

República de Colombia



Corte Constitucional

Secretaría General



ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI

No. 2014-41110-091980-2

Asunto: ACCION DE TUTELANRO. 2014-1408 INTERPUESTA POR: MA

Fecha Radicado 10/10/2014 11:58:59

Usuario Radicador ANTONIO RENGIFO

Destino Subdirección Técnica

Remitente (EMP) CORTE CONSTITUCIONAL SECRETARIA GENERAL

Visite Nuestra Pagina - <http://www.cali.gov.co>

Santiago de Cali (Valle del Cauca) Cam Torre Alcaldía, Línea 195



2014411100919802

38X4-132 F

10 OCT. 2014  
Rosa Elena  
12:10 PM

Bogotá D.C., seis (06) de octubre de dos mil catorce (2014).

**Oficio A-1404/2014 (Al responder cite el número del oficio y del expediente)**

Doctor

**RODRIGO GUERRERO VELASCO**

**Alcalde Municipal de Cali**

Avenida 2 norte #10 - 70.

Cali, Valle del Cauca

**REFERENCIA:** **Auto No. A-118 de 2014.** Seguimiento a la Sentencia **T-291 de 2009.** Expediente **T-2043683 AC.** Acción de tutela instaurada por **MARIELA TENORIO CARABALÍ Y OTROS** contra la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE CVC y DAGMA.**

Evaluación de niveles de cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia **T-291 de 2009.**

Respetado doctor Guerrero:

A efecto de dar cumplimiento al auto No. A-118 fechado el día seis (06) de mayo de dos mil catorce (2014), proferido por la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, presidida por la magistrada **MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**, cuya parte pertinente se transcribe a continuación, pongo en su conocimiento el contenido del mismo:

**Primero.- ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Cali, a través del Departamento Administrativo de Planeación Municipal y de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social de Cali, a efectuar el proceso de verificación y actualización del censo de recicladores realizado en noviembre de dos mil nueve (2009). Para dar cabal cumplimiento a la orden impartida en el numeral 9º de la parte resolutive de la sentencia T-291 de 2009, el censo actualizado deberá identificar a la población recicladora que desarrollaba su labor en el clausurado basurero de Navarro, la que desempeña su labor en calle y en los vertederos de residuos que en la actualidad operan en la ciudad. Los resultados de la sistematización y análisis del censo deberán ser dados a conocer a la población de recicladores de la ciudad, a través de las organizaciones que en la actualidad los agrupan y del Comité de Inclusión cuya creación se dispuso en el numeral 8º de dicha sentencia.

**Segundo.- ORDENAR** a la Alcaldía de Cali que continúe desarrollando acciones que den cumplimiento progresivo a lo dispuesto en los numerales 2º, 5º y 6º de la sentencia T-291 de 2009, hasta tanto se logre garantizar de manera efectiva la inclusión de los accionantes y, en general, de la población recicladora que operaba en el basurero de Navarro dentro de las soluciones definitivas de empleo y de negocio que habrán de incorporarse en el modelo de aseo y gestión de residuos que se implemente en la ciudad de Cali. En cualquier caso, atendiendo a la prohibición de regresividad que rige en materia de derechos sociales fundamentales, las medidas adoptadas no podrán suponer un retroceso en relación con los actuales niveles de garantía de los derechos a la educación, salud, vivienda, alimentación, recreación y trabajo con los que cuenta este grupo de población.

**Tercero.- ADVERTIR** a la Alcaldía de Santiago de Cali, a la empresa EMSIRVA ESP en liquidación o a quien haga sus veces, que en futuras convocatorias públicas para la prestación del servicio de aseo en las que se prevea la inclusión en calidad de socios o accionistas de las organizaciones de recicladores dentro de los proponentes interesados en participar en el proceso licitatorio deberá estar acompañada de condiciones precisas en las cuales: (i) se defina con precisión la manera en que se concretará el aporte de las asociaciones de recicladores al desarrollo del objeto del contrato y las vías para lograr la



valoración y aplicación del conocimiento adquirido por sus miembros en el desarrollo de su oficio, de modo tal que se haga efectiva la participación de estos como empresarios y no su mera inclusión nominal como accionistas; (ii) se establezca de qué manera las utilidades percibidas por las organizaciones de recicladores revertirán en beneficio de la población recicladora de base, a fin de evitar que aquellas sirvan sólo al provecho de una pequeña élite; (iii) se elabore con la participación y teniendo en cuenta los procesos organizativos de la población recicladora, a fin de evitar imponer formas asociativas artificiales que no responden a las necesidades y a las dinámicas de este grupo social; (iv) se evalúe la posibilidad de implementar para tal propósito la figura de las "organizaciones autorizadas" para la prestación de servicios públicos domiciliarios, prevista en el artículo 15 numeral 4º de la Ley 142 de 1994.<sup>1</sup>

**Cuarto.- ORDENAR** a la Alcaldía de Santiago de Cali y al DAGMA que adopten las medidas conducentes a concluir la ejecución de los proyectos No. 42479 denominado "Construcción y Operación de Dos Centros de Acopio" y No. 42477 "Construcción Operación Planta Residuos Sólidos Inorgánicos" y para hacer efectivas las obligaciones surgidas de los Convenios 039 y 040 de 2009, suscritos entre el Municipio de Cali - DAGMA y la Sociedad de Mejoras Públicas de Cali. Tales obras deberán estar finalizadas y puestas en funcionamiento en un término de un (1) año, contado a partir de la notificación de esta providencia.

**Quinto.- ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Cali y al representante legal de EMSIRVA ESP en liquidación o de la empresa que lo sustituya, que reactive el Comité de Inclusión creado mediante Decreto 280 del nueve (9) de julio de dos mil nueve (2009) (modificado por el Decreto 531 de 2009), como un espacio de participación y concertación para avanzar en el diseño e implementación del plan de inclusión de los recicladores de Cali a la economía formal del aseo. En este espacio deberán tener asiento las organizaciones inicialmente contempladas en el numeral 8º de la sentencia T-291 de 2009, así como otras organizaciones de recicladores y carretilleros que en la actualidad agrupen a esta población y demás entidades que se hayan vinculado al proceso de seguimiento e implementación de esta sentencia y de la política pública de inclusión, y cuya participación sea aprobada por los actuales integrantes del Comité. Con el fin de garantizar la continuidad de este espacio, deberá establecerse y aprobarse un reglamento en el que se definan, entre otros aspectos, la periodicidad de las sesiones ordinarias; mecanismos efectivos de convocatoria para todas las organizaciones participantes; mecanismos de publicidad que permitan a los recicladores de base, a las entidades interesadas y a la ciudadanía en general enterarse de lo acordado en las sesiones, para lo cual deberá definirse una entidad responsable de la secretaría técnica del Comité.

**Sexto.- ORDENAR** a la Alcaldía de Cali, a EMSIRVA ESP en liquidación o a la empresa que desarrolle sus funciones en el futuro y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que, dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, adelanten la revisión de la política pública de inclusión de los recicladores informales a la economía formal del aseo en la ciudad de Cali, que fuera adoptada mediante Decreto No. 4110200133 del diecinueve (19) de marzo de dos mil diez (2010).

Esta revisión, que habrá de efectuarse de manera concertada con las organizaciones de recicladores y demás entidades que participan del Comité de Inclusión, deberá incluir, por lo menos, los siguientes aspectos: (i) la definición de la entidad que asumirá las funciones de EMSIRVA ESP y de GIRASOL S.A. EICE tras su liquidación definitiva, en particular en lo relacionado con la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Cali. (ii) La continuidad o no de la iniciativa empresarial denominada "Ruta SAS - ESP" y, en su caso, de la entidad encargada de asumir la participación que dentro de ella correspondía a la empresa GIRASOL S.A. EICE. (iii) La definición del esquema a través del cual la población recicladora y de carretilleros va a ser integradas al modelo de prestación del servicio, el cual deberá tener en cuenta las formas asociativas que consulten el proceso organizativo y las dinámicas propias de este grupo social; la integración de la población de carretilleros y la progresiva sustitución de los vehículos de tracción animal por otras alternativas para el transporte del material reciclable; las formas de remuneración del trabajo de los recicladores y carretilleros y su vinculación al sistema de seguridad social. Asimismo, dentro de las opciones a considerar deberá tenerse en cuenta la figura de las "organizaciones autorizadas" para la prestación de servicios públicos domiciliarios, prevista en el artículo 15 numeral 4º de la Ley 142 de 1994.<sup>2</sup> (iv) Un plan de acción, acompañado de cronograma y disponibilidad presupuestal, que contemple la ejecución de las obras de infraestructura (centros de acopio, plantas de separación, parque tecnológico y ambiental), dotación de equipos y demás actividades necesarias para acompañar la implementación del programa de rutas selectivas actualmente en ejecución y de las demás líneas de acción definidas en la política pública.

**Séptimo.- ORDENAR** a la Alcaldía de Cali que, en cumplimiento de lo dispuesto el numeral 7º de la sentencia T-291 de 2009: (i) verifique que las autoridades ambientales, de tránsito y de policía que ejercen sus competencias en la ciudad de Cali den efectivo cumplimiento a lo establecido en la sentencia

<sup>1</sup> "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones."

*República de Colombia*



*Corte Constitucional*

*Secretaría General*

C-355 de 2003 y en el Decreto municipal 0499 del 4 de septiembre de 2009, en lo relacionado con la inaplicación del artículo 98 de la Ley 769 de 2002 hasta tanto se pongan en marcha las alternativas de sustitución de los vehículos de tracción animal en el municipio de Cali; (ii) informe al Sindicato de Carretileros de Santiago de Cali sobre las razones que sustentan los procedimientos de decomiso de equinos que se han llevado a cabo en el municipio, a qué lugar son llevados los equinos inmovilizados y cuáles son las condiciones para la devolución a sus propietarios.

**Octavo.- ORDENAR** a la Alcaldía de Santiago de Cali, a EMSIRVA ESP en liquidación o la empresa que haga sus veces, al DAGMA y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, que realicen esfuerzos institucionales continuados para dar cumplimiento cabal a lo dispuesto en el numeral 10 de la sentencia T-291 de 2009, con el propósito de promover entre los usuarios del servicio de aseo prácticas de separación en la fuente de los residuos aprovechables y su entrega a los recicladores.

Dentro de las medidas orientadas al cumplimiento de esta orden, la Alcaldía de Santiago de Cali deberá examinar la viabilidad de hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad, dentro de los parámetros establecidos en el numeral 58 de esta providencia, para expedir normas y adoptar otras medidas destinadas a promover que los usuarios de los servicios de aseo cedan a los recicladores organizados la propiedad de su basura reciclable, hasta tanto se inicie la operación de las rutas selectivas en la ciudad. Asimismo, deberá vincular a las organizaciones de recicladores a participar de manera activa en las campañas de información y sensibilización a la ciudadanía sobre la importancia ambiental y social de implementar prácticas de separación en fuente de los desechos sólidos”.

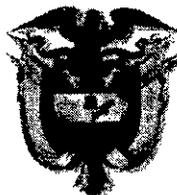
[...]

Cordialmente,

**ANDRÉS MUTIS VANEGAS**  
Secretario General (E)

Anexo copia del referido auto, en 69 páginas.  
AMV/MPS/YMS

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

### AUTO N° A-118 de 2014

**Referencia:** Seguimiento a la Sentencia T-291 de 2009

**Asunto:** Evaluación de niveles de cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-291 de 2009.

**Magistrada Ponente:**  
María Victoria Calle Correa

Bogotá, D.C., seis (06) de mayo de dos mil catorce (2014).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, procede a dictar el presente Auto, con base en los siguientes

#### I. ANTECEDENTES

1. En la sentencia T-291 de 2009<sup>1</sup> la Corte resolvió las tutelas interpuestas por un grupo de recicladores del basurero de Navarro, en la ciudad de Cali, en contra de varias entidades municipales, por considerar que éstas vulneraron derechos al trabajo y a la vida digna, a raíz de la decisión de clausurar este relleno sanitario, lugar en el que desarrollaban desde hace treinta (30) años la actividad económica del reciclaje, para proveer un sustento para sí y para sus familias. Afirman que la decisión del cierre no estuvo acompañada de medidas orientadas a ofrecer otras oportunidades de empleo y que, por el contrario, se adoptó como parte de una política pública general encaminada a excluir a los recicladores de la participación de una actividad económica lucrativa, como lo es el reciclaje de residuos sólidos.

Las personas que ejercieron como accionantes en esa ocasión fueron: Mariela Tenorio Carabalí (T-2043683), Cecilio Cesar Caicedo Izquierdo (T-2094526), Neisy Gómez Vargas (T-2094503), Conrado de Jesús Cardona (T- 2088107), Julio Cesar Gómez Ramos (T-2100533), Grecia Valencia Viafara (T-2094109), José Armando Arias (T-2100590), Álvaro Castillo Quiñones (T-2100537),

---

<sup>1</sup> MP. Clara Elena Reales Gutiérrez.

Fabio Andrés Velasco Martínez (T-2100536), María Victoria Carlosama (T-2100659), José Hernando Miranda Rodríguez (T- 2088003), Freddy Orlando Tenorio Quiñones (T-2085999), Alexander Mayorga (T- 2100591), Raquel Tamayo Cáceres (T-2092631), Segundo Camilo Quiñones (T-2092630), Fernando Ramírez (T-2092148), Luz Mery Rodríguez Valentierra (T-2092004), Safra Ruth Méndez Muñoz (T-2090545), Ana Beiva Bejarano (T-2088111), Ninfa Rosalba Ramírez (T-2079744), Lucena Vargas (T-2084644), Ayda López Jojoa (T-2070143), Ángela María Alzate (T-2079694), Diego Ruiz Angulo (T- 2140927) y Leidy Johana Torres (T-2146448).

2. En esta sentencia, la Corte amparó los derechos fundamentales de los accionantes y extendió los efectos de su decisión a los demás recicladores, tanto del basurero de Navarro como de calle, que adelantaban su labor en la ciudad de Cali. Encontró que en este caso se vulneró el derecho a la igualdad, debido a que en el diseño y ejecución de la política pública de aseo para la ciudad se afectó desproporcionadamente los derechos de un grupo en condiciones de especial vulnerabilidad económica y social, como el de los recicladores, pues con ella se impedía el desarrollo de una actividad productiva que históricamente habían desarrollado y de la cual derivaban su sustento, sin haber adoptado medidas para mitigar dicho impacto.

3. Con fundamento en la anterior decisión, en la citada providencia se impartieron una serie de órdenes individuales y complejas orientadas a que se protegieran de manera integral los derechos tanto de los recicladores de Navarro -hubieran o no interpuesto una acción de tutela-, como de los recicladores de calle, con dos finalidades concretas: (i) “enfrentar las precarias condiciones materiales en las que han quedado los recicladores en razón de los incumplimientos de la administración de Cali.” (ii) “adoptar medidas para frenar el impacto desproporcionado que generan sobre los recicladores del basurero de Navarro las normas jurídicas adoptadas en materia de disposición final de residuos y la nueva configuración de los procesos de recolección y disposición final de residuos.” Con estas finalidades se dispuso lo siguiente:

**SEGUNDO.-** En relación con cada uno de los casos individuales acumulados en el presente proceso y señalados en el ordinal anterior, **ORDENAR** a la **Alcaldía Municipal de Cali**, por intermedio de sus Secretarías de Educación, Salud y Bienestar Social, que dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la presente sentencia, adopte las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de sus derechos constitucionales a la salud, a la educación y a la alimentación, verificando en cada caso concreto la afiliación o vinculación al sistema de seguridad social en salud, el acceso a la educación para los hijos menores de edad, y su inclusión en los programas sociales de la alcaldía en materia de alimentación, vivienda, recreación, capacitación laboral y deporte. Igualmente, **ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Cali en coordinación con la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali “EMSIRVA ESP”, o la empresa que la reemplace, la Corporación Autónoma Regional del Valle - CVC, y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente - DAGMA vincular a los accionantes a las alternativas laborales y de subsistencia prometidas en las actas del 13 de junio y 8 de agosto de 2008 y en el PGIRS, a saber, (1) soluciones temporales de trabajo para garantizar la subsistencia, (2) soluciones de negocio para garantizar la subsistencia y (3) soluciones periféricas a la subsistencia. Sobre el cumplimiento de estas órdenes, el

alcalde municipal de Cali deberá presentar un informe detallado a la Corte Constitucional el día 10 de agosto de 2009.

**TERCERO.- ORDENAR** a EMSIRVA ESP, o la empresa que la sustituya, mantener suspendida la Convocatoria pública No. 002 de 2009 Contrato para la operación y explotación de los servicios de recolección de los residuos sólidos, el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas, la gestión comercial y otras actividades en la zona N° 1 de la ciudad de Cali, por tres (3) meses contados a partir de la notificación del presente fallo, durante los cuales se deberán **reformular los términos de dicho proceso licitatorio** como se señala en la sección 9.2.2. de la presente sentencia. Una vez el proceso licitatorio haya finalizado, **EMSIRVA ESP**, o la empresa que la sustituya deberá enviar a la Corte Constitucional, el 1 de septiembre de 2009 un informe detallado de conformidad con los lineamientos señalados en la sección 9.2.3. de la presente sentencia.

**CUARTO.- ORDENAR** a EMSIRVA ESP, o a la empresa que desarrolle sus funciones en el futuro, a la Alcaldía de Cali y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, diseñen, adopten y pongan en marcha una política de inclusión efectiva de los recicladores de Cali en los programas de recolección, aprovechamiento y comercialización de residuos que fortalezca su calidad de empresarios y las formas de organización solidaria.

**QUINTO.- ORDENAR** a la Alcaldía de Cali, por intermedio de sus Secretarías de Educación, Salud y Bienestar Social, adoptar dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de la presente sentencia, las medidas necesarias para asegurar a los recicladores de Navarro censados en el año 2003 y carnetizados en el año 2006 el goce efectivo de sus derechos constitucionales a la salud, a la educación, a la vivienda digna y a la alimentación, verificando en cada caso concreto la afiliación o vinculación al sistema de seguridad social en salud, el acceso a la educación para los hijos menores de edad, y su inclusión en los programas sociales de la alcaldía en materia de alimentación y vivienda.

**SEXTO.- ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Cali en coordinación con la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali "EMSIRVA ESP", o la empresa que la reemplace, la Corporación Autónoma Regional del Valle - CVC, y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente - DAGMA vincular a los recicladores de Navarro censados en el año 2003 y carnetizados en el año 2006 a las alternativas laborales y de subsistencia prometidas en las actas del 13 de junio y 8 de agosto de 2008 y en el PGIRS, a saber, (1) soluciones temporales de trabajo para garantizar la subsistencia, (2) soluciones de negocio para garantizar la subsistencia y (3) soluciones periféricas a la subsistencia. Sobre los resultados de este proceso, la alcaldía de Cali deberá presentar un informe detallado a la Corte Constitucional a más tardar ~~el~~ **informe** el 18 de enero de 2010.

**SEPTIMO.- AUTORIZAR** al Alcalde Municipal de Cali que aplique la excepción de inconstitucionalidad cuando ello sea necesario para lograr el goce efectivo de los derechos de los recicladores de Navarro y de los recicladores de calle de la ciudad de Cali, de conformidad con los parámetros señalados en el 9.2.6. de la presente sentencia. El Alcalde Municipal de Cali informará el 18 de enero de 2010 a la Corte Constitucional sobre la utilización de esta figura.

**OCTAVO.- ORDENAR** al Alcalde Municipal de Cali y al representante legal de EMSIRVA o de la empresa que la sustituya, que en el término de dos (2) semanas contadas a partir de la notificación del presente fallo, conformen un comité para la inclusión de los recicladores a la economía formal del aseo en la ciudad de Cali, en el que participen un representante de DANSOCIAL, un representante del DAGMA, un representante de la entidad que coordine el PGIRS, un representante de la Corporación Autónoma Regional del Valle – CVC, el/la representante legal de FERESURCO, el /la representante legal de UFPRAME; el/la representante legal de la Asociación de Recicladores de Navarro, el/la representante legal de la Asociación Nacional de Recicladores. En dicho comité también podrán participar el Defensor Regional de Derechos Humanos y un representante de Civisol. Este comité participará en el diseño e implementación del plan de inclusión de los recicladores de Cali a la economía formal del aseo, así como en el diseño de las acciones afirmativas que sean necesarias para asegurar que dicha inclusión sea efectiva. El plan de inclusión de los recicladores que diseñe el comité deberá estar listo y en funcionamiento a más tardar el 23 de noviembre de 2009. El alcalde municipal de Cali deberá enviar a la Corte el 1 de diciembre de 2009 un informe con el plan diseñado y las acciones afirmativas adoptadas y adelantadas, así como con los indicadores de resultado que se diseñen para mostrar los avances del proceso de inclusión y el goce efectivo de derechos de los recicladores y sus familias.

**NOVENO.- ORDENAR** al Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali, culminar el censo de los recicladores de Navarro, e incluir en él a todas aquellas personas inicialmente censadas, así como los recicladores de Navarro que figuran en las bases de datos de las cooperativas, EATs y otras organizaciones que funcionaron en Navarro y que aparezcan inscritos en dichas bases con anterioridad al 1 de marzo de 2009. Igualmente ordenará al Departamento Administrativo de Planeación Municipal, diseñar y realizar un censo de los recicladores de calle en la ciudad de Cali, de tal forma que la información recabada permita avanzar en el proceso de inclusión de éstos en la economía formal del aseo.

**DECIMO.- ORDENAR** al DAGMA y a la Corporación Autónoma Regional del Valle, crear y promover -con el concurso de las organizaciones de la sociedad civil que a bien tengan unirse en su esfuerzo- campañas de civismo y solidaridad dirigidas a la ciudadanía de Cali, con miras a que los usuarios del servicio de aseo de la ciudad (a) empiecen a separar en la fuente y (b) a ceder a los recicladores organizados la propiedad de su basura reciclable y en tanto se inician la operación de las rutas selectivas en la Ciudad.

**UNDECIMO.- SOLICITAR** al Defensor del Pueblo, regional Valle del Cauca, a que dentro del ámbito de sus competencias, haga seguimiento a las acciones adelantadas para asegurar la inclusión de los recicladores de Navarro y de los recicladores de calle de la ciudad de Cali en la actividad productiva de recolección y aprovechamiento de residuos sólidos, de conformidad con los parámetros establecidos en la presente sentencia y envíe a la Corte Constitucional los informes de seguimiento que estime pertinentes.

**DECIMO SEGUNDO.- COMUNICAR** la presente sentencia a la organización CIVISOL la presente sentencia e **INVITARLA** a continuar apoyando a las organizaciones de recicladores de la ciudad de Cali y a enviar informes periódicos a la Corte Constitucional sobre los avances del proceso de inclusión de los recicladores de Navarro y de los recicladores de calle de la ciudad de Cali en la actividad productiva de recolección y aprovechamiento de residuos sólidos en la ciudad de Cali.

4. En los informes presentados entre los años dos mil nueve (2009) y dos mil trece (2013) por las entidades destinatarias de las órdenes impartidas en la sentencia, al igual que por las organizaciones de recicladores, por CIVISOL, la Defensoría del Pueblo – Regional Cali, la Contraloría General de Santiago de Cali y demás entidades que han acompañado el proceso de implementación y cumplimiento de la sentencia T-291 de 2009, se constata que, a pesar de algunos avances importantes, aún no se ha logrado dar cumplimiento pleno a las órdenes impartidas, de modo tal que se garantice el goce efectivo de los derechos de los recicladores de Cali.

En tal sentido, la organización CIVISOL, invitada por la Corte a participar como veedora del proceso de implementación de esta sentencia, ha solicitado a este Tribunal que, en ejercicio de su facultad de verificar la ejecución de sus fallos de tutela, evalúe la manera en que las entidades concernidas han dado cumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia T-291 de 2009 y adopte los correctivos correspondientes. De igual manera, se han recibido comunicaciones de algunos de los recicladores que operaban en el basurero de Navarro en las que se llama la atención sobre el incumplimiento de lo dispuesto en aquella providencia.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

5. La Sala Primera de Revisión es competente para proferir el presente auto, con fundamento en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, que le asignan competencia para la revisión de los fallos de tutela, y en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, el cual dispone que le juez de tutela mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

### Problema jurídico y esquema de resolución

6. Corresponde a esta Sala de Revisión evaluar el nivel de cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-291 de 2009, dirigidas a garantizar los derechos de los recicladores que operaban en el basurero de Navarro de la ciudad de Cali, a través de su efectiva inclusión en la economía formal del aseo para, con fundamento en el balance efectuado, adoptar las decisiones necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos objeto de amparo.

7. Para verificar los niveles de implementación de lo dispuesto en la sentencia T-291 de 2009, se procederá a efectuar un balance con base en la información suministrada a la Corte en los reportes de seguimiento. Debido a la relación e interdependencia que existe entre algunas de las órdenes impartidas en la mencionada providencia, para el análisis de su cumplimiento se adoptará el siguiente derrotero:

Culminación del censo de los recicladores de Navarro y diseño e implementación del censo de los recicladores de calle en la ciudad de Cali (orden No. 9).

Órdenes dirigidas a garantizar el goce efectivo de los derechos de los veinticinco (25) accionantes y sus familias, y de los demás recicladores de Navarro incluidos en el censo a: (i) salud; (ii) educación; (iii) alimentación; (iv) vivienda e inclusión en programas sociales de la alcaldía; cumplimiento de los acuerdos pactados en las actas del trece (13) de junio y ocho (8) de agosto de dos mil ocho (2008) y en el PGIRS relacionados con: (v) soluciones temporales de trabajo para garantizar la subsistencia; (vi) soluciones de negocio para garantizar la subsistencia; (vii) soluciones periféricas de subsistencia (órdenes No. 2, 5 y 6).

Suspensión y modificación de la Convocatoria Pública No. 002 de dos mil nueve (2009), *Contrato para la operación y explotación de los servicios de recolección de los residuos sólidos, el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas, la gestión comercial y otras actividades en la zona No. 1 de la ciudad de Cali*. (Orden No. 3).

Conformación de un comité para la inclusión de los recicladores en la economía formal del aseo en la ciudad de Cali, encargado de participar en el diseño de la política pública de inclusión y de las acciones afirmativas necesarias para asegurar que la inclusión sea efectiva (orden No. 8)

Diseño, adopción y puesta en marcha de la política pública de inclusión efectiva de los recicladores de Cali en los programas de recolección, aprovechamiento y comercialización de residuos, que fortalezca su calidad de empresarios y las formas de organización solidaria (orden No. 4).

Aplicación de la excepción de inconstitucionalidad con miras a lograr el goce efectivo de los derechos de los recicladores de Navarro y de los recicladores de calle de la ciudad de Cali (orden No. 7).

Realización de campañas entre los usuarios de los servicios de aseo orientadas a fomentar la separación de basuras en la fuente y la entrega a los recicladores de la basura reciclable (orden No. 10).

Solicitud a la Defensoría del Pueblo e invitación a la organización CIVISOL a hacer seguimiento y presentar informes sobre el cumplimiento de la sentencia T-291 de 2009 (numerales 11 y 12).

8. En anteriores oportunidades este Tribunal ha adoptado una metodología para valorar los niveles de cumplimiento de las órdenes impartidas en sus sentencias orientada a distinguir entre niveles de cumplimiento *alto, medio, bajo e incumplimiento*.<sup>2</sup> Con fundamento en esta clasificación, y retomando algunos de los parámetros empleados por esta Corte en anteriores decisiones, en

<sup>2</sup> En el Auto 185 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), al efectuar el seguimiento a una de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte estableció esta metodología de análisis para valorar el nivel de cumplimiento de la orden en cuestión. Esta clasificación fue empleada de nuevo en el Auto 226 de 2011 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio), para el seguimiento a la orden décimo séptima de la sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

particular en el Auto 185 de 2004, para efectos del seguimiento a la sentencia T-291 de 2009 se entenderá que existe:

*Incumplimiento*— (a) cuando no haya sido aportada información sobre la ejecución de las acciones ordenadas en la sentencia; (b) cuando haya manifestación expresa de las entidades concernidas en el sentido de no iniciar, continuar o concluir una determinada acción ordenada en la sentencia T-291 de 2009; (c) cuando se omita llevar a cabo acciones encaminadas a dar cumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia objeto de seguimiento, o cuando su realización se retarda por un período irrazonablemente prolongado—teniendo en cuenta los plazos que establezca la ley, el cronograma fijado por la entidad responsable y las necesidades específicas de atención a la población de recicladores de la ciudad de Cali; o (d) cuando la actuación desplegada por las entidades concernidas únicamente se concrete en la expresión de ideas o propósitos, en la realización de reuniones o de trámites, en el diseño o adopción de medidas de carácter general, sin que se ejecute alguna acción encaminada a que la población beneficiaria por las órdenes impartidas en esta sentencia cuente con un mínimo de protección de los derechos que fueron objeto de amparo.

*Cumplimiento bajo* — cuando el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-291 de 2009 se exprese en la ejecución de planes y programas específicos cuyo impacto cobije hasta la tercera parte de la población beneficiaria de esta sentencia, o cuando la ejecución de dichos planes y programas, cualquiera que sea su cobertura, no se realice de manera oportuna.

*Cumplimiento medio* —cuando la ejecución de las órdenes impartidas en la sentencia T-291 de 2009, se exprese a través de la ejecución de planes y programas específicos cuyo impacto cobije entre una tercera y dos terceras partes de la población beneficiaria de esta sentencia.

*Cumplimiento alto* — cuando la ejecución de las órdenes impartidas en la sentencia T-291 de 2009, se exprese a través de la ejecución de planes y programas específicos cuyo impacto alcance a más de las dos terceras partes de la población beneficiaria de esta sentencia.

Teniendo en cuenta estos parámetros, la Corte procederá a evaluar la información suministrada en relación con cada una de las órdenes objeto de seguimiento.

### **Culminación del censo de los recicladores de Navarro y diseño e implementación del censo de recicladores de calle en la ciudad de Cali (orden No. 9)**

9. Para el momento en que se profirió la sentencia T-291 del veintitrés (23) de abril de dos mil nueve (2009), la población de recicladores se calculaba en seiscientos veinticinco (625) personas, con base en el censo efectuado en el año dos mil tres (2003) por las propias organizaciones que los agrupaban, para efectos de ser reconocidos ante el municipio y adelantar un proceso de carnetización, que tuvo lugar en dos mil seis (2006). Este mismo censo fue empleado por las organizaciones de recicladores y la administración municipal,

para definir la población beneficiaria de las medidas que esta última se comprometió a adoptar en las negociaciones adelantadas con los recicladores entre junio y agosto de dos mil ocho (2008), a raíz del cierre definitivo del basurero de Navarro. Sin embargo, ya en dos mil nueve (2009) se reconocía que muchas personas que laboraban en el reciclaje no habían sido incluidas dentro del censo efectuado en dos mil tres (2003), razón por la cual la Corte ordenó culminar el censo de la población recicladora de Navarro y además efectuar un censo de los recicladores de calle que laboraban en la ciudad de Cali.

10. En el informe presentado por la Alcaldía el veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009) se indica que, en cumplimiento de la sentencia T-291 de dos mil nueve (2009), el trece (13) de noviembre de dos mil nueve (2009) se logró censar a dos mil quinientas (2500) personas dedicadas al reciclaje en la ciudad de Cali, de las cuatro mil (4000) personas que se estima forman parte de dicha población. La encuesta aplicada arrojó información sobre exclusión, participación, organización, capital social, oferta institucional, situación de desplazamiento, condición étnica, acceso a servicios públicos, situación de vivienda, educación, alimentación, entre otras variables. Adicionalmente, el estudio incluyó doce (12) entrevistas a profundidad que dan cuenta integralmente sobre las dimensiones socio demográficas y socioeconómicas. Por otra parte, la Alcaldía adelantó un estudio de caracterización social, demográfica y económica de los recicladores accionantes, del cual se concluye lo siguiente:

“Existe un alto grado de dependencia de las familias recicladores a este oficio, ya que dependen de este ingreso para sobrevivir, viviendo en condiciones de pobreza extrema. La mayoría de los hogares tiene ingresos hasta de \$200.000 por unidad familiar. Esta actividad les permite la inserción urbana dado su precario nivel educativo, sobretodo de la población afrocolombiana. La población tiene precarias condiciones de alimentación, ya que la mayoría reporta que por ausencia de dinero no consumen una de las comidas diarias.

La población cuenta con bajos niveles de educación, acceso y permanencia a sistemas educativos. Tienen una dependencia absoluta al SISBEN para garantizar el acceso a servicios de salud.

El hacinamiento es alto en esta población, siendo mayor para la población afrocolombiana. Sin embargo, la mayoría de los hogares tienen vivienda propia, y en un número más reducido viven en alquiler. La mayoría de los hogares tiene acceso a servicios de energía eléctrica y acueducto, pero algunos hogares comparten servicios sanitarios o tienen acceso a dicho servicio fuera de la vivienda.

Tienen baja experiencia crediticia y acceso a estos servicios financieros. Los entrevistados consideran que tienen acceso a otro tipo de servicios como al de justicia, ~~al de~~ seguridad, a teléfonos e internet.

Existen factores de exclusión social entre los recicladores, en razón de la estratificación social, el nivel educativo y la capacidad de adquisición de bienes y riqueza. Así mismo el origen étnico tiene un alto factor de incidencia en la exclusión social, pero no entre los recicladores sino respecto del trato de las entidades. La mayoría de los recicladores son afrocolombianos, seguido de mestizos y posteriormente indígenas. La mayoría son adultos, sienten 42 años el promedio de

edad. Las familias recicladoras tienen un alto grado de vulnerabilidad. Para las familias afrocolombianas la mayor vulnerabilidad encuentra razón en el número de hijos menores de 5 años, mientras que para los hogares mestizos es el alto grado de dependencia de jóvenes y adultos mayores. Sumado a lo anterior, los hogares afrocolombianos tienen una tasa alta de jefatura femenina.

El estudio arroja que existen bajos índices de participación y organización social, lo que agudiza las condiciones de pobreza en el sentido en que hay poca probabilidad de cohesión social y actividades comunes que permitan una salida colectiva a los problemas que los afectan. Los entrevistados no consideran que pertenezcan a una asociación gremial, aun cuando la mayoría hace parte del gremio de los recicladores, mencionan las actividades religiosas o culturales como principales centros de congregación. La mayoría ha votado, y donando dinero como actividad de mayor participación. En general, los entrevistados prefieren aportar dinero y no tiempo para actividades comunitaria. Se percibe que prefieren no verse involucrados con las acciones que se acuerden o con las consecuencias de las decisiones. Existe un espíritu de colaboración y solidaridad muy bajo, y existe segregación racial. La mayoría de estas personas han sufrido maltrato físico y palizas sin robo, seguido de robo y heridas, violaciones y violencia intrafamiliar. La confianza en autoridades policivas y políticos es baja, mientras que en los jueces y líderes religiosos es alta.”

11. En el informe presentado por la Contraloría General de Santiago de Cali el trece (13) de diciembre de dos mil doce (2012), se afirma que, para la fecha el censo de la población recicladora de la ciudad de Cali ascendía a tres mil doscientos cinco (3205) personas.<sup>3</sup> Entretanto, en el informe presentado a la Corte el diecinueve (19) de diciembre de dos mil trece (2013) por la Defensoría del Pueblo – Regional Valle del Cauca, se menciona que para ese año el número de recicladores censados ascendía a tres mil ciento noventa y cinco (3195)<sup>4</sup> e igualmente se informa que, dentro de las actividades propuestas en desarrollo de las mesas de trabajo realizadas en el año dos mil trece (2013), se programó una jornada de verificación y actualización del Censo dos mil nueve (2009), con una duración de trece (13) semanas, que iniciaría el 23 de septiembre de 2013. La entidad responsable de dicha actividad es la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social de Cali, en convenio con la Universidad ICESI.<sup>5</sup>

12. La Corte advierte que si bien la administración municipal de Cali realizó esfuerzos orientados a cumplir con la orden de actualizar el censo de los recicladores de Navarro, al igual que un estudio socioeconómico de la población accionante que arrojó resultados relevantes para el diseño de las medidas de inclusión, los resultados del censo efectuado en dos mil nueve (2009) presentan algunas falencias, toda vez que: (i) no alcanza a comprender a la totalidad de la población que, según estimativos de la misma administración, se dedica a la actividad del reciclaje en la ciudad de Cali; (ii) los informes presentados a este Tribunal no están acompañados del resultado de la sistematización y análisis del censo dos mil nueve (2009), de tal suerte que no es posible determinar qué porcentaje de la población censada

<sup>3</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre 13 de 2012, p. 11.

<sup>4</sup> Informe suscrito por Carlos Hernán Rodríguez Becerra, Defensor del Pueblo Regional Valle del Cauca. Fecha de radicación en la Corte Constitucional: 19 de diciembre de 2013, p. 11.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 27-28.

corresponde a los recicladores que operaban en el clausurado basurero de Navarro y qué porcentaje corresponde a recicladores de calle; (iii) los informes presentados por la Defensoría y CIVISOL ponen de manifiesto algunas inconsistencias técnicas en el censo elaborado en noviembre de dos mil nueve (2009), que llevaron a estas entidades a dudar de su utilidad como instrumento útil para la política de inclusión.

De otro lado, como se indica en los informes presentados por la Contraloría General de Santiago de Cali y la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca, respectivamente, en la actualidad ha logrado consolidarse una cifra de población recicladora censada en alrededor de tres mil doscientas (3200) personas. Adicionalmente, como lo manifiesta esta última entidad en su informe de diciembre de dos mil trece (2013), en septiembre del mismo año la administración municipal inició un proceso de verificación y actualización del Censo dos mil nueve (2009), que se espera esté orientado a suplir las falencias antes mencionadas.

13. Cabe concluir, por tanto, que el cumplimiento dado a esta orden puede valorarse en un nivel *medio*, debido a que se han llevado a cabo acciones en orden a la realización y actualización del censo, las cuales, sin embargo, no han alcanzado a comprender a la totalidad de la población que, según estimativos de la propia administración, se dedica a la actividad del reciclaje. Por tal razón, la Corte instará a la Alcaldía Municipal de Cali, a través del Departamento Administrativo de Planeación Municipal y de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social de Cali, a efectuar el proceso de verificación y actualización del censo de recicladores realizado en noviembre de dos mil nueve (2009). Para dar cabal cumplimiento a la orden impartida en el numeral 9° de la parte resolutive de la sentencia T-291 de 2009, el censo actualizado deberá identificar a la población recicladora que desarrollaba su labor en el clausurado basurero de Navarro, la que desempeña su labor en calle y en los vertederos de residuos que en la actualidad operan en la ciudad. Los resultados de la sistematización y análisis del censo deberán ser dados a conocer a la población de recicladores de la ciudad, a través de las organizaciones que en la actualidad los agrupan, a través de las organizaciones que en la actualidad los agrupan y del Comité de Inclusión dispuesto en el numeral 8° de la sentencia.

**Órdenes dirigidas a garantizar el goce efectivo de los derechos de los 25 accionantes y sus familias, y de los demás recicladores de Navarro incluidos en el censo a: (i) salud; (ii) educación; (iii) alimentación; (iv) vivienda e inclusión en programas sociales de la alcaldía; (v) soluciones temporales de trabajo para garantizar la subsistencia; (vi) soluciones de negocio para garantizar la subsistencia; (vii) soluciones periféricas de subsistencia (órdenes No. 2, 5 y 6).**

14. Este grupo de órdenes tiene como destinatarios específicos, por un lado, a los veinticinco (25) accionantes y sus familias (orden No. 2); de otro lado, en principio, a la población de seiscientos veinticinco (625) recicladores del antiguo basurero de Navarro que fueron censados por la propia comunidad en dos mil tres (2003) y carnetizados en el año dos mil seis (2006) (órdenes No. 5

y 6). Para ambos grupos se ordena la implementación de medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos a: (i) salud; (ii) educación; (iii) alimentación; (iv) vivienda e inclusión en programas sociales de la alcaldía; cumplimiento de los acuerdos pactados en las actas del trece (13) de junio y ocho (8) de agosto de dos mil ocho (2008) y en el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS relacionados con: (v) soluciones temporales de trabajo para garantizar la subsistencia; (vi) soluciones de negocio para garantizar la subsistencia; (vii) soluciones periféricas de subsistencia.

Las entidades responsables de su ejecución son la Alcaldía Municipal de Cali, en coordinación con la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali "EMSIRVA ESP", o la empresa que la reemplace, la Corporación Autónoma Regional del Valle - CVC, y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente – DAGMA.

Para evaluar el nivel de cumplimiento, se examinará la información aportada respecto de cada una de las medidas específicas que fueron ordenadas, distinguiendo, a su vez, entre los dos grupos de beneficiarios comprendidos en la orden No. 2 y en las órdenes No. 5 y 6 de la sentencia, respectivamente.

### **Medidas adoptadas en materia de salud**

#### *Destinadas a los 25 accionantes y sus familias*

15. En el primer informe, presentado el veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009), la Alcaldía afirma que el 100% de los recicladores de los casos individuales contemplados en la sentencia T-291 de 2009 y sus grupos familiares se encuentra afiliados al régimen de salud subsidiado.<sup>6</sup> Igualmente, contempla como beneficiarios a cuatro (4) recicladores más cuyos derechos fueron amparados mediante una tutela posterior a la sentencia T-291 de dos mil nueve (2009). Adicionalmente, se informó que la Red de Salud de Oriente llevó a cabo en dos mil nueve (2009) acciones de prevención y promoción de salud para los ex recicladores de Navarro (consultas médicas, citologías, planificación familiar, vacunación, odontología). Sin embargo, en el informe de la Contraloría General de Santiago de Cali, presentado en diciembre de dos mil doce (2012), se reporta que en las mesas de trabajo realizadas con las organizaciones de recicladores se evidenció que algunas personas, entre quienes se encuentran los tutelantes, subieron el puntaje de clasificación en la última encuesta del SISBEN, lo que se ha constituido en un obstáculo para acceder a los beneficios del sistema.<sup>7</sup>

#### *Destinadas a los demás recicladores de Navarro*

16. En el informe presentado por la Alcaldía el veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009) se formuló un diagnóstico según el cual de los seiscientos noventa (690) recicladores de Navarro carnetizados en dos mil seis

<sup>6</sup> Informe del veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009) de la Alcaldía de Cali, p. 5.

<sup>7</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de dos mil nueve (2009). Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), p. 12.

(2006), el 44% se encontraba afiliado al régimen subsidiado de salud. Respecto a los recicladores de calle, se informa que ascienden a dos mil quinientos setenta y cuatro (2574) personas, de los cuales solo el 48% está afiliado. No se suministra información sobre medidas adoptadas para afiliar a las personas que, según el diagnóstico, no contaban con cobertura en salud. Tan sólo se indica que se proyecta aplicar la encuesta del SISBEN a doscientos sesenta y siete (267) recicladores de Navarro que no contaban con cobertura del sistema de seguridad social en salud.

Por su parte, el informe presentado por la Contraloría General de Santiago de Cali en diciembre de dos mil doce (2012) reporta que *“de 3205 personas que conforman el censo de la población recicladora el 15% se encuentran en el régimen contributivo y un 35% en el régimen subsidiado, es decir 1584 tienen aseguramiento en salud”*. Señala además que *“se encuentran 1621 recicladores sin cubrimiento en salud, es decir el 50%”*. Entre la población que no cuenta con cobertura en salud, se informa que *“solo un 4% se encuentra en la base de datos del Sisben, un 2% como susceptible de afiliación”*, mientras que *“el 44% (...) no figura en el sistema del Sisben, es decir no se encuentran identificados y, en consecuencia, no pueden acceder al régimen subsidiado”*.<sup>8</sup> En relación con estas personas, señala el informe, se encuentra pendiente la aplicación de la encuesta SISBEN por parte del Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Debido a ello, la entidad reportó un hallazgo administrativo y concluyó que, en lo atinente a la orden de garantizar la cobertura en salud, sólo ha existido un cumplimiento parcial de la sentencia T-291 de 2009.<sup>9</sup>

18. En definitiva, no existe constancia de que en la actualidad se haya cumplido con la orden impartida en la sentencia en el sentido de garantizar la cobertura en salud para todos los recicladores de Navarro que para entonces se encontraban censados, pues de acuerdo a los datos suministrados por la administración municipal para noviembre de dos mil nueve (2009) sólo el 44% de ellos se encontraba afiliado al régimen subsidiado de salud, sin indicar si el porcentaje restante se encontraba en el régimen contributivo o bien no contaba con ningún tipo de vinculación al sistema. Adicionalmente, de acuerdo con el informe más reciente presentado por la Contraloría, los índices de desprotección de la población recicladora de Cali en materia de salud siguen siendo preocupantes, toda vez que de la población actualmente censada el 50% se encuentra desvinculada del sistema de salud y el 44% de ellos ni siquiera ha sido objeto de la aplicación de la encuesta SISBEN.

### **Medidas adoptadas en materia de educación**

#### *Destinadas a los 25 accionantes y sus familias*

19. En el primer informe, presentado por la Alcaldía de Cali el veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009), se reporta que la Secretaría de Educación pudo establecer que veintidós (22) de los beneficiarios de la

<sup>8</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), p. 11.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 27-28.

sentencia T-291 de 2009 para la época tenían un total de cincuenta y siete (57) hijos, de los cuales once (11) eran mayores de edad, tres (3) aún no habían ingresado en el sistema educativo por falta de edad, y treinta y cuatro (34) ya estaban registrados en el sistema de educación. Para entonces se encontraban pendientes de cobertura educativa nueve (9) menores identificados en la sentencia.

También se reportó que la Secretaría de Educación entregó kits escolares el nueve (9) de septiembre de dos mil nueve (2009) y propuso un cronograma y un plan de metas para cobijar a la totalidad de accionantes en el sistema educativo, dentro del cual se prevé la inclusión de niños y adultos.

El informe presentado por la Contraloría corrobora lo afirmado por la administración municipal, pues allí se afirma que, en efecto, la Secretaría de Educación Municipal ha adoptado medidas para garantizar el derecho a la educación de los hijos menores de los veinticinco (25) tutelantes.<sup>10</sup>

#### Destinadas a los recicladores de Navarro

20. Para dar cumplimiento a esta orden, la Alcaldía propuso hacer uso de los cupos disponibles en instituciones educativas oficiales y recurrir a la contratación con entidades educativas privadas para garantizar la cobertura educativa de los menores de edad hijos de los ex recicladores de Navarro. Formuló dos líneas estratégicas de acción que comprendían: educación para niños menores de cinco (5) años y educación para adolescentes de diez (10) horas semanales semi-presenciales. En los informes posteriores no se aportó información relacionada con la implementación de estas medidas.

Por su parte, el informe presentado por la Contraloría General de Santiago de Cali señala que, según cifras aportadas por la Secretaría de Educación, la inversión realizada en cumplimiento de la sentencia T-291 de 2009, para las vigencias 2010-2012, ascendió a dos mil quinientos trece (2.513) millones de pesos. Sin embargo, a la vez se especifica que *“la Secretaría de Educación Municipal durante las vigencias 2009, 2010, 2011 y 2012 ejecutó contratos por ampliación de cobertura educativa para garantizar el efectivo goce de derechos constitucionales a la educación para los menores de la ciudad de Cali y no tiene un proyecto solo y exclusivamente para recicladores. El cumplimiento de la Sentencia lo realiza de manera general como parte integrante de otros contratos”*. En el mismo informe se señala la imposibilidad de verificar si los menores relacionados por la Secretaría de Educación como beneficiarios de las medidas son hijos de población recicladora, por cuanto no se relaciona a cada alumno con el padre o madre registrado en el censo. Lo anterior dio lugar a que esta entidad reportara un hallazgo administrativo y a que concluyera que, en este aspecto, se generó información no confiable en el

<sup>10</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), p. 11.

reporte de cumplimiento de la sentencia.<sup>11</sup>

### **Medidas adoptadas en materia de alimentación**

#### Para los 25 accionantes y sus familias:

21. La Alcaldía informa que durante el año dos mil nueve (2009) entregó mercados quincenales a las familias de los casos individuales identificados en la sentencia, conforme al número de miembros del hogar. De acuerdo al mismo informe, se haría entrega de los mercados *“hasta que la Alcaldía vincule a estas personas en programas de trabajo liderados por el DAGMA”*.<sup>12</sup> En esta dirección, el informe presentado por la Contraloría en diciembre de dos mil doce (2012) se afirma que *“la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, incluyó a 24 tutelantes en programa de suministro de alimentos y entregó alimentos mediante clasificación de familias, dependiendo del número de integrantes, cumpliendo con la inclusión en los programas en materia de alimentación”*.<sup>13</sup>

Ahora bien, no se conoce si la Alcaldía ha continuado entregando mercados a las familias recicladoras con posterioridad a la finalización de las soluciones temporales de trabajo que se adoptaron en ejecución del convenio suscrito entre el DAGMA y la Fundación Samaritanos de la Calle. Así mismo, se desconoce si la Alcaldía ha evaluado la situación laboral de los recicladores para determinar cuántos de ellos requieren de los subsidios alimentarios. Esto por cuanto en algunos informes se menciona que algunos de los recicladores cuentan vinculaciones alternas a las propuestas por la Alcaldía.

#### Para los recicladores de Navarro carnetizados en 2006:

22. No se informa de la adopción de medidas específicas orientadas a garantizar el derecho a la alimentación de los demás recicladores de Navarro que no figuran como accionantes en la tutela. Tan solo se indica que la alimentación para los recicladores carnetizados no accionantes es abastecida mediante el programa de soluciones temporales de empleo a quinientos treinta y dos (532) recicladores que surge del convenio del municipio con la Fundación Samaritanos de la Calle.

En el balance presentado por la Contraloría en diciembre de dos mil doce (2012) se informa que la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social celebró contratos por valor de ciento diez millones setecientos mil pesos (\$110.700.000) destinados a garantizar el derecho a la alimentación de la población recicladora.<sup>14</sup> Sin embargo, no se aporta información específica sobre los indicadores de goce efectivo del derecho derivados de la ejecución

<sup>11</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), pp. 7, 10, 27-28.

<sup>12</sup> Informe presentado por la Alcaldía de Cali el veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009).

<sup>13</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), p. 12.

<sup>14</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), pp. 6-7.

de dichos contratos.

### **Medidas para garantizar el acceso a la vivienda digna**

23. En materia de vivienda, la Alcaldía presenta un informe conjunto en noviembre de dos mil nueve (2009) en el que reporta que adelantó acciones de socialización y sensibilización para que la población recicladora se postulara al subsidio familiar que otorgará el gobierno nacional. En el censo oficial de recicladores se encuentran dos mil quinientos setenta y cinco (2.575) personas registradas, de las cuales mil quinientos veintiséis (1.526) hogares son aptos para postulación al subsidio de vivienda, y cientos cincuenta y tres (153) recicladores figuran previamente como propietarios en predios urbanos y/o rurales. La Alcaldía se comprometió a aportar recursos para complementar el subsidio nacional hasta por 15 SMLMV y apoyar en los procesos de registro de cédula de ciudadanía, registro del SISBEN, y demás trámites y asesoría que se requiera para obtener la documentación necesaria para acceder al subsidio del Fondo nacional de vivienda. Asimismo, se comprometió a ofertar a la población de recicladores opciones de vivienda vinculadas al Proyecto habitacional Potrero grande V etapa.

En el informe presentado por la Contraloría General de Santiago de Cali se dice que, según datos aportados por la Secretaría de Vivienda Social:

*“(...) en la vigencia 2009 (...) el Fondo Especial de Vivienda asignó subsidios municipales para la compra de vivienda usada, mediante Resolución No. 4147.10.22.269-09 de septiembre de 2009, y entregó a los 19 hogares de recicladores \$115.066.400 y \$6.068.200 para compra de vivienda nueva en el Proyecto Potrero Grande IV Etapa, un monto total de \$121.134.600 complementario al subsidio otorgado por FONVIVIENDA.*

*En total cada hogar de recicladores recibió \$16.685.120, de los cuales \$10.931.800 por subsidio asignado por el Fondo Nacional de Vivienda, y \$5.733.320 por subsidio municipal asignado para la adquisición de vivienda usada en 2009.*

*(...)*

*En la vigencia 2011, el Fondo Especial de Vivienda realizó inversión por \$2.815.100.000, para (...) la construcción de 65 unidades básicas de vivienda de interés prioritario, incluyendo a los 26 hogares de recicladores que solicitaron la compra de vivienda nueva en el Proyecto Habitacional Potrero Grande”.<sup>15</sup>*

En el citado informe se indica que las inversiones efectuadas en materia de vivienda en cumplimiento de la sentencia T-291 de 2009 arrojan, a diciembre de dos mil doce (2012), los siguientes resultados: setenta y cinco (75) hogares de recicladores fueron beneficiados con el subsidio familiar de vivienda otorgado por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y del subsidio complementario otorgado por el Fondo Especial de Vivienda del Municipio de Santiago de Cali. De estos:

<sup>15</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), pp. 7-8.

*“Diecisiete (17) hogares compraron vivienda usada y legalizaron el desembolso de los subsidios.*

*Veintiséis (26) hogares han solicitado su inclusión en el proyecto habitacional Potrero Grande Etapa 5, ofertado por el Fondo Especial de Vivienda del Municipio de Santiago de Cali, viviendas, cuyas unidades básicas (...) se tiene proyectado entregar a mediados de la vigencia de 2013.*

*Un (1) hogar accedió a vivienda nueva en el proyecto habitacional Potrero Grande Etapa 4 Lote 9.*

*Treinta y un (31) hogares a la fecha no han realizado gestiones para la aplicación de los subsidios para compra de vivienda nueva o usada otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda y el Fondo Especial de Vivienda del Municipio de Santiago de Cali.*

*Dos (2) hogares de recicladores solicitaron ser incluidos en el proyecto habitacional Potrero Grande Etapa 5 – Barrio Taller, se les asignó unidad básica de vivienda y en diciembre de 2011 presentaron renuncia escrita al proyecto. En enero 13 de 2012 solicitaron que se les incluya nuevamente en el proyecto habitacional Potrero Grande Etapa 5, donde se les incluyó nuevamente.”*

En el mismo informe se especifica que, de los veinticinco (25) accionantes de la sentencia T-291 de 2009, *“dieciséis (16) se inscribieron, seis (6) han sido postulados, preseleccionados y beneficiados con subsidio familiar de vivienda de interés social urbano para hogares que desarrollan actividades de recuperación, tratamiento y aprovechamiento de residuos reciclables”*.<sup>16</sup>

### **Medidas para garantizar el acceso a los programas sociales de la alcaldía**

24. La Alcaldía informó en noviembre de dos mil nueve (2009) acerca de la vinculación de doce (12) mujeres a programas de capacitación a través del SENA y la Fundación Tecnológica, al igual que su ingreso al programa de Familias en Acción. Por otra parte, reportó que prestó asistencia social a dos personas discapacitadas pertenecientes al grupo familiar de los accionantes, la primera entregando un audífono para suplir una discapacidad auditiva, y la otra, entregando una silla de ruedas a una madre mayor adulta que no puede caminar. Asimismo, indicó que facilitó el acceso gratuito de los accionantes y de sus familias a diversas unidades deportivas y a programas de recreación como vacaciones recreativas para niños(as); ciclo-vías, juegos para jóvenes y para la tercera edad, entre otros.

Por su parte, el informe de la Contraloría General de Santiago de Cali indica que la Secretaría de Deporte y Recreación suscribió dos contratos: el No. 334-2009 con la Fundación Promoción y Gestión Social, por un monto de treinta millones de pesos (\$30.000.000), destinado a realizar *“actividades deportivas y recreativas para recicladores”*; el segundo, No. 080-2010, con la Fundación Sembrando Futuro y Vida, por cincuenta millones de pesos (\$50.000.000), cuyo objeto fue realizar *“actividades recreativas para recicladores”*. Señala igualmente que, en cumplimiento de la sentencia, esta dependencia facilitó el

<sup>16</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), p. 13.

acceso de los accionantes y sus grupos familiares a las unidades deportivas de las comunas 8, 14, 15, 16 y 17, así como a juegos deportivos, vacaciones recreativas, entre otras.<sup>17</sup> Sin embargo, el ente de control reportó dos hallazgos administrativos en relación con la ejecución de estos contratos, al advertir, por un lado, que por deficiencias en la convocatoria sólo cuatro (4) de las organizaciones que agrupan a los recicladores participaron de estas actividades, con lo cual no se benefició el total de la población destinataria del amparo constitucional; de otro lado, no hay constancia de asistencia refrendada con las firmas, lo que plantea la duda de si las listas aportadas dan cuenta de la asistencia efectiva a las actividades o tan solo de la inscripción previa de los potenciales participantes.<sup>18</sup>

### **Conclusiones sobre el cumplimiento de las órdenes orientadas a garantizar el acceso a salud, educación, alimentación, vivienda y vinculación a programas sociales de la alcaldía**

25. En los informes presentados en dos mil nueve (2009) la Alcaldía reportó dificultades operativas para cumplir con la afiliación al régimen subsidiado de salud, al igual que para implementar las demás medidas orientadas a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población recicladora, entre otras razones, por la dificultad para identificar y contactar a la población recicladora. Sin embargo, con posterioridad no aportó información sobre las acciones implementadas para superar los obstáculos para el cumplimiento de las órdenes impartidas, como tampoco medidas concretas orientadas a implementar las propuestas formuladas en dichos informes, ni indicadores que muestren el goce efectivo de estos derechos. Entretanto, en el informe presentado por el Defensor del Pueblo Regional Valle del Cauca el diecinueve (19) de diciembre de dos mil trece (2013) se informa que el déficit en la garantía de estos derechos aún persiste, señalando al respecto que, en la audiencia del treinta (30) de abril de dos mil trece (2013), convocada por la Personería de Cali, los integrantes de las diversas asociaciones de recicladores plantearon que muchos de los ex recicladores de Navarro y otro sector de recicladores de la ciudad no tienen acceso al SISBEN, pues han solicitado la encuesta para afiliación y no se las han hecho, razón por la cual ellos y sus familias se encuentran desvinculados del sistema de salud.<sup>19</sup>

26. A partir de la información suministrada, la Corte concluye que sólo se dio cumplimiento pleno en lo relacionado con la afiliación al régimen subsidiado de salud para los veinticinco (25) accionantes y sus familias, respecto de lo cual la Alcaldía reportó una cobertura del 100%, aun cuando no dispone de información que le permita afirmar que este nivel de cobertura para los accionantes y sus familias se mantiene en la actualidad. No ocurre igual en relación con los demás recicladores de Navarro censados en dos mil seis (2006), beneficiarios de la orden impartida en el numeral quinto de la sentencia T-291 de 2009, con relación a los cuales se logró establecer que, para finales de 2009,

<sup>17</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), pp. 10, 12.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>19</sup> Informe presentado por el Defensor del Pueblo Regional Valle del Cauca el 19 de diciembre de 2013, p. 12.

sólo un 44% disponía de cobertura en salud, sin que se aportara información sobre medidas concretas adoptadas para suplir este déficit. Por el contrario, existen elementos que acreditan la falta de cobertura en salud de la población recicladora, como los aportados en el informe de la Defensoría del Pueblo en diciembre de dos mil trece (2013) y las cifras presentadas en el informe de la Contraloría de diciembre de dos mil doce (2012), donde se indica que el 50% de los recicladores de Cali se encuentran desvinculados del sistema de salud.

No se dispone de información relativa a la ejecución de las acciones propuestas en materia de ampliación de cobertura en salud; las cifras globales presentadas en lo relativo a ampliación de cobertura educativa en la ciudad de Cali no permiten establecer qué porcentaje de la población recicladora beneficiaria de la sentencia efectivamente se ha beneficiado de ella; sólo un pequeño número de familias recicladoras han accedido efectivamente a subsidios de vivienda (6 de los 25 accionantes; 46 de los demás recicladores). Finalmente, en materia de recreación y deporte, se afirma que se facilita acceso gratuito a unidades recreativas ubicadas cerca de sus sitios de vivienda, pero no se muestra que tal recurso esté realmente disponible, en tanto no se ofrecen indicadores relativos a la accesibilidad de dichas instalaciones en función de la cercanía al sitio de vivienda de la población recicladora, ni se informa de programas especiales en los que están inscritos, etc.

27. Por lo anterior, la Corte concluye que el nivel de cumplimiento dado a las órdenes impartidas en materia de protección de los derechos a la salud, educación, alimentación, vivienda y acceso a programas sociales, en relación con los veinticinco (25) accionantes y sus familias, dispuesto en el numeral 2° de la sentencia T-291 de 2009 ha sido *bajo*, toda vez que, a excepción de la afiliación al régimen subsidiado de salud, de la cobertura educativa para los hijos menores de edad de los accionantes, de la entrega de paquetes de alimentación y kits escolares durante el año dos mil nueve (2009) y de subsidios de vivienda para seis (6) de las veinticinco (25) familias accionantes, no se han llevado a cabo acciones concretas y efectivas para garantizar plena cobertura en materia educativa, acceso a alimentación, subsidios de vivienda y vinculación a programas sociales de la alcaldía.

En relación con las órdenes impartidas en el numeral 5° de la mencionada sentencia, destinadas a beneficiar a los seiscientos veinticinco (625) recicladores de Navarro carnetizados en dos mil seis (2006), se tiene que: (i) los indicadores en materia de cobertura en salud no han aumentado, pues cerca del 50% de la población recicladora censada permanece fuera del sistema; (ii) no es posible establecer si las inversiones realizadas por la administración municipal para ampliar la cobertura educativa, efectivamente han beneficiado a los hijos de estos recicladores; (iii) a diciembre de dos mil doce (2012) apenas se habían otorgado setenta y cinco (75) subsidios de vivienda, de los cuales cerca de la mitad no han podido ser utilizados por sus destinatarios, debido a barreras de acceso de diversa índole. Por lo tanto, este Tribunal advierte que igualmente ha habido un nivel de cumplimiento *bajo* de estas órdenes en tanto no se dispone de información que permita concluir que las inversiones en materia educativa efectivamente han alcanzado a la población beneficiaria de

las órdenes de protección impartidas en la sentencia; se constata que los indicadores en materia de cobertura en salud para la población recicladora no han aumentado, pese a los esfuerzos realizados por la administración y, finalmente, que las medidas adoptadas en materia de vivienda apenas han permitido el goce efectivo de este derecho a menos de una tercera parte de la población beneficiaria del amparo.

### **Medidas orientadas a garantizar la subsistencia de los recicladores de Navarro**

28. Un segundo grupo de medidas dispuestas en las órdenes contenidas en los numerales 2º y 6º de la sentencia T-291 de 2009 prevé la adopción de tres tipos de soluciones destinadas a garantizar la subsistencia tanto de los veinticinco (25) accionantes como de los demás recicladores de Navarro carnetizados en dos mil seis (2006), a las cuales ya se había comprometido la administración municipal en las actas del trece (13) de junio y ocho (8) de agosto de dos mil ocho (2008) y en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS). Con tal fin se ordenó a la Alcaldía Municipal de Cali, en coordinación con la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali “EMSIRVA ESP”, o la empresa que la reemplace, la Corporación Autónoma Regional del Valle - CVC y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente – DAGMA, diseñar e implementar: (1) soluciones temporales de trabajo; (2) soluciones de negocio; (3) soluciones periféricas de subsistencia. En cualquier caso, la finalidad de estas medidas, de acuerdo con la regla de decisión establecida en la sentencia T-291 de 2009, se encaminaba a garantizar la inclusión efectiva de los recicladores, en calidad de empresarios, en la actividad de recolección, aprovechamiento y comercialización de residuos sólidos.

Con fundamento en la información que fuera suministrada a la Corte, se procede a evaluar el nivel de cumplimiento de estos tres tipos de medidas en relación con los dos grupos de beneficiarios, a saber, los veinticinco (25) accionantes (orden No. 2) y los demás recicladores carnetizados en dos mil seis (2006) que no intervinieron como accionantes (orden No. 6).

### **Soluciones temporales de trabajo**

29. En los informes presentados por la Alcaldía el veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009) y el cinco (5) de julio de dos mil diez (2010) se reporta que:

- En conjunto con el DAGMA, se dio continuidad a la IV etapa del “Proyecto operativo de recolección y transporte a disposición final de escombros y residuos vegetales con ex recicladores de Navarro”, a través del cual se generó empleo temporal para quinientos treinta y dos (532) recicladores por un período de tres (3) meses.
- EMSIRVA informó a la Alcaldía sobre la vinculación de treinta y dos (32) personas contratadas hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil ocho (2008), y ochenta y tres (83) personas contratadas hasta el

cinco (5) de febrero de dos mil nueve (2009), quienes conforman un total de ciento quince (115) personas. Ochenta y siete (87) restantes fueron contempladas pero no se presentaron, no se pudieron contactar o no presentaron documentos, o se encuentran laborando en otra entidad.

- El dieciséis (16) de abril de dos mil diez (2010) el DAGMA suscribió un convenio con la Fundación Samaritanos de la Calle por un valor de \$2.418.900.000, de los cuales mil ciento noventa y nueve millones (\$1.199.000.000) se aplicarán al trabajo de trescientos veinticinco (325) recicladores que tendrán honorarios individuales por quinientos cincuenta mil (\$550.000) pesos mensuales durante los siguientes cinco (5) meses, por concepto de jornadas de recuperación ambiental en los ríos y zonas de protección de la ciudad.

30. Por su parte, en informe del primero (1) de febrero de dos mil diez (2010) EMSIRVA manifestó que por encontrarse en proceso de liquidación no posee cargos, ni cuenta con recursos para contratar de manera directa personal alguno. No obstante, reportó las siguientes acciones:

- A través de los operadores de las zonas 2, 3 y 4, y del operador de contingencia de la zona 1 se logró la vinculación de setenta y siete (77) recicladores. No se especifica el término ni las condiciones de vinculación de estas personas.
- El cuatro (4) de enero de dos mil diez (2010), la entidad suscribió con la Cooperativa de Trabajo Asociado Unidos hacia el Futuro Protegiendo el Medio Ambiente – UFPRAME, el contrato 01-2010, por el término de un año, cuyo objeto es realizar mantenimiento, control ambiental y demás actividades relacionadas con el mantenimiento del basurero de Navarro, a través del cual fueron empleados veinticinco (25) de los recicladores que operaban en el lugar.
- Se prevé la contratación de cooperativas de recicladores para las tareas de corte de césped, en el marco de las actividades comprendidas en la licitación No. 002. Sin embargo, no se reporta la ejecución de esta medida.

31. El informe presentado por la Contraloría General de Santiago de Cali el trece (13) de diciembre de dos mil doce (2012) corrobora lo anterior, al reportar que entre dos mil ocho (2008) y dos mil doce (2012) el DAGMA celebró contratos con diversas entidades, como Colectivo Urbano, Fundación Samaritanos de la Calle, Redecol, Arena, Ecofuturo y Girasol EICE, por un valor total de \$11.073, 9 (revisar este valor) millones de pesos, todos ellos destinados a generar soluciones de empleo temporal para los recicladores que operaban en el basurero de Navarro; tales soluciones beneficiaron a un promedio de trescientos setenta y cinco (375) recicladores (incluyendo a los 25 tutelantes).<sup>20</sup> El ente de control señala además que EMSIRVA ESP en

<sup>20</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), pp. 6, 9, 16.

liquidación ha venido contratando con UFPRAME, cooperativa que aglutina recicladores de Navarro, a veinticinco (25) asociados para desarrollar actividades de corte de zonas verdes, limpieza de vías, canales de aguas lluvias y control ambiental; asimismo, ciento ochenta y seis (186) personas se encuentran vinculadas en actividades de recolección de basura y barrido a través de los operadores que prestan el servicio de aseo en la ciudad.<sup>21</sup>

32. Por su parte, en el informe presentado por la CVC el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013), esta entidad efectúa un balance de las actividades realizadas para garantizar soluciones temporales de trabajo:

- Los días trece (13) de junio y ocho (8) de agosto de dos mil ocho (2008), la CVC suscribió actas de compromiso con los recicladores de Navarro y la Alcaldía Municipal, en las cuales se obligó a gestionar la suma de ochocientos quince millones de pesos (\$815.000.000) para la capacitación y organización de los recicladores de Navarro en la generación de empleo.
- Presentó a consideración y aprobación del Consejo Directivo de la CVC el proyecto 1700 denominado "*Acompañar, estructurar y ejecutar un proyecto que permita mejorar la calidad de vida y fortalecer la organización de la comunidad de recicladores de Navarro*", el cual era financiado con recursos provenientes del 50% de la sobretasa ambiental de Cali de la vigencia dos mil ocho (2008). En el informe no se especifica si este proyecto fue aprobado y ejecutado, ni se indica su valor y los resultados obtenidos en materia de generación de empleo.
- En cumplimiento de la orden impartida en el numeral 2º de la sentencia (dirigida a beneficiar al grupo de 25 accionantes), la CVC informa que generó treinta (30) empleos directos por un término de tres (3) meses a los recicladores de Navarro, a través del Convenio de Asociación No. 126 de dos mil ocho (2008), celebrado entre la CVC y la Fundación Samaritanos de la Calle, cuyo objeto fue: "*Aunar esfuerzos técnicos y recursos económicos tendientes para la recuperación de áreas impactadas en las zonas verdes de la ciudad por escombros y sectores críticos de residuos vegetales, de acuerdo con las actividades establecidas en su Plan Operativo según proyecto 1500 – 'Plan de Manejo de especies arbóreas, parques, zonas verdes y control de hormiga arriera en la ciudad de Santiago de Cali'*". Para la ejecución de este convenio, la CVC aportó ciento treinta millones de pesos (\$130.000.000).<sup>22</sup>
- Para el cumplimiento de la orden impartida en el numeral 6º de la sentencia T-291 de 2009, el Consejo Directivo de la CVC, mediante Acuerdo 097 del treinta (30) de octubre de dos mil nueve (2009) aprobó las actividades previstas por el Comité de Inclusión de los Recicladores a la Vida Laboral, contenidas en el acta del veinticuatro (24) de

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 16-17.

<sup>22</sup> Informe presentado por la CVC el quince (15) de febrero de dos mil diez (2010), p.3.

septiembre de dos mil nueve (2009). Para ello destinó recursos por la suma de doscientos quince millones de pesos (\$215.000.000).

- Los anteriores recursos se ejecutaron a través del Convenio No. 192, suscrito entre la CVC y la Fundación Samaritanos de la Calle, con el objeto de *“aunar esfuerzos, recursos técnicos, humanos y económicos para formular y desarrollar un plan de capacitación ambiental dirigido a 531 ex recicladores de Navarro, que facilite su labor como gestores ambientales en el municipio de Cali, en el marco del cumplimiento de la sentencia T-291 de 2009 de la Corte Constitucional, por un valor de \$215.000.000”*. En relación con la ejecución de este convenio, en el informe presentado en enero de dos mil diez (2010), la Alcaldía indicó que se impartieron tres reuniones de capacitación y ciento cincuenta (150) recicladores fueron vinculados como gestores ambientales por el DAGMA, y la CVC por un periodo de tres (3) meses, y un ingreso total por persona de un millón trescientos treinta y ocho mil novecientos quince pesos (\$1.338.915) de honorarios por beneficiario.
- Se indica que los seiscientos millones (\$600.000.000) restantes (del compromiso suscrito en junio de 2008, de destinar \$815.000.000 a la generación de empleo para los recicladores que operaban en el basurero de Navarro), fueron trasladados a la vigencia de dos mil doce (2012), con el objeto de ejecutar acciones que permitan implementar la política de inclusión de los recicladores a la vida laboral. En el informe presentado a la Corte en diciembre de dos mil trece (2013), se especifica que dichos recursos fueron ejecutados a través de la Fundación Carvajal en desarrollo de un convenio orientado al fortalecimiento de las competencias laborales y empresariales de los ex recicladores de Navarro.

33. Entretanto, los informes presentados por la organización CIVISOL entre dos mil nueve (2009) y dos mil diez (2010) reportan las precarias condiciones en las que tuvo lugar la ejecución de las medidas temporales de trabajo. En particular, mencionan que quienes fueron vinculados para la recolección de escombros trabajaban recogiendo de casa en casa el material y llevándolo a pie a la planta de residuos, lo que les implicaba someterse a largas jornadas de trabajo y a condiciones de trabajo particularmente difíciles; señalan que la ruta asignada a los recicladores que operaban en Navarro (ruta No. 1) no alcanza a producir el material que se requiere para presentar una medida de subsistencia para toda esta población. Indica además, que la Alcaldía no remunera a tiempo esta población, y celebra contratos de prestación de servicios, lo que impide vincular a estas personas bajo el régimen contributivo al sistema de seguridad social y completar el cuadro de prestaciones sociales de esta manera. Esta organización aporta testimonios de ex recicladores de Navarro que quedaron por fuera de los programas temporales de empleo y denuncian la vulneración de su mínimo vital. La falta de continuidad e insuficiente en la cobertura de las soluciones de empleo temporal para la población recicladora que derivaba su sustento del basurero de Navarro motivó la interposición, desde finales de dos mil nueve (2009), de nuevas acciones de

tutela e incidentes de desacato promovidas por quienes sostenían que las soluciones temporales no habían sido renovadas y, debido a ello, se encontraban “*pasando hambre*”.

### **Soluciones de negocio**

34. En relación con este aspecto, en las actas suscritas entre junio y agosto de dos mil ocho (2008), como resultado de las reuniones efectuadas entre la administración municipal y los recicladores que fueron desalojados del basurero de Navarro, EMSIRVA se comprometió a entregar a los recicladores bandas transportadoras y, junto a la Alcaldía, se comprometió a suministrar un volumen de residuos para alimentar dichas bandas. Con posterioridad, las entidades obligadas adujeron dificultades de orden legal y técnico para dar cumplimiento a lo acordado y se comprometieron entregar, a cambio de las bandas transportadoras, la báscula que se utilizaba en Navarro, lo que tendría lugar una vez finalizada la liquidación de EMSIRVA.<sup>23</sup> No existe información posterior que certifique el cumplimiento de este compromiso.

35. Otro de los acuerdos fue destinar un lote para la construcción de un centro de acopio y una planta de separación de residuos. Al respecto, la Alcaldía manifestó las dificultades para entregar el predio y destinarlo al uso acordado, hasta tanto no se modifique el Plan de Ordenamiento Territorial. De otro lado, indicó que destinó recursos para la puesta en marcha de este proyecto, definió unas rutas de recolección para su mayor aprovechamiento y adoptó unos manuales de gestión integral de residuos sólidos en diferentes sectores. Aun cuando la dificultad legal para la destinación del predio fue resuelta, a través del mecanismo de la excepción de inconstitucionalidad empleado por el Alcalde, no existe constancia que certifique que a la fecha se ha puesto en funcionamiento el centro de acopio y la planta de separación de residuos y que ella ha servido para consolidar el proceso de fortalecimiento empresarial de los recicladores.

El incumplimiento de este compromiso se constata en el informe presentado en diciembre de dos mil doce (2012) por la Contraloría General de Santiago de Cali, donde se reporta que el DAGMA destinó recursos por valor de novecientos ochenta y siete millones de pesos (\$987.000.000) para la construcción de dos centros de acopio, destinados a brindar soluciones definitivas de empleo para la población recicladora de Navarro. Para ello, el quince (15) de diciembre de dos mil nueve (2009) el DAGMA suscribió con la Sociedad de Mejoras Públicas el Convenio No. 4133.27.2.039 de dos mil nueve (2009), en virtud del cual aquella entidad se comprometió a entregar el 100% de los recursos del contrato para el treinta (30) de diciembre de dos mil nueve (2009). Pese a que la totalidad de los recursos fue entregada a la entidad contratista, el proyecto ha sido suspendido en reiteradas ocasiones, debido a los problemas para definir el sitio donde finalmente se instalará dicha infraestructura, lo que ha generado que aún se encuentre sin culminar. Adicionalmente, la Contraloría encontró siete hallazgos con incidencia

<sup>23</sup> Informe del veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009) de la Alcaldía de Cali, p. 9.

disciplinaria y uno con incidencia fiscal, derivados de irregularidades en la contratación de este proyecto, entre otras, porque en dos mil diez (2010) se contrató personal para coordinar la puesta en funcionamiento de los centros de acopio, pese a que estos no se habían construido. A raíz de estas irregularidades inició un proceso de responsabilidad fiscal (radicado No. 1600.20.07.11.1078) y concluyó que el proyecto de puesta en marcha del sistema de gestión integral de residuos sólidos, el cual requiere el funcionamiento de los mencionados centros de acopio, sólo se encontraba ejecutado en un 14.29%.<sup>24</sup>

36. El incumplimiento de los compromisos atinentes a la dotación de equipos y puesta en marcha de los centros de acopio destinados a ofrecer soluciones definitivas de empleo a los recicladores de Navarro contrasta con los recursos que, con fundamento en las órdenes impartidas en los numerales 2º y 6º de la sentencia, se destinaron a la contratación de capacitaciones y asesorías a la población recicladora, con la finalidad de facilitar su inserción laboral y el desarrollo de iniciativas empresariales. De acuerdo con la información suministrada a la Corte, en cumplimiento de dichas órdenes se suscribieron los siguientes convenios:

- DANCOSIAL suscribió el Convenio No. 031-2009 con la Fundación Universidad del Valle, en virtud del cual se capacitaron setecientas (700) personas en economía solidaria, atención social, productiva y organizativa, educación financiera para el manejo de proyectos productivos. Como resultados del convenio se relacionan las siguientes: veinticinco (25) cursos de temáticas solidarias; tres (3) diplomados en economía solidaria, políticas públicas e identificación y gestión de proyectos productivos para financiación; tres (3) organizaciones del sector solidario y tres (3) organizaciones de recicladores fomentadas y fortalecidas en aspectos administrativos, financieros, comerciales y de gestión de calidad. No se dispone de información sobre el valor de este contrato.
- DANCOSIAL suscribió el Convenio No. 002-2010, encaminado a la creación de la Carreta Empresarial, una organización de la cadena productiva solidaria del reciclaje para la gestión sostenible de los residuos sólidos en Santiago de Cali. No se dispone de información sobre el valor de este contrato.<sup>25</sup>
- El Sena Regional Valle inició en dos mil nueve (2009) un proceso de formación como Técnicos de Gestión de Residuos Sólidos a treinta (30) recicladores de Santiago de Cali, pertenecientes a las asociaciones ASODECORES, ASOBUSUR y REDECOL, once (11) de los cuales culminaron su proceso de formación en dos mil diez (2010) y recibieron el título correspondiente. Asimismo, como resultado de este proceso,

<sup>24</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), pp. 30-36.

<sup>25</sup> Informe presentado por el Defensor del Pueblo Regional Valle del Cauca el diecinueve (19) de diciembre de dos mil trece (2013), pp. 6-7

acompañó la conformación y fortalecimiento de una empresa llamada TECNISOLIDOS. De otro lado, en mayo de dos mil once (2011) esta entidad brindó capacitación en Estrategias de Venta y Talleres de Orientación Ocupacional a trescientos noventa (390) recicladores contratistas de GIRASOL. No se dispone de información sobre el valor de este contrato.<sup>26</sup>

- EMSIRVA ESP en liquidación contrató con la Sociedad Cifuentes & Ghidini Asociados S.A. la prestación de servicios profesionales de consultoría jurídica y asesoría integral dentro de la fase de cumplimiento de la sentencia T-291 de 2009, por valor de 185.6 millones de pesos.<sup>27</sup>
- EMSIRVA ESP en liquidación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios suscribieron el Contrato 078-04-10 con la Fundación Carvajal, quien se obligó a *“Prestar capacitación y acompañamiento social y empresarial a los recicladores de la ciudad de Cali para contribuir a la puesta en marcha de estrategias orientadas a la inclusión social y económica; así como la puesta en marcha de acciones integrales de desarrollo social y económico para que los recicladores y sus familias desarrollen las capacidades para participar activamente en los diferentes eslabones de la cadena del reciclaje en la zona 1 de EMSIRVA ESP EN LIQUIDACIÓN en la ciudad de Cali”*. El valor del contrato fue de setecientos veintidós millones quinientos veintidós mil ochenta y nueve pesos (\$722.522.089)<sup>28</sup> y tuvo una duración de dieciocho (18) meses. Los beneficiarios fueron doscientos cincuenta (250) recicladores vinculados a las organizaciones ARENA, REDECOL, UFPRAME, ARC, ECOFUTURO y FUNRECA; el acta de liquidación fue suscrita el cuatro (4) de noviembre de dos mil once (2011).<sup>29</sup>
- EMSIRVA ESP en liquidación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios suscribieron el Contrato 078-17-10 con la Fundación Carvajal, el cual tuvo por objeto *“Fortalecer a seis organizaciones de base comunitaria conformadas aproximadamente por 800 recicladores a través de un plan de acompañamiento socio-empresarial que les permita adquirir nuevos conocimientos y habilidades gerenciales para que puedan participar de las oportunidades de contratación de bienes y servicios ambientales”*. Valor de quinientos treinta y tres millones ochocientos sesenta y tres mil

<sup>26</sup> Informe presentado por el Defensor del Pueblo Regional Valle del Cauca el diecinueve (19) de diciembre de dos mil trece (2013), p. 7.

<sup>27</sup> De acuerdo al informe presentado por la Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), p. 10.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 10.

<sup>29</sup> Informe presentado por el Defensor del Pueblo Regional Valle del Cauca el diecinueve (19) de diciembre de dos mil trece (2013), pp. 7, 9-10. En el informe presentado por la CVC el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013) (p. 5) se especifican las actividades desarrolladas por la Fundación Carvajal en desarrollo de este convenio.

doscientos treinta y dos pesos (\$533.863.232) a ejecutar en un plazo de doce (12) meses.<sup>30</sup>

- EMSIRVA ESP en liquidación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios suscribieron el Contrato 2856-05-2012 con la Fundación Carvajal, destinado a *“La consolidación del desarrollo empresarial y comunitario de seis organizaciones de recicladores en la ciudad de Cali, mediante el fortalecimiento de las capacidades de generación de ingresos y para la empleabilidad, como oportunidades reales para la inclusión social y económica de los recicladores asociados”*, por un valor de seiscientos diez y ocho millones seiscientos cincuenta y tres mil cuatrocientos veinte pesos (\$618.653.420) a ejecutar en un plazo de doce (12) meses.<sup>31</sup>
- La CVC suscribió el Convenio 0034 de dos mil doce (2012) con la Fundación Carvajal, cuyo objeto es *“aunar esfuerzos técnicos, económicos y humanos para contribuir desde los aspectos educativos y organizativos a la operativización de la política pública formulada mediante el Decreto No. 411.020.0133 de 2010 del Municipio de Cali, para la inclusión de los Ex recicladores de Navarro a la economía formal del aseo de la ciudad de Cali, en cumplimiento de la sentencia T-291 de la Corte Constitucional”*. El convenio inició el veintiocho (28) de diciembre de dos mil doce (2012), por valor de seiscientos millones de pesos (\$600.000.000) y tiene una duración prevista de trescientos sesenta (360) días. Dentro de las actividades previstas en ejecución del convenio se destacan: (i) el desarrollo de talleres de orientación ocupacional y atención sicosocial para promover la inserción de los participantes en el mercado laboral, con una cobertura de seiscientos veinticinco (625) recicladores de Navarro registrado en el censo oficial realizado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal; (ii) evaluación de competencias laborales de los recicladores de Navarro; (iii) asesoría a las unidades productivas de los recicladores, según los planes de negocio formulados; (iv) establecimiento de un fondo de capital destinado a financiar las iniciativas productivas aprobadas. Entre los resultados se destaca el apoyo a la implementación de cuatro (4) unidades productivas, de acuerdo con los planes de negocio que fueron formulados por las organizaciones de recicladores beneficiarias del convenio. También se espera implementar alternativas productivas, tales como el mantenimiento de zonas verdes, limpieza de humedales, reforestación y reciclaje, al igual que definir la participación de los ex recicladores en la ruta selectiva de aseo del municipio de Cali.<sup>32</sup>
- La CVC y EMSIRVA ESP en liquidación suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 024 de dos mil trece (2013), destinado a la *“Implementación de la Ruta Piloto de recolección selectiva de residuos*

<sup>30</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), p. 11.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>32</sup> Informe presentado por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013), pp. 5-6.

*sólidos en dos comunas del sector nororiente de Cali*”, por un valor de mil cien millones de pesos (\$1.100.000.000) y con un plazo estimado de seis (6) meses. El acta de inicio se suscribió el cuatro (4) de octubre de dos mil trece (2013) y se prevé la terminación para el tres (3) de abril de dos mil catorce (2014).<sup>33</sup>

### **Soluciones periféricas de subsistencia**

37. La Alcaldía responde a estas órdenes informando sobre las medidas en materia de auxilio de salud, alimentación, vivienda y acceso a programas sociales de la administración municipal, vinculadas al cumplimiento de las órdenes impartidas en los numerales 2º y 5º de la sentencia T-291 de 2009, y que fueron examinadas en los numerales 14 a 24 del presente auto.

### **Conclusiones sobre el cumplimiento de las medidas destinadas a brindar soluciones de empleo temporal y de negocio**

38. En el balance presentado en diciembre de dos mil doce (2012) por la Contraloría General de Santiago de Cali se concluye que, a pesar de las actividades desarrolladas por las entidades concernidas, no se ha logrado generar soluciones de empleo temporal y de negocio para la población recicladora de Cali. Al respecto se concluye que:

*“(H)oy los recicladores del municipio, en lo laboral no son empresarios del reciclaje, han contado con empleos no continuos, pero sin la solución definitiva, significado que no existe el sistema de aprovechamiento, generando que la producción de residuos se entierren mayoritariamente en el relleno sanitario y que la campaña de cultura ciudadana quede en el vacío, pues no existen los mecanismos logísticos para implementarla”.*

Se destaca en dicho informe que los cuantiosos recursos destinados a los contratos de capacitación y asesoría para los recicladores no han dado sus frutos, en tanto:

*“Las capacitaciones realizadas por las diferentes entidades no corresponden a un trabajo articulado, que obedezcan a un plan de formación integral, sistemático, con el fin de lograr resultados de manera más eficaz, eficiente y sostenible, orientadas a alcanzar las metas comunes en relación con la inclusión social de los recicladores y su incorporación al mercado de trabajo del aseo en condición de empresarios del reciclaje”.*<sup>34</sup>

Con fundamento en lo anterior, el ente de control reportó un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, debido a que algunos tutelantes no se encuentran vinculados a soluciones temporales de trabajo, soluciones de negocio ni soluciones periféricas para garantizar la subsistencia, debido a las deficiencias en el seguimiento por parte de la administración, lo que le lleva a

<sup>33</sup> Informe presentado por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013), pp. 6-7.

<sup>34</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), p. 19.

concluir que en este aspecto existe un incumplimiento parcial de la sentencia T-291 de 2009.<sup>35</sup>

39. La Corte concluye que la información suministrada por las entidades obligadas y por las que han acompañado el proceso de implementación de la sentencia confirma el diagnóstico de la Contraloría acerca del precario nivel de cumplimiento de las medidas orientadas a garantizar empleo temporal y soluciones de negocio, tanto a los accionantes como a los demás recicladores de Navarro. En relación con las primeras, el nivel de cumplimiento ha sido *bajo* toda vez que: (i) los proyectos orientados a garantizar soluciones de trabajo temporal no han alcanzado a toda la población beneficiaria de las órdenes impartidas en los numerales 2° y 6° de la sentencia y (ii) las soluciones de empleo temporal no han sido sostenibles en el tiempo, pues sólo han asegurado a sus destinatarios trabajo por breves períodos, sin que haya sido satisfecha su finalidad última, esto es, asegurar a la población afectada por el cierre del basurero de Navarro una fuente de empleo que garantizara su mínimo vital hasta tanto se implementaran las soluciones de inclusión definitiva.

40. La falta de sostenibilidad e insuficiente cobertura de las medidas de empleo temporal se relaciona a su vez, con el fracaso de los esfuerzos destinados a generar soluciones de empleo y de negocio definitivas para la población recicladora de Navarro. Buena parte de los recursos destinados al cumplimiento de esta orden han sido invertidos en contratos orientados a brindar capacitación e impulsar las iniciativas empresariales de los recicladores. Sin embargo, la efectiva inserción laboral y puesta en marcha de las iniciativas empresariales surgidas como resultado de los procesos de capacitación no se ha llevado a efecto, entre otras, por las siguientes razones:

(i) Como se verá al analizar el cumplimiento de las órdenes 3° y 4° de la sentencia, las dilaciones y obstáculos en el diseño e implementación de la política de inclusión de los recicladores, así como la inoperancia de la instancia de diálogo creado para el efecto, han postergado la definición de los mecanismos específicos a través de los cuales las organizaciones de recicladores habrán de ser incluidas en calidad de empresarios dentro de la prestación del servicio de aseo en la ciudad de Cali. Al no tener claridad y persistir importantes desacuerdos sobre las vías de inclusión de los recicladores, se ha retrasado su efectiva puesta en marcha.

(ii) Por el incumplimiento de los compromisos acordados por la administración en materia de construcción de la infraestructura y dotación de equipos necesarios para que los recicladores puedan ejercer su labor, toda vez que, pese a los cuantiosos recursos invertidos, aún no han entrado en funcionamiento los centros de acopio y separación de residuos ni han sido entregados los equipos (banda transportadora,

<sup>35</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), p. 23 (Hallazgo administrativo No. 2 con incidencia disciplinaria).

báscula), que desde dos mil ocho (2008) la empresa EMSIRVA ESP en liquidación se comprometió a entregar a los recicladores.

(iii) La tardanza para poner en marcha la ruta piloto de recolección selectiva de residuos sólidos también ha entorpecido la efectiva inclusión laboral y empresarial de los recicladores, pues tan sólo se dio inicio a esta iniciativa el cuatro (4) de octubre de dos mil trece (2013). Adicionalmente esta propuesta no ha contado con la aprobación unánime de las organizaciones de recicladores, pues si bien diez (10) de ellas otorgaron su aval en la mesa de trabajo llevada a cabo el cuatro (4) de septiembre de dos mil trece (2013)<sup>36</sup>, a la vez fue rechazada por FUNRECA argumentando que con ella no se garantiza un salario a todos los recicladores.<sup>37</sup>

En consecuencia, cabe concluir que, pese a los cuantiosos recursos invertidos y a los esfuerzos desplegados por la administración municipal, también ha existido un nivel de cumplimiento *bajo* de las órdenes impartidas en el numeral 2° y 6° de la sentencia, en lo atinente a la implementación de soluciones de empleo y de negocio definitivas para la población recicladora de Navarro.

**Suspensión y modificación de la Convocatoria Pública No. 002 de 2009, Contrato para la operación y explotación de los servicios de recolección de los residuos sólidos, el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas, la gestión comercial y otras actividades en la zona No. 1 de la ciudad de Cali. (Orden No. 3).**

41. En relación con este punto, EMSIRVA ESP presentó informes de avance y cumplimiento el dieciséis (16) de junio de dos mil nueve (2009), treinta y uno (31) de agosto de dos mil nueve (2009), siete (7) y catorce (14) de septiembre de dos mil nueve (2009), treinta (30) de octubre de dos mil nueve (2009), veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009) y primero (1) de febrero de dos mil diez (2010). En ellos se reporta que, en atención a lo dispuesto en la sentencia T-291 de 2009:

- La Convocatoria Pública No. 002 de dos mil nueve (2009) fue suspendida desde el momento de la notificación de la sentencia que así lo ordenó hasta el veintiocho (28) de octubre de dos mil nueve (2009).
- Los términos de la convocatoria fueron ajustados para permitir la participación de los recicladores, tanto en el proceso de recolección y transporte de basuras como en el aprovechamiento de residuos sólidos en la Zona 1 de la ciudad de Cali. La propuesta inicial daba puntaje a las empresas que tuvieran como socios a los recicladores incluidos en el censo de recicladores de Cali, y mantenía como una unidad de negocio el transporte y aprovechamiento. En la propuesta finalmente adoptada: (i) se separó el negocio del transporte de la basura del de aprovechamiento;

<sup>36</sup> La propuesta de Ruta Piloto fue aprobada por las siguientes organizaciones: A.R.C., ECOFUTURO, ARENA, Fundación Huella Ambiental, UFPRAME, ASOBOSUR, TECNISÓLIDOS, REDECOL, ASOCARRETA y ASOREMA.

<sup>37</sup> Informe presentado por el Defensor del Pueblo Regional Valle del Cauca el diecinueve (19) de diciembre de dos mil trece (2013), pp. 26-27.

- (ii) se definieron condiciones para que los recicladores pudieran participar en el proceso licitatorio para la recolección de basuras, como socios de los participantes; (iii) se excluyó del objeto de la licitación el aprovechamiento de residuos sólidos, para que fuera entregado mediante contratación directa a los recicladores, quienes para el efecto debían agruparse en una única organización.
- El cuatro (4) de diciembre de dos mil nueve (2009) se efectuó audiencia pública de cierre de la convocatoria, a la cual se presentaron dos proponentes: “Promesa de Sociedad Futura Caliaseo S.A. E.S.P.” y “Promesa de Sociedad Futura Promoambiental Cali S.A. E.S.P.”. El veintiuno (21) de diciembre se llevó a cabo la audiencia pública de adjudicación del contrato, en la cual fue seleccionado el segundo de los proponentes.
  - La sociedad adjudicataria integró dentro de su esquema como socio a la Cooperativa de Trabajo Asociado Unidos hacia el Futuro Protegiendo el Medio Ambiente – UFPRAME, representada por el señor Edgar Rodríguez. Sin embargo, no se especifica el aporte que, en calidad de socio, le corresponde efectuar a la cooperativa de recicladores vinculada al proceso.
  - El dieciocho (18) de enero de dos mil diez (2010) se suscribió contrato entre EMSIRVA ESP en liquidación y la empresa “Promesa de Sociedad Futura Promoambiental Cali S.A. E.S.P.”, el cual comenzaría su ejecución en marzo de dos mil diez (2010).
  - Se indica que, de conformidad con los términos de referencia y las obligaciones a cargo del operador contenidas en el contrato, los ex recicladores de Navarro y los recicladores de calle de la ciudad de Santiago de Cali tienen la oportunidad de ser vinculados como empleados o subcontratistas. No obstante, a partir de la información suministrada a la Corte, no queda clara la manera en que son vinculados los recicladores a la operación del contrato adjudicado a Promoambiental y en qué medida se da cumplimiento a priorizar su vinculación como empresarios.

42. De otro lado, en el informe del primero (1) de febrero de dos mil diez (2010), EMSIRVA en liquidación advierte las dificultades que se han presentado para suscribir con los recicladores el contrato que entregaría a estos el 100% del aprovechamiento de residuos sólidos en la Zona No. 1 de la ciudad de Cali. Entre otros obstáculos señala que:

- La alcaldía no ha entregado el predio en el que se ubicará el centro de acopio y separación del material reciclable.
- No existe claridad sobre los recursos que se requieren para la construcción y puesta en marcha de dicha infraestructura.
- No se ha logrado constituir la organización de segundo nivel con la cual EMSIRVA suscribiría el contrato para la recolección del material reciclable en la Zona No. 1. Aunque se había previsto conformar una organización de segundo nivel denominada ARCA, ello no ha sido posible debido a las divisiones surgidas entre las organizaciones de recicladores.

- De no lograr que se constituya la organización de segundo nivel, EMSIRVA propone abrir un concurso público en el que participen las organizaciones de recicladores de primer nivel a las que se hace referencia en la sentencia T-291 de 2009.

43. Por su parte, tanto la Alcaldía como la organización CIVISOL han coincidido en destacar que la propuesta de contratar con los recicladores la gestión de residuos sólidos en la Zona No. 1 puede resultar insuficiente y hacer inviable el plan de inclusión social, toda vez que dicha área no ofrece la cantidad de residuos sólidos necesarios para satisfacer el mínimo vital de los dos mil quinientos setenta y cuatro (2.574) recicladores censados en Cali. Asimismo, han expresado críticas frente a la estrategia de vinculación de los recicladores prevista en la licitación, donde se incluyó como parámetro de puntuación de los proponentes la participación, en calidad de socio, de una organización de recicladores que tenga más de veinticinco (25) recicladores, por considerar que se trata de un nivel de participación escasamente representativo.<sup>38</sup> Adicionalmente, la Alcaldía manifestó reparos frente a la forma en que se llevó a cabo la modificación del pliego de condiciones ordenada por la Corte, toda vez que los cambios no le fueron dados a conocer antes de ser publicados y expresó sus preocupaciones frente a la capacidad del municipio para afrontar los compromisos económicos derivados de los términos de la licitación.<sup>39</sup>

44. La Corte encuentra que, en relación con la orden impartida en el numeral 3° de la sentencia T-291 de 2009, la entidad obligada formalmente dio cumplimiento a la misma, toda vez que la Convocatoria Pública No. 002 de dos mil nueve (2009) fue en efecto suspendida y sus términos de referencia modificados de acuerdo a las consideraciones expuestas en la parte motiva de dicha providencia. Sin embargo, advierte fallas en la implementación de las dos vías de inclusión de la población recicladora previstas en los términos de referencia de la mencionada convocatoria, esto es: (i) su participación como socios del operador encargado de la recolección de residuos (Promoambiental); (ii) su participación como concesionarios y operadores del contrato para la recolección de residuos sólidos en la zona No. 1, a través de la conformación de una organización de segundo nivel o, en su defecto, de una licitación entre las organizaciones de primer nivel actualmente existentes.

En relación con el primer mecanismo de inclusión, aunque consta que la sociedad a la que fue adjudicado el contrato objeto de la licitación No. 002 de dos mil nueve (2009) incluyó en calidad de socio a UFPRAME, una de las organizaciones que agrupan a los recicladores de Navarro, lo cierto es que no queda claro el aporte que, en calidad de socio, le corresponde efectuar a la mencionada organización. Tampoco queda clara la manera en que son vinculados los recicladores a la operación del contrato adjudicado a la sociedad Promoambiental y en qué medida se da cumplimiento a priorizar su vinculación como empresarios.

<sup>38</sup> Informe presentado por la Alcaldía de Santiago de Cali el veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009), pp. 36-37.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 42.

Respecto al segundo mecanismo de inclusión, esto es, la adjudicación a una organización de recicladores de segundo nivel del contrato para el aprovechamiento de residuos sólidos en la Zona No. 1 de la ciudad de Cali o, en su defecto, su adjudicación por licitación entre las organizaciones de primer nivel ya existentes, de la información aportada al expediente se infiere que hasta el presente dicha medida no ha trascendido del nivel de la mera formulación pues no existe evidencia de su implementación efectiva. De otro lado, incluso desde su misma formulación han quedado en evidencia algunas limitaciones que llevan a dudar si tal medida pueda favorecer la efectiva inclusión de los recicladores en calidad de empresarios del negocio del aseo en la ciudad de Cali. Ello por cuanto:

(i) Como han puesto de manifiesto tanto la Alcaldía como la organización CIVISOL, circunscribir el área asignada a los recicladores tan sólo a la zona No. 1 de la ciudad puede resultar insuficiente y hacer inviable el plan de inclusión social, en tanto no garantiza la cantidad de residuos sólidos necesarios para satisfacer el mínimo vital de la población que deriva su sustento del reciclaje que, según las cifras más recientes, ronda las tres mil doscientas (3200) personas.

(ii) Si bien la creación de una organización de segundo nivel que agrupe las diversas agrupaciones de recicladores de primer nivel ya existentes atiende a finalidades plausibles, pues, por un lado, estimularía el proceso de organización de la población recicladora y, de otro, facilitaría los procesos de interlocución y contratación con la administración, las dificultades que ha tenido en este caso la consolidación de ARCA (la organización de segundo nivel que agruparía a los recicladores de Santiago de Cali) permiten concluir que la puesta en marcha de las medidas de inclusión no puede estar supeditada a la adopción de formas organizativas pensadas desde la administración, pero que no consultan la realidad de los procesos sociales de la población destinataria de los mecanismos de inclusión; al contrario, son tales mecanismos los que han de diseñarse teniendo en cuenta su capacidad de adaptación a los procesos de organización efectivamente existentes, en lugar de pretender que estos últimos se reconduzcan a las vías de inclusión ideadas por la administración. Sin embargo, debe destacarse la importancia y la necesidad de que, a fin de hacer efectiva su inclusión dentro del esquema de prestación del servicio de aseo de la ciudad de Cali, la población recicladora adopte una actitud proactiva y propositiva en búsqueda de fórmulas organizativas que permitan lograr dicha finalidad.

45. A fin de evaluar la posibilidad de que las modificaciones introducidas al pliego de condiciones de la Convocatoria No. 002 de dos mil nueve (2009) efectivamente contribuyan a realizar el propósito de inclusión de la población recicladora que fundamentó la orden impartida por la Corte en el numeral 3° de la sentencia T-291 de 2009, es preciso tener en cuenta las conclusiones a las que llegó este Tribunal en un caso similar.

En el Auto 275 de 2011<sup>40</sup>, la Sala Tercera de Revisión examinó si el diseño de la licitación pública No. 001 de dos mil once (2011), cuyo objeto era “*concesionar bajo la figura de Área de Servicio Exclusivo, la prestación del servicio público domiciliario de aseo en la ciudad de Bogotá D.C. – Colombia, en sus componentes de recolección, barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición final (...)*”, permitía un cumplimiento efectivo de las órdenes impartidas en la sentencia T-724 de 2003<sup>41</sup> y en el Auto 268 de 2010<sup>42</sup>, providencias en las cuales se dispuso que, en futuras contrataciones de servicios públicos de aseo, la administración del Distrito Capital debía incluir acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá.

La licitación objeto de estudio en aquella ocasión preveía la separación entre las actividades de: (i) recolección y transporte de los residuos no separados, que funcionaría bajo un modelo de áreas de servicio exclusivo y estaría a cargo de los operadores a los que se adjudicara la concesión de tales áreas; (ii) la recolección y transporte de material aprovechable que haya sido separado en la fuente por los usuarios, que no estaría sujeta a exclusividad sino que se desarrollaría bajo un esquema de libre competencia y sería operado de manera directa por los recicladores. Sobre esta base, dicha licitación contemplaba dos medidas estructurales, propuestas como acciones afirmativas en beneficio de la población recicladora: la primera consistía en la adopción de un modelo de participación accionaria de las organizaciones de segundo nivel de recicladores, a partir de la constitución de sociedades con los oferentes que resulten adjudicatarios de la licitación pública; en este modelo, las organizaciones de recicladores participarían en calidad de socios de industria. La segunda contemplaba la participación directa de los recicladores en la recolección y transporte del material aprovechable que fuera entregado separado en la fuente por los usuarios del servicio de aseo.

En el Auto 275 de dos mil once (2011) la Corte concluyó que ninguna de estas medidas cumplía las condiciones para ser admitida como acciones afirmativas en beneficio de la población recicladora, que dieran efectivo cumplimiento a las órdenes previamente impartidas en las providencias objeto de seguimiento. Se advirtió que, si bien dichas medidas formalmente mejoraban la situación de los recicladores, en tanto impulsaban la constitución de organizaciones de segundo nivel que representaran sus intereses y su vinculación formal al negocio del aseo, en realidad con ellas no se favorecía la inserción efectiva de los recicladores. Respecto de la inclusión por la vía de participación accionaria se concluyó que no era apta para lograr dicha finalidad, en tanto: (i) ni en los pliegos de condiciones ni en las propuestas presentadas por los oferentes se definía cuál era el aporte de industria que han de realizar las organizaciones de recicladores de segundo nivel, ni los mecanismos para asegurar que las utilidades que llegaran a ser percibidas por dichas organizaciones, efectivamente contribuyan a la regularización y dignificación del trabajo de los recicladores informales que están en la base de la cadena de aprovechamiento.

---

<sup>40</sup> MP. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>41</sup> MP. Jaime Araujo Rentería.

<sup>42</sup> MP. Juan Carlos Henao Pérez.

(ii) El diseño de este mecanismo de inclusión no contó con la participación de los recicladores y sus organizaciones, sino que fue resultado exclusivamente de las condiciones definidas en el pliego de condiciones. (iii) Tal y como estaba prevista, la participación como accionistas de las organizaciones de segundo nivel, o de los recicladores de base en calidad de ejecutores de las actividades de poda de árboles, corte de césped, operarios de los carros recolectores, entre otras, no implicaba que estos efectivamente actuaran como empresarios ni que pudiesen aplicar su conocimiento en la gestión de residuos al desarrollo del objeto contractual, con lo cual no se alcanzaban las finalidades previstas con la acción afirmativa. (iv) Así las cosas, este esquema de participación accionaria, en lugar de dignificar el trabajo de los recicladores, favorecía una instrumentalización de las asociaciones de recicladores de segundo nivel en beneficio de los intereses de quienes aspiraban a obtener la concesión de las áreas de servicio exclusivo.

En relación con la segunda vía de inclusión examinada en ese entonces, esto es, la entrega directa a los recicladores de la recolección y transporte de los residuos aprovechables que habían sido objeto de previa separación en la fuente, la Corte encontró que tampoco constituía, en sí misma, un mecanismo idóneo de acción afirmativa, por cuanto no estaba acompañada de condiciones necesarias para hacerla efectiva, entre ellas: (i) la existencia de parques de o centros de acopio, sin los cuales la sola previsión de rutas de reciclaje no tiene la posibilidad de operar de manera eficaz; (ii) mecanismos idóneos para garantizar la separación en la fuente del material objeto de reciclaje.

46. Existen algunas similitudes entre el esquema de inclusión previsto en la licitación examinada en el Auto 275 de dos mil once (2011) y las que resultaron de las modificaciones introducidas al pliego de condiciones de la Convocatoria Pública No. 002 de dos mil nueve (2009), en cumplimiento de la orden dada por la Corte. En primer lugar, también se excluyeron algunas actividades del objeto de la licitación, para entregarlas directamente a los recicladores, como ocurrió en este caso con el aprovechamiento de residuos sólidos. En segundo lugar, se contempló la participación de una de las organizaciones de recicladores (en este caso UFPRAME) en calidad de socios del operador encargado de la recolección de residuos (Promoambiental), sin definir con claridad: (i) de qué manera se concretaría el aporte de aquella entidad; (ii) cómo se garantizaría que las utilidades derivadas de su participación en el negocio se tradujeran en un mejoramiento de las condiciones de los recicladores de base; (iii) las condiciones para que la participación como accionistas trascendiera un uso puramente instrumental de las organizaciones de recicladores y en realidad favoreciera su inclusión en calidad de empresarios. En tercer lugar, también se previó la conformación de una organización de segundo nivel, aunque en este caso para contratar con ella el aprovechamiento de residuos sólidos en una zona determinada de la ciudad. En cuarto lugar, se dispuso la entrega a los recicladores del aprovechamiento de residuos sólidos en una de las zonas de la ciudad, sin asegurar previamente las condiciones de infraestructura de tal manera que se les permitiera a aquellos estar materialmente preparados para asumir la operación del servicio.

47. En atención a tales semejanzas, cabe concluir que las dos vías de inclusión de los recicladores en la prestación del servicio público de aseo, adoptadas en cumplimiento de lo ordenado en el numeral 3° de la sentencia T-291 de 2009, reproducen deficiencias que en el pasado llevaron a la Corte a considerar que este tipo de medidas resultan insuficientes para alcanzar la finalidad de protección que con ellas se persigue.

En ese orden de ideas, este Tribunal reitera que la simple participación accionaria de las organizaciones de recicladores dentro de las sociedades adjudicatarias de las concesiones de servicios de aseo, no constituye una modalidad de acción afirmativa que contribuya a solucionar la situación de discriminación de la población recicladora. Lo anterior no implica, sin embargo, descalificar de plano todo esquema de participación accionaria de las asociaciones de recicladores, sino señalar que dicha estrategia comporta el riesgo de un uso puramente instrumental de las organizaciones de recicladores, a menos que, entre otras condiciones: (i) defina con precisión la manera en que se concretará el aporte de estas últimas al desarrollo del objeto del contrato y las vías para lograr la valoración y aplicación del conocimiento adquirido por los recicladores en el desarrollo de su oficio, de modo tal que se haga efectiva la participación de estos como empresarios y no su mera inclusión nominal como accionistas; (ii) establezca de qué manera las utilidades percibidas por las organizaciones de recicladores revertirán en beneficio de la población recicladora de base, a fin de evitar que aquellas sirvan sólo al provecho de una pequeña élite; (iii) se elabore con la participación y teniendo en cuenta los procesos organizativos de la población recicladora, a fin de evitar imponer formas asociativas artificiales que no responden a las necesidades y a las dinámicas de este grupo social.

Dado que tales condiciones no estuvieron presentes en el modelo de participación accionaria contemplado en la Convocatoria Pública No. 002 de dos mil nueve (2009), que a la postre se materializó en la inclusión de la organización de recicladores UFPRAME como socia del adjudicatario de dicha licitación, no puede entenderse que con dicha medida se haya dado cumplimiento efectivo a la orden impartida en el numeral 3° de la sentencia T-291 de dos mil nueve (2009). Sin embargo, debido que a la adjudicación y ejecución del contrato objeto de aquella convocatoria pública ya tuvo lugar, la Corte ordenará a la Alcaldía de Santiago de Cali, a la empresa EMSIRVA ESP en liquidación o a quien haga sus veces, que en futuras convocatorias públicas para la prestación del servicio de aseo, la inclusión en calidad de socios o accionistas de las organizaciones de recicladores debe tener en cuenta las condiciones antes mencionadas y otras que garanticen la no instrumentalización y la efectiva inclusión de este grupo vulnerable.

La segunda medida prevista en cumplimiento de la mencionada orden tampoco logró su propósito. Prever la participación de los recicladores organizados como concesionarios y operadores del contrato para la recolección de residuos sólidos en la zona No. 1, sin previamente disponer los centros de acopio y separación de residuos y demás infraestructura necesaria para que aquellos

puedan asumir la adecuada operación del servicio, torna difícil la inclusión prometida. De otro lado, condicionar la puesta en marcha de esta iniciativa a la creación de una organización de segundo nivel que agrupe a todas las formas asociativas ya existentes y actúe como intermediaria, supone añadir un obstáculo adicional que entorpece la ejecución de esta medida, en tanto no consulta las dinámicas organizativas propias de este colectivo; prueba de ello han sido las dificultades que ha tenido la conformación de ARCA y su aceptación por parte de varias organizaciones de recicladores, que llevaron en su momento a la administración a modificar esta propuesta para, en su defecto, abrir una licitación entre las organizaciones de primer nivel para escoger entre ellas la adjudicataria del contrato. Esta alternativa, si bien consulta las formas organizativas realmente existentes, implica, sin embargo, excluir la participación de los recicladores que pertenecen a las organizaciones de primer nivel que no resulten seleccionadas, lo que haría persistir la situación de discriminación que se pretende resolver y, de paso, podría generar conflictos entre la población recicladora. Finalmente, delimitar la zona objeto de concesión sin tener en cuenta si el material que se obtiene en el área definida resulta suficiente para que toda la población recicladora censada pueda derivar de allí su sustento, hace suponer que esta medida de inclusión, en caso de que finalmente llegue a implementarse, resultará insuficiente para lograr sus fines.

En definitiva, el balance sobre el cumplimiento de la orden impartida en el numeral 3° de la sentencia T-291 de 2009 lleva a concluir que, no obstante se hizo efectiva la suspensión de la Convocatoria Pública No. 002 de dos mil nueve (2009) y la reformulación de los términos de referencia de dicho proceso licitatorio, las modificaciones efectuadas resultaron insuficientes para alcanzar la finalidad de inclusión efectiva de la población recicladora en la prestación del servicio público de aseo en calidad de empresarios.

**Conformación de un comité para la inclusión de los recicladores en la economía formal del aseo en la ciudad de Cali, encargado de participar en el diseño de la política pública de inclusión y de las acciones afirmativas necesarias para asegurar que la inclusión sea efectiva (orden No. 8)**

48. En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral octavo de la sentencia T-291 de 2009, la Alcaldía creó mediante el Decreto 280 del nueve (9) de julio de dos mil nueve (2009) (modificado por el Decreto 531 de 2009) el Comité para la inclusión de los Recicladores al sistema integral de residuos sólidos del municipio. El Comité estaría integrado por el Alcalde de Santiago de Cali, un representante de EMSIRVA en liquidación, un representante del PGIRS, un representante de DANSOCIAL, un representante de CVC, un representante de FERESURCO, un representante de los recicladores de Navarro, un representante de la Asociación Nacional de Recicladores, un representante de UFPRAME, un representante de CIVISOL, y un representante de la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca. A este Comité se le asignó la tarea de crear un plan de inclusión y diseñar acciones afirmativas para poner dicho plan en marcha, para de este modo dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral cuarto de la sentencia.

Desde sus inicios, se evidenciaron dificultades para la buena marcha de este Comité, como se desprende de las actas de reunión que han sido enviadas a la Corte y de los informes periódicos enviados por la Defensoría del Pueblo y la organización CIVISOL. En estos documentos se da cuenta del malestar generado por la no asistencia del Alcalde a las reuniones y el cambio permanente de los funcionarios encargados de representar a la administración municipal y a otras entidades que tienen asiento en el Comité; el cambio intempestivo de fechas de reunión, las demoras en la convocatoria y problemas de logística en el transporte, que han dificultado la asistencia por parte de los recicladores; la ausencia de información pertinente para que los recicladores pudieran prepararse para la reunión; la dificultad para conciliar posturas antagónicas entre los participantes, entre otras. Pese a estos tropiezos, hacia el mes de noviembre de dos mil nueve (2009) el Comité había avanzado en la elaboración de un borrador de política pública de inclusión, que aún no estaba concluido pero sí incorporaba los acuerdos alcanzados hasta ese momento. De ahí que un motivo adicional que potenció la crisis de este espacio y el deterioro de la relación entre la administración municipal, los representantes de los recicladores y la organización CIVISOL, fue la presentación el diecisiete (17) de noviembre de dos mil nueve (2009) por parte de la Alcaldía de un borrador de política pública que se apartaba en algunos aspectos de lo acordado en el seno del Comité.

Lo anterior generó la desarticulación de dicho espacio, como se reporta en el informe presentado por la Contraloría de Santiago de Cali en diciembre de dos mil doce (2012), donde se indica que: *“Se evidenció a través de las Actas que el Comité sesionó hasta el 2 de diciembre de 2009 y en la actualidad se encuentra desarticulado, cuando sus competencias van hasta la etapa de implementación del Plan de Inclusión, debido a la falta de continuidad por parte del municipio, lo que ha generado suspensión en el cumplimiento de las obligaciones de la Sentencia y de seguimiento de los instrumentos, mecanismos y procesos que permitan el funcionamiento real de la política de inclusión”*.<sup>43</sup> Ello dio lugar a que el ente de control reportara un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por incumplimiento de lo ordenado en el numeral 8° de la sentencia.

49. Sin embargo, informes posteriores indican que durante dos mil diez (2010) y dos mil trece (2013) se llevaron a cabo algunas reuniones de manera esporádica, orientadas a reabrir espacios de diálogo y concertación entre los recicladores y la administración municipal. Así, en el informe presentado por la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca se da cuenta de la realización de una Audiencia Defensorial el veinticuatro (24) de marzo de dos mil diez (2010) sobre *“Situación de la población de recicladores del basurero de Navarro y de la ciudad de Cali. Incidencia de la sentencia T-291 de 2009”* que contó con la participación del Defensor del Pueblo, doctor Volmar Pérez Ortiz, el Defensor Regional Valle del Cauca, las entidades accionadas, asociaciones de recicladores y de carretilleros, representantes de los

<sup>43</sup> <sup>43</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), p. 26.

accionantes, la fundación Civisol y algunas de las entidades que han participado como contratistas (Fundación Samaritanos de la Calle, Promoambiental ESP, Fundación Carvajal).<sup>44</sup> El veintisiete (27) de mayo de dos mil once (2011) se llevó a cabo una reunión, convocada por las asociaciones de recicladores de Navarro y la Fundación Carvajal y a la que fueron invitadas las entidades accionadas y la Defensoría del Pueblo Regional.<sup>45</sup> El cuatro (4) de agosto de dos mil once (2011) tuvo lugar una reunión, convocada por la Defensoría del Pueblo Regional, y a la que fueron invitados representantes de las entidades accionadas, con el fin de llevar a cabo una labor de mediación y unificar criterios para dar cumplimiento a la sentencia.<sup>46</sup> También se llevó a cabo una audiencia convocada por la Personería de Cali para el treinta (30) de abril de dos mil trece (2013), en la que los representantes de las asociaciones de recicladores evidenciaron los problemas que han existido para el cumplimiento de la sentencia, en especial debido a la falta de cobertura en salud, afiliación al SISBEN, adjudicación de auxilios de vivienda y la lenta implementación de las rutas de trabajo; allí se informó además del trámite de una acción de grupo interpuesta por los recicladores que operaban en el basurero de Navarro, mediante la cual reclaman al municipio de Cali los perjuicios materiales y morales que les fueron causados por el cierre de su lugar de trabajo. En esta misma audiencia, la señora María del Mar Mozo, gerente liquidadora de EMSIRVA ESP, convocó a unas mesas de trabajo, a celebrarse a partir de mayo de dos mil trece (2013), con el fin de reactivar un espacio de discusión y concertación para la implementación de la política pública de inclusión de los recicladores, en particular lo atinente a la puesta en marcha de las rutas selectivas.<sup>47</sup>

Por su parte, el informe presentado por la CVC el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013) viene acompañado de las actas de las mesas de trabajo que, en desarrollo de la convocatoria a la que se hizo alusión, se realizaron los días quince (15) de mayo, cinco (5) de junio, dieciocho (18) de junio y diecinueve (19) de julio.<sup>48</sup> El informe presentado por la Defensoría del Pueblo reporta la celebración de la quinta mesa de trabajo el cuatro (4) de septiembre de dos mil trece (2013).<sup>49</sup>

A la primera mesa de trabajo, convocada para el quince (15) de mayo de dos mil trece (2013), asistieron representantes de la administración municipal y demás entidades accionadas, DANSOCIAL y la Defensoría del Pueblo en calidad de veedores y las Universidades ICESI y Javeriana, así como la Personería de Cali, como invitados. Sin embargo, sólo se hicieron presentes de tres (3) de las diecinueve (19) asociaciones de recicladores<sup>50</sup>, lo que, según la información contenida en el acta, obedeció a la oposición de las restantes

<sup>44</sup> Informe presentado por la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca el diecinueve (19) de diciembre de dos mil trece (2013), pp. 1-2.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>47</sup> *Ibid.*, pp. 11-13.

<sup>48</sup> Informe presentado por la Corporación Autónoma Regional Valle del Cauca – CVC, el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013).

<sup>49</sup> Informe presentado por la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca el diecinueve (19) de diciembre de dos mil trece (2013), pp. 20-28.

<sup>50</sup> Asistieron representantes de ARENA, REDECOL y UFPRAME.

organizaciones<sup>51</sup>, quienes suscribieron una comunicación en la que expresan una posición conjunta en nombre de ARCA (la organización de segundo nivel en proceso de consolidación), en la que rechazan la convocatoria de un nuevo espacio que desconozca los acuerdos en torno a la política pública a los que llegaron en dos mil nueve (2009) en el seno del Comité de Inclusión, reclaman se aclare en qué se han invertido cerca de 14.141 millones de pesos para el cumplimiento de la sentencia y rechazan que se haya negado la participación de Adriana Ruiz Restrepo, representante de CIVISOL. Debido a la escasa representación de las organizaciones de recicladores, se decide convocar la reunión en una nueva fecha.

La segunda mesa de trabajo, realizada el cinco (5) de junio de dos mil trece (2013), contó, además de los representantes de la administración y de las entidades veedoras e invitadas, con la asistencia de representantes de ocho (8) asociaciones de recicladores,<sup>52</sup> tres (3) asociaciones de carretilleros;<sup>53</sup> once (11) asociaciones de recicladores,<sup>54</sup> al igual que la organización CIVISOL, no atendieron la convocatoria. En ella, se hizo la presentación y validación de los cinco (5) pilares de la política pública establecidos en el Comité de Inclusión en dos mil nueve (2009), se propuso avanzar en la actuación y validación del censo realizado en dos mil nueve (2009), se plantearon propuestas en materia de organización gremial y empresarial, así como sobre el diseño de la ruta selectiva de recolección y aprovechamiento de residuos sólidos y las formas de pago de la labor efectuada por los recicladores.

La tercera mesa de trabajo tuvo lugar el dieciocho (18) de junio de dos mil trece (2013). A ella asistieron, además de funcionarios de las entidades accionadas y las organizaciones que acompañan el proceso, representantes de quince (15) organizaciones de recicladores<sup>55</sup>; entre las organizaciones veedoras, se contó con la asistencia de Adriana Ruiz, representante de CIVISOL. En esta reunión los integrantes de algunas asociaciones de recicladores cuestionaron la existencia y la representatividad de ARCA, como entidad de segundo nivel constituida por decreto municipal para agrupar a las organizaciones de recicladores de primer nivel. Al respecto, el representante de DANSOCIAL propuso que, para resolver la discrepancia entre las organizaciones que se sienten representadas en ARCA y aquellas que cuestionan su existencia, se creen dos organizaciones que agrupen las actualmente existentes. Entretanto, uno de los recicladores, integrante de ARC, propone que “el tipo de organización que los represente debe permitirles seguir siendo la organización a la que pertenecen actualmente”. De otro lado, se generó una controversia en torno a la intervención de Adriana Ruiz, representante legal de CIVISOL, quien manifestó críticas frente a la gestión de la administración municipal y sobre la utilidad de las mesas de trabajo. En

<sup>51</sup> Rechazaron la convocatoria ASOTRIUNFO, ARAC 22, ASOBOSUR, ECOFUTURO, FRECOL, ASOBOSE, NUEVO HORIZONTE, ASODECORES, ASOREMA y Fundación Huella Ambiental.

<sup>52</sup> Asistieron REDECOL, FUNRECALE, ECOFUTURO, TECNISOLIDOS, ARENA, ARC, UFPRAME y ASOREMA.

<sup>53</sup> Sindicato de Carretilleros, Asociación de Carretilleros y Gremio de Carretilleros.

<sup>54</sup> No asistieron las organizaciones Nuevas Luces, ARAC 22, ASOTRIUNFO, FRECOL, Nuevo Renacer, Fundación Huella Ambiental, La Carreta, ARCA, ASOBOSUR, ASODECORES y ASOBOCE.

<sup>55</sup> Asistieron representantes de ARENA, REDECOL, UFPRAME, ECOFUTURO, ARAC 22, ARC, ARCA, FRECOL, FUNRECA, REMA, ASOBOSUR, ASODECORES, TECNISOLIDOS y ASOBOCE.

esta reunión se formularon algunas propuestas sobre el diseño del plan de aprovechamiento de residuos sólidos, pero no se llevó a cabo la sesión programada para la tarde, porque la mayoría de los recicladores se marcharon luego de la hora del almuerzo y de la intervención de Adriana Ruiz.

La cuarta mesa de trabajo sesionó el diecinueve (19) de julio de dos mil trece (2013), con la asistencia de funcionarios de las entidades accionadas, representantes de doce (12) asociaciones de recicladores<sup>56</sup>, el representante de DANSOCIAL en calidad de veedor y algunos integrantes de la Fundación Carvajal, como invitados. Estos últimos presentaron los resultados de la caracterización socioeconómica de los recicladores de Navarro y del estudio de perfiles ocupacionales de esta población, efectuados en virtud del contrato suscrito con la CVC. Además, se abordaron aspectos de organización empresarial, prestación del servicio público de aseo, economía solidaria y diseño de la ruta selectiva. Sobre este último aspecto los recicladores manifestaron, entre otras inquietudes, la necesidad de que se defina mediante decreto municipal la entrega del material reciclable pues, según afirman, la sentencia reconoció que *“el reciclaje le pertenece a los recicladores por herencia, porque por años han realizado la labor del reciclaje”*. Al respecto, la abogada del PGIRS consideró necesario solicitar un pronunciamiento de la dirección jurídica del municipio acerca de si éste puede o no proferir el decreto que solicitan los recicladores.

La quinta mesa de trabajo, realizada el cuatro (4) de septiembre de dos mil trece (2013), se hizo un balance de lo acordado en las mesas anteriores. Se expresó que una de las dificultades para el acceso al material reciclable era la falta de normatividad que favorezca la entrega de este material a los recicladores, la necesidad de fortalecer la capacidad administrativa y técnica de las organizaciones de recicladores, de contar con centros de acopio transitorios y centro de acopio final, definir un sistema de pago y contar con otras unidades de negocio, debido a que no toda la población que actualmente se dedica a esta labor, podrá participar de esta actividad cuando se lleve a cabo el proceso de formalización a través de la ruta selectiva. Luego de ello, se lleva a cabo la presentación del *“Proyecto 1017 implementación de Ruta Piloto de Recolección Selectiva de Residuos Sólidos en dos comunas de la ciudad de Cali”*, a cargo de la CVC, al igual que el proyecto de verificación y actualización del censo dos mil nueve (2009), que sería llevado a cabo a partir de septiembre de dos mil trece (2013) por la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social en convenio con la Universidad ICESI.<sup>57</sup>

50. La información aportada evidencia que el Comité de Inclusión, creado en julio de dos mil nueve (2009) para dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral 8° de la sentencia, sólo sesionó formalmente hasta diciembre del mismo año, cuando se produjo una separación entre la administración municipal y las asociaciones de recicladores, debido a las discrepancias en

<sup>56</sup> Asistieron representantes de ARENA, REDECOL, UFPRAME, ECOFUTURO, ARAC 22, FUNRECA, REMA, Fundación Huella Ambiental, ASOBOSUR, ASODECORES, TECNISÓLIDOS y ASOCARRETA. No asistieron ASOBOCE, ARC, FRECOL, Nuevas Luces, Nuevo Renacer y ASOTRIUNFO (presentó excusa).

<sup>57</sup> La síntesis de los temas tratados en la quinta mesa de trabajo es presentada en el Informe de la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca, diecinueve (19) de diciembre de dos mil trece (2013), pp. 20-28.

torno al procedimiento de elaboración y contenidos de la política pública que finalmente fue adoptada por la Alcaldía sin contar con la participación y aprobación de las asociaciones de recicladores. Sin embargo, también se evidencian los esfuerzos de la administración municipal, con el apoyo de entidades como la Defensoría del Pueblo, por reactivar un espacio de diálogo y concertación con la población recicladora, a través de las cinco mesas de trabajo realizadas entre mayo y septiembre de dos mil trece (2013). Si bien este espacio no ha estado exento de cuestionamientos, pues en sus inicios fue rechazado por la mayoría de las organizaciones de recicladores, muchas de ellas progresivamente se han integrado al mismo, lo que supone un avance positivo, en tanto evidencia la voluntad de la administración y de estas organizaciones para mantener abierto un canal de comunicación a través del cual ventilar sus diferencias y, en lo posible, establecer puntos de acuerdo.

51. La Corte concluye, por tanto, que el nivel de cumplimiento de esta orden ha sido *bajo*, pues durante el tiempo transcurrido tras la notificación de la sentencia, el Comité de Inclusión sólo logró sesionar con regularidad durante seis (6) meses y, luego de una interrupción de más de tres (3) años, se dio apertura a un nuevo espacio de concertación, las denominadas Mesas de Trabajo, que sesionaron entre los meses de mayo y septiembre de dos mil trece (2013), sin que exista información sobre si este nuevo espacio se mantiene activo. En consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia, se ordenará a las entidades destinatarias de la orden impartida en el numeral 8° de la sentencia, reactivar el Comité de Inclusión creado mediante Decreto 280 del 9 de julio de 2009 (modificado por el Decreto 531 de 2009), como un espacio de participación y concertación para avanzar en el diseño e implementación del plan de inclusión de los recicladores de Cali a la economía formal del aseo.

**Diseño, adopción y puesta en marcha de la política pública de inclusión efectiva de los recicladores de Cali en los programas de recolección, aprovechamiento y comercialización de residuos, que fortalezca su calidad de empresarios y las formas de organización solidaria (orden No. 4).**

52. Como ya se indicó, entre los meses de junio y noviembre de dos mil nueve (2009), el Comité de Inclusión creado en virtud de lo dispuesto en el numeral 8° de la sentencia avanzó en la elaboración de un borrador de política pública. Pero a la vez, la Alcaldía confeccionó un documento paralelo, que fue presentado en el Comité de Inclusión en la reunión celebrada el diecisiete (17) de noviembre de dos mil nueve (2009), lo que generó el malestar de algunos de los integrantes de este Comité, quienes consideraban que la propuesta de la Alcaldía se apartaba de algunos aspectos acordados en dicho espacio de concertación.

En el informe presentado por la Contraloría de Santiago de Cali se reporta que “el Municipio contrató mediante prestación de servicios No. 4132.0.26.1.337.32870 de fecha 31 de diciembre de 2010 (sic) por \$12.000.000, con el objetivo de la *‘elaboración y escritura del documento de política pública para la inclusión de los recicladores de Cali en la economía*

*formal del aseo en el municipio de Santiago de Cali*".<sup>58</sup>

Finalmente, el diecinueve (19) de marzo de dos mil diez (2010) la Alcaldía de Cali expidió el Decreto No. 4110200133, "por el cual se adopta la 'Política pública y plan de inclusión de los recicladores informales a la economía formal del aseo en la ciudad de Santiago de Cali'". Esta política pública comprende tres (3) ejes principales de acción:

- (i) Consolidar la actividad del reciclaje mediante la apertura de 2 centros de acopio, ubicados en la zona norte y sur de la ciudad, respectivamente, y la puesta en marcha de sistemas de aprovechamiento de residuos orgánicos e inorgánicos.
- (ii) Vincular a los recicladores en el Parque Ambiental y Tecnológico para la Gestión Integral de Residuos Sólidos. En el parque se pretende desarrollar actividades de aprovechamiento, tratamiento, transformación y valorización de los residuos sólidos generados en Cali. El parque se instalará en la zona Navarro, y se pretende localizar una planta de aprovechamiento de residuos sólidos inorgánicos y reciclables; una planta para residuos orgánicos; y una planta de aprovechamiento de escombros. El terreno en el que se pretende construir el Parque Ambiental y Tecnológico es de propiedad del Instituto Municipal de Reforma urbana y vivienda de Cali.
- (iii) Articular la creación de la nueva empresa de aseo (destinada a reemplazar a EMSIRVA), la apertura de las líneas de negocio de aprovechamiento y valorización de residuos sólidos de la misma empresa, así como la construcción del Parque Ambiental y Tecnológico para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, con el fin de dar apertura a puestos de trabajo y fortalecer la estructura organizativa de los recicladores, para lo cual se proyecta la creación de una ruta selectiva. En este proceso la alcaldía pretende vincular además a la academia y a sectores industriales para fortalecer y asegurar la estabilidad económica.

53. El documento adoptado difiere en algunos aspectos importantes de los acuerdos que para diciembre de dos mil nueve (2009) habían sido alcanzados dentro del Comité de Inclusión, razón por la cual ha sido objeto de cuestionamiento por la organización CIVISOL y por algunas de las asociaciones de recicladores, quienes insisten en que la única política pública que validan es la contenida en los acuerdos alcanzados en el Comité de Inclusión. Entre las principales diferencias se advierten que: (i) en la propuesta acordada por el Comité de Inclusión, los recicladores se vincularían a la prestación del servicio público de aseo a través de sus propias organizaciones, mientras que en la política pública adoptada por la Alcaldía se prevé su vinculación a las unidades de negocio creadas por GIRASOL. (ii) En el Comité de Inclusión se propuso la asignación de un predio para el acopio de residuos sólidos aprovechables, que sería entregado a los recicladores. Sin embargo, en

<sup>58</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), p. 14. Es de suponer que la orden de prestación de servicios a la que se refiere este informe se haya suscrito el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil nueve (2009) y no de dos mil diez (2010), como aparece reportada, toda vez que el decreto mediante el cual se adoptó la política pública fue expedido el diecinueve (19) de marzo de dos mil diez (2010).

la política pública diseñada por la alcaldía, ese predio se asignó a la construcción de un parque ambiental y productivo para el funcionamiento de la empresa Girasol, empresa que reemplazará a EMSIRVA, en donde no se ve con claridad cómo es que los recicladores de Navarro y los de calle, así como los bodegueros y carretilleros que informalmente han hecho parte del negocio del reciclaje podrán participar como empresarios, ni cuáles son los estímulos para que esto sea viable. De otro lado, (iii) la propuesta del Comité de Inclusión contemplaba la creación de cuatro (4) centros de acopio, mientras que en la política pública aprobada por la Alcaldía tan sólo se prevé la construcción de dos de estos centros.

54. Por su parte, aún desde antes de su aprobación formal, la CVC llamó la atención sobre algunos aspectos problemáticos de la política pública que a la postre fue adoptada por la Alcaldía: (i) advirtió que el diseño de la nueva empresa GIRASOL contemplaba aspectos que no habían sido informados al Comité de inclusión, los cuales originaban colisiones entre las funciones otorgadas a la empresa y las condiciones de trabajo de los recicladores en tanto gestores ambientales y empresariales; (ii) señaló que la propuesta de la Alcaldía de construir el parque Ambiental y tecnológico no era viable dado que el terreno sobre el cual se pretende construir no puede ser afectado a ninguna destinación hasta que no se realicen los estudios ambientales pertinentes y el Ministerio de Medio Ambiente autorice su destinación;<sup>59</sup> (iii) indicó que sólo hasta el doce (12) de abril de dos mil once (2011) se dio a conocer oficialmente el decreto municipal que adoptó esta política pública y su plan de acción.<sup>60</sup>

55. Entretanto, al evaluar si la política pública adoptada por la administración municipal daba cumplimiento a lo establecido en la sentencia T-291 de 2009, la Contraloría llama la atención sobre los siguientes aspectos problemáticos, que generaron la formulación de un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal<sup>61</sup>:

Señaló, en primer lugar, que esta política pública incluye aspectos que no fueron tratados ni aprobados por el Comité de Inclusión que, según lo ordenado en el numeral 8° de la sentencia, debía participar en la elaboración y aprobación de este documento. Entre los aspectos no concertados con el Comité de Inclusión se refiere a la creación de la Empresa de Gestión Integral de Residuos Sólidos GIRASOL, en reemplazo de EMSIRVA ESP en liquidación. Según informa este ente de control, la Sociedad Anónima Empresa de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Suroccidente Colombiano GIRASOL S.A. EICE fue constituida el catorce (14) de septiembre de dos mil diez (2010), en virtud de las autorizaciones conferidas al Alcalde por el Concejo Municipal mediante Acuerdos No. 0270 de dos mil nueve (2009) y No. 0291 de dos mil diez (2010), con el propósito de que

<sup>59</sup> Informes presentados por la Corporación Autónoma Regional Valle del Cauca - CVC, el veintidós (22) de diciembre de dos mil nueve (2009) y el quince (15) de febrero de dos mil diez (2010).

<sup>60</sup> Informe presentado por la Corporación Autónoma Regional Valle del Cauca - CVC el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013), p. 2.

<sup>61</sup> Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), pp. 24-26.

progresivamente asumiera la prestación integral del servicio de aseo y la gestión de residuos sólidos en todas las zonas de la ciudad. La Contraloría formuló reiteradas advertencias sobre la viabilidad financiera de dicha empresa. Asimismo, en el informe rendido en diciembre de dos mil doce (2012), concluyó que no había dado cumplimiento a lo establecido en el Plan de Acción Indicativo, donde se establecía que para diciembre de dos mil once (2011), la empresa tendría en funcionamiento la unidad de negocio para vincular a los recicladores, objetivo que no se había cumplido para la fecha del informe y, en general, concluyó que no estaba desarrollando su objeto social ni contaba con un plan estratégico orientado a tal fin.<sup>62</sup>

En segundo lugar, destacó que la Política Pública aprobada por la administración municipal no recogía lo ordenado en la sentencia, en el sentido de promover la inclusión de los recicladores en calidad de empresarios, por cuanto aquella se dirigía a vincularlos a las Unidades de Negocio de GIRASOL en calidad de empleados y no de empresarios.<sup>63</sup>

En tercer lugar, advirtió que las actividades incluidas en el Plan Indicativo de Acción no están acompañadas de un análisis sobre disponibilidad de recursos, razón por la cual para la fecha del informe no se habían desarrollado los siguientes programas allí previstos:

- Asignación y entrega en comodato de una sede para la organización gremial.
- Incorporación de los recicladores al funcionamiento de Unidad de Negocios de Recuperación y Aprovechamiento de Residuos Sólidos.
- Realización de convenios con grandes generadores para incluir a los recicladores en los programas de gestión integral de residuos sólidos.
- Definición de sitios para la ubicación de 2 Centros de Acopio, con equipamiento para el programa de recuperación y aprovechamiento de los residuos sólidos.
- Construcción y operación de 2 Centros de Acopio, en la zona sur y en la zona norte.
- Construcción de una planta de separación y aprovechamiento de residuos sólidos.
- Participación de los recicladores en la organización del transporte del material reciclable desde la fuente hasta los centros de acopio, mediante la puesta en marcha de rutas selectivas.
- Diseño y puesta en marcha del Parque Ambiental y Tecnológico para la Gestión Integral de Residuos Sólidos.<sup>64</sup>

56. Como queda en evidencia, la puesta en marcha de esta política pública de inclusión ha enfrentado importantes dificultades derivadas, entre otras razones, de que aspectos centrales de la misma no fueron concertados con los actores involucrados; de los problemas para consolidar la empresa destinada a reemplazar a EMSIRVA ESP., pues la empresa GIRASOL S.A. EICE, sobre

---

<sup>62</sup> Ibid., pp. 14-18.

<sup>63</sup> Ibid., p. 15.

<sup>64</sup> Ibid., pp. 15, 17-18.

la cual giraba la ejecución de la política pública adoptada en dos mil diez (2010), fue a la postre liquidada en dos mil doce (2012), sin que aún se haya definido cuál será la entidad responsable de garantizar la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Cali luego de la liquidación definitiva de EMSIRVA ESP y de la empresa creada en dos mil diez (2010) para sustituirla.

En relación con esto último, el informe de la Contraloría reporta que el treinta (30) de diciembre de dos mil once (2011), antes de que GIRASOL S.A. EICE entrara en liquidación, se conformó una empresa de servicios públicos denominada “Ruta SAS – ESP”, de la que formaban parte GIRASOL EICE y ocho (8) asociaciones de recicladores de Cali, que en conjunto son propietarios de más del 40% de la empresa. Según datos citados en este informe, la nueva empresa tendría más de quinientos mil (500.000) usuarios al cabo de cinco (5) años, pues ella asumiría de manera progresiva la prestación del servicio de aseo de los clientes que vayan entregando los actuales concesionarios del servicio. Sin embargo, como lo advierte el ente de control, para la fecha de presentación del informe (diciembre de 2012) la nueva empresa no había realizado las acciones correspondientes para obtener de las autoridades competentes las concesiones, permisos y licencias para la operación del servicio, ni se había efectuado su inscripción como prestador del servicio a la Comisión de Regulación y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de acuerdo a lo establecido en el artículo 11, numeral 8°, de la Ley 142 de 1994.<sup>65</sup>

57. Con fundamento en la información suministrada, la Corte concluye que el nivel de cumplimiento de lo ordenado en el numeral 4° de la sentencia T-291 de 2009 ha sido *bajo* toda vez que, si bien se cumplió formalmente con la obligación de diseñar y adoptar una política pública de inclusión de los recicladores de Cali, a través de la expedición del Decreto No. 4110200133 del diecinueve (19) de marzo de dos mil diez (2010), “*por el cual se adopta la Política pública y plan de inclusión de los recicladores informales a la economía formal del aseo en la ciudad de Santiago de Cali*”, esta incluyó aspectos que: (i) no fueron discutidos ni aprobados por el Comité de Inclusión que, según lo ordenado en la sentencia, debería ser el órgano de concertación y seguimiento de la mencionada política pública; (ii) no definía acciones claras para promover la inclusión de los recicladores en calidad de empresarios, por cuanto aquella se dirigía a vincularlos a las Unidades de Negocio de GIRASOL en calidad de empleados de la naciente empresa; (iii) no estuvo acompañada de un análisis sobre viabilidad jurídica y técnica, como tampoco de la provisión de recursos para llevar a cabo algunas de las acciones propuestas.

Estas deficiencias, sumadas a la posterior liquidación de GIRASOL S.A. EICE a tan sólo dos (2) años de su creación, han entorpecido y retrasado considerablemente la ejecución de la política pública de inclusión, pues aún no se ha definido cuál será la entidad que continúe a cargo de la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Cali luego de la liquidación definitiva

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 18.

de EMSIRVA ESP y de GIRASOL S.A. EICE, como tampoco si la iniciativa empresarial denominada "Ruta SAS - ESP" tendrá continuidad luego de la liquidación de GIRASOL S.A. EICE. Tampoco se ha definido la manera en que las asociaciones de recicladores van a ser integradas al modelo de prestación del servicio, ni se han ejecutado las medidas propuestas en el Plan Indicativo de Acción mencionadas en el informe de la Contraloría, entre ellas las obras de infraestructura (centros de acopio, plantas de separación y aprovechamiento de residuos sólidos, parque ambiental y tecnológico para la gestión integral de residuos sólidos). De la información aportada a la Corte sólo existe constancia de que en la actualidad se viene ejecutando: (i) el programa de verificación y actualización del censo de recicladores; (ii) la puesta en marcha de las rutas selectivas a través del proyecto 1817 para la "*Implementación de la ruta piloto de recolección selectiva de residuos sólidos en dos comunas del sector nororiente de Cali*", que en la actualidad se ejecuta en virtud del Convenio Interadministrativo suscrito entre la CVC y EMSIRVA ESP en liquidación. Sin embargo, como ya lo advirtiera la Corte en el Auto 275 de 2011<sup>66</sup>, la sola previsión y puesta en marcha de rutas de reciclaje no constituye un mecanismo idóneo de acción afirmativa, sino apenas una medida insuficiente y desarticulada si no se acompaña, entre otras, de una infraestructura adecuada de centros de acopio y plantas de separación y de mecanismos idóneos para garantizar la separación en la fuente, por parte de los usuarios del servicio de aseo, del material objeto de reciclaje.

Igualmente, como quedó establecido en la citada providencia, un elemento importante de la política de inclusión es la adecuada selección de las formas organizativas que permitirán la formalización y efectiva participación de la población recicladora en el esquema de prestación del servicio de aseo. Entre los mecanismos a considerar para el efecto, se dispuso:

*Para efectos de lograr la regularización del servicio de aseo en los componentes de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento, el Distrito podrá hacer uso, entre otras, de la figura legal de "organizaciones autorizadas" para la prestación de servicios públicos domiciliarios, consagradas por el Legislador en el artículo 15, numeral 4 de la Ley 142 de 1994, las cuales en términos de la sentencia C-741 de 2003, no sólo pueden prestar servicios a municipios menores, en zonas rurales y en zonas urbanas específicas, sino competir en cuanto a la prestación de servicios públicos domiciliarios en cualquier lugar del territorio nacional, aspecto al cual fue condicionada la exequibilidad de la citada norma.*

*Vale decir que estas organizaciones son diferentes a las asociaciones de primer y segundo nivel que operan para la representación de los recicladores, en la medida en que se les reconoce como prestadores autorizados por la Superintendencia de Servicios Públicos, para los cuales el Distrito en coordinación con la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico deberá establecer parámetros para la prestación de los servicios de reciclaje, tratamiento, aprovechamiento e intermediación en el modelo de*

---

<sup>66</sup> MP. Juan Carlos Henao Pérez.

*comercialización de los residuos, aspecto que se reflejará en el esquema de metas verificables en el corto plazo.*<sup>67</sup>

En ese orden de ideas, con el fin de avanzar en la definición de los mecanismos a través de los cuales la población recicladora será integrada de manera efectiva al modelo de prestación del servicio, se instará a la Alcaldía de Cali, a EMSIRVA ESP en liquidación o a la empresa que desarrolle sus funciones en el futuro y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca para que, dentro del proceso de revisión de la política pública de inclusión de los recicladores informales a la economía formal del aseo de la ciudad de Cali, de manera concertada con estos, se examinen las formas asociativas a través de las cuales se llevará a cabo dicha inclusión, considerando entre ellas la figura de las “organizaciones autorizadas” para la prestación de servicios públicos domiciliarios, previstas en el artículo 15 numeral 4° de la Ley 142 de 1994<sup>68</sup>

### **Aplicación de la excepción de inconstitucionalidad con miras a lograr el goce efectivo de los derechos de los recicladores de Navarro y de los recicladores de calle de la ciudad de Cali (orden No. 7)**

58. En el numeral 7° de la parte resolutive de la sentencia, la Corte autorizó al Alcalde Municipal de Cali a hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad, de conformidad con los parámetros señalados en el numeral 9.2.6 de los considerandos de aquella providencia, para efectos de procurar el goce efectivo de los derechos de la población recicladora, tanto la que operaba en el basurero de Navarro como la que ejercía su labor en calle.

De acuerdo con los parámetros indicados en la sentencia T-291 de 2009, esta orden comprendía la inaplicación de los artículos 98 de la Ley 769 de 2002<sup>69</sup>, 24 del Decreto 838 de 2005<sup>70</sup> y 4 y 6 de la Ley 1259 de 2008<sup>71</sup>, hasta tanto las demás medidas ordenadas en la sentencia se hubieren adoptado satisfactoriamente en su totalidad. Asimismo, se dispuso que el Alcalde pudiera emplear la excepción de inconstitucionalidad cuando se presentaran

<sup>67</sup> Auto 275 de 2011 (MP. Juan Carlos Henao Pérez), F.J. 111.

<sup>68</sup> “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

<sup>69</sup> La Ley 769 de 2002, “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 98 prohíbe la circulación de vehículos de tracción animal en los municipios de Categoría Especial y en los municipios de primera categoría del país, con excepción de aquellos vehículos destinados al uso turístico. Además establece la obligación para las alcaldías municipales y distritales, en asocio con el SENA, de promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal.

<sup>70</sup> El artículo 24 del Decreto 838 de 2005, “por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones”, prohíbe el desarrollo de las actividades de recicladores en el frente de trabajo de los rellenos sanitarios.

<sup>71</sup> La Ley 1259 de 2008, “por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones”, establece en el artículo 4° que: “Serán sujetos pasivos del Comparendo Ambiental todas las personas naturales y jurídicas que incurran en faltas contra el medio ambiente, el ecosistema y la sana convivencia, sean ellos propietarios o arrendatarios de bienes inmuebles, dueños, gerentes, representantes legales o administradores de todo tipo de local, de todo tipo de industria o empresa, las personas responsables de un recinto o de un espacio público o privado, de instituciones oficiales, educativas, conductores o dueños de todo tipo de vehículos desde donde se incurra en alguna o varias de esas faltas mediante la mala disposición o mal manejo de los residuos sólidos o los escombros”. Entretanto, el artículo 6° de la misma ley define como “infracciones en contra de las normas ambientales de aseo, las siguientes: 1. Sacar la basura en horarios no autorizados por la empresa prestadora del servicio. // 2. No usar los recipientes o demás elementos dispuestos para depositar la basura. // 3. Disponer residuos sólidos y escombros en sitios de uso público no acordados ni autorizados por autoridad competente”.

las siguientes condiciones,

*“i. Que se constató que la aplicación de las normas administrativas o legales amenaza o impide la protección de los derechos constitucionales.*

*ii. Que no existe vía alternativa igualmente eficaz para remover el obstáculo en el momento necesario.*

*iii. Que se deduce claramente de la Constitución la necesidad de garantizar un derecho constitucional, en este caso el goce efectivo del saneamiento ambiental o los derechos fundamentales de los recicladores, siempre que el obstáculo normativo para avanzar sea específicamente señalado.”*

La sentencia precisó que el uso de dicha facultad debería motivarse a través de acto administrativo y el Alcalde podría informar previamente al Consejo Municipal sobre las normas legales o administrativas objeto de inaplicación, con el fin de verificar si existe alguna objeción. Finalmente, el uso de esta herramienta se circunscribió al señalar que:

*“La excepción ha de servir exclusivamente para superar un obstáculo infranqueable de otra manera, como reformar el acto administrativo o modificar la ley dentro del plazo necesario para adoptar las decisiones conducentes a atender las condiciones materiales de los recicladores, contratar servicios de aseo temporalmente mientras se rehace la licitación, cumplir una orden específica impartida por la Corte o proteger de manera efectiva los derechos fundamentales de los recicladores, y no puede ser utilizada ni como consecuencia de una omisión, ni simplemente para corregir la ley.”*

59. En informe presentado el veintiuno (21) de enero de dos mil diez (2010), la Alcaldía de Cali informó que, en cumplimiento de esta orden, fueron expedidos los siguientes decretos municipales:

- Decreto 0499 de 4 de septiembre de 2009 – inaplicación de comparendo ambiental para recicladores (art. 98 de la Ley 769 de 2002, 24 del Decreto 838 de 2005, y 4 y 6 de la Ley 1259 de 2008), en cuanto a la población de recicladores de Cali.
- Decreto 767 de diciembre 11 de 2009, por el cual se inaplica la Ley 388 de 1997, el Decreto 4002 de 2004, la Resolución 127 de 1999 y la Resolución 05 de 2000, para efectos de cambiar la destinación del predio la Corbata y destinarlo a la ubicación del parque ambiental y tecnológico para la gestión de residuos sólidos y el centro de acopio.

60. En relación con el cumplimiento de esta orden, en comunicación radicada en la Secretaría de la Corte Constitucional el nueve (9) de septiembre de dos mil trece (2013), la señora Gloria Inés Hidalgo Panchalo, Presidenta del Sindicato de Carretilleros de Cali, reporta que la Policía Metropolitana de Santiago de Cali, en asocio con las asociaciones protectoras de animales que

operan en la ciudad, han procedido al decomiso de equinos sin que previamente se hayan puesto en marcha las medidas para garantizar alternativas laborales a la población de carretilleros que se ocupa del transporte de escombros y residuos sólidos en la ciudad de Cali.

De otro lado, según consta en el acta de la cuarta mesa de trabajo, del diecinueve (19) de julio de dos mil trece (2013), uno de los aspectos tratados en dicha sesión fue la necesidad, planteada por los recicladores, de que se defina mediante decreto municipal la entrega del material aprovechable a los recicladores, como una de las medidas para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia T-291 de 2009, en tanto ello facilitaría el acceso al material del que derivan su sustento.<sup>72</sup> En dicho espacio la abogada del PGIRS consideró necesario solicitar un pronunciamiento de la dirección jurídica del municipio acerca de si éste puede o no proferir un decreto con tales características.

61. De la información suministrada a la Corte se concluye que, a través del Decreto 0499 de del cuatro (4) de septiembre de dos mil nueve (2009), la Alcaldía de Cali dio cumplimiento a la orden de inaplicar los artículos 98 de la Ley 769 de 2002, 24 del Decreto 838 de 2005 y 4 y 6 de la Ley 1259 de 2008, con miras a procurar el goce efectivo de los derechos de la población recicladora. Asimismo, la administración municipal empleó esta facultad en una ocasión, para efectos de cambiar la destinación del predio en el que se proyectó la construcción del parque ambiental y tecnológico para la gestión de residuos sólidos y uno de los centros de acopio.

No obstante, teniendo en cuenta la información suministrada por la Presidenta del Sindicato de Carretilleros de Cali sobre los operativos de decomiso de equinos llevados a cabo por la Policía Metropolitana junto con las asociaciones protectoras de animales, es necesario que la Alcaldía de Cali verifique el efectivo cumplimiento de las medidas adoptadas en el Decreto municipal 0499 del cuatro (4) de septiembre de dos mil nueve (2009), en donde, entre otras disposiciones, se ordena inaplicar la prohibición de emplear vehículos de tracción animal establecida en el artículo 98 de la Ley 769 de 2002. Medida que, por lo demás, ya había sido ordenada por la Corte Constitucional en la sentencia C-355 de 2003,<sup>73</sup> al condicionar la declaratoria de exequibilidad (parcial) de dicha prohibición, en el entendido que sólo entraría a regir siempre que real y efectivamente se hayan adoptado en el respectivo municipio las medidas alternativas y sustitutivas para quienes derivan su sustento de la utilización de esta clase de vehículos.

62. Adicionalmente, como se ha evidenciado en esta providencia, aún no ha dado cumplimiento satisfactorio a la totalidad de las órdenes establecidas en la sentencia T-291 de 2009. Por tal razón, sigue vigente la orden impartida en el numeral 7º de su parte resolutive, dirigida al Alcalde Municipal de Cali, de aplicar la excepción de inconstitucionalidad respecto de artículos 98 de la Ley 769 de 2002, 24 del Decreto 838 de 2005 y 4 y 6 de la Ley 1259 de 2008, así como la facultad de hacer uso de dicha herramienta de manera puntual, para

<sup>72</sup> Copia del acta fue aportada en el informe presentado por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013).

<sup>73</sup> MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, AV. Jaime Araujo Rentería.

dar cumplimiento a lo ordenado en aquella providencia y garantizar el goce efectivo de los derechos de la población recicladora de la ciudad de Cali, dentro de los parámetros establecidos en el apartado 9.2.6 de su parte resolutive, reiterados en el numeral 58 de esta providencia.

**Realización de campañas entre los usuarios de los servicios de aseo orientadas a fomentar la separación de basuras en la fuente y la entrega a los recicladores de la basura reciclable (orden No. 10)**

63. Las entidades obligadas al cumplimiento de esta orden son el DAGMA y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC. En los informes presentados por esta última el veintiuno (21) de enero de dos mil diez (2010), el nueve (9) de febrero y el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013), se informó que, en atención a lo dispuesto por la Corte, la CVC suscribió los siguientes convenios:

- Convenio No. 255 de 2009 con la Fundación para la Cooperación Internacional y el Desarrollo Social, con el objeto de *“Aunar esfuerzos y recursos técnicos y económicos para la campaña educativa de reciclaje para fortalecer la cultura del reciclaje en la fuente y la separación de residuos en 4 comunas del municipio de Santiago de Cali”*. El valor del convenio fue de doscientos cincuenta y nueve (259) millones de pesos. Como resultado del mismo se implementó una estrategia de educación y sensibilización en torno al uso adecuado de los residuos sólidos y una estrategia a través de medios masivos de comunicación (televisión, radio, material impreso). Durante la ejecución del proyecto (en los informes no se especifica su duración), fueron vinculados cuatro recicladores: dos de la Fundación Recicladores por Cali, uno de la asociación ARENA y uno de la cooperativa UFPRAME, que apoyaron el desarrollo de las actividades de educación.
- Convenio No. 083 de dos mil diez (2010) con la Fundación Recurso Humano Positivo (RH Positivo), con el objeto de *“Aunar esfuerzos y recursos técnicos y económicos para adelantar procesos educativos de organización y participación comunitaria que contribuya a fortalecer cultura ambiental ciudadana en la zona urbana de Cali”*. En el informe no se especifica el valor del convenio ni su duración. Tan sólo se informa que se realizaron estrategias de educación y sensibilización y de difusión en los medios de comunicación.
- Convenio Interadministrativo CVC No. 024 de dos mil trece (2013), con la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali – EMSIRVA ESP en liquidación, con el propósito de ejecutar el proyecto 1817 para la *“Implementación de la ruta piloto de recolección selectiva de residuos sólidos en dos comunas del sector nororiente de Cali”*, el cual incorpora un componente de fomentar la cultura de separación en la fuente por parte de los usuarios. Este proyecto, al que se asignaron recursos por valor de mil cien millones de pesos (\$1.100.000.000), tendrá una duración estimada de seis (6) meses, entre el cuatro (4) de octubre de

dos mil trece (2013) y el tres (3) de abril de dos mil catorce (2014).<sup>74</sup>

64. La información aportada permite a la Corte constatar que se han realizado cuantiosas inversiones orientadas a dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral 10 de la sentencia. Sin embargo, en los reportes presentados no se suministran datos sobre la duración y la cobertura de las acciones emprendidas, como tampoco indicadores que permitan verificar el cumplimiento de los objetivos.

Como fue analizado en el Auto 275 de dos mil once (2011), la promoción entre los usuarios del servicio de aseo de una cultura de separación en la fuente, que venga acompañada de medidas que permitan mantener dicha separación durante el proceso de recolección y transporte de los residuos, es un componente fundamental no sólo de una gestión eficiente y ambientalmente responsable de las basuras, sino también de la inclusión de los recicladores a la cadena de recuperación y aprovechamiento económico de los desechos reutilizables. De ahí que la realización de campañas episódicas de sensibilización y difusión en los medios de comunicación no constituyen un cumplimiento adecuado de lo ordenado en la sentencia, si no se acompañan de adecuaciones logísticas en las rutas de recolección, de la disposición de recipientes separados y lugares donde los usuarios puedan depositar la basura reciclable sin que luego se confunda con el resto de los desechos, tirando así por la borda el esfuerzo invertido en las campañas de sensibilización y educación ambiental.

Ninguno de los componentes indicados, u otros que permitan alcanzar el mismo propósito, se evidencia en los informes allegados a la Corte, lo que le lleva a concluir que con las iniciativas reportadas apenas se dio un cumplimiento *bajo* a lo ordenado en el numeral 10 de la sentencia T-291 de dos mil nueve (2009), debido al carácter fragmentario y esporádico de las iniciativas emprendidas, a la falta de información que permita evidenciar la sostenibilidad en el tiempo, la extensión de la cobertura y los resultados alcanzados con su implementación y, finalmente, debido a su no articulación con otras estrategias logísticas que permitan a los usuarios hacer efectiva la práctica de separación en fuente y entrega de la basura aprovechable a los recicladores. En consecuencia, la Corte reiterará la vigencia de esta orden e instará al DAGMA y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, a realizar esfuerzos institucionales continuados para dar cumplimiento cabal a lo dispuesto en el numeral 10 de la sentencia T-291 de 2009, para lo cual deberá vincular a las organizaciones de recicladores a participar de manera activa en las campañas de información y sensibilización a la ciudadanía sobre la importancia ambiental y social de implementar prácticas de separación en fuente de los desechos sólidos.

---

<sup>74</sup> Con los diversos componentes de este proyecto, se avanza en el cumplimiento de lo ordenado en materia de generación de soluciones definitivas de trabajo y negocio (órdenes 2° y 6°), diseño e implementación de política pública de inclusión de los recicladores (orden 4°) y campañas entre los usuarios del servicio de aseo para fomentar la separación en fuente y la entrega del material a los recicladores (orden 10°).

**Solicitud a la Defensoría del Pueblo e invitación a la organización CIVISOL a hacer seguimiento y presentar informes sobre el cumplimiento de la sentencia T-291 de 2009 (numerales 11° y 12°)**

65. Ambas entidades respondieron a la solicitud de acompañar el seguimiento del proceso de implementación de la sentencia y enviar informes periódicos a la Corte sobre el avance y los problemas en la ejecución de las órdenes impartidas, los cuales han servido como insumos para realizar el balance de cumplimiento objeto de esta providencia. Asimismo, representantes de la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca y de la organización CIVISOL participaron en las reuniones del Comité de Inclusión que tuvieron lugar en dos mil nueve (2009) y, a partir de entonces, en los espacios de diálogo que se han abierto entre la administración municipal, las demás entidades accionadas, los recicladores que operaban en el basurero de Navarro y demás población recicladora de Cali. Incluso la Defensoría del Pueblo convocó una Audiencia Defensorial el veinticuatro (24) de marzo de dos mil diez (2010) y a una reunión el cuatro (4) de agosto de dos mil once (2011), con el fin de efectuar seguimiento al cumplimiento de la sentencia y reabrir los canales de comunicación, ocluidos tras la desactivación del Comité de Inclusión en diciembre de dos mil nueve (2009). Igualmente participó en la audiencia convocada por la Personería de Cali el treinta (30) de abril de dos mil trece (2013).

66. También la organización CIVISOL ha efectuado de manera constante y diligente el seguimiento del proceso de implementación de la sentencia y ha presentado informes periódicos a la Corte, que dan cuenta de los avances y de los tropiezos en la ejecución de las órdenes impartidas por este Tribunal, así como de las discrepancias que existen entre las entidades accionadas, las asociaciones de recicladores y la representante legal de CIVISOL, Adriana Ruiz Restrepo, en torno a la manera de dar cumplimiento a la sentencia. Tales discrepancias han dado lugar a tensiones y han motivado, de un lado, la decisión de la representante legal de CIVISOL de marginarse de algunos espacios de discusión como las mesas de trabajo convocadas entre el quince (15) de mayo y el cuatro (4) de septiembre de dos mil trece (2013), de las que sólo asistió a la que tuvo lugar el dieciocho (18) de junio. A partir de la información contenida en el acta de esta sesión, se evidencia la tensa relación entre la señora Ruiz Restrepo y funcionarios de la administración que asistieron a este espacio, a raíz de las críticas formuladas por CIVISOL al proceso de implementación de la sentencia, pero a la vez se advierte el respaldo que buena parte de las asociaciones de recicladores expresa sobre la gestión de esta entidad y la necesidad de que continúe acompañando el proceso. De otro lado, el deterioro en los canales de interlocución entre CIVISOL y las entidades encargadas de dar cumplimiento a la sentencia, se pone de manifiesto en el informe presentado por la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca el diecinueve (19) de diciembre de dos mil trece (2013), donde se menciona que existe una iniciativa de la administración municipal de marginar a aquella entidad del proceso de acompañamiento a la sentencia, al afirmar que *“se conoce por medios de prensa que ya existe un proyecto de acuerdo donde, al parecer, se intenta por razones políticas, eliminar la*

*fundación Civisol que ha intervenido en todo el proceso”.*<sup>75</sup>

67. Como ya lo expresó en la sentencia T-291 de 2009, al invitar a la organización CIVISOL a continuar apoyando a las organizaciones de recicladores de la ciudad de Cali e informar sobre los avances en el proceso de inclusión, la Corte reconoce la importante contribución que esta entidad ha prestado para canalizar por las vías del Derecho el conflicto social que en su momento originó la clausura del basurero de Navarro sin antes adoptar las medidas para hacer frente a los efectos adversos que ella implicaba para los recicladores que laboraban en el lugar, ni haber previsto acciones afirmativas que permitieran incluir esta población en el modelo de gestión de residuos que pretendía implementarse en ese entonces. Como lo han destacado los representantes de varias organizaciones de recicladores en sus comunicaciones a la Corte y en sus intervenciones en los espacios de discusión, la labor desempeñada por CIVISOL ha sido de gran importancia en su proceso organizativo y fue este reconocimiento el que tuvo en cuenta la Corte para invitarla a participar como acompañante y testigo de la implementación de la sentencia y el que hoy le lleva a reiterar esta invitación. Sin embargo, este Tribunal hace un llamado, tanto a las entidades accionadas como a la organización CIVISOL, a expresar de manera respetuosa y constructiva sus diferencias y críticas frente a la gestión que cada uno desempeña desde la posición que ocupa en el proceso, recordando que el disenso y la confrontación resultan no sólo ineludibles sino además valiosos, como expresión del pluralismo que la Constitución reconoce y protege (art. 1 CP), pero que la posibilidad de construir en democracia requiere mantener abiertos canales de comunicación y la disposición para establecer acuerdos. De otro modo, el diseño e implementación de la política de inclusión de los recicladores, orientada a garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales, que es el propósito común que convoca a todos los participantes, costará aún más tiempo, esfuerzos y recursos de los que ya se han invertido en el intento.

68. Finalmente, la Corte constata que otras entidades como la Personería de Santiago de Cali, la Procuraduría Regional del Valle del Cauca, la Contraloría de Santiago de Cali y DANSOCIAL, han acompañado el proceso de implementación de la sentencia T-291 de 2009, a través de la apertura y asistencia a los espacios de discusión y de la generación de informes de seguimiento que constituyen un importante insumo para la labor del juez encargado de verificar el cumplimiento. Por ello, se ordenará que esta providencia se comunique a dichas entidades, a quienes además solicitará que, dentro del ámbito de sus competencias, continúen efectuando el seguimiento de las acciones adelantadas para dar cumplimiento a la sentencia T-291 de 2009.

## **Conclusiones**

69. En la sentencia T-291 de 2009, la Corte impartió una serie de órdenes individuales y complejas orientadas a proteger de manera integral los derechos

<sup>75</sup> Informe presentado por el Defensor del Pueblo Regional Valle del Cauca el diecinueve (19) de diciembre de dos mil trece (2013), p. 11.

fundamentales de los veinticinco (25) accionantes en los procesos de tutela acumulados en sede de revisión y que dieron origen al pronunciamiento de la Corte, pero además se confirmaron efectos *inter comunis* para extender los efectos del amparo a los demás recicladores que operaban en el basurero de Navarro y se vieron afectados como consecuencia del cierre del mismo; igualmente se incluyó a la población de recicladores de calle de la ciudad de Cali como beneficiaria de algunas de las órdenes complejas impartidas en dicha providencia.

Un balance del cumplimiento de esta sentencia permite a la Corte concluir que, en general, las entidades obligadas han adoptado medidas orientadas a la ejecución de las diversas órdenes allí impartidas. Medidas que han implicado una cuantiosa inversión de recursos públicos por un valor aproximado de dieciséis mil cuarenta y cinco (16.045) millones de pesos,<sup>76</sup> que en su gran mayoría se han ejecutado a través de contratos suscritos con organizaciones no gubernamentales, pero que también han implicado la gestión directa de la administración. Sin embargo, como quedó establecido al verificar los niveles de ejecución de cada una de las órdenes impartidas, este notable esfuerzo financiero y de gestión no ha conducido a garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de los recicladores que operaban en el basurero de Navarro y que se vieron afectados por su cierre, al igual que su inclusión, junto a los demás recicladores de calle, dentro de la economía formal del aseo de la ciudad de Cali.

70. Así, la orden de culminar el censo de los recicladores que operaban en Navarro y efectuar a su vez un censo de recicladores de la ciudad de Cali, dispuesta en el numeral 9º de la sentencia T-291 de 2009, insumo necesario para determinar el universo de la población beneficiaria de las medidas de amparo y de la política pública de inclusión ordenada en la sentencia, apenas se ha cumplido en un nivel *medio*, por cuanto si bien se han desplegado acciones para identificar y censar a los recicladores de la ciudad de Cali, éstas no han alcanzado a comprender a la totalidad de la población que, según estimativos de la propia administración municipal, deriva su sustento de dicha actividad, como tampoco se dispone de cifras confiables sobre el número de recicladores que ejercía su labor en el clausurado basurero de Navarro y los que operaban en otras zonas de la ciudad, como tampoco de información relevante para diseñar las medidas de acción afirmativa ordenadas en la sentencia y las previstas en la política pública de inclusión.

Por tal razón, la Corte instará a la Alcaldía Municipal de Cali, a través del Departamento Administrativo de Planeación Municipal y de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social de Cali, a efectuar el proceso de verificación y actualización del censo de recicladores realizado en noviembre de dos mil nueve (2009). Para dar cabal cumplimiento a la orden impartida en

<sup>76</sup> El informe presentado por la Contraloría General de Santiago de Cali en diciembre de dos mil doce (2012) estima en cerca de catorce mil cuatrocientos doce (14.412) millones de pesos el valor total de la contratación efectuada en cumplimiento de la sentencia (pp. 6-11), a los que se añaden los contratos suscritos por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC (no incluidos en el informe de Contraloría), los cuales, según la información suministrada a la Corte, suman un total de dos mil cuarenta y cinco (2.045) millones de pesos.

el numeral 9° de la parte resolutive de la sentencia T-291 de 2009, el censo actualizado deberá identificar a la población recicladora que desarrollaba su labor en el clausurado basurero de Navarro, la que desempeña su labor en calle y en los vertederos de residuos que en la actualidad operan en la ciudad. Los resultados de la sistematización y análisis del censo deberán ser dados a conocer a la población de recicladores de la ciudad, a través de las organizaciones que en la actualidad los agrupan y del Comité de Inclusión dispuesto en el numeral 8° de la sentencia.

71. Las órdenes impartidas en materia de protección de los derechos a la salud, educación, alimentación, vivienda y acceso a programas sociales, tanto en relación con los veinticinco (25) accionantes y sus familias, como respecto de los demás recicladores de Navarro que fueron carnetizados en dos mil seis (2006), previstas en los numerales 2° y 5° de la sentencia, han recibido un cumplimiento *bajo*, por cuanto:

(i) Si bien la información disponible permitió establecer que algunos de los hijos menores de edad de los accionantes fueron matriculados en las instituciones educativas de la ciudad, no fue posible verificar si las inversiones realizadas por la administración municipal para ampliar la cobertura educativa, presentadas por la Secretaría de Educación como logros en materia de implementación de la sentencia, efectivamente beneficiaron a los hijos menores de edad de los demás recicladores de Navarro, según lo dispuesto en el numeral 5° de dicha providencia.

(ii) Aunque la Alcaldía reportó cumplimiento pleno en lo relacionado con la afiliación al régimen subsidiado de salud para los veinticinco (25) accionantes y sus familias, no dispone de información que le permita afirmar que este nivel de cobertura para los accionantes y sus familias se mantiene en la actualidad; por su parte, en relación con los demás recicladores, no han aumentado los índices de cobertura, pues cerca del 50% de la población censada permanece fuera del sistema.

(iii) Sólo un pequeño número de familias recicladoras han accedido efectivamente a subsidios de vivienda (6 de los 25 accionantes; 46 de los demás recicladores) y aunque para diciembre de dos mil doce (2012) apenas se habían otorgado setenta y cinco (75) subsidios de vivienda, muchos de ellos no han podido ser utilizados por sus destinatarios, debido a barreras de acceso de diversa índole, de tal suerte que las medidas adoptadas en materia de vivienda apenas han permitido el goce efectivo de este derecho a menos de una tercera parte de la población beneficiaria del amparo.

(iv) En materia de alimentación, recreación y deporte y acceso a programas sociales, se reportó que durante el segundo semestre de dos mil nueve (2009) los veinticinco (25) accionantes recibieron mercados quincenales, pero no se dispone de información que permita establecer si con posterioridad los accionantes y demás recicladores de Navarro y sus familias fueron vinculados a programas sociales en materia de alimentación; en cuanto a las medidas para garantizar el derecho a la recreación y deporte, se reportaron como acciones de

cumplimiento el facilitar el acceso gratuito a las instalaciones deportivas de la ciudad, sin ofrecer indicadores relativos a la accesibilidad de dichas instalaciones en función de la cercanía al sitio de vivienda de la población recicladora, y aunque se informó de la suscripción de dos contratos para ofrecer actividades recreativas a los recicladores, estos no alcanzaron cobertura plena para toda la población recicladora y tuvieron un carácter episódico, pues no se dio continuidad a dichos programas.

72. También es *bajo* el nivel de cumplimiento de las órdenes dirigidas a garantizar empleo temporal y soluciones de negocio, tanto a los accionantes como a los demás recicladores de Navarro, impartidas en los numerales 2º y 6º de la sentencia.

En relación con las soluciones de empleo temporal se estableció que estas no han alcanzado a toda la población beneficiaria ni han sido sostenibles en el tiempo, pues sólo han asegurado a sus destinatarios trabajo por breves períodos, sin que haya sido satisfecha su finalidad última, cual es la de asegurar a la población afectada por el cierre del basurero de Navarro una fuente de empleo que garantizara su mínimo vital hasta tanto se implementaran las soluciones de inclusión definitiva.

La falta de sostenibilidad e insuficiente cobertura de las medidas de empleo temporal se relaciona a su vez, con el fracaso de los esfuerzos destinados a generar soluciones de empleo y de negocio definitivas para la población recicladora de Navarro. Una parte considerable de los recursos destinados al cumplimiento de esta orden han sido invertidos en contratos orientados a brindar capacitación e impulsar las iniciativas empresariales de los recicladores. Sin embargo, la efectiva inserción laboral y puesta en marcha de las iniciativas empresariales surgidas como resultado de los procesos de capacitación no se ha llevado a efecto, debido, entre otras razones: (i) a las dilaciones y obstáculos que ha enfrentado el diseño e implementación de la política pública de inclusión de los recicladores; (ii) al incumplimiento de los compromisos acordados en materia de construcción de la infraestructura y dotación de equipos necesarios para que los recicladores puedan ejercer su labor; (iii) a la tardanza para poner en marcha la ruta piloto de recolección selectiva de residuos sólidos y, en consecuencia, para la definición y puesta en operación de las rutas de recolección selectiva que operarán de forma definitiva.

73. En consecuencia, se instará a la Alcaldía de Cali a que continúe desarrollando acciones que den cumplimiento progresivo a lo ordenado en los numerales 2º, 5º y 6º de la sentencia T-291 de 2009, hasta tanto se logre garantizar de manera efectiva la inclusión de la población recicladora que operaba en el basurero de Navarro dentro de las soluciones definitivas de empleo y de negocio que habrán de incorporarse en el modelo de aseo y gestión de residuos que se implemente en la ciudad de Cali. En cualquier caso, atendiendo a la prohibición de regresividad que rige en materia de derechos sociales fundamentales, las medidas adoptadas no podrán suponer un retroceso en relación con los actuales niveles de garantía de los derechos a la educación,

salud, vivienda, alimentación, recreación y trabajo con los que cuenta este grupo de población.

74. Un balance sobre el cumplimiento de la orden impartida en el numeral 3º de la sentencia T-291 de 2009 lleva a concluir que, no obstante se hizo efectiva la suspensión de la Convocatoria Pública No. 002 de dos mil nueve (2009) y la reformulación de los términos de referencia de dicho proceso licitatorio, las modificaciones efectuadas resultaron insuficientes para alcanzar la finalidad de inclusión efectiva de la población recicladora en la prestación del servicio público de aseo en calidad de empresarios. Como quedó expuesto en los numerales 41 a 47 de esta providencia, las dos estrategias de inclusión previstas en la modificación de los términos de referencia, esto es, la adjudicación de mayor puntaje a los proponentes en función de la participación accionaria ofrecida a las asociaciones de recicladores y, de otro lado, la entrega a una organización de recicladores de segundo nivel de la concesión y operación del contrato para la recolección de residuos sólidos en la zona No. 1, reproducen deficiencias que en el pasado llevaron a la Corte a considerar que este tipo de medidas resultan insuficientes para alcanzar la finalidad de protección que con ellas se persigue.

Sin embargo, dado que la adjudicación y ejecución del contrato objeto de aquella convocatoria pública ya tuvo lugar, la Corte advierte que, en el diseño de futuras convocatorias públicas para la prestación del servicio de aseo, la mera inclusión en calidad de socios o accionistas de las organizaciones de recicladores dentro de los proponentes interesados en participar en un proceso licitatorio no constituye una medida adecuada de acción afirmativa para la población recicladora, salvo que esté acompañada de condiciones precisas en las cuales: (i) se defina con precisión la manera en que se concretará el aporte de las asociaciones de recicladores al desarrollo del objeto del contrato y las vías para lograr la valoración y aplicación del conocimiento adquirido por sus miembros en el desarrollo de su oficio, de modo tal que se haga efectiva la participación de estos como empresarios y no su mera inclusión nominal como accionistas; (ii) se establezca de qué manera las utilidades percibidas por las organizaciones de recicladores revertirán en beneficio de la población recicladora de base, a fin de evitar que aquellas sirvan sólo al provecho de una pequeña élite; (iii) se elabore con la participación y teniendo en cuenta los procesos organizativos de la población recicladora, a fin de evitar imponer formas asociativas artificiales que no responden a las necesidades y a las dinámicas de este grupo social.

75. De otro lado, en relación con la segunda vía de inclusión dispuesta en cumplimiento de lo ordenado en el numeral 3º de la sentencia, la Corte reitera que la estrategia de entregar de manera directa a las asociaciones de recicladores sólo constituye una medida de inclusión efectiva si, entre otras condiciones, se acompaña de la dotación de infraestructura necesaria (centros de acopio y separación de residuos, medios de transporte, etc.) para que aquellos puedan asumir la adecuada operación del servicio. Asimismo, se ha constatado que: (i) los recursos para la ejecución de los proyectos No. 42479 denominado "*Construcción y Operación de Dos Centros de Acopio*" y No.

42477 “*Construcción Operación Planta Residuos Sólidos Inorgánicos*” ya habían sido aprobados de tiempo atrás; (ii) su ejecución contratada mediante Convenios 039 y 040 de 2009, suscritos entre el Municipio de Cali – DAGMA y la Sociedad de Mejoras Públicas de Cali; (iii) que el valor del Convenio 039 de 2009, que asciende a novecientos ochenta y siete millones (\$987.000.000) fue entregado en su totalidad a la entidad contratista; (iv) que, sin embargo, las mencionadas obras no han sido concluidas debido a que no se ha definido el lugar donde se realizarán.<sup>77</sup>

Por lo anterior, la Corte ordenará a la Alcaldía de Santiago de Cali y al DAGMA que adopten las medidas conducentes a concluir la ejecución de los proyectos No. 42479 denominado “*Construcción y Operación de Dos Centros de Acopio*” y No. 42477 “*Construcción Operación Planta Residuos Sólidos Inorgánicos*” y para hacer efectivas las obligaciones surgidas de los Convenios 039 y 040 de 2009, suscritos entre el Municipio de Cali – DAGMA y la Sociedad de Mejoras Públicas de Cali. Tales obras deberán estar finalizadas y puestas en funcionamiento en un término de un (1) año, contado a partir de la notificación de esta providencia.

76. El Comité de Inclusión, cuya constitución fue ordenada en el numeral 8° de la sentencia, sólo logró sesionar con regularidad durante seis (6) meses (julio a diciembre de 2009); luego de una interrupción de más de tres (3) años, se dio apertura a un nuevo espacio, las denominadas Mesas de Trabajo, que sesionaron entre los meses de mayo y septiembre de dos mil trece (2013). De ahí que un balance global sobre el nivel de ejecución de esta orden arroja un resultado *bajo*, lo que, sin embargo, no obsta para reconocer y valorar la reciente implementación de las Mesas de Trabajo, con las cuales se ha intentado retomar el cumplimiento de la orden impartida por la Corte, pues con ellas se intenta reactivar una instancia de diálogo y concertación entre la administración municipal, las demás entidades accionadas y la población recicladora, necesaria para avanzar en la ejecución de la política pública de inclusión y demás órdenes impartidas en la sentencia. De ahí la necesidad de dar continuidad a este tipo de espacios.

Por lo anterior, y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 8° de la sentencia T-291 de 2009 y en la estrategia general No. 3 de la Política Pública adoptada mediante Decreto 0133 de diecinueve (19) de marzo de dos mil diez (2010)<sup>78</sup>, se ordenará a la Alcaldía Municipal de Cali y al representante legal de EMSIRVA ESP en liquidación o de la empresa que lo sustituya, que reactive el Comité de Inclusión creado mediante Decreto 280 del nueve (9) de julio de dos mil nueve (2009) (modificado por el Decreto 531 de 2009), como un espacio de participación y concertación para avanzar en el diseño e implementación del plan de inclusión de los recicladores de Cali a la economía formal del aseo. En este espacio deberán tener asiento las organizaciones inicialmente contempladas en el numeral 8° de la sentencia T-

<sup>77</sup> Así quedó evidenciado en el informe de la Contraloría General de Santiago de Cali. AGEI Especial articulada al seguimiento a la sentencia T-291 de 2009. Diciembre trece (13) de dos mil doce (2012), pp. 32-36.

<sup>78</sup> Donde se establece que “*debe darse continuidad al Comité de Inclusión por el tiempo necesario y hasta tanto el desarrollo de los instrumentos, mecanismos y procesos permitan el funcionamiento real de la política de inclusión*”.

291 de 2009, así como otras organizaciones de recicladores y carretilleros que en la actualidad agrupen a esta población y demás entidades que se hayan vinculado al proceso de seguimiento e implementación de esta sentencia y de la política pública de inclusión, y cuya participación sea aprobada por los actuales integrantes del Comité. Con el fin de garantizar la continuidad de este espacio, deberá establecerse y aprobarse un reglamento en el que se definan, entre otros aspectos, la periodicidad de las sesiones ordinarias; mecanismos efectivos de convocatoria para todas las organizaciones participantes; mecanismos de publicidad que permitan a los recicladores de base, a las entidades interesadas y a la ciudadanía en general enterarse de lo acordado en las sesiones, para lo cual deberá definirse una entidad responsable de la secretaría técnica del Comité.

77. El nivel de cumplimiento de lo ordenado en el numeral 4° de la sentencia T-291 de dos mil nueve (2009) también ha sido *bajo* por cuanto, si bien se cumplió formalmente con la obligación de diseñar y adoptar una política pública de inclusión de los recicladores de Cali, a través de la expedición del Decreto No. 4110200133 del diecinueve (19) de marzo de dos mil diez (2010), *“por el cual se adopta la ‘Política pública y plan de inclusión de los recicladores informales a la economía formal del aseo en la ciudad de Santiago de Cali’*”, esta incluyó aspectos que: (i) no fueron discutidos ni aprobados por el Comité de Inclusión, como la creación de la empresa GIRASOL S.A. EICE; (ii) no definía acciones claras para promover la inclusión de los recicladores en calidad de empresarios; (iii) no estuvo acompañada de un análisis sobre viabilidad jurídica y técnica, como tampoco de la provisión de recursos para llevar a cabo algunas de las acciones propuestas. Tales deficiencias, a las que se sumó la liquidación de GIRASOL S.A. EICE a tan sólo dos (2) años de su creación, han entorpecido y retrasado considerablemente la ejecución de la política pública de inclusión. De los componentes definidos en la política pública, la Corte sólo tiene constancia de que actualmente se viene dando ejecución al programa de verificación y actualización del censo de recicladores y a la puesta en marcha de la ruta piloto de recolección selectiva de residuos sólidos. Sin embargo, como quedó establecido en el Auto 275 de 2011<sup>79</sup>, la sola previsión y puesta en marcha de rutas de reciclaje no constituye un mecanismo idóneo de acción afirmativa, sino apenas una medida insuficiente y desarticulada si no se acompaña, entre otras, de una infraestructura adecuada de centros de acopio y plantas de separación y de mecanismos idóneos para garantizar la separación en la fuente, por parte de los usuarios del servicio de aseo, del material objeto de reciclaje.

Por lo anterior, se ordenará a la Alcaldía de Cali, a EMSIRVA ESP en liquidación o a la empresa que desarrolle sus funciones en el futuro y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que, dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, adelanten la revisión de la política pública de inclusión de los recicladores informales a la economía formal del aseo en la ciudad de Cali, que fuera adoptada mediante Decreto No. 4110200133 del diecinueve (19) de marzo de

<sup>79</sup> Analizado en el numeral 45 de esta providencia.

dos mil diez (2010). Esta revisión, que habrá de efectuarse de manera concertada con las organizaciones de recicladores y demás entidades que participan del Comité de Inclusión, deberá incluir, por lo menos, los siguientes aspectos: (i) la definición de la entidad que asumirá las funciones de EMSIRVA ESP y de GIRASOL S.A. EICE tras su liquidación definitiva, en particular en lo relacionado con la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Cali. (ii) La continuidad o no de la iniciativa empresarial denominada "Ruta SAS - ESP" y, en su caso, de la entidad encargada de asumir la participación que dentro de ella correspondía a la empresa GIRASOL S.A. EICE. (iii) La definición del esquema a través del cual la población recicladora y de carretilleros va a ser integradas al modelo de prestación del servicio, el cual deberá tener en cuenta las formas asociativas que consulten el proceso organizativo y las dinámicas propias de este grupo social; la integración de la población de carretilleros y la progresiva sustitución de los vehículos de tracción animal por otras alternativas para el transporte del material reciclable; las formas de remuneración del trabajo de los recicladores y carretilleros y su vinculación al sistema de seguridad social. Asimismo, dentro de las opciones a considerar deberá tenerse en cuenta la figura de las "organizaciones autorizadas" para la prestación de servicios públicos domiciliarios, previstas en el artículo 15 numeral 4° de la Ley 142 de 1994.<sup>80</sup> (iv) Un plan de acción, acompañado de cronograma y disponibilidad presupuestal, que contemple la ejecución de las obras de infraestructura (centros de acopio, plantas de separación, parque tecnológico y ambiental), dotación de equipos y demás actividades necesarias para acompañar la implementación del programa de rutas selectivas actualmente en ejecución y de las demás líneas de acción definidas en la política pública.

78. Con relación a lo dispuesto en el numeral 7° de la parte resolutive de la sentencia T-291 de 2009, se logró establecer que mediante el Decreto 0499 de 4 de septiembre de 2009, la Alcaldía de Cali ordenó inaplicar los artículos 98 de la Ley 769 de 2002, 24 del Decreto 838 de 2005 y 4 y 6 de la Ley 1259 de 2008, con miras a procurar el goce efectivo de los derechos de la población recicladora. Asimismo, la administración municipal dio aplicación a la excepción de inconstitucionalidad, para efectos de inaplicar las normas que impedían cambiar la destinación del predio en el que se proyectó la construcción del parque ambiental y tecnológico para la gestión de residuos sólidos y uno de los centros de acopio previstos en la política pública de inclusión.

Sin embargo, dado que la autorización específica conferida al Alcalde para hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad se extiende hasta tanto se haya dado cumplimiento satisfactorio a la totalidad de las órdenes establecidas en la sentencia objeto de seguimiento, la Corte reafirmará la vigencia de la orden impartida en el numeral 7° de la sentencia T-291 de 2009, de conformidad con los parámetros establecidos en su apartado 9.2.6, y, en particular, instará a la Alcaldía Municipal de Cali a: (i) dar cumplimiento a lo establecido en la sentencia C-355 de 2003 y en el Decreto municipal 0499 del 4 de septiembre

<sup>80</sup> "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones."

de 2009, en lo relacionado con la inaplicación del artículo 98 de la Ley 769 de 2002 hasta tanto se pongan en marcha las alternativas de sustitución de los vehículos de tracción animal en el municipio de Cali; (ii) informar al Sindicato de Carretilleros de Santiago de Cali sobre las razones que sustentan los procedimientos de decomiso de equinos que se han llevado a cabo en el municipio, a qué lugar son llevados los equinos inmovilizados y cuáles son las condiciones para la devolución a sus propietarios. De otro lado, se instará a la Alcaldía de Cali a que examine la viabilidad de hacer uso de las facultades conferidas por el numeral 7° de la sentencia T-291 de 2009 para expedir las normas que promuevan la entrega a los recicladores de los residuos sólidos aprovechables que requieren para el desarrollo de su labor, en cumplimiento de lo ordenado en el numeral 10 de dicha sentencia, donde se ordena la realización de campañas y demás medidas destinadas a promover que los usuarios de los servicios de aseo cedan a los recicladores organizados la propiedad de su basura reciclable.

79. En relación con la orden impartida en el numeral 10° de la sentencia, la Corte reitera que la realización de campañas episódicas de sensibilización y difusión en los medios de comunicación no constituyen un cumplimiento óptimo de la orden de implementar medidas que fomenten la cultura de la separación en la fuente y entrega del material aprovechable a los recicladores, si tales medidas no comprenden además adecuaciones logísticas en las rutas de recolección, disposición de recipientes separados y lugares donde los usuarios puedan depositar la basura reciclable sin que luego se confunda con el resto de los desechos, de modo tal que las pautas de comportamiento que se pretende fomentar en la ciudadanía a través de las campañas de sensibilización y educación sean realmente practicables.

\*En atención a este criterio, la Sala concluye que el nivel de cumplimiento de esta orden ha sido *bajo*, debido al carácter fragmentario y esporádico de las campañas de educación y sensibilización emprendidas, a la falta de información que permita evidenciar la sostenibilidad en el tiempo, la extensión de la cobertura y los resultados alcanzados con su implementación y, finalmente, debido a su no articulación con otras estrategias logísticas que permitan a los usuarios del servicio de aseo hacer efectiva la práctica de separación en fuente y entrega de la basura aprovechable a los recicladores. En consecuencia, la Corte reiterará la vigencia de esta orden e instará al DAGMA y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, a realizar esfuerzos institucionales continuados para dar cumplimiento cabal a lo dispuesto en el numeral 10 de la sentencia T-291 de 2009, para lo cual deberá vincular a las organizaciones de recicladores a participar de manera activa en las campañas de información y sensibilización a la ciudadanía sobre la importancia ambiental y social de implementar prácticas de separación en fuente de los desechos sólidos.

80. No obstante el bajo nivel de ejecución de la mayoría de las órdenes impartidas en la sentencia objeto de seguimiento, existen diferencias significativas entre el estado de cosas existente al momento en que se profirió aquella providencia y la situación actual. Para ese entonces no se había

adoptado ninguna medida destinada a atenuar los impactos negativos que produjo el cierre del relleno sanitario de Navarro sobre las personas que practicaban el reciclaje en ese lugar ni, menos aún, se había dado inicio a la construcción de una política pública destinada a reconocer e incluir esta población en la economía formal del aseo en la ciudad de Cali. Antes bien, el diseño del modelo de prestación del servicio de aseo diseñado en la Convocatoria Pública No. 002 de 2009, no ofrecía ninguna participación a los recicladores y, adicionalmente, la aplicación de la normatividad general en materia ambiental, de tránsito y de disposición de residuos sólidos estaba encaminada a prohibir y sancionar el ejercicio de la actividad que tradicionalmente habían desempeñado, lo que acentuaba la condición de marginación y vulnerabilidad de este grupo social.

Y aunque el estado de cosas actual en materia de inclusión y goce efectivo de derechos fundamentales los recicladores que operaban en el basurero de Navarro y de quienes en la actualidad realizan su labor en la ciudad de Cali sigue siendo precario y la cuantiosa inversión de recursos públicos destinados al cumplimiento de la sentencia no ha sido eficiente, como quedó evidenciado en esta providencia, también es cierto que se han constatado avances en algunos aspectos: así, la discriminación de la que ha sido objeto este sector de población ha pasado de ser un problema no visibilizado a convertirse en un tema presente en la agenda pública de la ciudad, gracias al proceso de organización de los propios recicladores, de las personas y asociaciones que los han acompañado y de las gestiones realizadas por la administración municipal y demás entidades accionadas para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia. Las medidas orientadas a garantizar derechos sociales fundamentales en materia de salud, educación, vivienda, alimentación, trabajo y recreación, si bien hoy son insuficientes, en el momento en que se profirió la sentencia T-291 de 2009 era inexistentes, y los tímidos avances alcanzados imponen un mandato de no regresividad en materia de protección de estos derechos. Además, se ha dispuesto la inaplicación de la normatividad legal y reglamentaria que confinaba a la ilegalidad la labor de los recicladores y tendía a excluirlos del lugar, ya marginal, que habían ocupado en la gestión social de los residuos, hasta tanto se logre definir e implementar con éxito su inserción como empresarios en la prestación formal del servicio de aseo. Se hizo un primer esfuerzo por construir una política pública de inclusión que, no obstante las deficiencias en su diseño e implementación efectiva y la necesidad de revisarla y ajustarla para que logre sus propósitos, define unas líneas de acción y unas medidas concretas que trazan unos estándares de inclusión, los cuales, aunque aún precarios, imponen una prohibición de regresividad. Por último, los diversos actores involucrados en esta discusión han constatado la necesidad de mantener abiertos espacios de participación de los recicladores en el proceso de revisión, implementación y seguimiento de la política pública de inclusión, esto es, el debate público en el que han de generarse las respuestas y las decisiones sobre la manera de afrontar el enorme desafío de construir alternativas de gestión de los residuos que no sólo sean ambientalmente responsables y económicamente eficientes sino también, y ante todo, socialmente equitativas.

81. En democracia, no corresponde al juez, ni siquiera al de tutela, relevar a los ciudadanos de afrontar este debate y definir estas respuestas, sea en los escenarios de representación o de participación directa. La tarea del juez de tutela es la de intervenir cuando, a partir de un caso concreto, queda en evidencia que los procedimientos a través de los cuales la sociedad define esas respuestas, excluyen la participación de personas cuyos derechos fundamentales van a ser afectados de manera directa por tales decisiones, o bien cuando el contenido de las mismas perpetúa o agrava una situación de discriminación de personas o grupos en situación de desventaja social, impidiendo de este modo el goce efectivo de sus derechos fundamentales. En tales casos, la labor del juez debe orientarse a tomar medidas que restablezcan las condiciones de legitimidad constitucional del debate público y garanticen la participación de los afectados e impartir órdenes conducentes a hacer efectivos los derechos que han sido vulnerados por las decisiones de política pública adoptadas en nombre de la mayoría; asimismo, instar a que tales decisiones sean revisadas y reconsideradas en los espacios de deliberación pública y por las autoridades a quienes compete adoptar y ejecutar dichas políticas.

La función del juez de tutela es, por tanto, recordar y hacer valer los límites constitucionales que trazan el margen de actuación legítimo de los poderes mayoritarios, indicando lo que estos no pueden decidir y aquello sobre lo cual no pueden dejar de intervenir, con fundamento en las prohibiciones y mandatos impuestos por esos baluartes contra mayoritarios que representan los derechos fundamentales. Le compete al juez constitucional delimitar el marco del juego democrático, en nombre de aquellos derechos, pero no determinar el contenido específico de las decisiones que habrán de adoptarse dentro del mismo.

82. En el presente caso, la intervención de la Corte Constitucional mediante la sentencia T-291 de 2009 tuvo lugar en un momento en el que la administración municipal de Cali implementaba medidas que implicaban un cambio en el modelo de gestión de los residuos sólidos, tales como el cierre del relleno sanitario de Navarro y el proceso de licitación para la prestación del servicio de aseo en la ciudad, en cuya adopción no se tuvo en cuenta a los recicladores y cuyo contenido los marginaba de una actividad que habían realizado por tradición, a partir de la cual derivaban su sustento y además cumplían la importante labor ambiental y social de abrir un canal para reutilizar materiales que otros arrojaban como desechos. Las medidas adoptadas en aquella sentencia estaban orientadas a: (i) garantizar la participación de los recicladores en el procedimiento de adopción de la política pública de gestión de residuos en la ciudad; (ii) garantizar la inclusión efectiva dentro del modelo de prestación del servicio de aseo resultante de aquél debate público, a través de acciones afirmativas a favor de este grupo social orientadas a superar sus condiciones de marginación y vulnerabilidad; (iii) asegurar el mínimo vital de los accionantes y demás recicladores que se vieron afectados por el cierre del basurero de Navarro, a través de un conjunto de prestaciones orientadas a garantizar derechos sociales fundamentales a la salud, educación, alimentación, vivienda, recreación y soluciones de empleo y negocio.

Como ha quedado expuesto, los niveles de cumplimiento de estos propósitos han sido precarios, por lo que se hace necesario que la Corte reafirme la vigencia de aquellas órdenes que apenas han sido ejecutadas de manera parcial y determine algunas condiciones que debe satisfacer la gestión de las autoridades concernidas en orden a garantizar el goce efectivo de los derechos que son objeto de amparo. Sin embargo, la Corte considera que en este punto del proceso, al constatar avances en materia de participación de los recicladores en las instancias de deliberación pública, algunas iniciativas dirigidas a incluirlos en la economía formal del aseo y garantizar derechos sociales básicos, debe permitir que, en lo sucesivo, sean las autoridades competentes, la población recicladora y la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación previstos para el efecto, las que de manera conjunta generen las respuestas y adopten las decisiones de política pública de gestión de aseo y determine las formas de inclusión de los recicladores.

83. De otro lado, en atención a lo prescrito en los artículos 37 y 52 del Decreto 2591 de 1991, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la competencia para hacer cumplir los fallos de tutela, incluso tratándose de sentencias de segunda instancia o de aquellas proferidas por la Corte Constitucional en sede de revisión, radica *prima facie* en cabeza de los jueces de primera instancia. No obstante, este Tribunal ha establecido que en ciertas circunstancias especiales, la Corte conserva la competencia preferente, de forma tal que se encuentra habilitada para intervenir en el cumplimiento de sus propias decisiones, “*ora porque el juez a quien le compete pronunciarse sobre el cumplimiento de la sentencia dictada por ella no adopta las medidas conducentes al mismo, ya porque el juez de primera instancia ha ejercido su competencia y la desobediencia persiste*”.<sup>81</sup> Asimismo, ha indicado que esta Corporación está autorizada para hacer cumplir sus sentencias cuando se den las siguientes condiciones: (i) se trate del incumplimiento de una sentencia proferida por la Corte Constitucional en la que conceda el amparo solicitado; (ii) su intervención resulte indispensable para la protección efectiva de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados o para salvaguardar la supremacía e integridad del ordenamiento constitucional;<sup>82</sup> (iii) cuando se ha constatado la existencia de un estado de cosas inconstitucional que afecta a un conjunto amplio de personas, para cuya superación se han emitido órdenes complejas que demandan un permanente seguimiento y la adopción de nuevas determinaciones<sup>83</sup>.

Aunque en el presente caso no se ha constatado el cumplimiento pleno de las órdenes impartidas en la sentencia T-291 de 2009, sí se ha verificado el restablecimiento de canales de participación de la población recicladora y avances mínimos en materia de inclusión y de protección de derechos, los cuales permiten concluir que la intervención de la Corte Constitucional no resulta indispensable sino que corresponde al juez de primera instancia reasumir su competencia para hacer cumplir las órdenes impartidas en dicha sentencia.

<sup>81</sup> Auto 136 A de 2002 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

<sup>82</sup> Auto 010 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil)

<sup>83</sup> Autos 050 y 185 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

84. Ahora bien, para determinar cuál de los jueces que conocieron de las veinticinco (25) acciones de tutela que, una vez acumuladas en sede de revisión, dieron origen a la sentencia T-291 de 2009, es el competente para verificar su cumplimiento, se dará aplicación al criterio empleado por la Corte en anteriores oportunidades según el cual, en el caso de procesos acumulados que dan lugar a sentencias con efectos *inter comunis*, la competencia radica en el juez de primera instancia dentro del proceso al cual se acumularon los demás expedientes de tutela que concluyeron con la emisión de la sentencia objeto de seguimiento.<sup>84</sup> En atención a este criterio, el competente para hacer cumplir esta sentencia es el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cali, en el cual se tramitó la acción de tutela del expediente T-2043683. Lo anterior no obsta para que, en el futuro, la Corte Constitucional pueda retomar de nuevo la competencia para verificar el cumplimiento de esta sentencia, en el evento de que se presenten retrocesos en relación con el actual estado de cosas, de modo tal que vuelva a ser indispensable su intervención.

En cualquier caso, tanto los accionantes como los demás recicladores que operaban en el basurero de Navarro y la demás población recicladora beneficiaria de los efectos *inter comunis* de la sentencia T-291 de 2009, tendrán abierta la posibilidad de acudir al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cali para solicitar el cumplimiento de aquella decisión y de esta providencia o, en su caso, presentar los incidentes de desacato en los eventos en que haya lugar. Asimismo, tienen la posibilidad de ejercitar las acciones judiciales correspondientes para recabar el amparo de sus derechos.

### III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional,

#### RESUELVE

**Primero.- ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Cali, a través del Departamento Administrativo de Planeación Municipal y de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social de Cali, a efectuar el proceso de verificación y actualización del censo de recicladores realizado en noviembre de dos mil nueve (2009). Para dar cabal cumplimiento a la orden impartida en el numeral 9° de la parte resolutive de la sentencia T-291 de 2009, el censo actualizado deberá identificar a la población recicladora que desarrollaba su labor en el clausurado basurero de Navarro, la que desempeña su labor en calle y en los vertederos de residuos que en la actualidad operan en la ciudad. Los resultados de la sistematización y análisis del censo deberán ser dados a conocer a la población de recicladores de la ciudad, a través de las organizaciones que en la actualidad los agrupan y del Comité de Inclusión cuya creación se dispuso en el numeral 8° de dicha sentencia.

<sup>84</sup> Esta regla de decisión ha sido empleada, entre otros, en los Autos 30A de 2009 (MP. Jaime Araujo Rentería), 031, 032 y 099 de 2011 (MP. Juan Carlos Henao Pérez), en todos los cuales se resolvieron solicitudes de cumplimiento o incidentes de desacato en relación con sentencias de tutela proferidas por la Corte Constitucional, en las que se dispuso la acumulación de expedientes y se confirió a la decisión efectos *inter comunis*.

**Segundo.- ORDENAR** a la Alcaldía de Cali que continúe desarrollando acciones que den cumplimiento progresivo a lo dispuesto en los numerales 2°, 5° y 6° de la sentencia T-291 de 2009, hasta tanto se logre garantizar de manera efectiva la inclusión de los accionantes y, en general, de la población recicladora que operaba en el basurero de Navarro dentro de las soluciones definitivas de empleo y de negocio que habrán de incorporarse en el modelo de aseo y gestión de residuos que se implemente en la ciudad de Cali. En cualquier caso, atendiendo a la prohibición de regresividad que rige en materia de derechos sociales fundamentales, las medidas adoptadas no podrán suponer un retroceso en relación con los actuales niveles de garantía de los derechos a la educación, salud, vivienda, alimentación, recreación y trabajo con los que cuenta este grupo de población.

**Tercero.- ADVERTIR** a la Alcaldía de Santiago de Cali, a la empresa EMSIRVA ESP en liquidación o a quien haga sus veces, que en futuras convocatorias públicas para la prestación del servicio de aseo en las que se prevea la inclusión en calidad de socios o accionistas de las organizaciones de recicladores dentro de los proponentes interesados en participar en el proceso licitatorio deberá estar acompañada de condiciones precisas en las cuales: (i) se defina con precisión la manera en que se concretará el aporte de las asociaciones de recicladores al desarrollo del objeto del contrato y las vías para lograr la valoración y aplicación del conocimiento adquirido por sus miembros en el desarrollo de su oficio, de modo tal que se haga efectiva la participación de estos como empresarios y no su mera inclusión nominal como accionistas; (ii) se establezca de qué manera las utilidades percibidas por las organizaciones de recicladores revertirán en beneficio de la población recicladora de base, a fin de evitar que aquellas sirvan sólo al provecho de una pequeña élite; (iii) se elabore con la participación y teniendo en cuenta los procesos organizativos de la población recicladora, a fin de evitar imponer formas asociativas artificiales que no responden a las necesidades y a las dinámicas de este grupo social; (iv) se evalúe la posibilidad de implementar para tal propósito la figura de las “organizaciones autorizadas” para la prestación de servicios públicos domiciliarios, prevista en el artículo 15 numeral 4° de la Ley 142 de 1994.<sup>85</sup>

**Cuarto.- ORDENAR** a la Alcaldía de Santiago de Cali y al DAGMA que adopten las medidas conducentes a concluir la ejecución de los proyectos No. 42479 denominado “*Construcción y Operación de Dos Centros de Acopio*” y No. 42477 “*Construcción Operación Planta Residuos Sólidos Inorgánicos*” y para hacer efectivas las obligaciones surgidas de los Convenios 039 y 040 de 2009, suscritos entre el Municipio de Cali – DAGMA y la Sociedad de Mejoras Públicas de Cali. Tales obras deberán estar finalizadas y puestas en funcionamiento en un término de un (1) año, contado a partir de la notificación de esta providencia.

**Quinto.- ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Cali y al representante legal de EMSIRVA ESP en liquidación o de la empresa que lo sustituya, que

<sup>85</sup> “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

reactive el Comité de Inclusión creado mediante Decreto 280 del nueve (9) de julio de dos mil nueve (2009) (modificado por el Decreto 531 de 2009), como un espacio de participación y concertación para avanzar en el diseño e implementación del plan de inclusión de los recicladores de Cali a la economía formal del aseo. En este espacio deberán tener asiento las organizaciones inicialmente contempladas en el numeral 8° de la sentencia T-291 de 2009, así como otras organizaciones de recicladores y carretilleros que en la actualidad agrupen a esta población y demás entidades que se hayan vinculado al proceso de seguimiento e implementación de esta sentencia y de la política pública de inclusión, y cuya participación sea aprobada por los actuales integrantes del Comité. Con el fin de garantizar la continuidad de este espacio, deberá establecerse y aprobarse un reglamento en el que se definan, entre otros aspectos, la periodicidad de las sesiones ordinarias; mecanismos efectivos de convocatoria para todas las organizaciones participantes; mecanismos de publicidad que permitan a los recicladores de base, a las entidades interesadas y a la ciudadanía en general enterarse de lo acordado en las sesiones, para lo cual deberá definirse una entidad responsable de la secretaría técnica del Comité.

**Sexto.- ORDENAR** a la Alcaldía de Cali, a EMSIRVA ESP en liquidación o a la empresa que desarrolle sus funciones en el futuro y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que, dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, adelanten la revisión de la política pública de inclusión de los recicladores informales a la economía formal del aseo en la ciudad de Cali, que fuera adoptada mediante Decreto No. 4110200133 del diecinueve (19) de marzo de dos mil diez (2010).

Esta revisión, que habrá de efectuarse de manera concertada con las organizaciones de recicladores y demás entidades que participan del Comité de Inclusión, deberá incluir, por lo menos, los siguientes aspectos: (i) la definición de la entidad que asumirá las funciones de EMSIRVA ESP y de GIRASOL S.A. EICE tras su liquidación definitiva, en particular en lo relacionado con la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Cali. (ii) La continuidad o no de la iniciativa empresarial denominada "Ruta SAS - ESP" y, en su caso, de la entidad encargada de asumir la participación que dentro de ella correspondía a la empresa GIRASOL S.A. EICE. (iii) La definición del esquema a través del cual la población recicladora y de carretilleros va a ser integradas al modelo de prestación del servicio, el cual deberá tener en cuenta las formas asociativas que consulten el proceso organizativo y las dinámicas propias de este grupo social; la integración de la población de carretilleros y la progresiva sustitución de los vehículos de tracción animal por otras alternativas para el transporte del material reciclable; las formas de remuneración del trabajo de los recicladores y carretilleros y su vinculación al sistema de seguridad social. Asimismo, dentro de las opciones a considerar deberá tenerse en cuenta la figura de las "organizaciones autorizadas" para la prestación de servicios públicos domiciliarios, prevista en el artículo 15 numeral 4° de la Ley 142 de 1994.<sup>86</sup> (iv) Un plan de acción,

<sup>86</sup> "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones."

acompañado de cronograma y disponibilidad presupuestal, que contemplé la ejecución de las obras de infraestructura (centros de acopio, plantas de separación, parque tecnológico y ambiental), dotación de equipos y demás actividades necesarias para acompañar la implementación del programa de rutas selectivas actualmente en ejecución y de las demás líneas de acción definidas en la política pública.

**Séptimo.- ORDENAR** a la Alcaldía de Cali que, en cumplimiento de lo dispuesto el numeral 7° de la sentencia T-291 de 2009: (i) verifique que las autoridades ambientales, de tránsito y de policía que ejercen sus competencias en la ciudad de Cali den efectivo cumplimiento a lo establecido en la sentencia C-355 de 2003 y en el Decreto municipal 0499 del 4 de septiembre de 2009, en lo relacionado con la inaplicación del artículo 98 de la Ley 769 de 2002 hasta tanto se pongan en marcha las alternativas de sustitución de los vehículos de tracción animal en el municipio de Cali; (ii) informe al Sindicato de Carretilleros de Santiago de Cali sobre las razones que sustentan los procedimientos de decomiso de equinos que se han llevado a cabo en el municipio, a qué lugar son llevados los equinos inmovilizados y cuáles son las condiciones para la devolución a sus propietarios.

**Octavo.- ORDENAR** a la Alcaldía de Santiago de Cali, a EMSIRVA ESP en liquidación o la empresa que haga sus veces, al DAGMA y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, que realicen esfuerzos institucionales continuados para dar cumplimiento cabal a lo dispuesto en el numeral 10 de la sentencia T-291 de 2009, con el propósito de promover entre los usuarios del servicio de aseo prácticas de separación en la fuente de los residuos aprovechables y su entrega a los recicladores. Dentro de las medidas orientadas al cumplimiento de esta orden, la Alcaldía de Santiago de Cali deberá examinar la viabilidad de hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad, dentro de los parámetros establecidos en el numeral 58 de esta providencia, para expedir normas y adoptar otras medidas destinadas a promover que los usuarios de los servicios de aseo cedan a los recicladores organizados la propiedad de su basura reciclable, hasta tanto se inicie la operación de las rutas selectivas en la ciudad. Asimismo, deberá vincular a las organizaciones de recicladores a participar de manera activa en las campañas de información y sensibilización a la ciudadanía sobre la importancia ambiental y social de implementar prácticas de separación en fuente de los desechos sólidos.

**Noveno.- REMITIR** al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cali los informes de seguimiento que fueron allegados a la Corte Constitucional, junto con la presente providencia, para que verifique el cumplimiento de la sentencia T-291 de 2009.

**Décimo.-** Por intermedio de los juzgados de primera instancia, **COMUNICAR** esta providencia a los veinticinco (25) accionantes y a las entidades demandadas, como también a las entidades que han efectuado seguimiento y acompañado el proceso de implementación de esta sentencia: la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca, la organización CIVISOL,

la Personería de Santiago de Cali, la Procuraduría Regional del Valle del Cauca, la Contraloría de Santiago de Cali y DANSOCIAL a quienes además solicitará que, dentro del ámbito de sus competencias, continúen efectuando el seguimiento de las acciones adelantadas para dar cumplimiento a la sentencia T-291 de 2009.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

  
**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**  
Magistrada

  
**MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO**  
Magistrado

  
**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**  
Magistrado

  
**MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ**  
Secretaría

*AUTO 127114*