toneladas de residuos inorgánicos, por día que ellos recuperan, transportan y separan para la industria, entonces;

**2)** ¿Cuál es la razón para que la CRA siga sin dar reflejar en la tarifa el valor de recuperación y transporte de residuos inorgánicos y al aprovechamiento que hacen los recicladores de oficio y en

---

<sup>9</sup> Se puede constatar en las Respuestas dadas por la UAESP, referidas en mis nuevas Observaciones 1,2 y 3 a los Pliegos Definitivos en el Anexo 5 o accediendo a <http://scr.bi/kVH4qs>

pobreza de la ciudad. ¿Cómo ha previsto la CRA representar el trabajo de los recicladores en la tarifa de aseo?

3) ¿Cómo calculó y previó su remuneración cierta y formal en línea con la orden de inclusión y formalización de los recicladores de oficio en el sistema de aseo, reiteradas por la Corte Constitucional?

4) En criterio de la CRA qué otras alternativas existen para remunerar el trabajo de miles de recicladores de oficio y en pobreza del país, y así evitar el trabajo explotativo de sujetos de especial protección constitucional y el enriquecimiento sin justa causa del resto de la ciudad con su trabajo? Favor referenciar los documentos de análisis y estudio que la CRA ha desarrollado en los últimos ocho años para reflejar la voluntad de inclusión de los recicladores de la Corte Constitucional y el Decreto 1505 de 2003.

C. Estimo que en los ocho años que han transcurrido desde la pasada licitación del 2003 y la de ahora en el 2011, pudieron usarse por el Estado para organizar formal y eficientemente la recolección de residuos sólidos aprovechables, y, además, con inclusión cierta y efectiva, de los recicladores al sistema integral.

Ahora a todas luces la Alcaldía de Bogotá / UAESP está acelerando la licitación porque en Septiembre se vencen los 8 años de las ASES, que incluso ya fueron prorrogadas anteriormente por la CRA y a solicitud de la UAESP<sup>10</sup>. No obstante lo anterior, y aunque idealmente reconozco no debiera ser así, resulta mucho, pero mucho más perjudicial para la ciudad y las necesidades básicas de todos los bogotanos, seguir acelerando esta contratación, justo al final del gobierno local. La presión de tiempo en este caso está llevando a la improvisación jurídica lo que terminará por perjudicar no sólo los intereses y derechos de los licitantes sino el saneamiento básico de la capital de Colombia y el mínimo vital de los recicladores de oficio, otra vez.

1) En consecuencia solicito con el mayor respeto posible que, si es del caso, que la UAESP no *solicitó expresamente* a la CRA verificar esta nueva pseudo-exclusividad domiciliaria y por ello la CRA no tuvo oportunidad real de estudiar y verificar el impacto del cambio que se aproxima, la CRA **revoque directamente su Resolución 541 de 2011**. Esto, para evitar que una ciudad con Alcalde destituido, hacia el fin del periodo de gobierno, con Directora de la UAESP disciplinada, y funcionarios encargados del aseo tanto en el nivel nacional como local, y con la Comisión funcionando sólo con dos de sus cuatro Expertos Comisionados, avance por respeto a la formalidad, y se termine arriesgando el Saneamiento Básico en la capital de Colombia.

---

<sup>10</sup> Resolución CRA 512 de 2010, ver en <http://bit.ly/kTSv0s>

2) Así mismo, estimo que, dado el caso, y con base en la *prevalencia del derecho sustancial sobre las formas*, y también el Artículo Cuarto de la Carta, la CRA podría considerar también, y como aquí se lo solicito, *dar prevalencia a la Constitución Política y los artículo 49, 365 y 366 de la Constitución Política, sobre el artículo 1.3.7.8 de la Resolución 151 de 2001*, relativo al plazo de duración de las ASES.

Lo anterior con miras a extender, de oficio, y por seis o doce meses más, la vigencia de las Areas de Servicio Exclusivo existentes en la actualidad.

Esto le permitiría, tanto al Ejecutivo Nacional como al Local, contar ya con la totalidad de sus funcionarios en firme, trabajando con total concentración, responsabilidad, y sentido de permanencia en el cargo - sin procesos en curso, ni de salida- en el diseño de un Sistema de Aseo y la estructuración una Licitación Pública que sí asegure el servicio público domiciliario de *todos* los residuos residenciales, de *todas* las canecas de basura, de *todos* los habitantes de Bogotá. Tal vez, en ese plazo, incluso el Concejo de Bogotá decida finalmente revisar este contrato de más de dos billones de pesos, que compromete el saneamiento básico de la ciudad capital de Colombia.

Agradeciendo de antemano las respuesta de fondo a este derecho de petición y su envío por correo electrónico al email: ***aruizrestrepo@rra-law-innovation.com*** y/o por correo físico a la dirección: Avenida Calle 19 # 3-50 Torre A Oficina .1802, en la ciudad de Bogotá D.C,

Respetuoso saludo,

**ADRIANA RUIZ-RESTREPO**

CC 66836163 de Cali