

# Marco Normativo & **Políticas de Inclusión** para la Población Recicladora





Primera Edición: 2024  
Primera impresión en Colombia: 2024  
2024, ENDA Colombia  
<http://www.endacol.com/>

Elaborado por: Adriana Colombia Quiceno Abaunza y  
Julieth Camila Romero Calderón  
Diseño y diagramación: Daniela P. Campos

Esta publicación y su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores. Este es un documento de carácter educativo y esta prohibida su venta. Se permite la reproducción parcial o total de la misma siempre y cuando se cite a sus autores y se respeten los contenidos. Para reproducciones de la totalidad de la publicación deben citar la totalidad de autores y financiadores, así como respetar la diagramación original. El conocimiento es un derecho humano.

Impreso en Colombia - Printed in Colombia  
ISBN: 978-958-9280-14-0  
Impreso por Stilo Impresores S.A.S.

# Contenido

<b>A.</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>B.</b>	<b>UNIDAD 1: Generalidades del reciclaje y la población recicladora en la ciudad de Bogotá.....</b>	<b>12</b>
	• Recicladores y Recicladoras de oficio en Bogotá, ¿quiénes son?.....	13
	• ¿Qué son las organizaciones de recicladores/as en Bogotá?.....	18
<b>C.</b>	<b>UNIDAD 2: Una introducción al concepto de cadena de valor del reciclaje y sus generalidades.....</b>	<b>23</b>
	• ¿A que nos referimos cuando hablamos de Cadena de valor del reciclaje?.....	24
	• Actores de la cadena de valor, ¿quiénes son?.....	27
	• Esquema con actores de la cadena.....	31
<b>D.</b>	<b>UNIDAD 3: Entre la normatividad y las políticas de residuos e inclusión de la población recicladora.....</b>	<b>32</b>
	• Movilización y participación política de la población recicladora.....	33
	• ¿Entonces...porque es importante hablar del marco normativo y las políticas de inclusión para la población recicladora?.....	36
	• ¿Cuál es el marco normativo y las políticas más relevantes en materia de inclusión para la población recicladora?.....	38
	• Línea del tiempo del marco normativo de las políticas de inclusión para la población recicladora.....	41
<b>E.</b>	<b>UNIDAD 4: Formalización y Regularización de la actividad de aprovechamiento.....</b>	<b>45</b>

• ¿Sabes que es la formalización de la actividad de aprovechamiento?.....	47
• ¿Sabes qué es el proceso de regularización y cuáles son las fases que integran este proceso?.....	50
<b>F. UNIDAD 5: Un acercamiento a la formulación de una política pública de inclusión población recicladora.....</b>	<b>67</b>
• ¿Cómo poner en marcha una política pública de reciclaje inclusivo?.....	68
<b>G. Conclusiones.....</b>	<b>83</b>
<b>H. Anexos.....</b>	
<b>I. Bibliografía.....</b>	<b>85</b>

# SIGLAS

**SSPD:** Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

**UAESP:** Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

**CRA:** Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

**PGIRS:** Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

# Glosario

**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** Es un acto jurídico, que contiene y manifiesta una serie de normas dictadas por las autoridades administrativas para la toma de decisiones. A través de estos actos administrativos, se pueden implementar políticas públicas.

**APROVECHAMIENTO:** Es la actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección de residuos ordinarios aprovechables, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento, así como su clasificación, y pesaje por parte de la persona prestadora. (Decreto 1381 de 2024)

**CADENA DE VALOR DEL RECICLAJE:** La cadena de valor del reciclaje se refiere al conjunto de actividades y procesos involucrados en la

recolección, clasificación, transformación y comercialización de materiales reciclables. Esta cadena comprende todas las etapas desde la recolección inicial de residuos hasta la reintegración de los materiales reciclados en nuevos productos o materias primas, donde constantemente están interrelacionados una serie de actores que posibilitan el desarrollo de tales actividades y procesos.

**FORMALIZACIÓN:** Proceso mediante el cual una actividad o servicio adquiere un carácter legal, donde debe dar cumplimiento a una serie de normativas establecidas.

**GASES EFECTO INVERNADERO:** Son aquellos gases acomodados en el ambiente terrestre que absorben la radiación infrarroja del sol y que, con ello, retienen y aumentan la temperatura en la atmósfera. Existe una producción natural de estos gases gracias a los procesos biológicos como la respiración de los seres vivos

o la fotosíntesis de las plantas; sin embargo, debido a actividades propias de las civilizaciones humanas industrializadas –como la quema de combustibles fósiles, la deforestación y la sobre explotación de los recursos naturales–, la producción de estos gases se ha disparado a niveles insostenibles.

**MARCO NORMATIVO:** Es un conjunto de leyes, lineamientos y políticas que regulan una actividad, un sector o un ámbito específico.

**ORGANIZACIONES DE RECICLADORES:** Son aquellas organizaciones constituidas en su totalidad por recicladores de oficio, que se registren ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y cuyo objeto social incluye la actividad de aprovechamiento. (Decreto 1381 de 2024)

**PLAN DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS - PGIRS:** Es el instrumento de pla-

neación municipal o regional que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos definidos por uno o más entes territoriales para el manejo de los residuos sólidos, fundamentado en la política de gestión integral de los mismos. (Decreto 1077 de 2015 expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio).

**POLÍTICA PÚBLICA:** Medidas de acción estatales que integran normativas, programas y recursos para abordar de manera efectiva los desafíos y las necesidades de una comunidad o población.

**RECICLADOR DE OFICIO:** Persona natural que goza de especial protección constitucional, que realiza de manera habitual las actividades de recuperación, recolección, transporte y clasificación de los residuos sólidos ordinarios aprovechables para su posterior reincorporación al ciclo económico productivo, y que deriva el sus-

tento propio y familiar de esta actividad. (Decreto 1381 de 2024).

**REGULARIZACIÓN EN LA ACTIVIDAD DE APROVECHAMIENTO:** Es el proceso mediante el cual la organización de recicladores de oficio avanza de manera gradual hacia el cumplimiento de los estándares establecidos para la prestación de la actividad de aprovechamiento, en el contexto del servicio público de aseo (Decreto 1381 de 2024).

**SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL:** Hace referencia a la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Por lo cual, implica un equilibrio entre el desarrollo económico y social, además del cuidado y la protección de la naturaleza. Solo de esta forma es posible gestionar eficientemente los recursos naturales de los que disponemos, preservándolos para las genera-

ciones venideras.

**SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN DEL ESTADO:** “Una o varias personas que, por diferentes motivos, se encuentran en condiciones desfavorables o en situación de debilidad manifiesta frente al resto de la población y, en consecuencia, sus derechos fundamentales se ven constantemente amenazados, razón por que el Estado, a través de sus acciones, debe darles un trato especial para proteger sus derechos fundamentales.” Defensoría del Pueblo de Colombia.

**TRATADOS INTERNACIONALES DEL DDHH:** Son acuerdos celebrados por escrito entre Estados, o entre Estados y otros sujetos de derecho internacional, como las organizaciones internacionales regido por el Derecho Internacional.



# Introducción

El presente documento se desarrolla como parte del proyecto REGAIN de ENDA Colombia, el cual incluye dentro de sus prioridades, la pertinencia de la formación y el fortalecimiento de las organizaciones de recicladores/as como un aspecto fundamental para el crecimiento de las mismas, es así que a partir del acompañamiento que se ha llevado a cabo con este proyecto, en el cual se ha trabajado con cinco organizaciones de recicladores/as de Bogotá, Colombia, ubicadas en la localidad de Suba, se ha construido un documento llamado “Diagnóstico sobre la población recicladora en la localidad de Suba” el cual nos brinda elementos para centrar la importancia de pensarse estrategias metodológicas y pedagógicas para la apropiación de conocimiento como un proceso necesario para proporcionar herramientas en el fortale-

cimiento de su capacidad organizativa.

En esa medida, es fundamental reconocer que las organizaciones de recicladores/as se han distinguido por su construcción organizacional fundamentada en lógicas sociales y comunitarias. En este contexto, la acción colectiva y la formación se convierten en herramientas esenciales para exigir derechos y garantizar la dignificación de su labor. Gracias a estos esfuerzos, se han logrado avances significativos





en la formulación de políticas y normativas que promueven y regulan la actividad de aprovechamiento, contribuyendo a una gestión más eficiente y sostenible de los residuos como en la dignificación de la labor de los recicladores/as de oficio.

Por ello, fortalecer los conocimientos relacionados con la labor se vuelve una necesidad imprescindible, ya que permite un análisis del contexto histórico de la población recicladora, visibilizando el recorrido de su lucha y resaltando la importancia de comprender los logros alcanzados hasta el presente.

Por consiguiente, se propone esta cartilla como una herramienta formativa dirigida a los recicladores/as de oficio, con dos objetivos principales. El primero es abordar de manera pedagógica el marco normativo y las políticas de inclusión relacionadas con la actividad de aprovechamiento y la inclusión de la población

recicladora, esto se presenta como un proceso esencial para reconocer y analizar dichas normativas y políticas en el contexto de sus luchas, los cuales han contribuido a posicionar la dimensión social del reciclaje dentro de las organizaciones.

El segundo objetivo es desglosar y sintetizar los términos y elementos normativos que establece el Decreto 1381 de 2024 (anteriormente Decreto 596 de 2016), esto con el fin de comprender en profundidad lo que implica el proceso de regularización. Esto permitirá evaluar la asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de esta política, identificando las oportunidades o limitaciones que enfrentan las organizaciones de recicladores para convertirse en empresas prestadoras de un servicio público.

En esta medida, la cartilla se ha estructurado en cinco unidades, cada una presenta una fun-



damentación teórica de los temas abordados acompañada de una serie de metodologías y ejercicios. Estos están diseñados para que los recicladores y recicladoras amplíen sus conocimientos sobre el marco normativo que respalda su labor, familiarizándose con los conceptos y categorías clave que se destacan. De este modo, podrán ejercer, defender y participar activamente en la formulación de estas normativas desde una perspectiva propia y situada.



**Y juntos te guiaremos para que  
puedas conocer el marco normativo  
y las políticas de inclusión para la  
población recicladora  
¡EXPLOREMOS!**

## UNIDAD 1

# Generalidades del reciclaje y la población recicladora en la ciudad de Bogotá.





## ¿CONOCES A LOS Y LAS RECICLADORAS DE OFICIO?

### ¡AQUÍ TE CONTAMOS QUIENES SÓN!



Los recicladores aportan no solo el saber en el manejo de los residuos, sino también la solidaridad, el tesón, la creatividad y la afirmación de su derecho a una vida digna. (Fundación Social-María Eugenia Álvarez y Guillermo Torres.)

En el complejo entramado de la gestión de los residuos sólidos, los recicladores/as emergen como actores fundamentales en el manejo de los residuos aprovechables, desempeñando un rol crucial y fundamental en la cadena de valor del reciclaje y la sostenibilidad ambiental. Los recicladores/as de oficio, en su mayoría, provenientes de sectores marginados de la sociedad, dedican su vida a la recuperación, recolección, clasificación, transporte y comercialización de

teriales reciclables. Su labor no solo contribuye de manera contundente en la reducción de la contaminación, sino que también desempeñan un papel crucial en la mitigación del cambio climático al evitar la emisión de gases de efecto invernadero.

Al reincorporar materiales reciclados en la cadena productiva, los recicladores/as reducen significativamente la demanda de extracción de materias primas, disminuyendo así la deforestación y la degradación de ecosistemas, esto contribuye directamente a la conservación de la biodiversidad y al mantenimiento del equilibrio climático global, promoviendo un modelo de desarrollo más sostenible.



En este contexto, esta población ha sido invisibilizada en cuanto a su aporte ambiental y económico, lo que ha provocado que enfrenten situaciones de estigmatización y violación de sus derechos, en particular, las mujeres recicladoras han sido doblemente invisibilizadas, tanto por su labor dentro del sector como por los roles de género que perpetúan su marginación y vulneración de derechos; a menudo, su contribución es subestimada, ya que no solo enfrentan las dificultades propias de la actividad, sino también barreras adicionales derivadas de

la división sexual del trabajo, estas barreras incluyen la sobrecarga de tareas domésticas no remuneradas y la falta de reconocimiento en espacios de toma de decisiones, entre otros.

Por ello, ha sido crucial reconocer el papel de las organizaciones de recicladores/as en la construcción de su identidad colectiva, del tejido social y de la reivindicación de sus derechos, donde no solo se fortalecen las prácticas políticas emergentes, sino que también promueven una comprensión colectiva de lo que significa ser 'Reciclador/a de Oficio'. Este proceso de fortalecimiento colectivo también visibiliza la necesidad de promover la equidad de género dentro del gremio, reconociendo que las mujeres recicladoras desempeñan un rol clave, al mismo tiempo que enfrentan la doble carga de las labores del hogar y el trabajo en el reciclaje.

Así pues, desde el plano normativo, el Decreto 1381 de 2024 se refiere al "Reciclador de Oficio",





como la “persona natural que goza de especial protección constitucional, que realiza de manera habitual las actividades de recuperación, recolección, transporte y clasificación de los residuos sólidos ordinarios aprovechables para su posterior reincorporación al ciclo económico productivo, y que deriva el sustento propio y familiar de esta actividad. (Decreto 1381 de 2024).



Además, existe una “multiplicidad de formas en que los y las recicladoras realizan su labor, lo que implica también una gran heterogeneidad según el grado de organización, la permanencia y la experiencia en la labor, los tipos de vehículos con que cuentan para transportar el material, entre otros”. (Sylvestre, et al, 2004, Pag, 21)...

Es así como a partir de ello, el reciclaje puede clasificarse de la siguiente manera:

**Como oficio permanente:** quienes lo ejercen perciben del reciclaje la mayor parte de sus ingresos, por varias razones, por la continuidad y dedicación a la recolección, por ganar cierto nivel de especialización en las actividades que componen la jornada de trabajo, como la selección y la comercialización del material.



**Como oficio temporal:** lo ejercen aquellas personas que acuden al reciclaje como una alternativa de trabajo temporal, pero que a la vez le asignan a él una proyección de trabajo permanente.



**Como rebusque:** el rebusque, en general, consiste en la supervivencia mediante la permanente búsqueda de actividades o labores que no exigen especialización alguna. Se caracteriza por la inestabilidad laboral, la ausencia de especialización y la percepción de ingresos de diversas fuentes<sup>1</sup>.



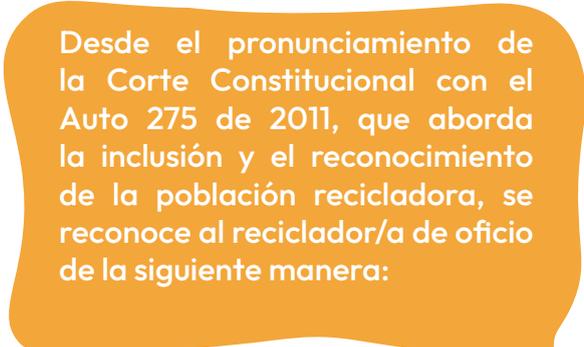


Es así, como los recicladores/as de oficio han dedicado la mayor parte de su vida a la labor del reciclaje, no solo como una actividad ambiental, sino también social y económica y esto se expresa a través de las nuevas posibilidades de organización que se han construido en el marco de la inclusión de la población recicladora al sistema de aseo de Bogotá, lo cual ha generado permanencia en la actividad del reciclaje. Por esta misma razón, los recicladores/as de oficio, o también conocidos como recuperadores ambientales deberían ser reconocidos por su papel fundamental en la gestión sostenible de los residuos aprovechables.

Teniendo en cuenta dichas razones es que se hace necesaria la implementación de políticas públicas inclusivas y estratégicas que promuevan la formalización, organización y fortalecimiento de estas organizaciones garantizando sus derechos laborales y sociales en el marco de

una vida digna. A pesar de las adversidades y desafíos que enfrentan, su compromiso y dedicación es invaluable en la contribución al cuidado del ambiente.

## Algunos datos clave...



Desde el pronunciamiento de la Corte Constitucional con el Auto 275 de 2011, que aborda la inclusión y el reconocimiento de la población recicladora, se reconoce al reciclador/a de oficio de la siguiente manera:



1. Reconoce al reciclador/a de oficio como sujeto de especial protección del Estado dadas sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad.
2. Reconoce la participación de los recicladores/as de oficio en el servicio de aseo en los componentes de aprovechamiento como medio para superar su vulnerabilidad, y exige su remuneración.
3. Reconoce e incentiva el potencial empresarial de los recicladores de oficio, su aporte ambiental y económico, y su derecho a crecer en la cadena de valor.

## ¿QUÉ SON LAS ORGANIZACIONES DE RECICLADORES DE BOGOTÁ?

Tras años de lucha y organización, los recicladores/as de oficio han avanzado significativamente en el reconocimiento y reivindicación de sus derechos a través de la construcción de acciones colectivas. Una de las principales estrategias ha sido la consolidación de organizaciones de base, que les permite visibilizar sus demandas y destacar su importante contribución económica y ambiental.

En este contexto, la lucha por la inclusión en el sistema de aseo de Bogotá se convierte en un objetivo clave, buscando fortalecer tanto la estructura interna de las organizaciones como su capacidad de incidencia política.

Las organizaciones de recicladores/as son aso-



ciaciones, cooperativas, colectivos, pre-cooperativas, entre otros, constituidos principalmente por recicladores/as de oficio y que tienen como interés común gestionar de manera conjunta y estructurada la recuperación, recolección, clasificación, transporte y comercialización de residuos sólidos aprovechables, estas organizaciones tienen como uno de sus propósitos principales mejorar las condiciones de trabajo y de vida de sus miembros, como contribuir en la formalización, dignificación y reconocimiento de la actividad.



Siguiendo lo anterior, según el Decreto 1381 de 2024 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, define la Organizaciones de recicladores de oficio prestadoras de la actividad de aprovechamiento como aquellas organizaciones constituidas en su totalidad por recicladores de oficio, que se registren ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y cuyo objeto social incluye la actividad de aprovechamiento.



La Resolución 061 de 2013 también define las organizaciones de recicladores habilitadas como entidades sin ánimo de lucro<sup>2</sup>,

<sup>2</sup> Entidad Sin Ánimo de Lucro (ESAL) es una organización cuyo propósito principal no es generar ganancias económicas para sus miembros o fundadores, sino más bien alcanzar objetivos sociales, educativos, culturales, beneficio comunitario, entre otros. Las ESAL pueden incluir fundaciones, asociaciones, corporaciones, ONG, cooperativas, entre otras



y plantea la importancia de que las organizaciones cuenten con un alto grado de empoderamiento y representatividad en los procesos operativos, administrativos y de toma de decisiones por parte de sus asociados, requiriendo de este modo, un reconocimiento por parte de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP mediante un acto administrativo.

Es así como también nace la necesidad de incluir a las organizaciones de recicladores/as en la formulación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) como resultado de los procesos de lucha y organización de la población, que desde un enfoque de derechos ha posibilitado el reconocimiento y visibilización de los procesos organizativos y la necesidad de fortalecerlos en el marco de lo establecido por la Corte Constitucional, en lo que respecta a normas, decretos y resoluciones.

En conclusión, las organizaciones de recicladores/as de Bogotá representan una parte fundamental del tejido social y ambiental de la ciudad, desempeñando un papel crucial en la gestión sostenible de los residuos sólidos aprovechables y en la dignificación de la labor de los recicladores/as de oficio. A pesar de los avances logrados en términos de reconocimiento y formalización, aún enfrentan numerosos desafíos y obstáculos que limitan su capacidad para operar de manera eficiente, pero ello sin desconocer su constante aporte social, económico y ambiental.



## UNIDAD 1

### Objetivo de la actividad:

Fomentar la reflexión y el autoconocimiento en los recicladores/as de oficio sobre su trayectoria en el reciclaje, promoviendo la valoración de sus experiencias a través de la creación de una historieta visual. Esta actividad busca también fortalecer el sentido de identidad y pertenencia en el trabajo del reciclaje, destacando sus motivaciones, desafíos y logros a lo largo del tiempo.

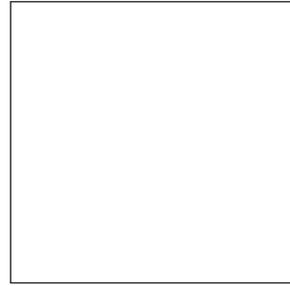
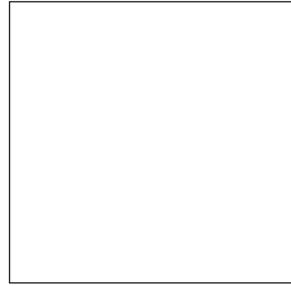
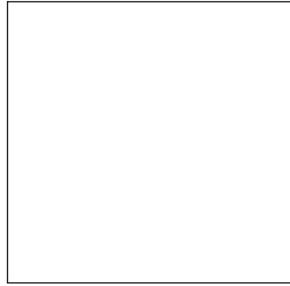
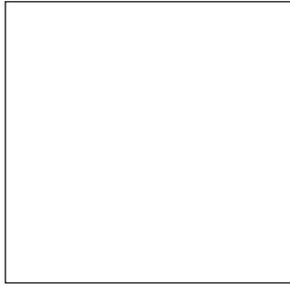
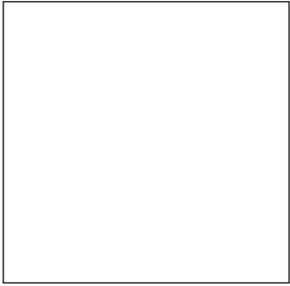
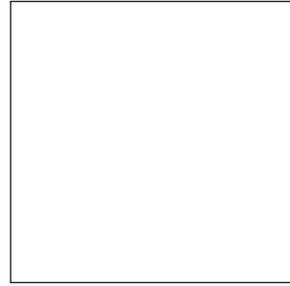
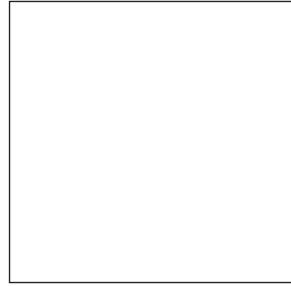
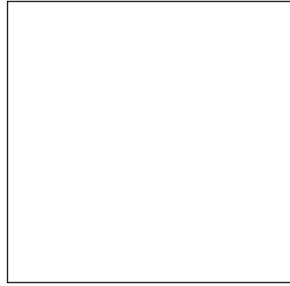
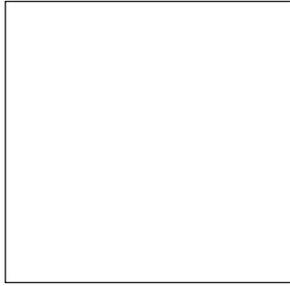
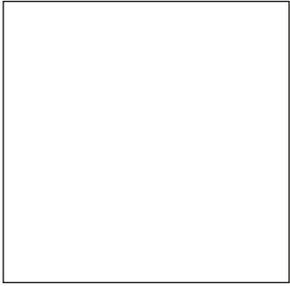
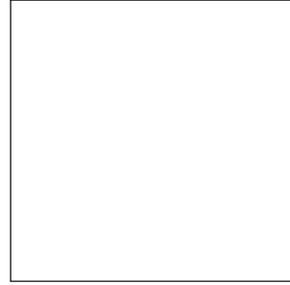
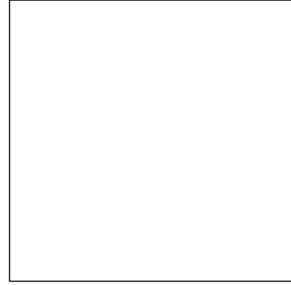
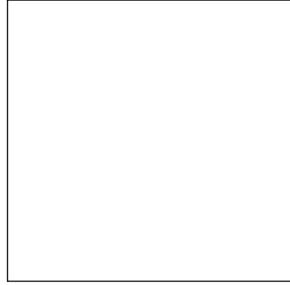
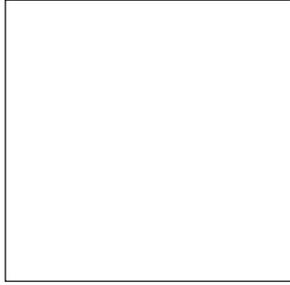
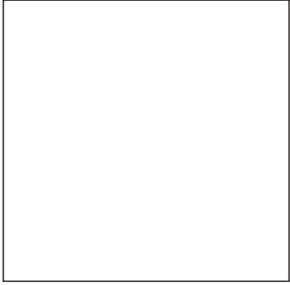
### Descripción:

La actividad se enfocará en identificar quiénes son los recicladores/as de oficio, reconociendo las diversas formas en que llevan a cabo su labor, desde el “oficio permanente” hasta el “rebusque”, y cómo estas prácticas influyen en la sostenibilidad ambiental y la cadena de valor del reciclaje. Se utilizarán fragmentos de la cartilla que definen al reciclador/a de oficio y des-

criben su función dentro del sistema de aseo, así como su lucha por el reconocimiento y la inclusión en políticas públicas.

### Actividad:

Creará una historieta donde representes visualmente el recorrido que has tenido como reciclador/a de oficio. Para esto, utiliza los papeles adhesivos en blanco, allí podrás dibujar tu historia destacando cómo fue tu inicio en el reciclaje, las motivaciones que te llevaron a involucrarte en esta labor, así como los desafíos y logros que has experimentado a lo largo del tiempo. Al finalizar, ubica estos papeles adhesivos según su orden, tamaño y forma en la siguiente cuadrícula:



## UNIDAD 2

**Una introducción al concepto de cadena de valor del reciclaje y sus generalidades.**



## ¿SABES QUE ES LA CADENA DE VALOR DEL RECICLAJE?

### ¡AQUÍ TE CONTAMOS!

La cadena de valor del reciclaje se refiere al conjunto de actividades, procesos y actores que se requieren para hacer posible el aprovechamiento de residuos en el marco de la prestación del servicio público de aseo. Esta cadena comprende todas las etapas, desde la recolección inicial de residuos hasta la reintegración de los materiales reciclados en nuevos productos o materias primas, las cuales constantemente están interrelacionados a través de una serie de actores.

En un sentido amplio cuando hablamos de cadena de valor, nos referimos a una serie de actividades que añaden valor a un producto final, dicho valor en el caso del reciclaje, es evitar que materiales aprovechables sean desechados en el relleno sanitario de Doña Juana y consigo,

contribuir a reducir la contaminación al reincorporarlos a la vida útil, lo cual, solo es posible en tanto se desarrollen las actividades que configuran todo un proceso que implica que los diferentes actores asuman la responsabilidad, roles y funciones que se establecen en cada uno de los eslabones. Por lo anterior:

Es fundamental conocer los diferentes eslabones que forman parte del proceso de aprovechamiento y reconocer la participación que se tiene en cada uno, así como los alcances, funciones y objetivos de estos. Esto permitirá comprender con mayor precisión el tema de la formalización, el pago por el servicio de aprovechamiento, y las responsabilidades y derechos que se asumen como parte de esta cadena. Por ello, aclararemos cada uno de los factores que integran esta cadena de valor.



## Empecemos...

Para iniciar, lo haremos reconociendo y destacando el papel fundamental de los/as recicladores/as de base dentro del aprovechamiento de los residuos sólidos. En Bogotá de acuerdo al último informe brindado por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) diariamente se producen 7.500 toneladas de residuos lo que corresponde más o menos al peso de 187 Transmilenios de tres vagones llenos en hora pico. De dichas toneladas son recuperadas por las organizaciones de reciclaje alrededor de 1.200 toneladas que, continuando con el ejemplo, equivaldrían a 30 Transmilenios. Lo anterior, lo que nos quiere decir es que con el trabajo que desarrollan día a día los/as recicladores/as se evita que 30 Transmilenios llenos de residuos lleguen y se dispongan en relleno sanitaria de Doña Juana.

Es en este escenario donde surge la relación entre los recicladores/as con la cadena de valor del reciclaje, ya que son ellos y ellas quienes se encargan de reintroducir en dicha cadena todos aquellos residuos que luego son sometidos al proceso de aprovechamiento, esto lo logran a través de actividades clave como la recuperación, recolección, transporte, clasificación y comercialización de los materiales aprovechables.

Dichas actividades en la actualidad son reconocidas como complemento de la prestación del servicio público de aseo. No obstante, no siempre fue así, antiguamente en la prestación de este servicio se encontraban de manera inicial y exclusiva los consorcios de aseo, encargados de la recolección de los residuos y la disposición de estos en el relleno sanitario. Para el desarrollo de esta actividad, la ciudadanía o los usuarios en términos del servicio, les hacían el pago o remuneración económica de manera mensual a los consorcios de aseo para la prestación



del servicio y fue esta desigualdad la que llevo a que organizaciones dedicadas al reciclaje se movilaran y llevaran a cabo acciones colectivas exigiendo al Estado que, al igual que a los consorcios de aseo, se les reconociera como prestadores del servicio público de aseo bajo el entendido de que era su labor la que posibilitaba el aprovechamiento de residuos a través de su reintroducción en la cadena de valor lo cual implicó una diferenciación entre los residuos separándolos entre residuos aprovechables y no aprovechables.

Dicha demanda fue alcanzada y hoy es materializada a través de la tarifa de aprovechamiento a la que recicladores/as de base en la actualidad tienen acceso siempre y cuando las organizaciones de reciclaje a las que pertenecen se hayan adscrito al proceso de formalización.

Todo lo anterior sucede en el marco del plan

de gestión integral de los residuos sólidos que actúa como el mecanismo encargado de darle control, aprovechamiento y disposición final a todos los residuos sólidos. Para comprender lo anterior, haremos dos aclaraciones conceptuales necesarias:

- **¿Qué es la disposición final?:** Es el proceso en el que se le da un lugar definitivo a los residuos sólidos mayormente los no aprovechables.
- **¿Qué es el Aprovechamiento?:** Es la actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección, el transporte selectivo, la clasificación y el pesaje.

Ahora bien, luego de este pequeño contexto y aclaraciones, nos enfocaremos en las actividades, procesos y actores que como hemos dicho integran la cadena de valor de reciclaje



# 1. Generación de residuos

Todo empieza por los **usuarios**, quienes son los generadores de residuos sólidos, estos se dividen en:

- **Aforados:** Son aquellos usuarios que generan gran cantidad de residuos sólidos como por ejemplo los centros comerciales o colegios.



- **No aforados:** Son aquellos usuarios que generan pocos residuos sólidos como por ejemplo una vivienda o una pequeña tienda de barrio .



## 2. Recolección de residuos

- De los **residuos no aprovechables** que generan los usuarios se encarga los **consorcios de aseo** u operadores del servicio de basuraras, quienes hacen disposición final de estos en el **relleno sanitario**.



- De los residuos **aprovechables** se encargan **las y los recicladores de oficio** quienes hacen su recuperación y recolección en vías públicas y puntos fijos. Posteriormente, los transportan a las **ECA's** de su organización. Las ECA's son **estaciones de clasificación y aprovechamiento**, instalaciones donde los recicladores/as de oficio trasladan el material recolectado para clasificarlo, pesarlo y venderlo, luego la **organización de reciclaje** lo comercializan en la industria buscando reincorporación y un nuevo uso a estos elementos.

Nota: las ECA's anteriormente se conocían como bodegas ede reciclaje.





### 3. Comercialización y transformación de residuos



**Las industrias** son las encargadas de la compra de los residuos debidamente clasificados, los cuales someten a actividades de transformación del material. Un ejemplo de ellas puede ser: ENKA, CARTON DE COLOMBIA, PELDAR, FAMILIA, entre otras.

Como hemos observado, son las organizaciones de recicladores quienes se encargan de la prestación del servicio de aprovechamiento, lo que justifica la existencia de la tarifa de aprovechamiento. Esta tarifa representa la retribución económica que los usuarios brindan a las organizaciones por el servicio que ofrecen. Pero, ¿qué sucedería sin los recicladores de base? ¿Quién se encargaría de la recuperación, recolección, transporte y clasificación del material? Sin los recicladores, no habría un eslabón fun-

damental que permita que la cadena del reciclaje funcione. Su labor es esencial para el éxito de todo el proceso.

## UNIDAD 2 - EJERCICIOS PRÁCTICOS

### Objetivo de la actividad:

Identificar y analizar los actores claves de la cadena de valor del reciclaje con el propósito de comprender sus roles, responsabilidades y relaciones dentro de la gestión de los residuos sólidos aprovechables.

### Descripción:

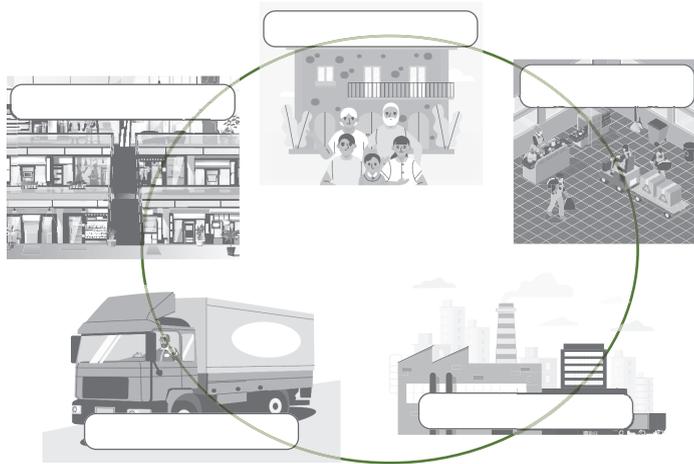
Como lo vimos en la Unidad II, en la cadena de valor del reciclaje existen diversos actores que desempeñan roles cruciales en la gestión de los residuos aprovechables. Cada uno de estos actores contribuye de manera significativa al proceso, desde la recolección inicial hasta la transformación y comercialización de los materiales reciclables, en este sentido es fundamental identificar y comprender los diferentes eslabones de esta cadena, ya que esto permite reconocer las responsabilidades y funciones específicas de cada actor, así como su papel en el

proceso de formalización. Entender cómo se interrelacionan estos actores y cómo se integran en el sistema de reciclaje es esencial para mejorar cada uno de los procesos inmersos en él.

### Actividad

1. Ubique las calcas que contienen las imágenes de los actores de la cadena de valor en el siguiente croquis de acuerdo al orden que corresponda. Para recordarlo puede retomar la fundamentación de la Unidad II. Luego de colocarlas, escriba su nombre y la función que desarrolla dentro de la cadena.
2. Describa alguna problemática que haya identificado en el desarrollo de su labor en donde se hayan visto involucrados algunos o todos los actores de la cadena.

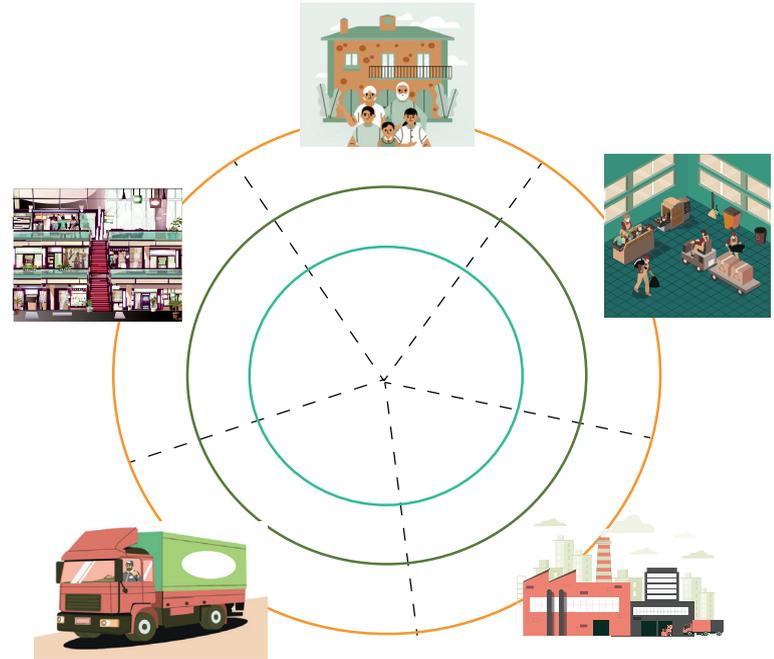




**Problemática:**

3. A partir de la problemática que describió coloree el siguiente diagrama de acuerdo al nivel de involucramiento que tengan en él cada uno de los actores de la cadena.

**Mapa de actores**



- Parcialmente involucrado
- Menos involucrado
- Más involucrado

## UNIDAD 3

**Entre la normatividad y las políticas de residuos e inclusión de la población recicladora.**



## MOVILIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLITICA DE LA POBLACIÓN RECICLADORA

“...trabajamos por la dignidad y el respeto del trabajo del reciclador, por su desarrollo y progreso, (...) trabajamos para ver todos los recicladores del territorio organizados, para que unidos podamos vivir en una sociedad que seguimos soñando, más tolerante, más justa, más consciente de nuestro valor como personas y como trabajadores protectores del medio ambiente.” (Tomado de Alvares y Torres. “Pliego publicitario de la Asociación Nacional de recicladores” 2003:69)

En los años 80, la organización gremial de los recicladores estuvo marcada por contextos de exclusión y estigmatización, enfrentando condiciones de vida precarias, sin embargo, estos desafíos impulsaron procesos de organización

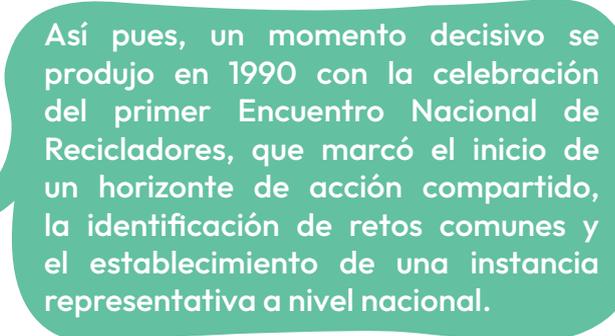
basados en la construcción de intereses, necesidades, logros y sueños compartidos. A partir de estos fundamentos, entre los años 80 y 90 se iniciaron y consolidaron las primeras formas organizativas de la población recicladora, para ello fue crucial:

- **Organización y asociación:** para representar y defender intereses, con capacidad de negociación frente a las autoridades y actores de la cadena de valor del reciclaje.
- **Movilización:** para la exigencia de derechos, mejora de condiciones laborales, inclusión y construcción de políticas públicas.
- **Participación en escenarios públicos y privados:** la importancia de tomar decisiones a nivel local, regional y nacional para la for-



mulación de políticas, normativas y estrategias relacionadas con la actividad del reciclaje.

- **Capacitación y formación:** para fortalecer conocimientos y habilidades, para tener herramientas para defender la labor y para asumir roles dentro de los procesos organizativos.
- **Alianzas:** para trabajar de manera conjunta con los diferentes actores de la cadena de valor en pro del reconocimiento de sus derechos y la gestión adecuada de los residuos sólidos aprovechables.



Así pues, un momento decisivo se produjo en 1990 con la celebración del primer Encuentro Nacional de Recicladores, que marcó el inicio de un horizonte de acción compartido, la identificación de retos comunes y el establecimiento de una instancia representativa a nivel nacional.



Más que una evaluación histórica del proceso de organización de los recicladores, es importante reconocer las dinámicas internas que emergieron en este proceso, a pesar de enfrentar numerosas dificultades derivadas tanto de sus condiciones de vida precarias como de las limitaciones del entorno en el que operaban, los recicladores/as de oficio han logrado consolidarse gradualmente como sujetos colectivos con una identidad propia.

Esta evolución les ha permitido interactuar de manera efectiva con diferentes actores de la cadena de valor del reciclaje que representan intereses variados y que, a lo largo de la historia, ha posibilitado el fortalecimiento de los procesos de dignificación de la labor. De esta manera, los recicladores han demostrado progresivamente su capacidad para asumir responsabilidades, proponer iniciativas y participar en la agenda pública y privada.

Desde esta perspectiva, durante el periodo de 1986-1991 comienzan a generarse algunas condiciones para el reconocimiento de los recicladores desde un enfoque social, entre ellos encontramos los siguientes:

- La legitimación y consolidación de organizaciones.
- Los avances en el fortalecimiento de las organizaciones y el sentido de pertenencia.



- El reconocimiento que hace el Estado frente al papel de los recicladores/as en el manejo de los residuos sólidos aprovechables.
- La creación del Programa Nacional de Reciclaje, el cual buscaba mejorar la calidad de vida del reciclador y sus familias.
- La creación de la Asociación de Recicladores de Bogotá ARB y de la Asociación Nacional de Recicladores ANR.

De esta manera, los recicladores logran superar el anonimato, permitiéndoles asumir nuevos roles y visibilizar sus realidades. Aquí se resalta la articulación entre actores, luchas, experiencias y futuros anhelados, todo ello en el marco de comprender la importancia de las atribuciones de significación y sentido que le van dando los recicladores/as a un conjunto de necesidades políticas, ambientales y sociales que permiten construir nuevos sentidos de sociedad.

En conclusión, las organizaciones de recicladores

de Bogotá y su participación política han emergido como una respuesta valiente y organizada a los desafíos y adversidades que enfrentan diariamente. Esta movilización colectiva no solo busca mejorar sus condiciones laborales y sociales, sino que también refuerza su papel como actores clave en la gestión de residuos de la ciudad. A través de su activismo y su capacidad de incidencia, estas organizaciones están marcando un camino hacia el reconocimiento y la dignificación de su labor, contribuyendo así a un cambio significativo en la percepción social y política del reciclaje en Bogotá. A pesar de las condiciones precarias y las restricciones del contexto, los recicladores han demostrado una notable capacidad de adaptación, organización y resistencia.

## ENTONCES... ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE HABLAR DEL MARCO NORMATIVO Y LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN PARA LA POBLACIÓN RECICLADORA?

Un marco normativo es un conjunto de leyes, lineamientos y políticas que regulan una actividad, un sector o un ámbito específico. En el contexto de la inclusión de la población recicladora, este marco está compuesto por una serie de actos administrativos, que son normas dictadas por las autoridades administrativas para la toma de decisiones.



A través de estos actos administrativos, se pueden implementar políticas públicas<sup>1</sup>, las cuales se entienden como medidas de acción estatales que integran normativas, programas y recursos para abordar de manera efectiva los desafíos y las necesidades de la población recicladora.



<sup>1</sup> “Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.” Graglia, J. Emilio (2012). Pag 21.

Este marco normativo no solo establece las reglas y procedimientos para regular las actividades de reciclaje, sino que también busca promover la inclusión social y económica de los recicladores/as, asegurando que tengan acceso equitativo a oportunidades de desarrollo, apoyo institucional y protección legal. Asimismo, facilita la coordinación entre diferentes entidades públicas y privadas involucradas en la gestión de residuos y en la implementación de políticas de reciclaje. Además de ello, también se han consolidado una serie de acciones afirmativas<sup>2</sup> que precisamente han posibilitado la participación de la población recicladora en el esquema de aseo.

En Colombia, la formulación de políticas para la

<sup>2</sup> “La Corte Constitucional, en la Sentencia C-371/2000, señala: “Con la expresión acciones afirmativas se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan.”

gestión de residuos sólidos debe interpretarse como un esfuerzo por proteger y defender a los recicladores/as organizados, sin embargo, la implementación de algunas políticas ha creado restricciones en su labor, afectando sus medios de subsistencia como la capacidad organizativa para desarrollar de manera efectiva su trabajo, teniendo en cuenta que operan en condiciones vulnerables.

## ¿CUÁL ES EL MARCO NORMATIVO Y LAS POLITICAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE INCLUSIÓN PARA LA POBLACIÓN RECICLADORA?

El marco normativo para la población recicladora son una serie de acciones y lineamientos implementados por el gobierno para gestionar de manera adecuada los residuos sólidos aprovechables, promoviendo la reducción y reutilización de materiales, con el propósito de minimizar el impacto ambiental de los residuos y promover una economía circular<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> La economía circular se define como los “Sistemas de producción y consumo que promuevan la eficiencia en el uso de





En esa medida, existen una serie de elementos importantes de estos actos administrativos que tienen que ver con la legislación y las regulaciones, donde se establecen leyes y normativas en la gestión de residuos, separación en la fuente, incentivos, educación ambiental, responsabilidad extendida del productor<sup>4</sup> y articulación con el sector público y privado.



---

materiales, agua y la energía, teniendo en cuenta la capacidad de recuperación de los ecosistemas, el uso circular de los flujos de materiales y la extensión de la vida útil a través de la implementación de la innovación tecnológica, alianzas y colaboraciones entre actores y el impulso de modelos de negocio que responden a los fundamentos del desarrollo sostenible.” (Ellen MacArthur Foundation, 2014)

4 La responsabilidad extendida del productor es el principio por medio del cual los productores mantienen un grado de responsabilidad por todos los impactos ambientales de sus productos a lo largo de su ciclo de vida, desde la extracción de las materias primas, pasando por la producción y hasta la disposición final del producto como residuo en la etapa de posconsumo. (Ministerio de Ambiente.)

Es así como se consolida un marco normativo que posibilita un reconocimiento de la labor de los recicladores/as en busca de una formalización de la actividad.

Un ejemplo de esto, es el Auto 275 de 2011 que “resalta entonces que los recicladores, además de ser sujetos de especial protección constitucional, son históricamente titulares de un papel ambiental de suma trascendencia, por lo cual son acreedores indiscutibles de un trato



digno. Por lo mismo (...) tienen el derecho de ser tenidos en cuenta no sólo en relación con su fuerza de trabajo, que incluye los conocimientos adquiridos a lo largo de los años laborados como recicladores, sino como socios estratégicos”<sup>5</sup>.



A lo largo de la lucha que han tenido los recicladores/as para dignificar su labor y acceder a derechos, se ha desarrollado un marco normativo que si bien no ha sido la solución para las situaciones de desigualdad que enfrentan, si ha brindado herramientas

para contribuir a mejorar su calidad de vida y las condiciones de su labor. A través de esta formalización, los recicladores pueden acceder a la tarifa correspondiente, lo que en ocasiones no garantiza una compensación justa por su labor.

A continuación, presentamos una línea del tiempo que nos permitirá reconocer los hitos más importantes en la lucha jurisprudencial de los recicladores/as en vías de dignificar sus condiciones laborales y de vida.

---

5 Auto 275 de 2011

### Ley 142

Del Congreso de Colombia a Empresas de servicios públicos domiciliarios

1994

El aprovechamiento de residuos es una actividad complementaria del servicio público de aseo.

### Ley 511

Del Congreso de Colombia a Persona que desarrolle actividades en el proceso de recuperación de residuos reciclables.

1999

Establece el Día Nacional del Reciclador y del Reciclaje, el primero de marzo de cada año.

### Ley 769

De la Rama Legislativa a Las autoridades ambientales, personas prestadoras y entidades territoriales.

2002

Eradicación de los vehículos de tracción animal.

**MARCO NORMATIVO - POBLACIÓN RECICLADORA**

De Presidente de la República de Colombia a Las autoridades ambientales, personas prestadoras y entidades territoriales.

### Decreto 1713

2002

### Decreto 1505

2003

Del Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial a las autoridades ambientales, personas prestadoras y entidades territoriales

Los Municipios y los Distritos asegurarán en la medida de lo posible la participación de los recicladores en las actividades de aprovechamiento de los residuos sólidos.

Las personas prestadoras del servicio de aseo que efectúen la actividad de aprovechamiento incluirán en su reglamento las acciones y mecanismos requeridos para el desarrollo de los programas de aprovechamiento que hayan sido definidos bajo su responsabilidad en el PGIRS.

### Sentencia C-355

2003

De la Corte Constitucional a Las autoridades ambientales, personas prestadoras y entidades territoriales.

Sustitución vehículos de tracción animal.

### Sentencia C-741

2003

De la Corte Constitucional a Empresas de servicios públicos domiciliarios.

Se permitió a la población recicladora constituirse como "organizaciones autorizadas" para prestar servicios públicos en los municipios de Colombia.

### Sentencia T-724

2003

De la Corte Constitucional a Las autoridades ambientales, personas prestadoras y entidades territoriales.

Incluir acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación de servicios públicos de aseo, debido a que la actividad que ellos desarrollan está ligada con dicho servicio

## Resolución 720

De la Comisión de Regulación de agua potable y saneamiento básico.

2015

La CRA establece marco tarifario y la fórmula de remuneración para la actividad de aprovechamiento como componente del servicio público de aseo.

## Resolución 724

2014

Del Ministerio de Viviendo, Ciudad y Territorio a Las autoridades ambientales, personas prestadoras y entidades territoriales.

Inclusión y participación de la población recicladora y desarrollo de acciones afirmativas estructurales dentro del PGRS.

## Sentencia T-291

2009

De la Corte constitucional a Grupos tradicionalmente discriminados o marginados.

El derecho a la población recicladora a ser empresarios de los residuos aprovechables.

## Decreto 596

Del Ministerio de Viviendo, Ciudad y Territorio

2016

Establece el reconocimiento de la labor de la población recicladora de oficio como personas prestadoras de servicios públicos en la actividad complementaria de aprovechamiento. Presenta y describe las fases de formalización para personas prestadoras.

## Decreto 2981

2013

Del Ministerio de Viviendo, Ciudad y Territorio a Las autoridades ambientales, personas prestadoras y entidades territoriales.

Reglamentación de la prestación del servicio público de aseo, buscando garantizar la participación de los recicladores de oficio.

## Auto 268

2010

De la Corte constitucional al Distrito capital.  
Ordenar la inclusión de la población recicladora en la licitación de recolección, transporte y disposición final de

## Auto 275

2011

Por la honorable Corte Constitucional

Reconocer y definir a la población recicladora como sujetos de especial protección por parte del Estado.

## Decreto 1381

Ministerio de Viviendo, Ciudad y Territorio

2024

Es producto de la modificación al Decreto 596 de 2016, estableciendo los lineamientos para la regularización de las organizaciones de recicladores de oficio, con el objetivo de cumplir progresivamente con los estándares de prestación de la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo.

## Sentencia T-387

Señaló que las políticas públicas deben garantizar la continuidad de los recicladores en su oficio, la promoción de formas asociativas que favorezcan el derecho al trabajo de los recicladores,

2012 De la Corte Constitucional

Responsabilizar a las autoridades municipales de acompañar a la población a través de acciones afirmativas.

Brindar la posibilidad de que los recicladores sean los empresarios de los residuos en la cadena de valor.

A las autoridades ambientales, personas prestadoras y entidades territoriales.

condiciones de igualdad laboral y participación real y efectiva en las decisiones relativas al sector al que pertenecen.

## UNIDAD 3 - EJERCICIOS PRÁCTICOS

### Objetivo de la actividad:

Reconocer las normas y actos administrativos más importantes que regulan y protegen los derechos de la población recicladora, promoviendo su formalización y dignificación dentro del sistema de gestión de residuos sólidos.

### Descripción:

En la Unidad 3, se busca promover un entendimiento claro de las normas y actos administrativos más relevantes que se han implementado para regular, proteger y garantizar los derechos de la población recicladora. Estas disposiciones legales y administrativas, como decretos, resoluciones y autos de la Corte Constitucional, han sido fundamentales para garantizar que los recicladores/as de oficio no solo sean reconocidos como actores clave en la cadena de valor del reciclaje, sino también como sujetos de especial protección por parte del Estado debido a su si-

tuación de vulnerabilidad social y económica.

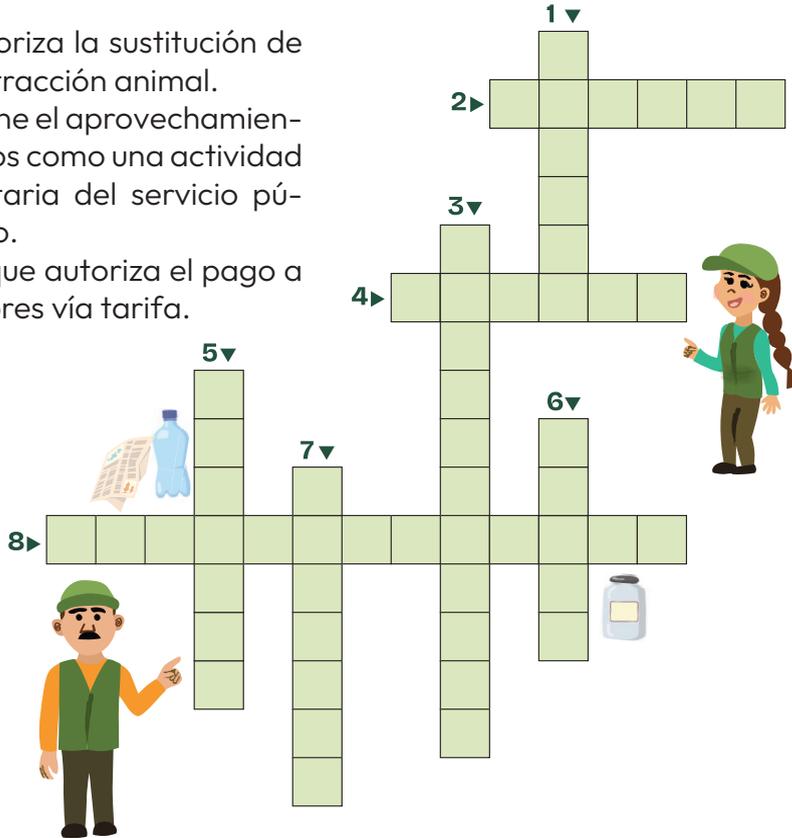
A través de este reconocimiento normativo, se pretende promover la formalización de la actividad de reciclaje, lo que implica el acceso a derechos como la remuneración justa por el servicio de aprovechamiento, la inclusión en el sistema de aseo, y la participación en los planes de gestión de residuos sólidos.

### Actividad:

Realice el siguiente crucigrama con las principales normas y actos administrativos que han sido clave para el reconocimiento y dignificación de la labor de los recicladores/as. Para esto, podrá guiarse por las pistas que le brindan los números y posiciones (horizontal y vertical) ubicados en la parte inferior.

**Horizontal**

2. Ley que autoriza la sustitución de vehículo de tracción animal.
4. Ley que define el aprovechamiento de residuos como una actividad complementaria del servicio público de aseo.
8. Resolución que autoriza el pago a los recicladores vía tarifa.

**Vertical**

1. Ley que decreta el Día Nacional del Reciclador/a de oficio.
3. Decreto que define las fases de progresividad para las organizaciones de recicladores.
5. ¿Cuál es a norma que define a los recicladores de oficio como sujetos de especial protección constitucional?
6. Sentencia que profundiza en el papel elemental del PGRS.
7. Auto que declara y ordena la inclusión de la población recicladora al sistema de aseo.

**UNIDAD 4**

**PROCESO DE FORMALIZACIÓN**  
**DECRETO 596 DE 2016**



## ¿Qué es el Decreto 596 de 2016 y qué cambios se han incorporado en su versión modificada en el Decreto 1381 de 2024?



El Decreto 596 de 2016, emitido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, es un acto administrativo que forma parte del marco normativo para el reconocimiento de la labor de los recicladores y recicladoras de oficio, por el cual se modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015.

Este decreto nace como resultado a unas ordenes emanadas por la Corte Constitucional, el cual busca regular el esquema operativo de la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos y establece un periodo de transición para que las

organizaciones de recicladores puedan cumplir con las obligaciones necesarias para su formalización. La normativa responde a la necesidad de integrar de manera formal a las organizaciones de recicladores en el sistema de gestión de residuos sólidos a nivel nacional, garantizando su participación activa y reconocida en todos los municipios del país.

### Aspectos claves de este Decreto:

**Reconocimiento:** Este Decreto reconoce a las organizaciones de recicladores/as como actores importantes dentro del sistema de manejo de residuos de la ciudad, permitiéndoles participar





en los esquemas de prestación del servicio públicos de aseo.



**Inclusión en el sistema de Aseo:** Las organizaciones de recicladores/as inscritas en la SSPD pueden participar en la prestación de la actividad de aprovechamiento, recibiendo una compensación económica por su labor.

**Responsabilidad de entidades territoriales:** Las entidades territoriales son responsables de implementar políticas que garanticen la inclusión de los recicladores en los sistemas de gestión de residuos sólidos.

**Progresividad y transitoriedad:** Este decreto establece un proceso gradual para la formalización de los recicladores de oficio en ocho fases de progresividad, las cuales buscan asegurar una transición ordenada e inclusiva hacia su participación en el sistema formal de gestión de residuos.



**Tarifa de aprovechamiento:** Esta tarifa representa un reconocimiento económico por la labor que los recicladores realizan en la recolección, clasificación, comercialización y transporte de materiales aprovechables.

## PERO...¿SABES QUE ES LA FORMALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE APROVECHAMIENTO?

### ¡AQUÍ TE CONTAMOS!

La formalización de las organizaciones de recicladores/as tiene como propósito generar garantías para su crecimiento y por supuesto de las personas que las integran. Esto implica el cumplimiento de una serie de requisitos y normativas que les permiten operar dentro del



marco legal y acceder a ciertos beneficios y programas estatales.

En este contexto, el decreto 596 del 2016 establece las condiciones para que las organizaciones de recicladores/as se formalicen y para que la actividad de aprovechamiento de residuos se reconozca como servicio público complementario.

Según lo anterior, la formalización de las organizaciones de recicladores/as reconoce su labor como un servicio público, lo que implica recibir una remuneración económica por este, beneficiando económicamente el crecimiento de todos. Un medio para lograrlo es la tarifa de aprovechamiento, para acceder a esta tarifa, las organizaciones deben cumplir con unos requisitos. Es por esto que en el Decreto 596 del 2016 se establecen los parámetros para el proceso de formalización y los requisitos fundamentales para la prestación de servicio

de aprovechamiento, buscando que los recicladores/as de oficio puedan acceder a los derechos propios de un trabajo digno.

Con la formalización de las organizaciones de recicladores también se brinda un estado de confianza y credibilidad para quienes reciben el servicio de aprovechamiento, posibilitando mayores oportunidades de trabajo para los recicladores/as, así como un posicionamiento social de la labor. En el proceso mismo de formalización las organizaciones de recicladores/as se enfrentan a grandes retos pues este proceso implica profundas transformaciones.



## ¡Pero ojo!

El Decreto 596 de 2016 fue modificado como resultado de una serie de exigencias realizadas por el gremio de recicladores y recicladoras, quienes señalaron la necesidad de introducir cambios que garanticen el acceso cierto y seguro a los residuos aprovechables, así como la dignificación de su trabajo. Tras múltiples mesas de concertación y negociación, se logró incorporar estas demandas en una nueva versión del decreto, que ahora se denomina Decreto 1381 de 2024.



¿Qué debo hacer al acogerme al Decreto 1381 de 2024 (anteriormente Decreto 596 de 2016)?

### 1. Adquirir el RURO

es el **Registro Unico de Recicladores de Oficio**, este registro es para la verificación, actualización e inclusión de la población recicladora, tiene como objeto mantener una base de datos actualizada, previa verificación en campo de los recicladores de oficio de Bogotá



## 2. Adquirir el RUOR

es el **Registro Unico de Organizaciones de Recicladores**, este registro es para la verificación, actualización e inclusión de las organizaciones de recicladores de oficio de Bogotá.

## 3. Adquirir el RUPS

es el **Registro Unico de Prestadores de Servicios Públicos** en la plataforma de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

## ¡ Aquí te contamos qué es el proceso de regularización y cuales son las fases que integran este proceso!

Actualmente el proceso de regularización para las organizaciones de recicladores está estructurado en cinco fases, lo que les permitirá avanzar progresivamente como prestadores del servicio público de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento de residuos. A medida que las organizaciones cumplen con cada fase, se acercan a la formalización, lo que dará acceso a la compensación económica y el reconocimiento formal dentro del sistema de gestión de residuos.

En este sentido, el Decreto decreto 1381 de 2024 establece un proceso de regularización que está diseñado para llevarse a cabo de manera transitoria y progresiva en un período de cinco años, de acuerdo con la



normatividad vigente.

Estas fases abordan diversos aspectos, incluyendo lo:

- Técnico.
- Comercial.
- Administrativo.
- Financiero.

Al abordar estos cuatro aspectos de manera integral, el decreto busca no solo la formalización de los recicladores, sino también garantizar un impacto positivo en la actividad de aprovechamiento. Sin embargo, es importante señalar que este esquema

fue diseñado con un enfoque operativo ajustado a empresas de aseo, sin considerar las particularidades y necesidades específicas de las organizaciones de recicladores/as.

Esta falta de ajuste ha planteado desafíos y limitantes en la implementación, ya que las organizaciones de recicladores/a requieren un esquema que reconozca su estructura única y el contexto social en el que operan. Por lo tanto, es fundamental que el proceso de formalización contemple adaptaciones que permitan a estas organizaciones integrarse de manera efectiva y equitativa en el sistema de aseo.

## ¿Y cuáles son los actores claves en este proceso de regularización?

- **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:** regulador y coordinador del proceso de formalización de los recicladores de oficio. Su papel principal es establecer las directrices y el marco normativo que permite la inclusión formal de las organizaciones de recicladores en el sistema de gestión de residuos sólidos.
- **Superintendencia de servicios públicos domiciliarios (SSPD):** tiene un rol clave en la vigilancia, control y regulación del cumplimiento del decreto 1381 de 2024. Su función principal es asegurarse de que las organizaciones de recicladores, los operadores de aseo, y las entidades territoriales cumplan con las normativas

establecidas en el decreto y con las disposiciones relacionadas con el aprovechamiento de residuos.

- **La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)** juega un papel fundamental en el decreto 1381 de 2024 ya que es la entidad responsable de definir las tarifas y fórmulas para la regulación de los servicios de aseo, incluido el aprovechamiento de residuos sólidos.
- **La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)** tiene un papel fundamental en la implementación y supervisión del Decreto 1381 de 2024 a nivel distrital o municipal, especialmente en ciudades como Bogotá. La UAESP es responsable de coordinar y gestionar los servicios públicos de aseo, incluida la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos, y de garantizar la correcta



formalización de los recicladores de oficio.

- **Los prestadores del servicio público de aseo** desempeñan un papel crucial en el manejo de los residuos sólidos, específicamente en las actividades de recolección, transporte y disposición final de residuos no aprovechables. En el marco del ahora decreto 1381 de 2024, su función se articula con la formalización del reciclaje y el aprovechamiento de residuos por parte de los recicladores de oficio.

Aunque el Decreto 596 de 2016 representa un avance importante en el reconocimiento de los recicladores/as de oficio, su implementación ha presentado dificultades. El gremio ha identificado obstáculos como el acceso limitado a recursos, el lento proceso de formalización, y la necesidad de

un mayor apoyo institucional, estas problemáticas han motivado la solicitud de modificaciones estructurales al decreto, las cuales han sido objeto de discusión en mesas de negociación territoriales desde aproximadamente el año 2021.



En esa medida, las organizaciones de recicladores de Bogotá han solicitado a las entidades competentes cambios profundos en el decreto, ya que consideran que contienen limitantes que ponen en riesgo la continuidad en su labor. A lo largo de estos años, mediante múltiples mesas de negociación, plantones y movilizaciones, el gremio ha logrado captar la atención de las autoridades, quienes han comenzado a establecer mesas de trabajo con el sector. Como resultado de este diálogo, se ha

se ha consolidado una propuesta de modificación que actualizaría el Decreto 596, cuya implementación está prevista para el año 2025.

Este nuevo enfoque busca garantizar un marco regulatorio más inclusivo y adaptado a las necesidades reales del gremio.

### **A continuación, te presentamos los aspectos claves de dicha modificación:**

Como lo vimos anteriormente, este decreto busca definir el esquema operativo de la prestación de la actividad de aprovechamiento, así como la regularización y la formalización aplicables a las organizaciones de recicladores/as de oficio como personas prestadoras de la actividad. Pero...

## **¡Atención!**

Con la implementación de esta modificación, la cual se dará a partir del año 2025, todas las organizaciones de recicladores/as que inicien el proceso de regularización comenzarán desde la fase 1.

Esto implica que las reglas, normativas y requisitos que se establecieron a partir de esa fecha aplican por igual a todas las organizaciones de recicladores/as, independientemente del tiempo que lleven operando en el sector.



## La modificación del decreto se sustenta en 5 grandes criterios:

- 1. Definir la exclusividad a favor de los prestadores naturales, que son las organizaciones de recicladores/as:** Se establece que las organizaciones de recicladores/as serán las únicas autorizadas para prestar el servicio de aprovechamiento de residuos sólidos. Este criterio garantiza que la actividad de aprovechamiento quede exclusivamente en manos de quienes tradicionalmente han ejercido esta labor, fortaleciendo su posición en el sistema de gestión de residuos y en la cadena de valor del reciclaje, protegiendo su fuente de ingresos frente a la competencia de actores privados o externos.
- 2. Definir la integralidad de la actividad, reconociendo el modelo real de aprovechamiento e incluyendo todas las actividades correspondientes:** Se plantea la necesidad de un enfoque integral del proceso de aprovechamiento, reconociendo cada una de las actividades involucradas, desde la recolección, clasificación, almacenamiento, recuperación hasta la comercialización de materiales reciclables. Este criterio busca asegurar que se valore y remunere todo el ciclo de trabajo realizado por los recicladores, ajustando el sistema a la realidad operativa del reciclaje en el territorio.
- 3. Definir la progresividad con una ampliación de 15 años para que la norma también alcance municipios que no han sido beneficiados por la tarifa de aprovechamiento:** La modificación introduce un enfoque progresivo de 15 años



para implementar el aprovechamiento en municipios que hasta ahora no han sido incluidos en el esquema tarifario. Este criterio busca extender los beneficios y la formalización a nivel nacional, asegurando que más municipios adopten un sistema que reconozca económicamente la labor de reciclaje.

4. **Definir fases de formalización que se adapten a la capacidad operativa y administrativa de las organizaciones:**

La formalización de las organizaciones de recicladores se hará de manera escalonada, en fases que consideren las capacidades reales, tanto operativas como administrativas, de cada organización. Este criterio reconoce que no todas las organizaciones cuentan con los mismos recursos y estructura, por lo que se ajustarán los tiempos y los requisitos para que todas puedan cumplir con los estándares exigidos

de manera gradual y realista, sin afectar su continuidad.

5. **Definir que la vigilancia y control por parte de la SSPD se ajuste a las capacidades de las organizaciones de recicladores:**

La vigilancia y control de la actividad de aprovechamiento estará a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), pero con un enfoque adaptado a las características y limitaciones de las organizaciones de recicladores/as. Este criterio busca que la supervisión sea flexible y contextualizada, considerando las particularidades del sector, para evitar que se impongan sanciones o requisitos que puedan desbordar las capacidades de las organizaciones y generar obstáculos para su formalización.

Además, encontraremos dos procesos:



## 1. Formalización progresiva:

La formalización contribuye a que el reciclador sea visto como un actor clave dentro de la cadena de valor del reciclaje, cuyo trabajo impacta de manera directa en el manejo de los residuos sólidos.

Además, la formalización no solo busca mejorar las condiciones individuales de los recicladores y las organizaciones de reciclaje, sino también medir la actividad de aprovechamiento. Esto se traduce en un esfuerzo por cuantificar y valorar el material que se recupera, garantizando que dentro de la cadena de valor se formalice el eslabón que corresponde a los recicladores y recicladoras, quienes juegan un papel indispensable en la recuperación de materiales aprovechables. En el marco del Decreto 596 de 2016, se definieron 8 fases para ser ejecutadas durante un período de 5 años, con el fin de garantizar la integración efectiva de los recicla-

dores/as al sistema formal de gestión de residuos, **pero ahora esto cambió!! Más adelante te contamos!!**

## 2. Regularización de la actividad de aprovechamiento:

Es el proceso mediante el cual una organización de recicladores/as se ajusta a los requisitos establecidos para operar legalmente y de manera efectiva en el sistema de gestión de residuos, asegurando que su actividad cumpla con los estándares requeridos para ser parte del servicio público de aseo, esto en el marco de formalizar a los recicladores/as de oficio. El proceso de regularización se integra por 5 fases a desarrollar en un lapso de 5 años.

PROGRESIVIDAD EN LA REGULACIÓN	
FASES	PLAZO
5	5 AÑOS

Es importante aclarar que el proceso de regularización de la actividad de aprovechamiento y la formalización progresiva de los recicladores son dos procesos que avanzan de manera paralela, pero que operan de manera independiente uno del otro.

**Ahora te invitamos a conocer los principales cambios estructurales propuestos para la modificación del Decreto 596 de 2016.**

#### **Exclusividad:**

Se está buscando que la actividad de aprovechamiento sea exclusiva para los recicladores de oficio por un periodo de 15 años.

#### **Integralidad de la Actividad de Aprovechamiento para las Organizaciones de Recicladores de Oficio:**

Esta modificación tiene como objetivo reconocer

la actividad de recuperación como una parte integral del proceso de aprovechamiento de residuos.

#### **Progresividad:**

Se está solicitando una extensión de cinco años para que las organizaciones de recicladores puedan completar su proceso, además de la adopción del término “regularización”.

#### **Modelo de Reporte al Sistema Único de Información SUI:**

Este sistema estaría diseñado para adaptarse a las características específicas del aprovechamiento de residuos sólidos, permitiendo un seguimiento más preciso de las actividades realizadas por los recicladores/as.

#### **Reconocimiento tarifario:**

Se busca que la modificación del decreto incorpore la recuperación dentro de los costos tarifarios y que la CRA defina el valor que se



debe reconocer.

### Fases para la regularización:

Se propone que las fases de regularización se adapten a la capacidad operativa de las organizaciones de recicladores.

### Vigilancia y control:

Se propone que el esquema de vigilancia y control responda a las necesidades del esquema de aprovechamiento y de la naturaleza jurídica de las organizaciones de recicladores/as.

### Responsabilidades:

Se asignan responsabilidades concretas al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a los municipios para garantizar el cumplimiento de lo establecido en el decreto modificatorio<sup>1</sup>. Estos cambios buscan garantizar mejoras

<sup>1</sup> Documento Gremio de recicladores/as-Ecoalianza Estratégica de Recicladores.

en las condiciones de formalización y todo lo que ello implica, por ende, la implementación efectiva de estas reformas posibilita que las organizaciones de recicladores/as realmente adquieran la capacidad para responder a estos requerimientos, fortaleciendo así su rol en la gestión de residuos y mejorando sus condiciones laborales y sociales.



Te contamos que la modificación del Decreto 596, ahora conocido como Decreto 1381 de 2024, fue firmada por el Presidente de la República de Colombia el 14 de noviembre de 2024. Este hecho representa un resultado claro y contundente de la incidencia fuerte y efectiva del gremio de recicladores/as, reflejando su compromiso en la mejora de sus condiciones laborales y en la garantía de un acceso seguro a los residuos aprovechables.



Ahora te mostraremos cuales son las fases que integran el proceso de regularización para las organizaciones de recicladores/as.



## Proceso de Regularización

Año	Fase	Componentes
Mes 1	Inicial	Definir el área de prestación.
		Registrar una Estación de Clasificación y Aprovechamiento - ECA que cumpla con los requisitos mínimos establecidos en el presente decreto.
		Realizar la calibración de las básculas de acuerdo con lo establecido en la normatividad.
		Indicar el tipo de vehículos utilizados para la recolección y transporte.
		Llevar el registro de las toneladas de residuos efectivamente aprovechados y de sus compradores.
		Llevar registro de factura de comercialización de los residuos efectivamente aprovechados que cumpla con los requisitos tributarios que exija la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.
1	1	Llevar registro de las toneladas transportadas e ingresadas a la ECA por área de prestación.
		Presentar el balance de masas.
		Elaborar el plan de emergencia y contingencia.
2	2	Adoptar el contrato de condiciones uniformes de acuerdo con el modelo vigente definido por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. En todo caso, el mismo deberá ser actualizado según la norma que lo modifique o sustituya siguiendo los lineamientos establecidos en el presente decreto.
		Definir las microrutas de recolección de aprovechamiento.
		Ejecutar campañas de sensibilización sobre la actividad de aprovechamiento y separación en la fuente de los residuos sólidos ordinarios aprovechables en las áreas de prestación registradas.
		Presentar, anualmente, la información financiera en los términos que establezca la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD).
		Elaborar el Programa de prestación del servicio de la actividad.

## Proceso de Regularización

Año	Fase	Componentes
3	3	Llevar registro de la remuneración por tarifa trasladada al reciclador asociado.
		Reporte anual del porcentaje de avance de transición de vehículos de tracción humana a tracción asistida o motorizada.
		Reporte anual del porcentaje de cumplimiento de dotación de elementos de protección personal a sus recicladores asociados.
4	4	Contar con supervisores y sistemas de control operativo para el seguimiento de la prestación de la actividad.
		Elaborar portafolio de servicios.
		Disponer de una página web, la cual deberá contener como mínimo lo señalado en el artículo 2.3.2.2.4.2.112. del Decreto 1077 de 2015 o el que modifique o sustituya.
5	5	Elaborar la base de datos de los usuarios con base únicamente en la nomenclatura de los predios atendidos mediante las rutas de recolección definidas por cada organización en su programa de prestación.
		Llevar registro de peticiones, quejas y recursos (PQR).
		Reporte de aumento de cobertura a los usuarios del área de prestación registrada.
		Reporte de programa de prestación del servicio de la actividad revisado y actualizado.

Fases para la regularización progresiva - Decreto 1381 de 2024



## UNIDAD 4 - EJERCICIOS PRÁCTICOS

### Objetivo de la actividad:

Evaluar la pertinencia de las fases de progresividad establecidas mediante el Decreto 1381 de 2024 como medida de alcance del Estado para la inclusión de la población recicladora en la actividad de aprovechamiento.

### Descripción:

Como lo vimos, el ahora conocido decreto 1381 de 2024 está compuesto por una serie de requerimientos enmarcados en las fases de progresividad, las cuales se establecieron para que las organizaciones de reciclaje se formalicen y consigo, se reconozca la actividad de aprovechamiento como un servicio público complementario. Dicho esto, desarrollaremos un ejercicio analítico haciendo uso de una herramienta llamada las 4a's que hace referencia a los conceptos Asequibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad y que utilizaremos para

evaluar las medidas que ha tomado el Estado como garante de derecho para posibilitar la inclusión de la población recicladora en la actividad de aprovechamiento. A continuación desarrollaremos de qué trata cada uno:

- **Asequibilidad:** Está relacionado con la disponibilidad de las garantías necesarias que ofrece el Estado para hacer concretos los derechos, en este caso, el derecho de la población recicladora ser incluidos en la actividad de aprovechamiento. Aquí, responderemos a la pregunta de cuántos y cuáles recursos materiales, presupuestales y humanos y las modalidades de prestación de los servicios el Estado dispone para hacer efectivo este derecho.
- **Accesibilidad:** Se relaciona con el derecho de acceso efectivo a las prestaciones y servicios a través de los cuales se vuelven reales los derechos entre ellos el acceso geográfico y físico a los lugares encargados de prestar

los servicios necesarios para acceder a los derechos, por ejemplo instituciones como la UAESP, la SSPD, CRA entre otras entidades territoriales; también se evalúa el acceso económico como incentivos que promueva el avance en las fases de progresividad o el acceso legal o administrativo para lo mismo. Esas barreras de acceso ocasionan discriminaciones que el Estado debe evitar, por lo cual esta dimensión trata de remover los obstáculos para el goce efectivo de los derechos.

- **Aceptabilidad:** Se relaciona con el derecho a la calidad. El Estado debe esforzarse para que las prestaciones públicas o particulares a través de las cuales se concretan los derechos, sean idóneas y las mejores posibles, tanto en lo que tiene que ver con el talento humano (preparación y garantías laborales) como con las condiciones físicas de las instituciones, sus dotaciones y presupuestos; así mismo con los programas públicos que se

ofrezcan.

- **Adaptabilidad:** Se relaciona con el derecho a la permanencia y al respeto de las diversidades sociales. Las instituciones públicas y privadas que ejecutan los servicios que concretan los derechos, deben garantizar que sus prestaciones se adapten a las condiciones psico-sociales, culturales y físicas de las personas y grupos humanos; donde no ocurre esto, las personas abandonan permanencia.

### Actividad:

Para realizar la evaluación del ahora conocido como decreto 1381 de 2024 responderá las preguntas que hay detrás de la siguiente matriz teniendo en cuenta la definición dada anteriormente a cada una de las 4'as. Vale mencionar que puede agregar más aspectos que crea relevantes así no respondan a las preguntas, siempre cuando coincidan con las herramientas (4A's).



# LAS CUATRO “A”S

## ASEQUIBILIDAD

¿Cuántos y cuáles recursos materiales como muebles (vehículos, maquinaria, equipos informáticos) e inmuebles (bodegas, terrenos, edificaciones) se han dispuesto para aportar al proceso de formalización de los/as recicladores?

¿Se han destinado recursos económicos para aportar al proceso formalización de los/as organizaciones de recicladores/as? ¿Cómo se han distribuido?

¿Existen modalidades de prestación de los servicios por parte del Estado disponibles para hacer efectivo este

¿Se han conformado grupos de trabajo institucionales e interinstitucionales para acompañar el proceso de formalización?

## ACCESIBILIDAD

¿Existen entidades territoriales encargadas de acompañar y vigilar el esquema operativo de la actividad de aprovechamiento? ¿Dónde quedan ubicadas?

¿Hay escenarios locales de encuentro con estas? ¿Qué nivel de incidencia o toma de decisiones tienen?

¿En qué términos esta construida esta relación con las entidades? ej: Seguimiento, vigilancia, acompañamiento, regulación, etc...

¿Existen garantías para acceder a los recursos económicos que se destinan para las organizaciones? ¿Quiénes pueden acceder a estos?

¿Se da cumplimiento a los elementos jurídicos (decretos, autos, sentencias) que respaldan los derechos de los/as recicladoras en el proceso de formalización?

## ACEPTABILIDAD

De 1 a 10 ¿cómo calificaría los programas ofrecidos desde las instituciones para aportar a la formalización de los/as recicladores/as de oficio?

¿Qué tal es su relación con los/as funcionarias de las entidades territoriales?

¿Cumplen con sus competencias de gestión los/as funcionarias de estas entidades?

¿Los presupuestos destinados han representado un aporte significativo para las organizaciones en su ámbito operativo y de formalización?

¿Cómo son las infraestructuras en las que prestan los servicios las entidades?

## ADAPTABILIDAD

En cada uno de los procesos: operativos, de facturación, cobro y gestión de la actividad de aprovechamiento y formalización ¿se establecen medidas acordes a la población recicladora garantizando su permanencia?

Tenga en cuenta recicladores/as con bajos niveles de escolaridad, empobrecimiento, condición de habilidad de calle, desplazados por el conflicto armado, mujeres cuidadoras, cabeza de familia, población LGBTIQ+, adultos/as mayores, entre otros...

# LAS CUATRO "A'S"

ACCESIBILIDAD

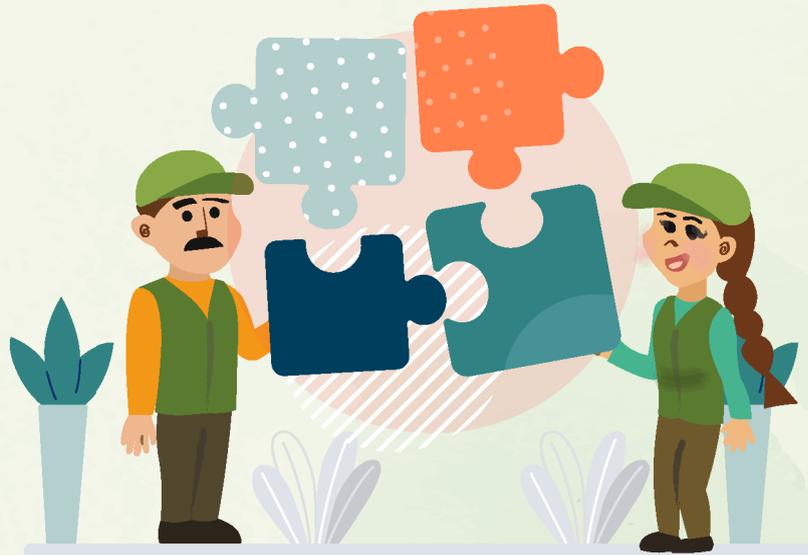
ASEQUIBILIDAD

ADAPTABILIDAD

ACEPTABILIDAD

## UNIDAD 5

# Un acercamiento a la formulación de una política pública de inclusión población recicladora



## ¿Cómo poner en marcha una política pública de reciclaje inclusivo?

“La Política Pública es producto de la interacción gobierno–sociedad, una obra coproducida por el poder público y el público ciudadano que genera un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente. La Política Pública está compuesta de acciones intencionales, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público; así mismo sus acciones sin causales, por cuanto son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema” (PNUD, 2012).

Como se dio a entender durante la unidad dos en el caso particular de Colombia en materia normativa existían actos administrativos como políticas públicas relacionadas con el reciclaje, particularmente, desde la gestión y manejo de los residuos aprovechables, las cuales no involucraban necesariamente la inclusión de la población recicladora en el esquema de aprovechamiento vinculado al servicio de aseo y es precisamente a esto, a lo que se hace referencia cuando se habla de reciclaje inclusivo. No obstante, dicho escenario ha tenido una serie de transformaciones luego de la organización y movilización social gestada por los/as recicladoras durante los años 70’s en adelante, quienes se han encargado de demandar a las autoridades una serie de actos administrativos que han posibilitado el dictamen de decisiones que



en la actualidad intentan aportar en el reconocimiento de su labor y la dignificación de la misma mediante acciones como la formalización y regularización a través del ahora conocido como Decreto 1381 de 2024.

De la misma manera, han existido iniciativas gubernamentales como la ya mencionada Alianza para la Inclusión de la Población Recicladora o el Programa Basura Cero que han aportado hitos y decisiones con el mismo objetivo y que, sin embargo, por tratarse de programas de gobierno carecen de garantías de continuidad y permanencia en el acceso a los derechos de la población recicladora y el cumplimiento de medidas para su inclusión dentro del esquema.

Recordemos pues que la diferencia entre actos administrativos y política pública es que, mientras los primeros se encargan de establecer una serie de reglamentaciones para por ejemplo, la prestación de un servicio público tal como lo hace el Decreto

1381 de 2024, la segunda hace referencia a todo un conjunto de acciones construidas entre la diversidad de actores involucrados (actores públicos y privados) en la que se definen metas y objetivos que visualizan la solución de problemas sociales movilizando recursos, entre estos, recursos legales, económicos, organizativos e intelectuales que adoptan reglamentos o normatividades relacionadas con decisiones administrativas como las que ya se han obtenido para regular dicha política.

Dicho lo anterior, la pregunta que queda es ¿cómo construir una política pública de reciclaje que incluya la población recicladora? O más bien ¿Cómo construir una política pública de reciclaje inclusivo? Para dar respuesta a esto, durante esta unidad haremos una aproxima-



ción hacia la noción desde un enfoque de derechos de lo que es una política pública, las fases que la componen y algunos elementos para tener en cuenta en su incidencia para así brindar herramientas prácticas a organizaciones de reciclaje y recicladores/as de base que adelanten acciones de exigibilidad en el campo del acceso de los derechos del gremio.

Como se ha mencionado con anterioridad las políticas públicas son un conjunto de acciones o estrategias construidas para procurar soluciones a problemáticas socialmente relevantes las cuales deben estar basados sobre los principios y estándares de marcos normativos de derechos humanos por lo cual se convierten en instrumentos mediante los que “el Estado debe cumplir con los fines y principios que le señala la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos. El principio más importante que debe realizar el Estado es el de garantizar la vida en condiciones de dignidad, y para ello

no tiene más alternativa que la de satisfacer las exigencias básicas de todos los derechos”.

Si bien, tradicionalmente la formulación de las políticas públicas ha sido algo de lo que se han encargado la rama ejecutiva, distinto a como se cree, la formulación de las políticas públicas no le pertenece a un sector en particular, lo que quiere decir que no es una labor de la que se encarguen exclusivamente la presidencia, los ministerios, o los departamentos administrativos.

En tanto las políticas públicas buscan resolver una problemática social, tiende a pasar que, en su primera fase, la identificación, muchas de estas se imaginan diferente a lo que realmente son por lo que las soluciones, al partir de la base de una sola visión que muchas veces es sesgada, se desligan de la realidad y concluyen en empeorarlas. Dicha situación es diferente cuando hay participación de la ciudadanía ya que es esta quien viviendo la problemática y se



encarga de nutrir y dar cuenta de que realmente es esa es la problemática y además de señalar sus posibles causales.

Es en este sentido, la participación ciudadana juega un rol fundamental en la construcción de política pública, el cual no solo se limita a la identificación del problema si no también en la formulación, seguimiento y evaluación de la misma como etapas del ciclo de las políticas públicas. Son estos procesos democráticos lo que garantizan: i. Una retroalimentación constante de parte de la ciudadanía a los/as formuladores/as de manera constante y periódica ii. la identificación de aciertos y desaciertos de las soluciones planteadas y iii. implementación de acciones correctivas a estas soluciones.

<b>Fase I</b> Identificación de un problema	<b>Fase II</b> Formulación de soluciones o acciones	<b>Fase III</b> Toma de decisión	<b>Fase IV</b> Implementación	<b>Fase V</b> Evaluación
Apreciación de los acontecimientos Definición de un problema Agregado de intereses Organización de las demandas Representación y acceso antes las autoridades públicas	Elaboración de respuestas Estudio de soluciones Adecuación a los criterios	Creación de una coalición Legitimación de la política elegida	Ejecución gestión y administración Producción de efectos	Reacciones a la acción Juicio sobre los efectos Expresión
<b>Demanda de la acción pública</b>	<b>Propuesta de una respuesta</b>	<b>Política efectiva de acción</b>	<b>Impacto sobre el terreno</b>	<b>Acción política o reajuste</b>

Tomado de:Guía para la incidencia ciudadana en políticas públicas, 2015 Defensoría del Pueblo



Para comprender cada una de las fases y lo que se hace en cada una de ellas, a continuación, se profundiza y explica el objetivo de cada una de estas:

- **Fase I Identificación de un problema:** Durante esta primera etapa una situación debe identificarse como problemática. Esto lo puede hacer cualquier actor social, entidad pública e inclusive puede encontrarse en el Plan de Desarrollo y es dicho sector quien impulsara su formulación luego de haber logrado posicionarlo en la agenda pública mediante sindicatos, gremios o partidos políticos. Esta etapa requiere de un gran nivel de compromiso por parte del sector que lidera ya que es la falta de permanencia y persistencia la razón del porque generalmente no tienen éxito dichas formulaciones, además el sector debe contar con una amplia capacidad deliberativa que ante la diversidad de argumentos que van a entrar en

juego por los actores involucrados los cuales no siempre están a favor, logre crear un dialogo circular y construir consensos.

- **Fase II Formulación de soluciones o acciones:** Al haber logrado la aceptación de las autoridades públicas con capacidad de decisión y consigo, la inscripción del problema en la agenda pública se inicia la socialización de las posibles soluciones, el marco legal sobre el que se soportara, los actores que serán beneficiados, los recursos y la organización administrativa para definir los criterios de evaluación a aplicar tras la implementación de dichas soluciones.
- **Fase III Toma de decisión:** Los actores administrativos, es decir, quienes toman las decisiones revisan la propuesta de formulación, la discuten y definen la respuesta
- **Fase IV Implementación:** En este punto los





actores ponen en marcha las soluciones pasando de discursos a acciones que deben partir fundamentalmente de marcos normativos existentes. Durante esta fase se hace aún más necesario la vigilancia de los sectores sociales para retroalimentar las soluciones e incluso replantear las metas programadas en caso tal de ser requerido, además de defenderla ya que pese a haber llegado a esta fase, los desacuerdos entre actores pueden fortalecerse en este punto dada su puesta en práctica.

- **Fase V Evaluación:** Aquí se evalúa la efectividad de las soluciones, durante como después de su implementación, considerando su pertinencia y el logro de los objetivos establecidos. Esta evaluación toma en cuenta tanto los resultados esperados como aquellos no anticipados, permitiendo así un análisis integral del impacto de las acciones llevadas a cabo.

Ahora bien, no suficiente con conocer las diferentes fases que componen el ciclo de desarrollo de una política pública, se hace necesario garantizar la participación en cada una de estas, lo cual es posible mediante la incidencia política. Esta es una herramienta que tiene la ciudadanía para hacer efectiva su participación en la toma de decisiones del gobierno, las autoridades y otras instancias de poder que afectan el interés común y el bienestar de las personas y comunidades, porque involucran el disfrute de los derechos humanos. (Herreño, L. 2015 pag. 32). Al contar con esfuerzos organizados se posibilita tener un lugar al momento de la toma de decisiones las cuales estén direccionadas hacia el bienestar de los sectores sociales.

Para lo anterior, es importante adelantar un proceso de incidencia política coherente con las características observadas, estructurar un plan de incidencia que incluya los problemas que se quieren resolver de manera prioritaria, que in-



dique cómo se van a investigar, que describa las soluciones que se proponen, que aclare las estrategias que se van a poner en marcha para que las propuestas sociales ingresen en la agenda pública, que valore los recursos disponibles y que se requieren para el ejercicio que se pretende, determine las personas responsables y un tiempo de ejecución.

No obstante, para que dicha incidencia no se reduzca en un ejercicio para conseguir ciertos bienes y servicios o se convierta un requisito legal más para la administración local es importante que en medio de la construcción del plan de incidencia se parta de diagnósticos que incorporen enfoques los cuales permitan contribuir una base sólida para el desarrollo de cada una de las fases priorizando problemáticas de manera situada para el acceso a la justicia social. Un ejemplo de ello en el caso de la población recicladora, es la implementación del enfoque de género el cual permite reconocer los efectos

sociales y económicos generados por la desigualdad entre hombres y mujeres que agudiza, como se mencionó al inicio, la invisibilización del aporte de los/as recicladores/as a través la doble carga de las labores del hogar y el trabajo de reciclaje y la diferencia de ingresos económicos en el caso de las mujeres. La implementación de dicho enfoque conllevaría a que las alternativas o soluciones no sólo aporten al reconocimiento de la contribución al bienestar de sus familias como al cuidado del medio ambiente por parte de las mujeres sino fundamentalmente, a crear condiciones más justas y equitativas para que las recicladoras puedan continuar desarrollando su labor en vías de la sostenibilidad ambiental, la justicia de género y climática.



## Condiciones mínimas para la incidencia política

La incidencia es un ejercicio de empoderamiento de la ciudadanía.

Influir en las decisiones de las autoridades públicas y de otros actores con poder, significa que la incidencia política de la ciudadanía es también un ejercicio de poder.

Supone la capacidad de ser interlocutor válido, con derecho a expresarse, a que se discutan sus opiniones y se las tenga en cuenta.

Implica el uso de diferentes fuentes de poder que aumentan las probabilidades de éxito de la ciudadanía frente al gobierno:

-Fuentes que contribuyen a la acumulación y consolidación de fuerza social, entre ellas: nivel organizativo, recursos (humanos y económicos), nivel de conciencia sobre los objetivos que se persiguen, voluntad individual y colectiva, credibilidad, poder de convocatoria, capacidad de movilización y de establecer alianzas con otras organizaciones sociales locales y supra-locales. Un factor definitivo son los liderazgos democráticos, que representen de manera honesta intereses colectivos.

-Fuentes que contribuyen al fortalecimiento de capacidades técnicas como: nivel de análisis de las problemáticas, investigación, construcción de propuestas, negociación y acceso y manejo de información, etc.

La incidencia requiere planificación y sistematicidad.

La incidencia es un proceso organizado que pasa por diferentes etapas: sensibilización sobre la realidad; identificación y construcción del problema relevante que se desea resolver; incorporación del problema en la agenda política, haciéndolo público; diseño y formulación de propuestas para la política pública que resuelva el problema; monitoreo, evaluación y control de las decisiones o políticas públicas adoptadas.

La incidencia es un esfuerzo colectivo, permanente y acumulativo.

La incidencia no se agota con acciones esporádicas sino articuladas en el espacio y en el tiempo. Requiere de estrategias variadas, creativas, persistentes, autocríticas y con capacidad de superar las dificultades.

La incidencia requiere que las iniciativas se complementen para lograr los objetivos estratégicos propuestos y las propuestas que interesan a la ciudadanía. Por lo regular se van obteniendo logros parciales, sobre temas puntuales, que van consolidando con el tiempo logros de mayor complejidad social.

La incidencia requiere propuestas fundamentadas.

Como el propósito de la incidencia ciudadana es el logro de transformaciones concretas sobre problemas de interés social, la identificación de las problemáticas y de las soluciones que se busquen, deben basarse en hechos y no en suposiciones para demostrar legitimidad. Exigen por lo mismo diagnósticos fundamentados en investigación de fuentes e información creíbles

Tomado de:  
Guía para la  
incidencia  
ciudadana  
en políticas  
públicas, 2015  
Defensoría del  
Pueblo

## Un dato adicional de gran relevancia:



Se reconoce que hacer incidencia política puede enfrentar obstáculos al plantear alternativas transformadoras, ya que estos procesos suelen extenderse a lo largo de amplios períodos de tiempo. Una estrategia para acortar este proceso y lograr medidas a corto plazo es la implementación de acciones afirmativas en las políticas locales. En el caso del gremio reciclador, estas acciones fueron obtenidas a través del Auto 275 de 2011, que, mediante un mandato constitucional, facilitó la implementación de dichas medidas. Pero, ¿qué significa esto realmente?

El concepto de medidas o políticas de acción afirmativa hace referencia a las: “políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que

los miembros de un grupo sub-representado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación” (Greenwalt: 1983). Por lo que, las políticas de acción afirmativa se sustentan en la igualdad real o material. El problema de las desigualdades económicas y sociales constituye un reto para el ideal moderno de dignidad y obliga en algunos casos a violar, en apariencia, el principio de la igualdad (entendido en términos formales). Esto porque las acciones afirmativas suponen adoptar medidas específicas y exclusivas para la superación de algunas desventajas que soportan grupos marginados, con el fin de reducir las desigualdades excesivas que comprometen su valoración social y auto respeto (Murillo: 2010, 124).

En el caso de la población recicladora, el Auto 275 de 2011 emitido por la Honorable Corte Constitucional ordenó a la administración distrital rediseñar un esquema que dignificara la actividad del reciclaje, orientado hacia su formalización. Este esquema debe incluir la fijación de metas concretas, cualificadas, medibles y verificables que se puedan cumplir en el corto plazo, además, la Corte dispuso que el Distrito Capital estableciera un manual de acciones afirmativas para que aquellos dedicados de manera permanente al aprovechamiento pudieran alcanzar un nivel de formalización y superar las condiciones de vulnerabilidad. En este contexto, el proceso debe llevarse a cabo en un horizonte temporal que garantice la inclusión de toda la población mencionada, sin ningún tipo de discriminación y sin menoscabar los beneficios ya obtenidos.



En este sentido, es de vital importancia que en medio del ejercicio de la construcción de políticas públicas se parta de aquellas acciones afirmativas adelantadas en contraste por supuesto con la evaluación de su pertinencia o como lo abordamos dentro de la unidad de formalización, a través de los conceptos de Asequibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad.



## UNIDAD 5 - EJERCICIOS PRÁCTICOS

### Objetivos de la actividad:

Comprender desde un enfoque práctico la definición de las políticas públicas como rutas de exigibilidad ahondado en sus elementos integradores tales como actores, etapas, enfoques y estrategias de incidencia para el caso del reciclaje y la inclusión de la población recicladora.

### Descripción:

Durante este último capítulo se brindó un acercamiento a lo que es una política pública abordando algunos de sus elementos centrales o básicos. Mediante el siguiente taller práctico reflexionaremos acerca de la puesta en práctica dicha ruta de exigibilidad vista desde la óptica del reciclaje y la inclusión de la población recicladora. Lo que quiere decir que proyectaremos cómo sería construir una política pública de reciclaje e inclusión de la población recicladoras, cuales serían los actores/actrices

que se verían involucrados en la formulación de la misma, los roles que asumirán cada uno, las actividades y estrategias que serían incluidas en cada una de sus etapas, la puesta en prácticas de los diferentes enfoques para brindar una garantía de derechos y la revisión de experiencias que han existido para combatir dichos campos de discriminación en las agendas públicas tales como Planes de Desarrollo, es este caso local. Para lo anterior, tendrás que responder a las preguntas que se construyeron, no olvides que puedes retomar el capítulo de fundamentación en caso tal de ser requerido.

**Actividad 1:** Elabore una definición propia de lo que son las políticas públicas y explique por qué son una ruta de exigibilidad para la garantía de los derechos humanos.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**Actividad 2:** Con una línea una los actores que hacen parte de la formulación de las políticas públicas con los roles o funciones que desarrollan cada uno de estos en esta actividad.

Implementación de acciones correctivas

Identificación de aciertos y desaciertos

Identificación de un problema

**Recicladores (ciudadanía)**

**Presidencia, ministerios o departamentos administrativos**

Retroalimentación

Descripción del problema

Elaboración de propuestas

Formulación

**Actividad 3:** Teniendo en cuenta que las políticas públicas tienen como objetivo resolver una problemática, piense en una problemática que se de en el caso del reciclaje y la inclusión de la población recicladora luego, brinde un ejemplo de cuáles serían actividades necesarias a desarrollar en cada una de las etapas en la formulación de políticas públicas que permitan la resolución de dicho problema.

**Problema:**

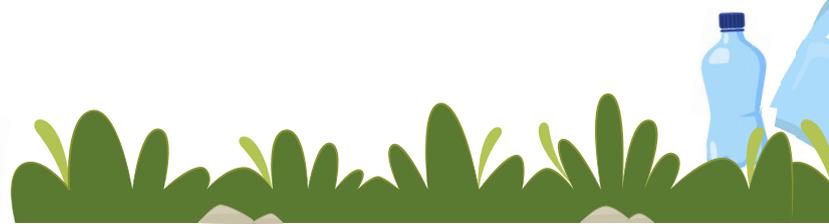
.....

.....

.....

.....

.....



Etapa	Actividades
Identificación del problema	
Formulación de soluciones o acciones	
Toma de decisión	
Implementación	
Evaluación	

**Actividad 4:** Describa ideas fuerza que permitan comprender de manera sencilla los tipos de enfoques de los que puede partir en la política pública de reciclaje e inclusión de la población recicladora.

#### Enfoque de derechos:

.....

.....

.....

#### Enfoque en desarrollo local:

.....

.....

.....

#### Enfoque contra la discriminación:

.....

.....

.....

**Actividad 4:** Revise dentro del Plan de Desarrollo de su localidad qué actividades han sido incluidas para garantizar las acciones afirmativas hacia la población recicladora y cuéntenos, cómo estas han sido pertinentes en contextos de discriminación.

Actividades	Pertinencia



## ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

- El agenciamiento de acciones colectivas desde la organización gremial ha estado marcado por una postura crítica frente a las distintas dinámicas de invisibilización. Esta posición ha permitido avances significativos en el acceso a derechos por parte del gremio de recicladores/as, fortaleciendo su relación con el Estado como garante de estos derechos.
- Los procesos educativos y de formación dirigidos a la población recicladora fortalecen la identidad colectiva, consolidando una apuesta conjunta por el reconocimiento y la valorización de su rol en la ciudad. Estos procesos no solo promueven su dignificación laboral, sino que también fortalecen su incidencia política y social en la lucha por mejorar sus condiciones y garantizar sus derechos.
- El lenguaje técnico en el que está formulado el marco normativo que regula los procesos de prestación del servicio de aseo en la actividad de aprovechamiento sigue siendo inaccesible para gran parte de la población recicladora de base. Esto ha limitado su capacidad para conocer, apropiarse e interiorizar tanto sus derechos como sus responsabilidades.
- Se hace fundamental que la formulación de la política pública de inclusión de la población recicladora en el reciclaje se articule con las agendas de cambio climático desde las nociones de justicia climática y de género dado el aporte que representa el reciclaje en la mitigación de los efectos del cambio climático considerando la diferenciación que generan asuntos como la doble jornada, el grado de vulnerabilidad e inclusive conoci-



mientos y prácticas de las mujeres en el desarrollo de sus labores.

- El Decreto 596 de 2016 ha sido un marco fundamental para la formalización de los recicladores/as en Colombia, ofreciendo una estructura normativa que reconoce su labor y busca mejorar sus condiciones laborales y sociales, sin embargo a través de su proceso de modificación, se han realizado ajustes significativos que responden a las realidades cambiantes del sector y a las necesidades de los recicladores/as, estas modificaciones han enfatizado la importancia de la inclusión de los recicladores en los sistemas de gestión de residuos, así como la necesidad de garantizar sus derechos. Sin embargo, el éxito de estas reformas depende de una ejecución efectiva y de un compromiso continuo por parte de las autoridades locales y nacionales.



## BIBLIOGRAFIA:

- Álvarez, E.U y Torres, G.D. (2003). Los recicladores y el desarrollo sostenible. La construcción del actor social. Bogotá D.C. Fundación social.
- Avendaño, Natasha. (2020) Retos para la gestión de Residuos sólidos. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2020-10/Respuesta%20Prop.%20076%20Anexo%20Superservicios.pdf>
- Decreto 596 de 2016
- Decreto 1381 de 2024 y Defensoria del pueblo de Colombia. Preguntas y respuestas sobre los sujetos de especial protección constitucional.
- Repositorio institucional de la Defensoria de Pueblo de Colombia. Pag 4
- Freire, Paulo. (1994). Educación y participación comunitaria. Recuperado de: [http://med.unne.edu.ar/catedras/aps/clases/19\\_participacion\\_educacion\\_pablo\\_freire.pdf](http://med.unne.edu.ar/catedras/aps/clases/19_participacion_educacion_pablo_freire.pdf)
- Foto de economía circular. Identificación e implementación de iniciativas que promuevan la economía circular. Presentacion-E (colombia-productiva.com)
- Guía Distrital para la transición hacia modelos de negocio circular. Secretaria de Ambiente.
- Graglia, J. Emilio (2012) En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas. Buenos Aires. Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) / Fundación Konrad Adenauer (KAS) Argentina.
- <https://www.ambientebogota.gov.co/documents/10184/2860679/Guia+de+Implementacion-FEB2022.pdf/f7ecc481-42a5-40fe-b17d-188d878afa6a>
- Herreño Hernández, Á. L. (2015). Guía para la incidencia ciudadana en las políticas públicas. Bogotá, Colombia: Defensoría del Pueblo
- Sylvestre, Ángela; Bojacá, María Victoria; Parra, Federico y Antolinez, Alexander, ¡ojo al plan maestro! Una mirada crítica del plan maestro para el manejo integral de residuos sólidos de Bogotá., págs. 28-30.
- Torres, Alfonso. (2001). Vínculos comunitarios y reconstrucción social.

Las imágenes fueron tomadas de [www.freepik.es/search?format=search&query](http://www.freepik.es/search?format=search&query)

## Créditos cartilla Marco Normativo & Políticas de Inclusión para la Población Recicladora



**María Victoria Bojacá Penagos**  
Directora ENDA Colombia,  
Coordinadora del Proyecto Género y  
Cambio Climático

**Adriana Colombia Quiceno Abaunza**  
**Julieth Camila Romero Calderón**  
Autoras

**Camilo Andrés Monroy Garzón**  
**Daniela Alejandra Ramos Tique**  
**Graciela Quintero Medina**  
**Manuel Sebastián Quinche Bautista**  
Equipo Proyecto “Género y Cambio  
Climático”

**Daniela Parra Campos**  
Diseño y diagramación



Asociación, sostenibilidad,  
equidad y derechos  
ambientales

Con el apoyo de:



**Fondation**  
**RAJA** Daniele  
Marcovici  
Agir pour les femmes



AGENCE FRANÇAISE  
DE DÉVELOPPEMENT



**wecf**  
France



VILLE DE  
**PARIS**