



Honorable Magistrada

**PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**

Corte Constitucional

República de Colombia

Bogotá, DC.

REF: Oficio OPT-A-115/2022, Auto 7 de marzo de 2022, Sentencia T291 de 2009

Respetada Magistrada,

Dando cumplimiento, dentro del tercer día hábil del término de requerimiento, que fuere comunicado por el Auto de la referencia, y celebrando también la determinación de la Corte Constitucional de retomar directamente el caso y revisar la efectividad constitucional de sus órdenes de inclusión formal de los recicladores de oficio y en pobreza de la ciudad de Cali -estructurados como “comunidades organizadas/ESAL” (Decreto 421/00)- dentro del marco del sistema integral de prestación del servicio público domiciliario de aseo, previsto por la Ley 142 de 1994, nos permitimos enlistar al final de este escrito los informes requeridos por su despacho.

Estos fueron allegados a la Corte Constitucional por CIVISOL entidad constituida sin ánimo de lucro individualista o -bajo acepción positiva- con un genuino ánimo de alteridad<sup>1</sup> o implicación individual, de compenetración, con los otros y lo otro en derredor; un excepcional ánimo o intencionalidad de la voluntad privada que es causante de beneficencia pública o utilidad común en sociedad.

Todos los informes CIVISOL deben encontrarse dentro del expediente judicial depositado en la Corte, no obstante, tenemos copia de ellos online, algunos de ellos con sello radicado, para efectos de conocimiento público de los ciudadanos recicladores en particular y de la sociedad civil ampliada en general.

Estos informes fueron allegados oportunamente a la Corte Constitucional en desarrollo de la invitación que fuera formulada por esta Corporación en Sentencia T291/09 y aceptada luego por esta Fundación a fin de, como solicitado, dar seguimiento a la implementación de las órdenes judiciales impartidas al Gobierno en el entendido que la providencia incorporaba una acción afirmativa u órdenes complejas que requerían, además, mantener la defensa de los intereses y derechos de los recicladores, y contribuir también, como uno de los 12 miembros que la Corte designara para el Comité Ad Hoc configurado para actuar dentro del perentorio término de seis meses. Comité que fuere creado para asegurar -en la práctica local, y mediante una reforma a la política pública local del aseo o saneamiento de la entidad territorial de Cali- la formalización del oficio de reciclador/aprovechador/recuperador de residuos sólidos de origen sintético y potencialmente reciclable (envases empaques envoltorios y otras piezas de masa plástica, celulosa, vítrea o metálica) dentro del sistema integral de manejo o gestión de residuos que constituye el eslabonado sistema o cadena de prestación pública de actividades complementarias o interdependientes de aseo o saneamiento básico ambiental de residuos sólidos del suelo de la entidad territorial.

Comité éste que consensuara la política pública y comunidad organizada de recicladores de oficio de Cali ARCA en Septiembre y los términos de la subsecuente e incluyente licitación en diciembre de 2009, quedando pendiente solo su verdadera y sustantiva adopción normativa por decreto municipal del Alcalde Jorge Iván Ospina quien adoptara en el 2009 algo muy distinto a lo consensuado por el mentado Comité <https://bit.ly/341ZkCI>. Muy sorpresivamente, varios años después, la Corte, en vez de exigir respeto a lo consensuado por el Comité Ad Hoc creado y culminado, determinó -a solicitud de los accionados y ordenados actores del proceso- abrir de nuevo el Comité, reactivarlo, 5 años después. La política pública una vez más fue consensuada, reiterada y detallada por el reactivado Comité en diciembre de 2016. Y, finalmente, en julio del 2017, ocho años después de la Sentencia T291/09 se le adoptó, como ordenará lo ordenara la Corte, por Decreto Municipal 0507 de julio de 2017 bajo la Administración de Maurice Armitage <https://bit.ly/3ujopVA>. El Decreto se encuentra pendiente de implementación por Jorge Iván Ospina, nuevamente Alcalde de Santiago de Cali y por Emsirva Liquidada desde 2008 pero aun activa y la recientemente creada UAESPM que no tiene a su cargo la cartera municipal del servicio público integral de aseo, aún.

En la medida en que la actividad enteramente filantrópica de CIVISOL se ha desplegado, desde mucho antes del año 2009 y del proceso litigioso y argumentación estratégica que contuviera el *Amicus Curia* al origen de la Acción afirmativa de la Sentencia T291, y cuya actividad se mantiene aún, ahora ante el Consejo de Estado, adjuntamos a la Corte, también, un enlace independiente pero complementario a

este escrito que remite a un documento que no se nos ha requerido <https://bit.ly/3L5qF9v> pero que estimamos puede ser de utilidad en tanto constituye un documento de trabajo -en versión electrónica- que sintetiza del amplísimo repositorio del caso que CIVISOL mantiene físico y online desde hace décadas.

Creemos, que esta síntesis del repositorio central podrá darle a la Corte mayor información sobre nuestro rol como organización de seguimiento a las órdenes impartidas por la Corte, pero sobre todo dar un mayor contexto a este trascendental fallo y el alcance de su migración e irradiación nacional, internacional, multilateral y articulación con otras providencias antecedentes y subsecuentes a la histórica Sentencia T-291.

Además de poder conocer el desarrollo conceptual o teorización de cambio y litigio estratégico que se iniciara en Bogotá por Sentencia T724/03, se apuntalara nacionalmente luego por Sentencia de Constitucionalidad C-741/03 la cual precediera a la Sentencia T291/09 en Cali, que la Sentencia C793/09 ahondara, jurisprudencia toda que luego migrara, al año siguiente, para su aplicación en Bogotá y con ocasión de los procesos licitatorios de concesión contractual y retribución tarifaria necesarios para operar tanto el punto de cierre del sistema de aseo o relleno sanitario de Doña Juana 2010 como el punto de inicio o recolección y limpieza de residuos de 2011. Acción afirmativa de formalización de los recicladores como empresarios del aseo proveniente de la T291 que acogiera el Auto 268/10 y subsiguientes y muy especialmente el Auto 275/11 de Bogotá al hacer seguimiento a la Sentencia T724/03. Providencia ésta que, cabe anotar, no contiene acción afirmativa alguna sino un importante exhorto al Concejo de Bogotá y un llamado de prevención a la UAESP a que en “*futuras ocasiones incluya acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación de servicios públicos de aseo*”. Importantísima conquista jurídica de la sociedad civil y decisión judicial colombiana que habilitara la inclusión contractual administrativa de población vulnerable. La cual, si bien constituyó un primer paso fundamental dentro de la teoría de cambio, solo seis años después en el 2009 tal habilitación a la inclusión de recicladores, se pretendió no fuera ya una mera inclusión contractual de cualquier tipo, sino una inclusión sistémica, concesionada y retribuida a las “comunidades organizadas” de oficio reciclador constituidas como “empresarios” sin ánimo de lucro o de economía solidaria y formalizadas en adelante como los exclusivos o preferenciales prestadores del servicio público de saneamiento o aseo de residuos sólidos sintéticos y potencialmente reciclables/aprovechables.

Creemos que dentro del enlace al documento será de especial interés la sección en la que enlistamos el material que da cuenta de cómo luego sutil y paulatinamente se fuere tergiversando, reinterpretando

la cosa juzgada, el derecho ya adjudicado en Sentencia T291 a la población vulnerable. Y ello no por una reforma a la Ley 142 de 1994 en el Congreso, sino por una sub-legal serie de decretos, resoluciones, y pliegos de condiciones expedidos a partir del 2013 y secuenciadas leyes del Plan de Desarrollo de los últimos 20 años. Un inescrupuloso y estratégico esfuerzo de re-significación del derecho ya ganado, de desregulación del reciclaje público y de todo y cualquier vínculo formalizador del trabajo de los recicladores con su ciudad, manifestado desde el ejecutivo y afectando, desconectando del servicio y sistema integral de aseo, sólo a la corriente de residuos sintéticos y potencialmente reciclables/aprovechables que son hoy en día la nueva materia prima industrial o economía circular del sector fabril. Materiales extraíbles ya no por minería de subsuelo y montaña, sino del suelo, de los andenes y cuartos de basura de los predios del conglomerado urbano cuya sumatoria de flujos de basuras domiciliariamente evacuadas van a integrarse como un torrente de residuo sólidos urbanos circulando por la superficie de la ciudad. Desregulación que ha liberado las basuras de los colombianos a la ambición y fuerzas del mercado solamente en lo que concierne a la corriente de bolsa blanca o basuras reciclables. Una reglamentariamente regresiva política pública del Ejecutivo que ha minado la autonomía de saneamiento de las entidades territoriales y devuelto a la ciudad y los recicladores a la economía del rebusque de basuras en esquinas, caños y puentes, o bien a ceder a su cooptación por parte de grandes empresarios e inversionistas del reciclaje industrial. Y con ello a tolerarse legalmente la explotación de población vulnerable captada por estrategias propagandísticas y publicitarias para servir como ejércitos de recicladores extrayendo toneladas de materia prima barata para aquella industria que maximiza sus ingresos a partir del ahorro laboral que le representa procurarse trabajo indecente, forzado por el hambre, un trabajo con basuras que es tan inseguro, incierto, inestable y peligroso que solo la población extremadamente vulnerable puede asumir.

Toda la desconexión de la corriente de material residual de bolsa blanca del servicio público y sistema integral de aseo de Colombia que está definido como la integración de cinco actividades complementarias o interdependientes en el artículo 14.24 del Régimen de servicio públicos domiciliarios, toda la regresividad de los derechos humanos ya tutelados y afirmados por la Corte, se ha justificado por el Ejecutivo so pretexto de dar cumplimiento a la “formalización de los recicladores como empresarios prestadores del aseo”, a la acción afirmativa vuelta patente de corso. Bajo la excusa de tener que acatar e implementar la “acción afirmativa” de la T291/09 en Cali luego extrapolada en Auto 275/11 de Bogotá, se ha tergiversado, reinterpretado y resignificado el sentido del fallo y las órdenes afirmativas a fin de aclimatar, ambientar el actual libre mercado y libre competencia del reciclaje entre todo y cualquier actor privado, sea o no reciclador de oficio y en pobreza.



La desnaturalización de la acción afirmativa, de la discriminación positiva de la población vulnerable de oficio reciclador para garantizar su mínimo vital e inclusión real y efectiva en el desarrollo económico por medio de la formalización de su vínculo socio-jurídico con la ciudad cuyo suelo o superficie contribuyen a sanear o asear de residuos sintéticos diariamente, es, a su vez, la causa raíz no sólo de las recurrentes crisis sanitarias de la capital de Colombia y otras ciudades, sino también del incremental desaseo urbano; de la creciente trata y esclavitud moderna de recicladores; de la miseria de recicladores indígenas alimentándose de basuras; de la explotación de recicladores migrantes venezolanos; del micro tráfico de drogas; del lavado de activos por vía de compraventa de reciclaje/aprovechamiento y de la ausencia de contratación e interventoría del servicio público de saneamiento o aseo de la corriente de desechos sintéticos o residuos reciclables/aprovechables por la industria y su economía circular. En suma, de la dilución del derecho al mínimo vital y al derecho formal que fueran reconocidos, tutelados y afirmados por la Corte Constitucional. Al respecto y desde la disciplina de la administración y gestión empresarial se recomienda la lectura del artículo *Staying Poor* cuyo análisis recae en la ciudad y los recicladores de Cali <https://bit.ly/3u2JZ0s>. Paralelo a ello se ha agobiado a la población de oficio reciclador mediante una avalancha de trámites y registros exigidos so pretexto de un muy falaz proceso de formalización. Uno que ahora exige, a la población vulnerable que vive de las basuras de los demás, contar con página web, vehículos de tracción humana y mecánica, facturación digital electrónica, inscribirse en el RURO, el RUP, el RUOR, el RUR o equivalentes y “formalizarse” contrarreloj en 5 años apenas recientemente prorrogados para esta población ya bajo constante presión y sufrimiento.

La tergiversación de la acción afirmativa vino a levantar barreras que regresan a la exclusión y marginación de la población vulnerable recicladora, barreras de acceso que no les permitan ya sistémica ni progresivamente salir de la pobreza al acceder, incluirse también dentro de la nueva y multimillonaria industria del reciclaje global que hoy lideran transnacionales empresas de envases y empaques, principalmente. Salvo que se desmienta con pruebas en contrario, CIVISOL ha observado un claro patrón de captura corporativa del Estado, concretamente de la institucionalidad del aseo proveniente de algunas multinacionales asociadas, conglomerándose para la procuración u obtención casi monopsónica de materias primas secundarias para abastecer su economía circular de materias primas secundarias o toneladas de reciclaje. Estrategia corporativa ésta que se ambienta por foros, premios, asesorías, congresos, cursos y lobby institucionalizado ya como alianzas permanentes con el gobierno nacional, distrital y municipal que vienen a, lenta, sutil y paulatinamente, reformar el derecho público nacional para ajustarle al ya conglomerado modelo de negocios transnacionales que, solo pareciera proponerse y admitirse, ante y por autoridades y urbes del sur global. Una captura del reciclaje y los recicladores que



se presenta y celebra como innovación social y negocios, alianzas de reciclaje inclusivo, concretadas con aliados hemisféricos y locales bajo el ininterrumpido y atento cuidado que, a la población vulnerable del sur global, le deparan las, también transnacionales ONG del norte global, que son aliadas y financiadas por la industria compradora de reciclaje a los recicladores vulnerables o en pobreza de Colombia y otros países del sur global. Cabe anotar que no creemos que sea ésta una estratagema o ideología de empobrecimiento deliberado, sino el resultado del irrespetuoso desconocimiento de la economía política propia a un régimen de derecho público de naciones regidas por un Estado *Social* de Derecho, como Colombia, y no por un Estado de Derecho como el de países angloamericanos y del *Common Wealth*.

Tal situación arrastra adicionalmente un grave problema de corrupción: la ciudadanía sigue pagando por factura mensual lo que creen es aún un servicio público integral de aseo, cuando en realidad y parcialmente se trata del sistémico y obligatorio abastecimiento público de materia prima residual para el funcionamiento de negocios privados nacionales y transnacionales o economía circular de la industria privada.

Justo para impedir tal tergiversación hacia el libre mercado y libre competencia por basuras en Colombia, en el 2016 un reciclador de Bogotá coadyuvado por otros colegas de su ciudad, así como de la ciudad de Cali, interpuso una acción de nulidad simple contra el Decreto 596/16 en donde se materializa tal situación. La Fundación CIVISOL, actuando a través de quien suscribe este escrito, empezó a apoderarle ante el Consejo de Estado desde el año 2019 y ello con la valiosa coadyuvancia de la abogada y Conjuez del Tribunal Administrativo de Antioquia, la Señora Katherine Restrepo, hoy adherente también a la Fundación y propósito de la organización CIVISOL. Este proceso en el Consejo de Estado, despacho del Magistrado Oswaldo Giraldo, tiene como más reciente actuación judicial la invitación formulada de oficio al Departamento de Planeación Nacional y a la Presidencia de la Republica a integrarse en litisconsorcio pasivo con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Esperamos que el enlace que amplía y detalla el contexto de la T291/09 les sea también de utilidad. A continuación, damos respuesta a lo estrictamente requerido por este despacho:

### **2009:**

Argumentación para la Acción Afirmativa/ Amicus al origen de la T 291 <https://bit.ly/3dwly1i>

Aceptación a ser organización de seguimiento <https://bit.ly/2SYnZ4w>



Informe 1 <https://bit.ly/36fJp7l>

Informe 2 <https://bit.ly/3ulbBhb>

Informe 3 <https://bit.ly/3lr4Pf7>

Informe 4 <https://bit.ly/3D1gkSq>

Informe 5 <https://bit.ly/3ujwZDN>

## **2011:**

Informe 6 extraordinario <https://bit.ly/3lv1awH>

(A título personal y profesional, no en representación de CIVISOL) <http://bit.ly/2wbLee2>

## **2012:**

Crisis basuras por tergiversación de acción afirmativa en Bogotá <https://bit.ly/3Jx4okM>

**2015** Derecho Petición sobre Autos de Seguimiento <https://bit.ly/3L8UcPw> ; Repuesta <https://bit.ly/37Sf3sh> y <https://bit.ly/3qos3MA>

Reiterando nuestra satisfacción por el renovado interés de la Corte en este caso y expresándole nuestra gratitud por tener en cuenta el trabajo de esta organización de defensa de derechos humanos individuales, de la sociedad civil organizada y de la economía social y solidaria,

Atentamente,

**ADRIANA RUIZ-RESTREPO**

Representante Legal

**Fundación CIVISOL para el Cambio Sistémico**

---

<sup>1</sup> Sobre la re-definición ontológica o positivación del sub-universo de Personas Jurídicas o Entidades apenas descritas como Sin Animo de Lucro (ESAL) por su intencionalidad o animo de alteridad en la consciencia y voluntad individual, Ver Ley 1607 de 2012:

---

**Artículo 49.** Modifíquese el artículo 468-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:(...) prestados por personas jurídicas constituidas con ánimo de alteridad, bajo cualquier naturaleza jurídica de las previstas en el numeral 1 del artículo 19 del Estatuto Tributario (...) Para efectos tributarios, los particulares, al momento de constituir la persona jurídica, proyectan en el nuevo sujeto de derechos y obligaciones que crean, un ánimo autorreferenciado o egotista o un ánimo de alteridad referido a los otros y lo otro. En consecuencia, se entiende que:

- Las personas jurídicas con ánimo egotista se crean para lograr un beneficio de retorno propio y subjetivo y, por lo tanto, la generación de ingresos y lucro que de su operación resulte son utilidades. Estas se acumulan y/o distribuyen entre los particulares que la crearon y/o son sus dueños y no son titulares del tratamiento del beneficio que establece este artículo.

- Las personas jurídicas con ánimo de alteridad se crean para lograr un beneficio de retorno orgánico y estatutario, y, por tanto, la generación de ingresos y lucro que de su operación resulte es un excedente. Este no se acumula por más de un año y se debe reinvertir en su integridad en su objeto social para consolidar la permanencia y proyección del propósito de alteridad.”

**Artículo 99.** Adiciónese el artículo 356-1 del Estatuto Tributario: **Artículo 356-1. Remuneración cargos directivos contribuyentes régimen especial.** El presupuesto destinado a remunerar, retribuir o financiar cualquier erogación, en dinero o en especie, por nómina, contratación o comisión, a las personas que ejercen cargos directivos y gerenciales de las entidades contribuyentes de que trata el artículo 19 de este Estatuto, no podrá exceder del treinta por ciento (30%) del gasto total anual de la respectiva entidad.

\*\*\*Sobre el origen de la reforma al Régimen Tributario Especial/RTE (2012-2016) ver la racionalización teórica, el proyecto de articulado y la motivación de reforma de la jurista y primera experta contratada *intuitu personae* en Colombia en <https://bit.ly/3rzqdgN> y la subsecuente Comisión de Expertos designados por Decreto en <http://bit.ly/2pouuhg>