



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 448

Bogotá, D. C., viernes, 23 de julio de 2010

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 005 DE 2010 CÁMARA

por la cual se implementan acciones afirmativas que promueven el bienestar de los recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como fin implementar acciones afirmativas de inclusión económica y social que promuevan el bienestar de los recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad en Colombia.

La iniciativa incluye a los actores que participen de la cadena de producción y comercialización de la actividad del reciclaje, en condiciones de vulnerabilidad.

Artículo 2°. *Definiciones:*

• **Reciclador:** Es la persona natural o jurídica dedicada a la actividad de recuperación y aprovechamiento de los residuos sólidos aprovechables no peligrosos.

• **Reciclador de oficio en condiciones de vulnerabilidad:** Toda persona en edad de trabajar que vive en condiciones de vulnerabilidad, y se dedica de manera exclusiva a las actividades de recolección simple, transporte, manejo, almacenamiento, pretransformación y comercialización de residuos sólidos.

• **Reciclaje:** Es el proceso mediante el cual se aprovechan y transforman los residuos sólidos recuperados y se devuelve a los materiales su potencialidad de reincorporación como materia prima

para la fabricación de nuevos productos. El reciclaje puede constar de varias etapas: procesos de tecnologías limpias, reconversión industrial, separación, recolección selectiva, acopio, reutilización, transformación y comercialización.

• **Recolección:** Es la acción y efecto de recoger y retirar los residuos sólidos de uno o varios generadores, efectuada por la persona prestadora del servicio.

• **Recuperación:** Es la acción que permite seleccionar y retirar los residuos sólidos que pueden someterse a un nuevo proceso de aprovechamiento, para convertirlos en materia prima útil en la fabricación de nuevos productos.

• **Comercializadores:** Son aquellos micro, pequeños, medianos y grandes empresarios que ejercen su actividad y derivan sus ingresos dentro de la cadena de aprovechamiento de residuos sólidos urbanos, rurales y de tipo peligroso.

• **Acciones afirmativas:** Constituyen todo tipo de medidas o políticas dirigidas a favorecer a la población recicladora de oficio y a los pequeños y medianos bodegueros, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan. Estas sirven de equilibrio y defensa ante las diversas actuaciones o medidas que el libre mercado adopta, y ante los vacíos de las disposiciones normativas existentes.

Artículo 3°. *Principios.* Equidad social, solidaridad e inclusión social son principios requeridos en la implementación de acciones que promuevan el bienestar de las personas más vulnerables. Aunque la senda económica está signada por las condiciones que impone el mercado de gestión integral de residuos sólidos, a esta debe sobreponerse la integralidad social, lo que exige el derecho al

trabajo en condiciones de dignidad, equidad y acceso a mejores oportunidades de la población en mención.

Artículo 4°. *Actores de la actividad del reciclaje.* Son reconocidos como actores del reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, las personas jurídicas y naturales que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley adelanten esta actividad, y que obtengan acreditación por parte de las autoridades municipales y distritales.

Estas personas, una vez capacitadas por las entidades territoriales, deberán:

Registrar su nombre u organización social ante la respectiva administración municipal o Distrital, así como la dirección de los establecimientos de reciclaje y aprovechamiento donde adelantan las actividades.

Llevar un registro mensual de seguimiento, con aplicación de indicadores, estableciendo las cantidades de residuos reciclados.

Contar con un plan de contingencia para el control de impactos ambientales y sanitarios en caso de desastre natural o antrópico.

Vincularse a alguno de los eslabones de la cadena de valor en torno a los residuos sólidos potencialmente reciclables.

Las autoridades municipales o Distritales no podrán negar la acreditación de las personas u organizaciones si estas demuestran su continua actividad y participación en el mercado del reciclaje, lo cual podrán hacer a través de certificación expedida por la organización a la que pertenezcan.

En caso de no pertenecer a ninguna organización, la entidad municipal o Distrital competente generará condiciones que faciliten su inclusión en una organización existente, o participen de la conformación de una nueva.

En todo caso, para la acreditación de personas naturales, bastará la declaración que indique su dedicación a la actividad de reciclaje.

Artículo 5°. *Beneficiarios y clasificación de acciones afirmativas.* Las acciones afirmativas dispuestas en la presente ley promoverán el bienestar de los recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad en el aseguramiento de la inclusión económica y social. La iniciativa incluye a los actores que participan de la cadena de producción y comercialización de la actividad en mención.

De acuerdo con su objeto, las acciones afirmativas se clasifican en:

I. Acciones afirmativas de inclusión económica en la cadena productiva de aprovechamiento. Dirigidas a promover la participación activa de los agentes del reciclaje en condiciones de vulnerabilidad en el proceso de aprovechamiento de residuos sólidos para obtener los beneficios directos e indirectos que se derivan de esta actividad.

II. Acciones afirmativas para el desarrollo integral. Destinadas a facilitar a los recicladores de oficio y pequeños comerciantes en condiciones de vulnerabilidad, el acceso adecuado a los servicios públicos, educación, nutrición, seguridad social, vivienda y recreación.

Las acciones afirmativas de desarrollo integral se brindarán de manera prioritaria, atendiendo a la situación socioeconómica de las personas recicladoras de oficio, en particular.

Artículo 6°. *Responsabilidad de las acciones afirmativas.* Como deber social, las entidades territoriales del orden municipal y distrital ejecutarán, en beneficio de los recicladores de oficio y de los pequeños y medianos comercializadores, las acciones y políticas dispuestas en esta Ley, y promoverán la aplicación de otras medidas con la misma finalidad.

Los alcaldes municipales y distritales solicitarán periódicamente a las entidades responsables de la implementación de acciones afirmativas, un informe que detalle el alcance y desarrollo de las mismas y el impacto causado a los beneficiarios de las acciones.

Estos informes deberán presentarse en conjunto ante los Concejos Municipales y Distritales para su debido análisis, y deberán ser consolidados para el respectivo seguimiento por la entidad encargada del plan de reciclaje de cada entidad territorial.

Artículo 7°. *Competencias generales.* El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT, desarrollará la política nacional de reciclaje, considerando la eficiencia de las infraestructuras existentes, la promoción democrática de las cadenas de reciclaje y la integración de las poblaciones de recuperadores de oficio y los pequeños y medianos comercializadores en los mercados regionales y nacionales de aprovechamiento y valorización de los residuos sólidos del país.

Igualmente, las entidades territoriales deberán adoptar las políticas locales de reciclaje para regular la generación de los residuos sólidos y optimizar su separación desde la fuente, su recolección y transporte selectivos, así como su adecuado reciclaje, aprovechamiento, tratamiento y disposición final, a través de la implementación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) y Planes Maestros para el Manejo Integral de Residuos Sólidos (PMMIRS). Estos deberán ser acordes con las condiciones reales de cada territorio, propendiendo por la regionalización del manejo integral de los residuos sólidos en un marco de competitividad y democratización de las concesiones del servicio público.

En todo caso, para la formulación de los PGIRS y la política local de reciclaje, se dará participación real y suficiente a las comunidades, las poblaciones recicladoras, los comercializadores y la academia.

Artículo 8°. *Generación, presentación y minimización de residuos en Colombia.* Con base en la evaluación ambiental de los PGIRS y PMMIRS, el MAVDT en conjunto con las entidades territoriales, establecerá estrategias y acciones para la generación, presentación y minimización de los residuos en el país, contemplando como mínimo:

1. El Fomento de incentivos para los ciudadanos que desarrollen esa labor.

2. La conformación de redes de reciclaje en las comunidades educativas públicas o privadas.

3. La generación e implementación de programas de capacitación y tecnificación de los recuperadores de oficio y los comercializadores de residuos en el país, a través de Convenios con el SENA, las universidades y la cooperación internacional, para que sean eficientes y autosuficientes a mediano y largo plazo dentro de las redes del reciclaje.

Artículo 9°. *Almacenamiento temporal, recolección y transporte de los residuos sólidos reciclables.* De la evaluación ambiental de los PGIRS, se obtendrá el diagnóstico nacional del sistema de recolección y transporte de residuos sólidos para consolidar un programa flexible y real por parte de las entidades territoriales que formule e implemente, entre otros, los siguientes mecanismos:

- Creación de rutas recolectoras, para los residuos orgánicos y no aprovechables, para los residuos peligrosos conforme a lo dispuesto en la norma vigente y para los residuos inorgánicos aprovechables. Esta última será operada preferentemente por las empresas solidarias de prestación de servicio público o las organizaciones debidamente acreditadas, en las que deberán tener participación las poblaciones de recuperadores y pequeños y medianos comercializadores en condiciones de eficiencia y equidad.

- Propiciar la generación de cooperativas rurales para la recolección, almacenamiento temporal y transformación de residuos orgánicos provenientes de productos comestibles dentro de las técnicas del compostaje.

- Implementación de control de precios en la cadena de reciclaje y creación de la Bolsa o Banco de residuos de materiales reciclables para garantizar la equidad de oferta y demanda de materiales potencialmente aprovechables, obtenidos después de la separación o recuperación de residuos.

Artículo 10. *Incentivos a usuarios del servicio público de aseo por separación desde la fuente y minimización.* Los usuarios que separen desde la fuente serán sujetos de los siguientes incentivos en la tarifa de prestación del Servicio Público de Aseo:

a) Servicio gratuito de la recolección de los residuos inorgánicos aprovechables o reciclables.

b) Incentivo tarifario en la recolección de residuos orgánicos.

c) Incentivos de inversión pública en mejoramiento del espacio público, que definan las administraciones municipales y distritales a los barrios, zonas y grupos de usuarios que se destaquen por su liderazgo y compromiso por la cultura de la no basura o basura cero.

CAPÍTULO II

De la política pública municipal y distrital para agentes del reciclaje en condiciones de vulnerabilidad o inestabilidad

Artículo 11. *Misión de la política municipal y distrital para agentes del reciclaje en condiciones de vulnerabilidad o inestabilidad.* Las entidades territoriales, dentro de las políticas locales de reciclaje, contemplarán estrategias para la adecuación de las condiciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales, a través de las cuales la población de recicladores de oficio y sus dependientes, tengan acceso a mayores y mejores oportunidades de desarrollo, organizando y formalizando adecuadamente la actividad de reciclaje como eje fundamental de su progreso.

En las estrategias diseñadas se incluirán a los pequeños y medianos comerciantes acreditados, cuando se hallen en condiciones de vulnerabilidad o inestabilidad por la implementación de los PGIRS y los modelos de reciclaje.

Artículo 12. *Creación, implementación y principios de la política pública.* Las administraciones municipales o distritales fijarán los plazos para la elaboración e implementación de la política pública para los recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad, con participación de las organizaciones de recicladores reconocidas legalmente, instituciones ambientales públicas y privadas, las Secretarías Sociales, de Bienestar o Integración Social, de Educación, de Salud, y demás entes municipales o distritales relacionados con el tema. Contará también con la participación de la sociedad civil y los Concejos Municipales o Distritales.

Dicha política pública definirá las acciones a tomar a corto, mediano y largo plazo, para el adecuado reconocimiento de los derechos de los beneficiarios de esta y para garantizar su participación económica en la actividad de reciclaje y en los beneficios sociales creados.

La política pública se regirá bajo los siguientes principios:

- **Igualdad.** Todas las gestiones y decisiones de las entidades territoriales en materia de reciclaje y acciones afirmativas serán implementadas sin fueros o privilegios para ningún sector, en particular dentro de esta población, teniendo siempre como objeto beneficiarlos de manera equitativa.

- **Concertación.** La gestión municipal o distrital sobre reciclaje deberá fundamentarse en el derecho de los recicladores de oficio y los pequeños y medianos comercializadores, a participar en la

adopción de las medidas necesarias, a través de la concertación.

• **Dignificación de la actividad.** Todos los procesos de la cadena de reciclaje, desde la separación en la fuente hasta la cualificación final, en la que participen recicladores de oficio, se orientarán hacia la consolidación de una actividad productiva y competitiva, que reivindique sus derechos.

Artículo 13. *Promoción de campañas de sensibilización y dignificación de los recicladores.* Las administraciones municipales y distritales deberán realizar campañas publicitarias y pedagógicas en todo su territorio, con el fin de que la ciudadanía tome conciencia del importante papel que desempeñan los actores del reciclaje y la recuperación en beneficio del ambiente y la salud. Así mismo, podrán estimular espacios de participación en los cuales los mismos recicladores tengan un contacto directo con la comunidad.

Artículo 14. *Articulación.* Los sectores público y privado articularán sus esfuerzos para racionalizar y unificar la política pública distrital para esta población, buscando siempre garantizar condiciones para su protección, mediante los beneficios de las acciones afirmativas.

Corresponde a las entidades territoriales coordinar sus políticas, acciones y recursos con el nivel nacional, las autoridades ambientales, con otras entidades públicas, con los concesionarios particulares del servicio de aseo, con los recicladores y pequeños y medianos comercializadores, con las Cámaras de Comercio y con la ciudadanía en general, con el fin de permitir el funcionamiento del sector como sistema y, en particular, con el fin de que la actividad del reciclaje se articule formalmente como Sistema Organizado de Reciclaje.

CAPÍTULO III

Acciones afirmativas de inclusión económica en el sistema organizado de reciclaje vinculado al servicio de aseo

Artículo 15. *Acciones.* Dentro del sistema organizado de reciclaje se promoverá la participación de los recicladores de oficio que a la entrada en vigencia de la presente ley realicen esta labor y los pequeños y medianos comercializadores acreditados, de conformidad con sus derechos constitucionales.

Artículo 16. *De la cultura de separación en la fuente.* En la medida que inicie la operación de los centros o parques de reciclaje y aprovechamiento, las entidades territoriales, en coordinación con las autoridades ambientales, los concesionarios del servicio público de aseo y demás intervinientes y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, establecerán la publicidad y educación de forma masiva dirigida a la ciudadanía, acerca de los beneficios que resultan de separar los residuos.

Para la labor de difusión, capacitación y guías ambientales en todos los programas que se desa-

rollen, la administración se apoyará en la población recicladora de oficio y los pequeños y medianos comercializadores, de acuerdo a su nivel de capacitación y experiencia.

Se propenderá porque la publicidad y capacitación ciudadana abarque los colegios públicos y privados, universidades, instituciones públicas, comercio, industria y demás estamentos de la ciudadanía, conforme a los lineamientos dados en los Capítulos anteriores de la presente ley.

Artículo 17. *De la participación de la población en situación de debilidad manifiesta en la recolección de residuos sólidos.* En los contratos para la prestación del servicio de aseo urbano que se suscriban a partir de la vigencia de esta ley, se garantizará la participación de las organizaciones de recicladores, recuperadores de oficio y de pequeños y medianos comercializadores en condiciones de vulnerabilidad, que se constituyan como empresas solidarias de servicios públicos.

Mínimo con seis meses de antelación a la apertura de las licitaciones para la prestación el servicio de aseo, los entes u organismos encargados de la promoción de la participación ciudadana o en su defecto los responsables de las políticas y proyectos sociales del ente municipio o distrito, convocarán y asesorarán a los recuperadores de oficio para la conformación de empresas solidarias de servicios públicos. Para ese fin contarán con la asesoría de la Superintendencia de Servicios Públicos.

Para la constitución de las empresas solidarias de servicios públicos y de las asociaciones de recicladores, los entes territoriales quedan autorizados para entregar a título de capital semilla no reembolsable, los recursos requeridos para la conformación jurídica y para la adquisición de maquinaria básica y dotaciones de seguridad industrial, acordes con el servicio de reciclaje que se licitará.

En los pliegos de condiciones no se podrán incluir condiciones de experiencia, financieras ni técnicas, que conduzcan a la exclusión de las empresas solidarias de servicios públicos constituidas por los recicladores, recuperadores y pequeños y medianos comerciantes en condición de vulnerabilidad.

Los términos de referencia preverán la distribución territorial que asegure la vinculación de la mayor parte de recuperadores, recicladores de oficio y comerciantes en condición de vulnerabilidad, debidamente constituidos en empresas solidarias.

La Procuraduría General de la Nación dispondrá la actuación preventiva sobre los entes territoriales, con el fin de asegurar el cumplimiento de la presente disposición.

En todo caso, además de la participación en el proceso contractual del servicio de aseo, estas empresas solidarias de servicios públicos podrán adelantar procesos o actividades complementarias del servicio de aseo urbano en las áreas o microrrutas donde no se preste el servicio puerta a puerta o

donde los vehículos recolectores no puedan acceder.

Artículo 18. *Comercialización de los residuos aprovechables.* En el marco de un nuevo esquema de manejo de residuos sólidos, que permita crear cadenas de valor agregado, los municipios y distritos promoverán e incentivarán la creación de Pymes para el procesamiento de los productos que salgan de los centros de reciclaje.

Así mismo, se impulsará la asociación de las organizaciones de recicladores con las industrias receptoras de los productos para la conformación de las Pymes.

Los centros de reciclaje entrarán en todo caso en contacto directo con la industria que demande la materia, evitando intermediarios, con el fin de minimizar costos e incrementar las utilidades.

CAPÍTULO IV

Acciones afirmativas en beneficio del desarrollo integral de los recuperadores de oficio

Artículo 19. *Orientación de las acciones afirmativas para el desarrollo integral.* Con el fin de consolidar una política pública para los recicladores de oficio y los pequeños comercializadores en condiciones de vulnerabilidad, los municipios y distritos promoverán acciones en los programas que se desarrollen y que por su objeto ayuden a superar la situación de exclusión social y económica que afecta a este grupo de población, atendiendo a los siguientes objetivos:

- Facilitar y orientar la vinculación al régimen de seguridad social integral.
- Capacitar y apoyar su organización institucional y el fomento del derecho de asociación.
- Facilitar la participación de los recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad en los programas educativos formales, no formales e informales de educación básica y media gratuita y de formación en oficios y competencias relacionados con el manejo de los residuos sólidos.
- Participar en la elaboración de los planes de desarrollo sectoriales, en especial la gestión y manejo integral de residuos sólidos.
- Apoyar el desarrollo de proyectos cooperativos y asociativos para el reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos.
- Apoyar las acciones orientadas a que la población recicladora de oficio, en condiciones de vulnerabilidad, reciba de las autoridades y de la sociedad civil en general un trato digno.

Artículo 20. *Capacitación.* Cada política local de reciclaje dispondrá de recursos para adelantar programas de capacitación de capital humano a los recicladores de oficio y pequeños comercializadores en condiciones de vulnerabilidad, en lo relacionado con salud, conocimientos cívicos, or-

ganización solidaria, construcción de tejido social, gestores comunitarios, asistencia técnica y gestión empresarial, entre otros.

Artículo 21. *Organizaciones de recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad.* Se fortalecerán los procesos organizativos de los recicladores de oficio y los pequeños y medianos comercializadores en condiciones de vulnerabilidad, se apoyarán las organizaciones ya existentes y se promoverá la creación de nuevas organizaciones solidarias para la afiliación de quienes actualmente no se encuentran organizados, cuyo máximo fin será la creación de las empresas solidarias de servicios públicos.

Las organizaciones de recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad, serán interlocutores válidos ante todas las autoridades públicas y podrán canalizar la información entre la administración y esta población vulnerable, con el fin de hacer efectivo todo lo dispuesto en la presente ley. La experiencia de las organizaciones de recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad, deberá ser aprovechada por las entidades territoriales en el marco de la gestión, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.

CAPÍTULO VI

Creación de los Fondos de Reciclaje

Artículo 22. *Autorización.* Se autoriza a los Concejos Municipales y Distritales para crear, a iniciativa del alcalde o de los concejales, los Fondos de Reciclaje en su jurisdicción, con el objeto de financiar los programas y políticas de reciclaje para el cumplimiento de las acciones afirmativas, con los siguientes recursos:

1. Recursos de promoción al aprovechamiento que se asignen en la prestación del servicio público de aseo.
2. Tasas por utilización del espacio público por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos complementarios o no domiciliarios, que establezcan las entidades territoriales.
3. Recursos y aportes de los centros de acopio y parques o plantas de reciclaje dispuestos por Acuerdo Municipal o Distrital según costo-beneficio.
4. Recursos gestionados para tal fin de la cooperación nacional e internacional.

Donaciones y presupuestos de diversa fuente, acordes con las disposiciones fiscales.

Artículo 23. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López, Senadores de la República; Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

SOBRE LO SOCIAL Y LAS ACCIONES AFIRMATIVAS

El Observador Económico¹, publicación en red, hace un pequeño análisis de los avances mundiales en torno al reciclaje y señala que desde su perspectiva el mundo no ha tomado conciencia de lo importante que resulta mantener este tema en la agenda pública.

Tan solo los países que conforman la Unión Europea muestran avances significativos en el aprovechamiento de las basuras tanto en la cantidad de material que reciclan como en la tecnología empleada, países como Austria o los países nórdicos aprovechan el 60% y otros como el caso de Bélgica alcanzan a reciclar un 90% aunque también se presentan casos como Gran Bretaña con el 27%. Todo ello, motivo de la implementación de un sistema regionalizado de reciclaje donde las personas pagan por el uso de este sistema.

En el caso de América Latina el aprovechamiento de los residuos es bien diferente, pues no solo el nivel institucional afecta la organización del proceso sino que va más allá por razones de tipo cultural. Aquí la cabeza de la cadena no es quien produce los desechos sino el recolector, esto ya evidencia grandes dificultades para la implementación del Sistema.

Sin embargo, este componente presenta otra faceta en la región y es que muchas familias viven de este oficio, sus ingresos dependen directamente de esta labor dados los niveles de pobreza y otros factores.

La región debe avanzar en temas como la regulación, la educación en el tema ambiental, la incorporación de todos los sectores y actores sociales y el mejoramiento en el servicio. Sin embargo, ya son varias las ciudades que avanzan en el mejoramiento del manejo de su material reciclable, entre ellas la ciudad de Bogotá.

El trabajo que llevan a cabo los recicladores resulta ampliamente conocido por toda la ciudadanía, ya que desde hace aproximadamente sesenta (60) años se puede advertir en las calles de Bogotá una numerosa cantidad de personas, que hoy asciende a dieciocho mil (18.000) familias conformadas por 38.000 recicladores aproximadamente, siendo el 0.03% de la población de recicladores informales a nivel mundial. (El Banco Mundial establece que existen en la actualidad sesenta millones de personas dedicadas a esta actividad). Estos recolectan entre los desperdicios de la comunidad, materiales especialmente papel y cartón, para luego ser vendidos a la industria, quien lo recupera a través del proceso de reciclaje, dándole así un nuevo y continuado uso a estos recursos.

No obstante, se ve con pragmatismo e indiferencia esta actividad, debido principalmente a la carencia de información en torno al beneficio ambiental que se deriva; y es que precisamente afirmamos sin dudar

que “la ciudad tiene una deuda social y ambiental con los recicladores”, por cuanto su permanente actividad, durante todos estos años, ha contribuido a disminuir la cantidad de residuos y materiales cuyo destino final es el relleno sanitario utilizado para tales propósitos, lo cual ha incidido a alargar notablemente la capacidad y vida útil de este lugar.

Aunque por la falta de una política social y económica clara respecto del reciclaje como un instrumento para todos, tanto los usuarios o productores de residuos, como los participantes de la cadena, no han podido dar valor y dignificar el oficio de estas personas en todo el país y en particular, en las grandes ciudades como Bogotá.

De igual forma en la economía, el reciclaje informal posee un gran impacto, ya que al utilizarse el material reciclado proveniente de esta actividad en la industria se permite el ahorro en el consumo de los recursos naturales. Como ejemplo, se ha podido conocer que por cada tonelada de papel recuperado, se evita la tala de una hectárea de árboles; además de que la utilización de productos reciclados contribuye a la disminución de consumo de energía. Igualmente disminuye la salida de divisas del país al dejarse de adquirir estos bienes en el exterior.

Resulta indudable entonces que deben variarse todos estos criterios con que se ha juzgado negativamente a esta actividad informal, ya que en vez de aceptar los grandes beneficios que representa, se le considera como una problemática que se desarrolla al margen de la actividad económica. Creemos que esto sucede por la forma rudimentaria e informal en que se ejecuta, pero ello es consecuencia de la falta de atención, control y seguimiento de las autoridades.

A modo de ejemplo, tomemos el caso de México, que en la actualidad se apoya en los “cartoneros” para optimizar la industria y así poder conservar los niveles de competencia internacional dada la apertura económica existente. El impacto en la economía del reciclaje informal alcanza en la ciudad de Nuevo Laredo, un promedio de casi 5,5 millones de dólares anuales y el total de cinco (5) ciudades mexicanas es de más de 21 millones de dólares al año, proporcionando empleo a una cifra mayor a tres mil personas².

Los beneficios, tal como han sido expuestos son múltiples, pero también queremos realzar el aspecto social de esta actividad, ya que provee a este gran número de familias de una fuente que les ayuda a garantizar su sustento y responsabilidades económicas de una manera digna, ejemplificando la situación del Reciclaje en Bogotá, que por ser la capital, es una de las ciudades con mayor producción de residuos sólidos.

La situación del reciclaje en Bogotá

El actual concepto de reciclaje carece de proyección económica, de dinámica y visión empre-

¹ <http://www.elobservadoreconomico.com/articulo/461> - El reciclaje en el mundo de hoy.

² PROYECTO DE ACUERDO N° 032 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”. Exposición de Motivos. Movimiento Político MIRA – H. C. CARLOS BAENA LÓPEZ.

sarial; aun más, no se le ha dado la oportunidad de ganarse un escaño dentro de la actividad económica y financiera del país, negándosele de esta manera la potencialidad de constituirse en una alternativa generadora de empleo digno con dividendos importantes para quienes realicen esta tarea con altura y calidad de vida.

Las personas que se dedican a la actividad del reciclaje, lo hacen acopiando grandes cantidades de materiales dispuestos en una bodega, pero desaprovechando la oportunidad de crear una industria capaz de tratar estos materiales en una línea de producción industrial, para ofrecer al mercado no solo la materia prima de segunda (fibras) con calidad, sino también, productos manufacturados a partir de estas, las cuales sean competitivas en precio y calidad.

El proceso en sí mismo no cuenta con un criterio innovador, ajustado a las necesidades de industrialización y posicionamiento en el mercado. Los llamados recicladores son simplemente recolectores de materiales o, en el mejor de los casos, bodegueros mayoristas, pero, siempre intermediarios entre el consumidor final y el industrial quien, en últimas, es el que le marca la pauta al mercado en la ciudad capital.

Se hace necesario proyectar la actividad de reciclaje en otros términos y bajo otra lente que permita crecimiento y generación de oportunidades; definición de los procesos industriales característicos del reciclaje de manera homogénea y ordenada para cada uno de los materiales; establecer qué renglón de la industria utiliza, qué clase, calidad y cantidad de materias primas de segunda mano; investigar quiénes son los proveedores de esas materias primas y qué objeciones se presentan al respecto (suministro, calidad, transporte, cumplimiento, etc.); establecer las diferentes etapas dentro de los muchos procesos industriales, definir la metodología del manejo tecnológico de las materias primas de segunda mano; analizar y obtener la cadena de mercadeo de las materias primas de segunda mano, involucrando a los productores con los consumidores y proyectarlo al mercado.

Deben diversificarse además, las posibilidades para la recolección selectiva y reciclaje de otros materiales por parte de los recicladores de Bogotá dándole su adecuada conducción.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Son conocidas diferentes iniciativas, no solo en Colombia sino a nivel internacional para la reutilización o reciclaje del vidrio, aluminio, plástico, metales, productos que se derivan de la madera, etc.

“En Argentina, por ejemplo, el plástico PET que sirve de envase para sodas, se exporta a China, donde se recicla y se transforma en nuevos productos.

En Brasil, las compañías locales reciclaron el 87 por ciento de los envases de aluminio que se

consumieron en el país en 2002. Esto equivalía a 121.100 toneladas de latas de aluminio recicladas o aproximadamente 9.000 millones de unidades. Por ello se estimó que cerca de 150.000 brasileños se ganaron la vida en 2002 recolectando latas de aluminio, la mayoría de estos bajo la informalidad.

En España en el año 2003 se procesaron 1.993.707.218 envases de vidrio que representan más del 98 por ciento de la producción nacional, suponiendo un ahorro de 746.444 toneladas de materias primas; o sea, un aumento del 7,4 por ciento con respecto al 2002”³.

La realidad actual del reciclador en Bogotá

Consideramos que debido a múltiples circunstancias existentes la labor desempeñada por estas personas pelagra, ya que los lineamientos establecidos para enfrentar la problemática del ambiente han exigido la puesta en marcha de todo un plan que dispone, entre otras cosas, el ordenamiento en la prestación del servicio público de aseo, con el componente de aprovechamiento de residuos sólidos.

Desde hace años las autoridades vienen desarrollando todo un sistema que al implementarse con la prestación del servicio de aseo, pueda en todo momento obtenerse un beneficio al recoger separadamente los residuos que serán aprovechados económicamente. Esta directriz proviene de normas del orden nacional, las cuales sientan la base de todo el procedimiento.

El proceso se inicia con la concienciación de la sociedad en separar los desechos en la fuente; esto quiere decir que cada persona, desde sus hogares, o en los locales públicos, privados, industria y comercio, deberán apartar de sus desperdicios comunes los residuos sólidos aprovechables, con el ánimo de presentarlos para su recolección especial o selectiva, siendo trasladados a los centros o parques de reciclaje para su procesamiento, por parte de las empresas concesionarias del servicio de aseo. En torno a los residuos no aprovechables, estos serán conducidos al relleno sanitario existente.

Queda en evidencia que los recicladores han sido discriminados en el sentido de que no se les garantizó su participación en este esquema de prestación del servicio y ello queda confirmado una vez se efectúa el proceso para la licitación del servicio en el año 2003, teniendo como resultado que las organizaciones de recicladores no contaron con la menor oportunidad de poder ser parte de los mismos.

Solamente se les concedió en la contratación el 15% en puestos de empleo en uno de los componentes del servicio de aseo, lo cual es insuficiente, según lo dictaminado por la misma Corte Constitucional a través de la Sentencia N° T-724 de 2003. Además, ello no se ha cumplido en debida forma.

³ P. A. 138 de 2006.

La situación planteada crea en la actualidad una inestabilidad e inseguridad a la población recicladora, que hoy en día se esfuerza por seguir realizando sus labores con muchas restricciones hasta tanto se agilice la construcción de los centros o parques de reciclaje, lo cual dará como resultado la implementación total del esquema de recolección de residuos y con ello la salida o exclusión total de los mismos, ya que al no ser vinculados formalmente, estos no cuentan con la oportunidad de efectuar su actividad, tal como lo han hecho siempre.

Bajo esta premisa, la contratación realizada y el mismo esquema de prestación del servicio de aseo, colocan a la población recicladora en una situación de alta vulnerabilidad.

Derechos de los recicladores

La Corte Constitucional de Colombia, al conocer la problemática antes planteada, en base a las acciones interpuestas por la Asociación de Recicladores de Bogotá, expresa su consideración a través de la Sentencia de Tutela N° 724 del año 2003, en la cual determina que sí existió una violación flagrante a los derechos de igualdad, al debido proceso y trabajo de los recicladores, en el proceso de licitación para la prestación del servicio público de aseo, ya que a pesar de que las autoridades distritales responsables del mismo se acogieron a lo dispuesto en las normas de contratación pública, indica esta Alta Corporación de Justicia, que estas se encuentran carentes de acciones y principios que promuevan las condiciones de igualdad en su participación.

No obstante a los señalamientos manifestados, por razón del momento en que este Tribunal conoció la problemática (la contratación había sido concedida), fue declarada como un hecho superado, no interfiriéndose en la decisión adoptada por la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, autoridad distrital que encabezó el proceso licitatorio.

Esta sentencia representa el pilar fundamental y determinante para lograr, en primera oportunidad, cambiar el concepto y visión que las autoridades y la ciudadanía tenían sobre los recicladores y su actividad.

A partir de la fecha, en todo lo relacionado al servicio público de aseo que tenga relación con el aspecto de reciclaje, las autoridades distritales o municipales deben brindar todas las garantías y acciones afirmativas, así como promover la participación activa, a través de medidas especiales para lograr la igualdad real en beneficio de los recicladores, en razón a su derecho al trabajo y dignidad personal. Ello también se consigna en normas nacionales desarrolladas sobre el tema y deben ser desarrolladas e incluidas en los Planes de Gestión Integral de los Residuos Sólidos municipales, distritales y regionales.

El proyecto de ley

Esta iniciativa legislativa incorpora algunas en las disposiciones generales, algunas de las definiciones contenidas en los Decretos 1713 de 2002 y 4741 de 2005 del Ministerio de Ambiente.

La propuesta propende por el reconocimiento de la población recicladora consagrando acciones afirmativas dirigidas a la atención especial de la población recicladora y no como se ha pretendido ejecutar acciones solitarias con ausencia de coordinación entre ellas, ya que en cuanto al análisis y aplicación de medidas, estas no deben basarse únicamente en la realidad actual que se contempla, sino que es necesario establecer un fundamento sólido sobre el cual se asiente la relación entre los recicladores, las autoridades y demás entes que intervienen. Dicho de forma clara, debemos asegurar desde estos momentos, tal como lo indica la Corte Constitucional, que en el futuro no se repitan situaciones en las cuales se conculquen nuevamente los derechos de los recicladores de Bogotá o de cualquier parte del país.

La formulación de acciones afirmativas en beneficio de los recicladores, parte de tomar como base la citada sentencia, en la cual la Corte Constitucional establece que el proceso de contratación demandado no posea ningún tipo de medida especial que garantizara los derechos de los recicladores en su participación.

En esta sentencia, la Corte de manera especial hizo un llamado al Concejo de Bogotá para adoptar acciones afirmativas en los procesos de contratación administrativa y así lograr una participación igualitaria de todos los interesados.

Precisamos ante tal recomendación, que las acciones afirmativas no solo deben responder a medidas especiales que se adopten en el mismo procedimiento que rige las contrataciones públicas, según lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, ya que de no replantearse el mismo objeto de la licitación, haciéndolo más asequible a las condiciones particulares de los recicladores, no creemos que se pueda lograr el fin constitucional de la igualdad real de las partes.

Antes de continuar con este orden de ideas, encontramos oportuno explicar el concepto de acciones afirmativas, las cuales han sido desarrolladas, tanto en la doctrina jurídica como en la jurisprudencia, respondiendo este concepto a todas aquellas medidas adoptadas de forma especial con el objetivo de crear las condiciones de igualdad a personas o grupos de población que por su situación particular suelen ser discriminados, llamados también población en estado de vulnerabilidad. Estas medidas contienen fueros o tratamientos especiales que no se disponen a cualquier persona, por lo que ha sido llamada en muchos casos “discriminación positiva”. Positiva por cuanto tiende a establecer la equidad e igualdad y no el detrimento de los demás.

Resulta entonces de esta definición que la población de recicladores es considerada una población vulnerable, no solo en el sentido de la precaria situación económica y social que poseen, sino más bien, que las mismas normas acusadas y el sistema vigente los colocan en un estado de indefensión manifiesta. Considerando además a los pequeños y medianos bodegueros como sujetos también a estas acciones toda vez que la industria del reciclaje tiende a excluirlos en un futuro, mereciendo una protección por haber sido legales en el ejercicio de su actividad.

En el proyecto de ley enmarcamos dos tipos básicos de acciones afirmativas o medidas especiales. La primera, que denominamos para la inclusión en el sistema organizado de reciclaje, tiene el propósito específico de abrir los espacios para que los recicladores tengan la posibilidad de seguir explotando económicamente a su favor la actividad desarrollada, sin contrariar las normas contractuales vigentes.

Sobre este primer tipo de acciones, realizamos un estudio de cada paso en el sistema de reciclaje, en los cuales nos queremos asegurar que las autoridades le den una participación notoria al grupo de recicladores y pequeños y medianos bodegueros. Es así que desde el inicio, con la campaña de separación en la fuente, proveemos que estos sean titulares de la misma. Optamos igualmente por la creación de los centros de transferencia y las microrrutas, que representan posibilidades que permiten desarrollar el sistema operativo de reciclaje, como medios para lograr una mayor efectividad en la recolección y transporte de los residuos sólidos y demás desechos de la población.

En cuanto al segundo tipo, que vienen a ser las llamadas: “para el desarrollo integral”, proponemos que debido a que las transformaciones en la prestación del servicio de aseo los coloca en un alto grado de vulnerabilidad y discriminación, deben ser apoyados para elevar su nivel de vida, brindándoles la accesibilidad, de conformidad a sus posibilidades, a todos los beneficios en seguridad social, en atención a las normas constitucionales al respecto.

Otros aspectos importantes tratados en esta iniciativa consisten en:

I. Creación de un sistema que le dé seguimiento a las acciones afirmativas que se articulen en provecho de los recicladores.

II. Creación del Fondo de Reciclaje, como instrumento para la avanzada en la implementación de los programas en beneficio de los recicladores.

III. Desarrollo de actividades pedagógicas y campañas publicitarias con el objeto de lograr la dignificación y el respeto ante la sociedad de los recicladores informales y su labor.

IV. Promoción de las asociaciones de recicladores en las ciudades.

V. Búsqueda de financiación internacional a través de la presentación de programas sobre alternativas de reciclaje.

VI. Iniciar los estudios correspondientes para descentralizar diversos componentes del sistema de prestación del servicio de aseo, a objeto de hacer su contratación más accesible a los recicladores. Ello con el propósito de que pueda ser aplicado una vez termine el periodo vigente de contratación (2010) y no se vuelva a repetir en el futuro, tal como manifestó la Corte Constitucional en la citada sentencia que, la UESP o la autoridad que hiciera sus veces, no volviera a reincidir en el futuro en las omisiones que motivaron la violación de los derechos a los recicladores.

Sobre este último punto señalado, lo consideramos de especial relevancia, ya que tal como está planteado el sistema de prestación del servicio de aseo, difícilmente los recicladores pueden gozar de una participación real, lo cual tratamos de menuear a través de la implementación de las acciones afirmativas y demás medidas especiales aquí destacadas. No obstante, somos de la firme opinión que nuestro propósito no debe quedar allí estancado y más aún cuando existe en el futuro la posibilidad de replantear la actividad y poder revertir el daño inferido a los recicladores y la informatización de los pequeños y medianos bodegueros, que puede ocasionar su extinción engrosándose aún más los porcentajes de miseria y hambre, ya que las medidas adoptadas para la sustitución y búsqueda de otras alternativas económicas, resultan insuficientes.

Consideramos oportuno reafirmar el concepto publicado por el señor Martín Medina, doctor en Estudios Ambientales de la Universidad de Yale, publicado en la revista BID América del Banco Interamericano de Desarrollo:

“... Las autoridades gubernamentales de la mayoría de países consideran que los recicladores informales son un problema que se debe erradicar. Ciertamente, los recicladores pueden ocasionar algunos problemas, por ejemplo, al abrir las bolsas de basura y esparcirla en las calles. Trabajar en basureros presenta serios riesgos a la salud de los recuperadores. La respuesta más común de las autoridades ha sido declarar ilegal las actividades de recuperación y perseguir a infractores. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, las políticas represivas a los recicladores disminuyen sus ingresos y empeoran sus condiciones de vida. Si las autoridades desean reducir la pobreza no deben perseguir a los recicladores informales...”

“...El reciclaje informal no tiene cabida en un sistema moderno de manejo de desechos. Derivado de la visión anterior, muchas autoridades consideran que la solución al problema de los desechos sólidos es el uso de tecnologías avanzadas, como las de países desarrollados. En estos últimos, en efecto, no tienen cabida los recicladores informales. Las condiciones socioeconómicas de

los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo son totalmente diferentes. En muchos casos no tiene sentido que nuestros países utilicen las mismas tecnologías de manejo de desechos que se usan en Europa, Japón o Estados Unidos. Los recuperadores informales contribuyen significativamente a la recolección de basura, disminuyen la necesidad de camiones recolectores y personal sanitario y aumentan la vida útil de basureros y vertederos sanitarios. De hecho, se puede argumentar que cuando se le apoya, el reciclaje informal puede constituir un ejemplo perfecto de desarrollo sustentable: crea empleos, reduce la pobreza, previene la contaminación, conserva recursos naturales, suministra materias primas de bajo costo a la industria mejorando así su competitividad y protege el ambiente. Sin embargo, en la actualidad la mayoría de las organizaciones involucradas en el desarrollo carecen de programas o políticas de apoyo a los recuperadores...”

MARCO NORMATIVO DE LA PROPUESTA

Abunda en nuestro medio una cantidad considerable de normas de diversos rangos que sustentan todo el contenido de la iniciativa y de cada uno de los puntos desarrollados en la misma. Por esta razón destacamos a nuestra consideración los más relevantes:

Constitución Política

Realzamos en primer lugar y de forma especial el artículo 13 de la Carta Magna, que desarrolla el principio de igualdad y la aplicación de medidas especiales para grupos bajo riesgo, en el cual se impone el deber de las autoridades en general, como es el caso de esta Corporación, el establecimiento de acciones positivas o discriminaciones afirmativas a favor de los recicladores y los pequeños y medianos comercializadores, como grupos sociales vulnerables por el actual y futuro esquema del reciclaje sin un alto componente de modernización con inclusión. De ello se deriva la responsabilidad en adoptar las medidas tendientes a iniciar un proceso de incorporación a la fuerza laboral de los recicladores, así como de aceptación de la sociedad y el Estado al grupo social, con el fin de evitar la exclusión a la que se encuentran sometidos.

Encontramos igualmente en la Constitución Política de Colombia, normas de protección al ambiente que indudablemente guardan estrecha relación con lo dispuesto en el proyecto de ley, por lo que pasamos a mencionar las mismas:

“Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para

garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperar con otras Naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.

Decretos Reglamentarios 1713 de 2002 y 1505 de 2003

Estas normas plantean la obligatoriedad de establecer los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, además de ordenar la puesta en marcha del sistema de reciclaje que se debe prever en este Plan, el reconocimiento de la importancia de la labor de los recicladores o recuperadores de oficio y su inserción en la formulación, planeación, gestión y ejecución de los PGIRS.

Código de Policía de Bogotá

Artículo 84. Prevención, separación en la fuente y reciclaje de los residuos y aprovechamiento. *La reducción, separación en la fuente, reutilización, recuperación y reciclaje de los residuos sólidos son actividades benéficas para la salud humana y el ambiente, la productividad de la ciudad, la economía en el consumo de recursos naturales y constituyen una importante fuente de ingreso para las personas dedicadas a su recuperación. Por ello son deberes generales:*

1. Intervenir en la producción y el consumo de bienes que afecten negativamente el ambiente y la población mediante su prohibición, disminución o mitigación de efectos, estimulando a la industria para producir bienes ambientalmente amigables o de fácil biodegradación.

2. Separar en la fuente los residuos sólidos aprovechables, tales como el papel, textiles, cueros, cartón, vidrio, metales, latas y plásticos, de los de origen biológico.

3. ...

4. ...

5. La actividad del reciclaje no podrá realizarse en espacios públicos ni afectar su estado de limpieza. Quienes realicen las actividades de recolección de residuos aprovechables y de su transporte a sitios de acopio, bodegaje, de pretransformación o transformación, deberán hacerlo sin afectar el ambiente y con pleno cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos por las autoridades competentes.

Parágrafo. *Las autoridades distritales deberán realizar campañas pedagógicas y cursos de capacitación sobre manejo y reciclaje de residuos sólidos y deberán propiciar incentivos culturales de utilización de materiales biodegradables.*

De las disposiciones legales transcritas podemos advertir el principio constitucional de igualdad, tal cual lo exhorta la Corte Constitucional, para desarrollar una norma con fuerza de ley para la protección del ambiente, así como brindar la protección a personas en estado de vulnerabilidad.

Jurisprudencia

En cuanto a los lineamientos jurisprudenciales, estos refuerzan la articulación de este proyecto, ya que en la mencionada Sentencia N° T-724 de 2003, los Magistrados hacen un llamado especial al Concejo de Bogotá, en el sentido siguiente:

“... exhorta al Concejo de Bogotá a emprender procesos de reglamentación que garanticen medidas de inclusión y discriminación positiva a favor de este y otros grupos sociales manifestamente vulnerables...”

En este orden de ideas, el Tribunal Superior de Cundinamarca refuerza esta postura al enunciar la responsabilidad, tanto de la Administración Distrital, como del Concejo de Bogotá y el deber de regular las distintas etapas del proceso que involucra la recolección, el tratamiento y la disposición final de los residuos sólidos, en el sentido siguiente:

- Tomar medidas tendientes a adoptar en la fuente misma de producción de desechos: i) Métodos de clasificación de residuos; ii) Servicio público domiciliario de sistemas de recolección, y iii) Recuperación, tratamiento y reciclaje que reduzca el volumen de residuos sólidos para disposición final.

- Actualizar en un plazo de seis (6) meses los estudios para disponer, tratar, almacenar o eliminar los residuos sólidos en diferentes puntos de la ciudad o sus alrededores.

- Obligar a la administración a informar semanalmente al tribunal sobre las acciones adelantadas.

SOBRE EL SISTEMA O MODELO DEL RECICLAJE

Producción y gestión de los residuos sólidos en el país

Colombia enfrenta una serie importante de problemas relacionados con la generación, el manejo y la capacidad física de disposición de los Residuos Sólidos Municipales (RSM). Al presente, en todos los centros urbanos del país se producen cantidades de desechos sólidos superiores a las que pueden ser administradas adecuadamente. Esta situación empeorará, a menos que se tomen medidas inmediatas para: a) Reducir los montos que se generan; b) Disminuir la cantidad total de desechos que requieren de disposición final, y c) Administrar y disponer, de manera más eficiente, los residuos terminales que queden. Hoy por hoy la elevada generación de residuos sólidos, comúnmente conocidos como basura y su manejo inadecuado, son uno de los grandes problemas ambientales y de salud en Colombia, los cuales se han acentuado en los últimos 50 años debido al aumento de la po-

blación y a los patrones de producción y consumo de manera general. La basura no solo genera una desagradable imagen en los campos y las ciudades, sino que contamina el suelo, el agua, el aire y para su confinamiento ocupa grandes espacios por lo que se ha convertido en un problema social y de salud pública, como el visto en la reciente crisis de los rellenos sanitarios del país. Por ello, las soluciones regionales son las óptimas cuando son elaboradas e implementadas a partir de evaluaciones ambientales contextualizadas a la realidad ecológica y social de los usos del suelo.

Entre las causas del deterioro ambiental del país están:

- Las políticas económicas no atribuyen valor a los recursos naturales y al ambiente en general.

- Una sobrevaloración del modo de vida urbano.

- Un crecimiento urbano acelerado, caótico y sin planeación.

- Patrones de consumo marcados por el desperdicio.

- La desigual distribución de la propiedad y de la gestión de los recursos naturales.

- La elevada demanda de alimentos, materiales, energéticos y medios de transporte para mantener la funcionalidad de la ciudad.

- Un proceso de industrialización con crecimiento no planificado y con tecnologías desvinculadas de las características ambientales de la ciudad.

La situación actual

El 1° de marzo de 2006, con motivo del Día del Reciclador, se dijo⁴: “de acuerdo con estimativos de las organizaciones de recicladores, 300.000 personas agrupadas en 50.000 familias se dedican a la actividad del reciclaje en todo el país. De este total, 15.000 familias se encuentran en Bogotá. En materia de recolección, Colombia genera 27.000 toneladas de residuos al día, de las cuales solo un 10% son aprovechadas por los denominados recicladores informales; el 90% restante de los residuos son dispuestos en botaderos a cielo abierto, enterramientos o rellenos sanitarios. Aunque la actividad del reciclaje apenas empieza, hay que resaltar que solo en Bogotá se produce al año material reciclable por un valor estimado a los 32.000 millones de pesos. Según la ANDI, en Colombia se recupera para reciclaje aproximadamente 35% del consumo de papel y cartón. En 2000 la industria papelería utilizó alrededor de 426.000 toneladas de papel recuperado, de las cuales 72.000 fueron importadas.

A nivel latinoamericano, Colombia ocupa el primer puesto en recuperación, transformación y reincorporación de residuos sólidos al ciclo pro-

⁴ Ministro de Ambiente - Celebración Día del Reciclador http://www.minambiente.gov.co/noticias_home_2006/marzo/010306_dia_reciclador/dia_reciclador.htm

ductivo. En el mundo, nuestro país está ubicado en la posición número 18 en reciclaje de papel y cartón, con 57 toneladas de cada 100 producidas, cantidad superior a las 31 toneladas de los Estados Unidos, 50 de Alemania y 53 toneladas recuperadas por Japón. Cifras que cobran importancia teniendo en cuenta que el consumo per cápita nacional está muy por debajo de estos países⁵ desarrollados. En los últimos años la experiencia colombiana ha sido tomada como ejemplo por varios países latinoamericanos, sobre todo por el desarrollo de iniciativas de aprovechamiento de residuos orgánicos, que representan en promedio el 65% del total de los residuos generados en el país y son utilizados en la producción de insumos agrícolas”.

Por esto un punto de vital importancia en la gestión de los residuos y el aprovechamiento de los mismos, es que se ha tenido como principio que los residuos depositados en el espacio público son propiedad del municipio y aquellos que no, son de propiedad privada. Esto permite vislumbrar un escenario futuro de enfrentamiento entre los privados, los recuperadores informales y las administraciones públicas por el control de los residuos sólidos y en especial por los ingresos que de ellos puedan obtenerse.

En un país en vías de desarrollo y con un sistema educativo que apenas está iniciando en la formación de conciencia ambiental en los ciudadanos en general, no se puede orientar el tema de la separación en la fuente de manera obligatoria e impositiva. Es mejor idear mecanismos para motivar a los generadores y los usuarios del servicio de aseo por diversas vías teniendo en cuenta que el establecimiento de un incentivo específico por parte de la CRA en el tema de las tarifas, debe comportarse bien ya que sería muy difícil comprobar quién está separando en la fuente y quién no. Los incentivos aplicados por la CRA están orientados hacia la disminución del valor de la tarifa atribuible a una menor cantidad de residuos sólidos enviada a disposición final y una mayor cantidad de residuos enviada para reciclaje. Los incentivos están dados actualmente a los privados (consorcios) e indirectamente a los usuarios a través del sistema de cobro por pesaje del área de servicio y la tarifa multiusuario. En este orden de ideas si disminuye la cantidad de residuos enviada a disposición lo hará proporcionalmente la tarifa y así se verá beneficiado el usuario.

En la actualidad las actividades de recuperación se realizan tanto en la fuente generadora, como en la vía pública o el sitio de disposición final. Por lo general las condiciones de trabajo, desde el punto de vista sanitario, son aceptables cuando la recuperación se realiza directamente en la fuente de generación del residuo, como es el caso, entre

otros, de las oficinas de la Administración del Estado, las instituciones bancarias o los supermercados. Dichas condiciones resultan claramente objetables cuando la recuperación se realiza desde los recipientes y bolsas depositadas en la vía pública para su recolección y se hacen del todo inaceptables cuando tal recuperación se realiza en los sitios de disposición final. Por regla general, la presencia de recuperadores en estos sitios imposibilita cualquier intento de dar manejo sanitario a los residuos y genera situaciones de elevado riesgo y de gran marginalidad social para las personas que allí trabajan.

En el tema de la inclusión, se sabe que gran parte de los que realizan actividades de reciclaje de manera informal, se trata de población marginada muchas veces sin posibilidades económicas ni acceso a la educación, por lo cual es importante, primero, organizarlos y capacitarlos para que puedan competir en igualdad de condiciones con los operadores actuales y participen de manera integral en la gestión de los residuos y la recuperación de los mismos, ya que ellos mismos nos enseñaron el verdadero valor de la basura.

El esquema de los parques de reciclaje por operadores directos, debe garantizar la igualdad de condiciones y propender principalmente por la inclusión de todos los participantes de la cadena, no como se está buscando realizar hoy en día donde existe un operador único que sería un privado, evidenciando una incoherencia de fondo en un esquema que apunta a la construcción de infraestructuras privadas de gran envergadura operadas seguramente por los mismo consorcios de aseo, quienes como en el caso de la operación de los rellenos han demostrado su falta de interés por implementar planes de gestión o manejo acordes a las exigencias de la normatividad colombiana.

Hoy por hoy la oferta y demanda de materiales fluctúa permanentemente y no se ha considerado la variable más importante en materia de recuperación de residuos: el transporte. El costo de materiales como el vidrio y el plástico, requiere de grandes volúmenes que hagan sostenible su transporte, derivado de la baja cultura de reutilización actual y la no integración de una cadena clara, ya que tanto el acondicionamiento de esos residuos para que cumplan los estándares de la industria como el transporte de los mismos a grandes distancias, ocasiona costos que no son ni lejanamente cubiertos por los ingresos provenientes de la venta de material reciclado; esto especialmente sucede en municipios aislados, con baja producción de residuos y presencia casi nula de actividad industrial.

La problemática latente

En todos los estudios y análisis realizados por el MAVDT y entes adscritos en la Política para la Gestión de Residuos y experiencias nacionales incluyendo los PGIRS y PMGA desarrollados hasta ahora. Dentro de los principales problemas identificados relacionados con el manejo de los residuos sólidos se encontraron:

⁵ Proyecto de Grado: Formulación de una estrategia de gestión para los residuos sólidos domésticos en Colombia, basada en el modelo normativo, sistémico e institucional aplicado en Suecia. Laura María Calderón Pradilla.

GENERACIÓN CRECIENTE DE RESIDUOS

- Estrategias de mercadeo y sistemas de producción insostenibles que inciden sobre los patrones de consumo de la población.

- Falta de conciencia ciudadana sobre la relación entre los residuos, el ambiente, la economía familiar y nacional.

- Ausencia de un marco de apoyo a la introducción de tecnologías limpias.

- Ausencia del establecimiento de responsabilidad de los sectores productivos en la generación, manejo y disposición de residuos pos consumo.

PÉRDIDA DEL POTENCIAL DE UTILIZACIÓN DE LOS RESIDUOS

4. Los residuos se mezclan en el origen, aun los peligrosos y los no peligrosos y esto hace que pierdan su potencial de aprovechables.

5. Falta identificación, cuantificación, desarrollo y fortalecimiento de mercados para los residuos aprovechables.

6. No hay políticas institucionales que promuevan la recuperación de materiales aprovechables y que garanticen las posibilidades de comercialización de tales materiales.

7. No existe motivación ni cultura del aprovechamiento. Es poca la población con conciencia y hábitos de reutilización y de separación en la fuente.

8. Se juzga a la recuperación de residuos como una actividad marginal, poco digna y no aceptada socialmente y se quiere hoy por hoy dar a grandes recuperadores,

9. desplazando a la población que vive y ha vivido de esta actividad.

10. La recuperación en los hogares se da en forma voluntaria y por solidaridad, sin la educación ni los incentivos convenientes.

11. Las organizaciones de carácter empresarial de recuperación no están masivamente organizadas.

GESTIÓN PARCIAL DE LOS RESIDUOS SIN CONSIDERAR EL IMPACTO AMBIENTAL POSTERIOR A SU RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE

- Concepción histórica del servicio de aseo, en función de aspectos higiénicos y sanitarios basados en la limpieza de las vías públicas.

- Enfoque del manejo en la disposición final de los residuos vinculada a rellenos sanitarios o botaderos sin considerar alternativas de recuperación y rehúso.

- Falta de aplicación de tecnologías alternativas para el tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos.

- Énfasis en la determinación de los costos de recolección y transporte de forma que la tarifa de aseo no involucre los costos reales de un sistema de eliminación, tratamiento o disposición final.

- No existen empresas de aseo consolidadas que ofrezcan alternativas en el manejo de los residuos sólidos (las empresas establecidas ofrecen las tradicionales fases de recolección, transporte y disposición final, únicamente), lo que origina que se desconozca a nivel municipal la existencia de tecnologías alternas para el manejo de los residuos sólidos.

- Los municipios carecen de conocimiento técnico que les permita evaluar tecnologías alternativas que son vistas con desconfianza y recelo.

- Ausencia de coordinación entre la prestación del servicio de aseo y las prácticas de recuperación.

Las opciones del país: El reciclaje como un instrumento de recursos para todos

Según lo especificado por la política nacional de residuos sólidos donde se dice “*dentro del amplio espectro de temas que guardan relación con una problemática de tanta actualidad como la protección del ambiente, la gestión de los residuos sólidos ocupa un lugar principal dentro de la gestión ambiental*”, NO SE APLICAN PRÁCTICAS PARA TENER UN BUEN DESSEMPEÑO Y RESULTADOS FAVORABLES PARA EL AMBIENTE, EL MERCADO Y LA COMUNIDAD.

Por eso lograr una gestión integrada es el término aplicado a todas las actividades asociadas con el manejo de los diversos flujos de residuos dentro de la sociedad. La meta básica es administrar los residuos de una forma que sea compatible con el ambiente y la salud pública.

En la propia política se determina el término “*cultura de la no-basura*” definido desde varios años como uno de los cuatro principios centrales; es importante recordar que el desarrollo de nuevas leyes debe ceñirse a los principios de concordancia y jerarquía normativa. Por otra parte, la gestión de los residuos no debe desconocer la existencia de la reglamentación que regula todo lo relativo al tema de la gestión integral de residuos peligrosos a nivel nacional, como lo es el Decreto 4741/05 del MAVDT, evitando combinar la gestión de residuos peligrosos y convencionales; por lo que es necesario instituir desde la ley, los principales lineamientos para que las políticas sean consistentes a largo y mediano plazo, más aun cuando el ordenamiento de la cadena del reciclaje como una industria, bajo el esquema de un servicio para todos, implicará grandes inversiones y esfuerzos desde lo comunitario hasta lo empresarial y administrativo.

El reciclaje de los materiales que constituyen los envases y embalajes, principalmente, incluyendo la biodegradación de los residuos orgánicos para la producción de gas metano y de composta, debe ser la opción central de gestión integral de los RSM, con el propósito fundamental de reducir aún más los riesgos potenciales a la salud humana y el impacto ambiental, reducir la cantidad de de-

sechos que debe disponer, conservar y recuperar energía y reducir las tasas de utilización de los recursos naturales no-renovables.

Historia del proyecto y conclusiones

Hemos acreditado que las propuestas contenidas en el proyecto de ley poseen tanto el respaldo constitucional como jurisprudencial y aún más, la mayoría de las disposiciones de la iniciativa surgen directamente de la petición que la Alta Corte Constitucional realizara en materia de acciones afirmativas, de las observaciones de varias entidades públicas como la Unidad Especial de Servicios Públicos del Distrito Capital y del trabajo continuo con la Academia y los recicladores y pequeños y medianos comercializadores a lo largo de cuatro años, viendo la necesidad urgente de establecer los marcos necesarios para que se respeten los derechos constitucionales de una población, que por actos administrativos y de contratación pública se encuentran en un estado palpable de vulnerabilidad. Este responde también a los lineamientos que concuerdan con un Estado Social del Derecho, principio plasmado en la Constitución Política. Lo ideal es poder implementar una propuesta como la anexada a continuación, una propuesta incluyente⁶.

IMPACTO FISCAL

Es preciso advertir que la presente iniciativa no ordena gasto adicional en el Presupuesto General de la Nación ni tampoco otorga beneficios tributarios; por lo tanto, esta iniciativa no genera impacto fiscal.

Con fundamento en lo anterior, presentamos esta iniciativa al honorable Congreso de la República, que de ser aprobada será una gran herramienta para la inclusión social y el desarrollo del país al considerar el reciclaje una fuente de recursos y oportunidades para todos los colombianos.

De los honorables Congresistas,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López, Senadores de la República; *Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría General

El día 20 de julio del año 2010 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 005 con su correspondiente Exposición de Motivos, por Movimiento Mira.

El Secretario General,

(Sin firma)

PROYECTO DE LEY NUMERO 006 DE 2010 CAMARA

por medio de la cual se establecen mecanismos de prevención, protección y restitución de derechos a personas habitantes de la calle y se adoptan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

DISPOSICIONES Y PRINCIPIOS GENERALES

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto definir el contenido de los derechos de los habitantes de la calle, implementar acuerdos o acciones de corresponsabilidad y establecer mecanismos de protección que permitan asegurar el disfrute de los derechos fundamentales de esta población.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de aplicación de la presente ley se entiende por:

Habitante de la Calle: Toda persona que no reside en una vivienda prototípica de manera permanente por un espacio mínimo de 30 días.

Parágrafo. No obstante a lo anteriormente establecido, las autoridades para el cumplimiento de fines sociales del Estado, podrán incorporar como variable en el diseño de programas y proyectos dirigidos a otorgar beneficios a esta población, a aquellas personas que residen de manera estable por sesenta (60) o más días en una vivienda no prototípica.

Vivienda Prototípica: Edificación independiente, separada y estructuralmente estable que posee una existencia geoespacial y tiene una dirección catastral. Los tipos de vivienda prototípicos son casa, apartamento o cuarto.

Vivienda No Prototípica: Entiéndase por Vivienda no Prototípica aquella que se caracteriza por no tener una estructura estable.

Para efectos de aplicación de la presente ley, la estructura será inestable cuando en ella concurren las siguientes características: El material de las paredes exteriores está compuesto por materiales tales como caña, esterilla y otro tipo de materia vegetal, zinc, tela, cartón, latas, desechos, plásticos, o carezcan de paredes.

CAPÍTULO II

Principios Generales

Artículo 3°. *Principios orientadores.* Son principios orientadores de la presente ley los siguientes:

1. El respeto a la condición humana y social sin distinción de origen, raza, edad, nacionalidad, género, origen étnico, religión y/o situación migratoria.

⁶ Bibliografía y fuentes estadísticas. Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación. 2003. Gestión ambiental residuos sólidos: guía para el reciclaje de papel y cartón. ICONTEC. Colombia.

2. La igualdad en condiciones de acceso a la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, el ocio, la seguridad y el bienestar.

3. La no vulneración de los derechos reconocidos en función del habitante de la calle.

TÍTULO II

DEL AMPARO AL HABITANTE DE LA CALLE POR PARTE DEL ESTADO

CAPÍTULO I

Deberes del Estado

Artículo 4°. Son deberes del Estado para con el habitante de la calle, entre otros, los siguientes:

1. Garantizar su participación en los recursos de la sociedad.

En cumplimiento de este deber, el Estado establecerá mecanismos de prevención, protección y restitución de los derechos fundamentales de este segmento poblacional, combatiendo cualquier acto y acción de discriminación en su contra.

2. Diseñar, formular e implementar políticas públicas para el habitante de la calle, que promuevan su atención en salud, educación y acceso a oportunidades eficaces de empleo y emprendimiento.

3. Promover acciones solidarias y participativas en la evaluación permanente de la ejecución de la política pública para el habitante de la calle, en Organizaciones No Gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

4. Garantizar la incorporación en la integración del Presupuesto General de la Nación, de partidas presupuestales destinadas a la implementación de la política pública para el habitante de la calle.

5. Promover cultura y educación para el respeto por los derechos fundamentales del habitante de la calle.

6. Divulgar toda información de manera oportuna, relativa a los derechos, programas de gobierno y garantías existentes para los habitantes de la calle.

7. Promover la capacitación y formación de los profesionales dedicados a llevar a cabo la ejecución de la política pública para los habitantes de la calle.

8. Elaborar un diagnóstico anual, en el que se evalúen los avances en la atención a los habitantes de la calle con información estratificada y desagregada.

TÍTULO III

DERECHOS Y HABITANTE DE LA CALLE

CAPÍTULO I

De los Derechos

Artículo 5°. *Derechos de los habitantes de la calle.* Son derechos de los habitantes de la Calle, entre otros, los siguientes:

Derecho al uso del espacio público. Toda persona habitante de la calle tiene derecho a desplazarse y hacer uso del espacio público sin ningún tipo de discriminación.

Para la realización plena de este derecho el habitante de la calle respetará los derechos de los demás ciudadanos con quienes comparte el espacio público.

Derecho a la identidad personal. Toda persona habitante de la calle tiene derecho a tener una identidad personal.

Las autoridades promoverán la identificación de la población habitante de la calle.

El Estado implementará proyectos que garanticen la identificación del domicilio social del habitante de la calle, mediante la creación de directorios.

Derecho al acceso a los servicios socio-asistenciales. Toda persona habitante de la calle tiene derecho al acceso sin limitación alguna a los servicios socio-asistenciales que brinde el Estado.

TÍTULO III

PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS

CAPÍTULO I

Mecanismos de protección y restitución de derechos del habitante de la calle

Artículo 6°. El Estado colombiano asumirá la obligación de rehabilitar, formar para el desarrollo, alimentar, educar y dar albergue al habitante de la calle, que reúna las condiciones establecidas en el literal c) del artículo 2° de la presente ley.

Artículo 7°. *Líneas de inversión para la restitución de derechos al habitante de la calle.* Como mecanismo de protección y restitución de los derechos del habitante de la calle, el Gobierno Nacional incorporará proyectos que atiendan por lo menos las siguientes líneas:

- Planes y proyectos de refugio.
- Planes y proyectos de alimentación.
- Planes y proyectos de aehabilitación.
- Planes y proyectos de formación para el desarrollo.
- Incentivos para el sostenimiento productivo.

Artículo 8°. *Proyectos y programas para el habitante de la calle.* Para garantizar la protección y restitución de derechos de los habitantes de la calle, se ordena que el Gobierno Nacional incorpore en la integración del Presupuesto General de cada vigencia de la Nación partidas presupuestales destinadas al diseño dentro del POAI de:

a) Proyectos que garanticen la protección con diferenciación de sexo, edad y grupos familiares del habitante de la calle, de las características del ambiente y de las inclemencias climáticas del estado del tiempo.

b) Proyectos que garanticen la atención en rehabilitación al habitante de la calle que padezca

alteraciones psíquicas, estado de dependencia de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas o sustancias psicotrópicas o alteraciones en la percepción que determinen una alteración grave de la conciencia que alteren su conducta y la noción que tenga de la realidad.

c) Proyectos que garanticen la identificación del domicilio social del habitante de la calle, a través la georreferenciación estable del habitante de la calle, mediante la creación de directorios.

d) Proyectos para formación empresarial, de emprendimiento y de empresarismo del habitante de la calle que apunten a la inserción del mismo en la vida económica del país.

TÍTULO IV

ACCIONES DE CORRESPONSABILIDAD DE LA COMUNIDAD, EL HABITANTE DE LA CALLE Y LAS AUTORIDADES DE POLICÍA

Artículo 9°. *Acciones de corresponsabilidad.* Son las acciones que tienen como objetivo involucrar y comprometer a las autoridades policiales, ciudadanía en general y a los mismos habitantes de la calle para el bienestar mutuo.

Artículo 10. Se entenderán como acciones de corresponsabilidad las siguientes:

a) Por las autoridades policiales:

Respetar la integridad y derechos fundamentales de los habitantes de la calle eliminando el uso de la violencia física, verbal o psicológica.

Garantizar el mantenimiento de los bienes de propiedad de esta población.

Proteger a los habitantes de la calle ante cualquier tipo de abuso o violencia física, verbal o psicológica por parte de terceros.

b) Por la ciudadanía en general:

III. Respetar y promover los derechos establecidos por la ley y las políticas gubernamentales.

IV. Defender a los habitantes de la calle ante cualquier tipo de abuso o violencia física, verbal o psicológica.

V. Iniciar acciones voluntarias de solidaridad.

c) Por los habitantes de la calle:

VI. Respetar la propiedad privada.

VII. Respetar y cuidar el patrimonio público.

VIII. Seguir los lineamientos o mandatos de las autoridades públicas y de policía.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López, Senadores de la República; Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DE LA INICIATIVA

La presente ley tiene por objeto definir el contenido de los derechos de los habitantes de la calle, implementar acuerdos o acciones de corresponsabilidad y establecer mecanismos de protección, que permitan garantizar y asegurar el disfrute de los derechos a esta población.

CONVENIENCIA

La población colombiana atraviesa una grave desarticulación social reflejada en la inequidad de la distribución de la riqueza y de oportunidades, lo que aunado a condiciones de extrema pobreza y conflicto interno, han generado en la sociedad el surgimiento de segmentos poblacionales como el de los habitantes de la calle, que se caracterizan por vivir en medio de la indiferencia del Estado, la comunidad y las circunstancias personales, condiciones infrahumanas, caracterizadas por el hambre, la exclusión social, laboral, la pérdida de identidad, entre otras.

No obstante, es necesario reconocer los esfuerzos realizados en la identificación y atención a esta población en ciudades como Bogotá, Cali o Medellín, las cuales han realizado estudios muy valiosos de los cuales hemos retomado varias consideraciones en el presente articulado y argumentación. Sin embargo, los habitantes de la calle son un segmento que sigue siendo una parte considerable que requiere una atención y esfuerzo inmediato por parte de los distintos niveles gubernamentales.

PROYECCION TOTAL POBLACION A BENEFICIAR

Habitantes de la calle censados, por rangos etáreos según sexo, 2007.

Sexo	Rangos etáreos														Total	
	Bebés		Infantes		Jóvenes		Jóvenes mayores		Adultos		Adultos mayores		Mayores			
	00-03	04-12	13-18	19-25	26-40	41-50	51-60	61 y más								
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M		
Hombre	10	38,5	58	58	455	76,3	1302	86,7	2963	87,9	2391	89,2	209	87,4	7266	86,4
Mujer	16	61,5	44	44	126	21,7	199	13,3	395	12,1	269	10,8	30	12,6	1999	13,6
Total	26	100	100	100	581	100	1501	100	3258	100	2660	100	239	100	9265	100

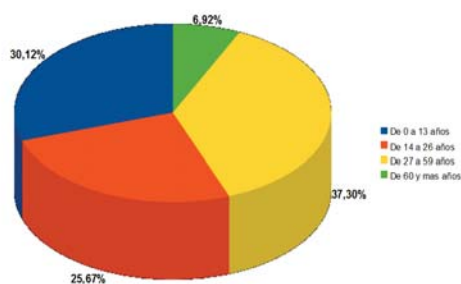
Fuente: Quinto Censo de Habitantes de la Calle; Bogotá, 2007, Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idiprón).

Según estadísticas sectorizadas del DANE, el país cuenta entre 116,760 a 159,490* aproximadamente habitantes de la calle, lo cual indica aproximadamente un 0,256615%* a 0,350527%* de la población colombiana; las cifras demuestran que esta realidad se vive a nivel nacional y que por su complejidad requiere ser atendida desde el Gobierno Nacional.

Distribución porcentual por rangos de edad

De acuerdo al modelo seguido: De vivienda no prototípica presentado en la GEIH, la población en situación de habitante de la calle debería seguir

una distribución porcentual aproximada a la presentada en el gráfico de pastel.



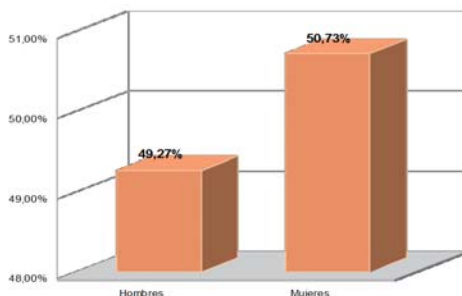
Fuente: Datos DANE.

Al evidenciar que esta situación de vivir en la calle, la comparten personas de variados rangos de edad, nos llevan a reflexionar que el hecho de que los habitantes de la calle sean personas con particularidades económicas y de vivienda diferente, no quiere decir que dejen de ser ciudadanos colombianos, a los cuales el Estado debe también asegurarles la eficacia de sus derechos humanos y fundamentales.

Así como el Estado considera justo invertir en su infancia como parte fundamental del progreso del país, invertir en las tierras para que sea más productivo, así mismo es justo que el Estado invierta en el proceso de reinserción de los habitantes de la calle, por el simple hecho de ser colombianos.

Distribución porcentual por género

El modelo de vivienda no prototípica establece un ligero porcentaje a favor de las mujeres con respecto al número de hombres. Deben analizarse con más cuidado las diferencias en la proporción de hombres y mujeres para la ciudad de Bogotá a partir de la GEIH.

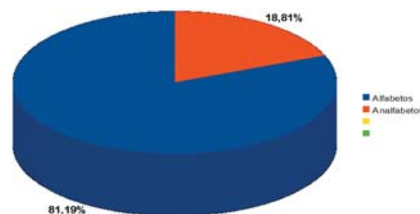


Fuente: Datos DANE.

Las cifras aquí referenciadas nos permiten destacar la importancia que reviste para el Estado rehabilitar, recuperar y reinserter a la sociedad seres humanos que requieren toda la solidaridad por parte del Estado y no el reproche por tener unas condiciones adversas de vivienda y económicas.

Tasas de analfabetismo

La proporción de personas de tres o más años que no sabe leer y escribir se sitúa en el 21,85%. Será interesante verificar a través grado de los datos censales qué nivel de aproximación existen entre las dos fuentes.



Fuente: Datos DANE.

Al ser colombianos tenemos derechos, algunos de ellos son fundamentales y se ajustan a los Objetivos del Milenio, los cuales son Acceder Dignamente a la Educación y Erradicar el Analfabetismo; por tanto, se ve indispensable que a este segmento de esta población se le garantice la formación para salir del analfabetismo y pueda aumentar sus competencias laborales para poder ingresar sin muchos obstáculos a la vida social típica.

EL HABITANTE DE LA CALLE EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO



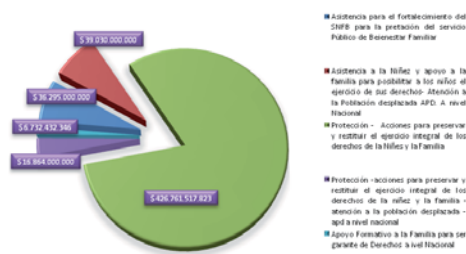
Advertida esta realidad, resulta importante para la comprensión de la propuesta legislativa que se pone a consideración, destacar que revisado el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, la misma coincide en un primer momento con los objetivos esenciales descritos en él, en su numeral 1c, “Una política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad que conduzca a soluciones eficaces contra la pobreza y la vulnerabilidad ... “... teniendo en cuenta las regiones y grupos poblaciones más rezagados y vulnerables como son las personas en situación de desplazamiento, las personas con algún tipo de discapacidad, los desplazados, discapacitados, madres gestantes, madres cabeza de hogar, primera infancia, persona mayor, habitantes de la calle, adulto

mayor, afrocolombianos e indígenas, entre otros. Realizando programas especiales de sensibilización para la promoción de empleo y la generación de unidades productivas de estas poblaciones. Por lo tanto, siendo reconocido como metas”.

EL HABITANTE DE LA CALLE EN EL PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES Y EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

Sin embargo, al analizar el Presupuesto General de la Nación, que se encuentra en ejecución, así como El Plan Operativo Anual de Inversión, se hace evidente que este objetivo no se encuentra incorporado en un programa que contemple la asignación de recursos para ejecutar proyectos que beneficien a los habitantes de la calle.

Presupuesto general para la atención de personas en estado de vulnerabilidad (datos según POAI)

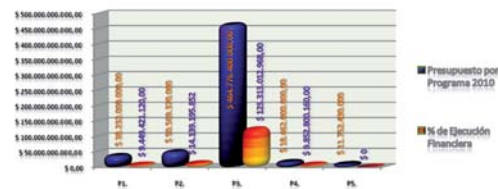


Resulta lamentable que el Gobierno Nacional no haya desarrollado líneas concretas de inversión para enfrentar un problema, que como el de los habitantes de la calle, se encuentra en mora de asumir.

Así mismo, se nota un desconocimiento por parte del Estado a nivel conceptual por cuanto no existen estudios que caractericen a los habitantes de la calle a nivel nacional y a nivel demográfico tampoco existen censos nacionales concretos y estadísticas de tendencias que den cuenta del crecimiento y necesidades de dicha población, por lo cual es definitivamente necesario que de los recursos previstos para la atención de la población vulnerable sea destinada una partida específica para un programa que asista de manera integral no solamente a quienes ya habitan en las calles, sino también, a quienes por sus condiciones de vida están a punto de hacerlo, tales como las personas en situación de desplazamiento forzado y permanente, desempleados, drogadictos, niños abusados sexualmente, adultos mayores, personas con demencia, entre otros.

Teniendo en cuenta el inciso anterior, los programas del POAI en que sus objetivos tienen la mayor afinidad a la atención de la población señalada, son:

NIVELES DE EJECUCIÓN DE ESTOS PROGRAMAS



PROPUESTAS DEL ARTICULADO

Debido a la inexistencia de un programa específico para los habitantes de la calle, el impacto fiscal de este proyecto reposa sobre programas ya incluidos dentro del POAI, que por sus objetivos se consideran pertinentes para la atención de esta población puesto que incluyen atención a desplazados, erradicación de la pobreza extrema, protección de derechos de los niños, entre otros.

Habida cuenta esta consideración, analizado los distintos programas del **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**, encontramos que de \$2.297.055.355.000, hay \$524.682.950.169, destinados a la atención de población vulnerable, recursos de los cuales surge financiamiento para la implementación de proyectos para este segmento poblacional, que estén orientados a asegurarles:

Refugio: Para que la persona sea protegida de las características del ambiente y de las inclemencias de la calle.

Alimentación: Para que los habitantes de la calle no mendigan ni cometan actos vandálicos para satisfacer su hambre.

Rehabilitación: Recursos que deben estar dirigidos a la adaptación de centros de rehabilitación tipo internado, para la atención de aquellos habitantes de la calle adictos, lo que permitirá una mayor facilidad en el proceso de resocialización.

Programa de formación para el desarrollo: Esto servirá para que los ex Habitantes de la Calle tengan un proyecto de vida productivo para la Nación y para la sociedad, previniendo que vuelvan a retomar su vida de habitante de la calle.

Incentivos para el sostenimiento productivo: Este programa servirá para dar continuidad a los proyectos productivos de los ex Habitantes de la Calle y para continuar en los programas de prevención del retorno a la vida de habitante de la calle.

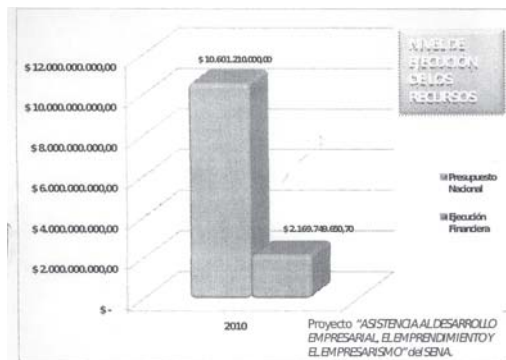
Directorio de familias con personas habitantes de la calle sin ubicar: Esto servirá para que las familias con personas habitantes de la calle no contactadas por indeterminado tiempo, vuelvan a retomar contacto con ellos.

Lo que se puede evidenciar, según este ejemplo, es que las inversiones destinadas a población vulnerable está mayormente dada a las personas en estado de desplazamiento; sin embargo, por las tendencias de cantidades de personas desplazadas

forzadamente no corresponde a las partidas que se asignan, mostrando así que no hay unos criterios técnicos o por lo menos lógicos para la asignación de dichos presupuestos.

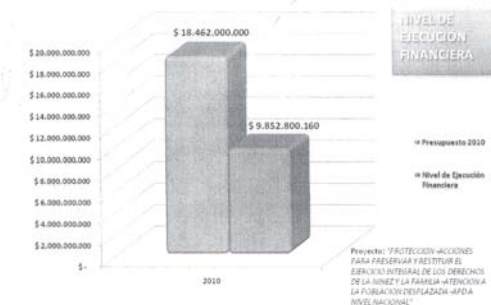
% de ejecución de los programas para la atención a la población vulnerable

El promedio de ejecución de los proyectos es del 26,601% del total de la partida asignada para el 2010, habiendo transcurrido el 58% del año, teniendo que ejecutar más del 70% equivalente a 426.141,835.789,6 de pesos del total del presupuesto de los proyectos en menos de cinco meses.



Teniendo en cuenta que parte del proceso de rehabilitación, resocialización y prevención de retorno a la vida de la calle, es lo concerniente a sus ingresos, un porcentaje bajo de habitantes de las calles es analfabeta; sin embargo, es indispensable que tengan un avance superior en sus estudios para poder integrarse totalmente a la vida típica social, generando de esta manera herramientas de sostenimiento en un ambiente socialmente aceptado y productivo. Por tanto, se ve indispensable que las instituciones especialistas en formación para el trabajo asistan al habitante de la calle en este tipo de formación. El programa que se ajusta es "ASISTENCIA AL DESARROLLO EMPRESARIAL, EL EMPRENDIMIENTO Y EL EMPRESARISMO", cuyo objetivo es "liderar, capacitar, asesorar y gestionar en el marco de la política gubernamental para la generación de cultura de emprendimiento, empresarismo y de cofinanciación de proyectos para la creación y el fortalecimiento de empresas en los municipios de los 32 departamentos y los 4 distritos especiales del país. Objetivos específicos: 1.- Gestionar la implementación de los mecanismos para la política de la Ley 1014 de enero 26 de 2006, la Ley Mipymes, los Conpes Mipymes y del Programa Banca de las Oportunidades, en los 32 departamentos y los 4 distritos especiales, orientados a la creación y fortalecimiento de empresas. 2.- Capacitar, asesorar, brindar tutorías y realizar acompañamiento a proyectos productivos conducentes a la creación de empresas, al fortalecimiento de empresas conformadas y contribuir a la búsqueda de alternativas de financiamiento con el fin de apoyar la política de Gobierno Banca de las Oportunidades". Por tal motivo, de este pro-

grama se destinarán recursos para la atención habitante de la calle para su formación empresarial, de emprendimiento y de empresarismo.



El habitante de la calle que lleva un tiempo prolongado en las calles ha perdido el contacto con su familia, generando así una incertidumbre en la familia al no conocer la ubicación de su familiar habitante de la calle; así mismo, el Gobierno, al no desarrollar líneas concretas de información se vulnera el derecho a tener un hogar constituido; por tanto, es indispensable que en la búsqueda del restablecimiento de los derechos de la familia se genera un Directorio Nacional de Habitantes de la Calle para que los familiares los puedan ubicar. Para garantizar este derecho el Estado implementará proyectos que garanticen la georreferenciación estable del habitante de la calle, mediante la creación de directorios.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La realidad que a diario percibimos en las calles de Colombia con los habitantes de la calle, pone en evidencia la necesidad de un compromiso estatal más fuerte, para enfrentar uno de los problemas más sensibles de nuestro país.

El habitante de la calle, *per se*, hace evidente que su condición se contrapone con la garantía que debe asegurarles el Estado en materia de la protección de sus derechos fundamentales.

Pese a los avances que ciudades como Bogotá y Medellín registran en el tratamiento y abordaje de la situación de los habitantes de la calle, es un hecho cierto que hace falta mayor compromiso del Estado en la atención de esta problemática. Es necesario que el compromiso del Estado con este segmento poblacional sea manifiesto, ya que no en vano la Carta de 1991 consagró la obligación del Estado de brindar protección a estos sectores marginados; de ahí que nuestra propuesta legislativa esté orientada a garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado para con esta población.

El artículo 13 de la Carta Política al señalar que "El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (...)", le otorgó a estas una situación particular a fin de que se les brindara una atención a necesidades.

Sin lugar a dudas, la vulneración de los derechos de los habitantes de la calle, que obedece a causas sociales de carácter estructural, requiere que sea combatida mediante políticas efectivas que se deben materializar en la definición de programas específicos que apunten a la inserción social de estas personas. Es obligación, es deber del Estado intervenir y buscar garantizar su protección.

Y así lo ha señalado la Corte Constitucional, lo ha reiterado en jurisprudencia. Veamos cómo en 1997, en la Sentencia T-046 de 1997 señalaba que:

“La indigencia constituye uno de los problemas sociales más notorios y sensibles del país, si se tiene en cuenta que quienes carecen de recursos económicos mínimos para subsistir, se encuentran igualmente en muchos casos incapacitados para trabajar debido a su edad o estado de salud y, además, adolecen de una familia que les brinde apoyo tanto material como espiritual.

Ciertamente, el estado de indigencia atenta contra la eficacia de los derechos fundamentales, lo cual exige del Estado una intervención directa e inmediata. Es por ello que la Carta de 1991 consagró la obligación del Estado de brindar protección a estos sectores marginados.

Dentro de ese criterio, la Corte Constitucional ha destacado que el Constituyente de 1991 reaccionó en contra de la falta de protección efectiva y adecuada del derecho a la salud en relación con las personas que dada su condición económica, física o mental, requieren con urgencia de la protección asistencial de su salud por encontrarse en circunstancias de debilidad manifiesta.

...

Esta Corporación, en desarrollo de los postulados constitucionales, ha recalcado que el Estado tiene el deber de “procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”, pues también es del Estado el deber de “garantizar su cumplimiento, a través del correspondiente sistema de servicios, mediante el suministro de prestaciones concretas en materia de salud. Pero es de anotar que la “cobertura y extensión del servicio de salud a los diferentes sectores de la comunidad y las condiciones y la eficiencia de su prestación, aun cuando son tareas prioritarias de la acción estatal, necesariamente dependen de las políticas globales y de desarrollo económico y social, las cuales se encuentran sujetas y limitadas a la disponibilidad de recursos”.

Habida cuenta estas consideraciones de orden constitucional y jurisprudencial, la iniciativa que estamos poniendo a consideración no tiene impedimento de esta naturaleza.

ASPECTOS ÉTICOS Y SOCIALES

PARA EL HABITANTE DE LA CALLE

Es necesario que el Estado colombiano establezca principios de acción gubernamental mediante las cuales se identifique a los habitantes de la calle y se suministren todas las oportunidades para que puedan llevar a cabo un proyecto de vida

digna y de calidad, mediante el cual pueda salir de esta condición.

Como parte de la mejora del individuo a la cual debe propender el Estado colombiano, es justo que se establezcan líneas de acción y protección para las poblaciones más vulnerables, especialmente a las mujeres, niños y personas mayores que son parte de los habitantes de la calle, estableciendo las características y conflictos primordiales y más urgentes que deben ser atendidos, como los que tienen que ver con la vivienda, salud, educación, entre otros.

Para la sociedad

Como parte de la construcción de una sociedad armónica y para avanzar en la convivencia, es necesario que toda la ciudadanía articule sus acciones bajo el valor de la solidaridad para que todos los colombianos puedan avanzar en la superación de las condiciones denigrantes o que atenten contra la dignidad y derechos de todos y todas. Por lo anterior, el presente proyecto de ley quiere destacar la importancia de la responsabilidad y corresponsabilidad de todos los integrantes de la sociedad para que los habitantes de la calle puedan mejorar sus condiciones de vida y superar esta condición.

Para el Estado

Los lineamientos propuestos en el presente articulado son el comienzo de la construcción de instituciones normativas y órganos especializados en la atención de la población vulnerable en términos sostenibles y efectivos para el desarrollo humano de todos los segmentos poblacionales.

De los honorables Congresistas,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López, Senadores de la República; Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría General

El día 20 de julio del año 2010 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 006 con su correspondiente Exposición de motivos, por Movimiento Mira.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONTENIDO

Gaceta número 448 - viernes 23 de julio de 2010

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 005 de 2010 Cámara por la cual se implementan acciones afirmativas que promueven el bienestar de los recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad..... 1

Proyecto de ley número 006 de 2010 Cámara por medio de la cual se establecen mecanismos de prevención, protección y restitución de derechos a personas habitantes de la calle y se adoptan otras disposiciones..... 14