

Bogotá, D.C., 19 de abril de 2021

Honorable Representante

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes al **Proyecto de ley 223 de 2020** “*Por la cual se brindan condiciones para facilitar el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales a la población de recicladores de oficio del país*”

Respetado presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para segundo debate en Cámara al **Proyecto de ley 223 de 2020** “*Por la cual se brindan condiciones para facilitar el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales a la población de recicladores de oficio del país*”.

CONTENIDO

- I. Trámite Legislativo
- II. Objeto y contenido del Proyecto
- III. Consideraciones jurídicas
- IV. Justificación del Proyecto
- V. Audiencia Pública
- VI. Proposición

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley número **223 de 2020** “*Por la cual se brindan condiciones para facilitar el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales a la población de recicladores de oficio del país*” es de autoría de la senadora Laura Esther Fortich Sánchez, y de los representantes Alejandro Alberto Vega Pérez, Andrés David Calle Aguas, Julián Peinado Ramírez, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Nilton Córdoba Manyoma, Juan Fernando Reyes Kuri, Carlos Adolfo Ardila Espinosa y Víctor Manuel Ortiz Joya. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 21 de julio de 2020, y publicada en la Gaceta del Congreso número 692 de 2020. Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión VII Constitucional Permanente, los suscritos fuimos designados como ponentes.

El informe de ponencia fue discutido y aprobado en Comisión Séptima de Cámara el 25 de marzo de 2021. Al texto solo le fue adicionada una proposición del representante Juan Carlos Reinales, la cual buscaba agregar como fuente de recursos al subsidio de afiliación lo recaudado por concepto de comparendo ambiental. Mediante oficio de referencia CSPCP 3.7-177-2021 los suscritos fuimos designados para rendir ponencia en segundo debate.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

Este proyecto de ley busca brindar condiciones para facilitar el acceso de la población de recicladores oficiales en el país al Sistema General de Riesgos Laborales a través de las organizaciones que los agrupan y cuentan con registro vigente ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de conformidad con el Decreto 596 de 2016; esto, sin que se constituya ningún tipo de relación laboral, continuando como trabajadores independientes.

Lo anterior, atendiendo las necesidades de un grupo vulnerable declarado de especial protección por la Corte Constitucional y sobre la necesidad de proponer acciones afirmativas¹ a su favor. Esta propuesta se consolida como una medida de justicia social, dirigida a dignificar la labor de los recicladores de oficio en Colombia, garantizando el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales establecido en el Decreto Ley 1295 de 1994, modificado por la Ley 1562 de 2012 y que forma parte del Sistema de Seguridad Social Integral, establecido por la Ley 100 de 1993.

¹ Entendiéndose acciones afirmativas, como todo tipo de medidas o políticas 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

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El proyecto en referencia se encuentra amparado en la normatividad que se expone a continuación:

Constitución Política:

- **Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.
El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.
El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.
- **Artículo 53.** El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

Leyes

- **Ley 142 de 1994**, *“por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”*
- **Ley 511 de 1999**, *“Por la cual se establece el Día Nacional del Reciclador y del Reciclador.”*
- **Ley 1466 de 2011** *“Por medio de la cual se instauró en el territorio nacional la aplicación del Comparendo Ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, y se dictan otras disposiciones.”*

Decretos

- **Decreto 1077/2015** “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio*”
- **Decreto 596/2016** “*Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones*”
- **Decreto 4741 de 2005** “*Por medio del cual se reglamenta parcialmente la prevención y manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral.*”

Jurisprudencia

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha reconocido a la población de recicladores del país como un grupo de especial protección constitucional. Esta condición ha sido amparada por el Alto Tribunal, entre otras, mediante las Sentencias C-741 de 2003, T 724 de 2003 y T 291 de 2009 y mediante los Autos 268 de 2010 y 275 de 2011, providencias mediante las cuales se reconoce a los recicladores como sujetos de especial protección Constitucional, en virtud de la labor ambiental que cumplen.

Mediante las providencias referidas, la Corte Constitucional ha ordenado a diversas instituciones del Estado y autoridades del orden territorial a generar acciones afirmativas a favor de esta población para garantizar su protección y ha exhortado al Gobierno Nacional para que revise y defina parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos.

Normatividad Internacional

- **Objetivos de Desarrollo Sostenible** - Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. Mediante este objetivo se busca lograr una producción y un consumo sostenibles con un enfoque en acciones globales y locales, así como lograr el uso eficiente de los recursos naturales. Incluye el cuidado con residuos sólidos y la reducción de emisiones contaminantes y propone reducir la generación de desechos mediante la prevención, reducción, reciclaje y reutilización, tanto en el consumo como en la producción.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Situación laboral

La generación de residuos en el territorio nacional y la ausencia de una cultura de reciclaje por parte de la población, ha generado una posibilidad de trabajo para miles de personas, quienes frente a la falta de oportunidades laborales han encontrado en el reciclaje una fuente de supervivencia. A lo largo y ancho del territorio nacional existen personas encargadas de la recolección y clasificación de los materiales extraídos generalmente de las basuras para ser utilizados posteriormente como materia prima de otro nuevo proceso de producción.

Los recuperadores ambientales, genéricamente conocidos como “recicladores informales o de oficio” constituyen un eslabón de la cadena de actividades y actores que conforman “el circuito de reciclaje”. Este proceso incluye diferentes fases, como la recuperación de los residuos sólidos, su transformación y su comercialización.

De acuerdo con un estudio desarrollado por la Universidad de Antioquia, el 42% de los encuestados se identificaban como recuperadores ambientales y no como recicladores, lo que evidencia que valoran su labor no sólo como un impacto individual sino como un desempeño en relación con la sociedad y con el entorno ambiental, lo que les confiere mayor trascendencia².

No obstante, y pese a la denominación inicial, en primer debate se consideró conveniente dejar el término original -recicladores de oficio- ya que el concepto de “recuperador ambiental” puede suponer una terminología que no necesariamente coincide con la prestación del servicio público domiciliario del aseo, tal cual como está definida en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto 596 del 2016. Adicionalmente, el término de “recuperador ambiental”, podría prestarse para una interpretación más extensa acerca de las autoridades que tienen poder de vigilancia y control sobre este ejercicio, un ejemplo de ello, es el acatamiento de la regulación ambiental, el cual corresponde a las CAR y no a la Superintendencia de Servicios.

Con todo, hay que reconocer que esa dignificación de la actividad es reciente. Inicialmente un alto porcentaje de personas de manera informal y desorganizada se dedicaron al reciclaje convirtiéndolo en una fuente de trabajo que les permitía obtener un ingreso con el que pudieran subsistir ellos y sus familias³, incluso hoy permanecen vigentes esas condiciones

² Ballesteros VL, Cuadros Y, Botero S, López Y. Factores de riesgo biológicos en recicladores informales de la ciudad de Medellín, 2005. Rev Fac Nac Salud Pública 2008; 26(2): 169-177

³ Aluna Consultores Ltda. (2011) Estudio Nacional de Reciclaje y los Recicladores. Historia del Reciclaje y los Recicladores en Colombia. Disponible en <https://es.slideshare.net/marypinedas/historia-reciclaje>

precarias para la ejecución de esta labor.

De hecho, en su gran mayoría, los recicladores oficiales desarrollan su actividad en precarias sanitarias, expuestos a una alta inestabilidad laboral, sin ningún tipo de seguridad ocupacional ni vinculación con el sistema de protección social. Sus jornadas de trabajo suelen ser prolongadas, contando generalmente para la recolección con rudimentario medios de trabajo y dependiendo con frecuencia de una gama de intermediarios que les fija el precio de los materiales y las formas de pago.

Las publicaciones académicas realizadas en Colombia acerca de los recicladores de oficio describen sobre todo aspectos relacionados con el proceso laboral, las características del reciclaje y los factores de riesgo laboral⁴. En el ámbito internacional se tiene como referencia el trabajo de Rendleman y Feldstein⁵, que describen las principales lesiones y accidentes laborales que sufren los recicladores urbanos en Pórtland, Oregon. También hay otras investigaciones sobre este colectivo en Brasil⁶ y México⁷.

En Colombia, y según datos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en 2019 habían registradas 319 asociaciones en el Sistema Único de Información SUI que, en total agrupan a 30 mil recicladores en el territorio nacional. Sin embargo, y aunque ha habido avances en materia de organización empresarial, pertenecer a estas asociaciones o corporaciones independientes no les garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social.

Adicionalmente, se presentan dos obstáculos para acceder al sistema: los costos de vinculación a Entidades Promotoras de Salud (EPS) y a las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL). En consecuencia, cuando un reciclador de oficio del país requiere atención médica, incluso por enfermedades originadas a causa de su trabajo, se ven obligados a acudir al Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales SISBEN, engrosando así la carga social de este programa, o en su defecto, deben ampararse en los beneficios que les son otorgados al pertenecer a la población pobre no asegurada (PPNA), con lo cual aumentan la carga financiera en salud para los entes territoriales, pero aún así, no resuelven la situación de desamparo frente a los factores de riesgo propios de la actividad que desarrollan.

⁴ González Posso C, Ochoa D, Duarte MB, Zarate MA, Alcaraz FG y Castro AL. Los Recicladores en Santa Fe de Bogotá. Bogotá: Corporación Salud y Desarrollo; 1996.

⁵ Rendleman N, Feldstein A. Occupational Injuries Among Urban Recyclers. J Occup Environ Med. 1997; 39(7):672-5. Disponible en: https://journals.lww.com/joem/Abstract/1997/07000/Occupational_Injuries_Among_Urban_Recyclers.13.aspx

⁶ Carvalho Braga HM. Cooperativismo y Reciclado. Estrategias de Supervivencia de los seleccionadores de basura de Salvador, Bahía, Brasil. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. 1999; 45(18) [edición electrónica]. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn-45-18.htm>

⁷ Long WA. La recuperación informal de residuos sólidos en Guadalajara: Una Investigación del conflicto entre los pepenadores y la economía informal de los desechos. Ecología Política (España). 2000; 19: 13-20

Sumado a lo anterior, hay otro tipo de obstáculos que enfrenta esta población, asociados a la inseguridad y especialmente a la estigmatización, de la que son objeto por parte de la ciudadanía, pues a pesar de que su labor tiene un impacto positivo en la recuperación de los desechos y la inserción de éstos en el circuito industrial, precisamente el contacto con la basura que su trabajo implica, hace que sean asociados a lo que ésta representa para las personas: suciedad, contaminación, etc.

Cifras y estadísticas

En Colombia, durante el año 2019, se produjeron 12 millones de toneladas de residuos, de los cuales sólo el 17% fueron reciclados. De acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en 2018 fueron aprovechadas 767.137 toneladas de residuos, en 25 departamentos⁸. Según un informe publicado por Revista Semana, las entidades territoriales, en donde trabajan la mayor parte de los recicladores de oficio son: Bogotá, Antioquia, Meta, Valle del Cauca y Atlántico, tal como consta en la tabla 1:

Tabla 1. Número de recicladores de oficio por departamento

Departamento	Prestadores inscritos	Número de recicladores miembros
Bogotá	118	17.296
Antioquia	29	2.337
Valle del Cauca	19	1.590
Cundinamarca	20	860
Santander	17	736
Meta	12	1.603
Boyacá	12	548
Atlántico	13	1.063
Bolívar	8	303
Cesar	8	227

Fuente: Semana Sostenible.

En un estudio publicado por Gómez y otros (2007) en donde se buscaba indagar sobre las condiciones de salud y seguridad social de los recicladores de basura en medellin, se

⁸ Semana Sostenible. (2019). “El 78% de los hogares colombianos no recicla”. Disponible en: <https://sostenibilidadsemana.com/medio-ambiente/articulo/el-78-de-los-hogares-colombianos-no-recicla/44231>

concluyó que este grupo poblacional “tiene una jornada laboral mucho más intensa que la población general (el 58% trabajan más de ocho horas), el 64% llevan trabajando en el oficio más de seis años, y el 74% de los familiares han trabajado en la misma ocupación. (...) Además señalan que “están expuestos a factores de riesgo físicos, químicos, relacionados con el orden público, la seguridad y con el tránsito vehicular; la mayoría (87%) tiene un salario inferior a los 8 € diarios, insuficiente para cubrir necesidades básicas La cobertura en salud es deficiente y presentan con frecuencia infecciones respiratorias y enfermedades de los órganos de los sentidos”⁹

En ese mismo sentido, la Universidad de Antioquia¹⁰ encontró que a pesar de los factores de riesgos biológicos a los que están expuestos los recuperadores ambientales¹¹, las medidas para protegerlos de dichos factores son usadas por menos del 52% de los recicladores. Adicionalmente, se encontró que sólo el 13,6% de éstos están vacunados, situación que aumenta la probabilidad de adquirir enfermedades.

Si bien la actividad de reciclaje es considerada como una fuente de ingresos para aproximadamente 30 mil personas¹², la mayoría de ellas lo hacen en condiciones que ponen en riesgo su salud y la de sus familias, razón que obliga al legislador a tomar medidas urgentes para evitar que esta población continúe siendo vulnerable frente a riesgos de salubridad y sanitarios.

Sistema General de Riesgos Laborales

El Sistema General de Riesgos Laborales en Colombia, conformado por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, el Consejo Nacional de Riesgos Laborales, la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia Financiera de Colombia; las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), públicas y privadas, los empleadores y los trabajadores, tiene como objetivos atender, prevenir y proteger a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan¹³.

⁹ Gómez JA, Agudelo A, Sarmiento J, Ronda E. Condiciones de trabajo y salud de los recicladores urbanos de Medellín (Colombia). *Arch Prev Riesgos Labor.* 2007;10(4):181-7. Disponible en: <https://www.wiego.org/sites/default/files/migrated/publications/files/Parra-reciclaje-recicladores-WIEGO-WP9-espanol.pdf>

¹⁰ Ballesteros VL, Cuadros Y, Botero S, López Y. Factores de riesgo biológicos en recicladores informales de la ciudad de Medellín, 2005. *Rev Fac Nac Salud Pública* 2008; 26(2): 169-177 Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rfnsp/v26n2/v26n2a08.pdf>

¹¹ Material en descomposición (96,6%), material contaminado (96,6%), animales (62,5%) y artrópodos -invertebrados que tienen un exoesqueleto articulado de quitina. Abarcan trilobitomorfos, merostomas, picnogónidos, arácnidos, crustáceos, miriápodos e insectos- (79,5%).

¹² *Ibíd.*

¹³ Ministerio de Salud y Protección Social. “Lo que debe saber sobre riesgos laborales” Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/RiesgosLaborales/Paginas/preguntas-frecuentes.aspx#:~:text=El%20empleador%20es%20el%20responsable,vigencia%20de%20la%20relaci%C3%B3n%20la>

De acuerdo con la legislación colombiana vigente, la afiliación a este sistema es de carácter obligatorio para:

- 1) Trabajadores dependientes.
- 2) Jubilados o pensionados que se reincorporen como trabajadores dependientes.
- 3) Servidores públicos (se incluyen a los concejales y ediles)
- 4) Personas vinculadas con contrato de prestación de servicios con una duración superior a un mes.
- 5) Los Estudiantes que deben ejecutar trabajos que signifiquen fuente de ingreso para la respectiva institución o cuyo entrenamiento o actividad formativos son requisito para la culminación de sus estudios.
- 6) Trabajadores independientes que laboran en actividades de alto riesgo.**
- 7) Miembros de las agremiaciones o asociaciones cuyos trabajos signifiquen fuente de ingreso para la institución.**
- 8) Afiliados a las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.
- 9) Miembros activos del Subsistema Nacional de Primera Respuesta (Defensa Civil Colombiana, Cruz Roja Colombiana, Cuerpos de Bomberos).
- 10) Aprendices del Sena.

Gracias a la implementación del Sistema General de Riesgos Laborales -SGRL- se han reportado importantes reducciones en las tasas de mortalidad y de incapacidad laboral. Para el período 2010-2016 la tasa de mortalidad disminuyó cerca del 42%, pasando de 10,1 muertes por cada cien mil trabajadores afiliados a 5,83¹⁴; en el 2010, por cada 100.000 trabajadores que sufrieron un accidente laboral, 10.100 fallecieron; mientras que en el 2015 fallecieron 5.830, por lo que se considera que, gracias a estas actividades de promoción y prevención se evitó la muerte de 1.540 trabajadores durante dicho tiempo. En el caso de las incapacidades laborales se identificó una reducción a casi la mitad de la probabilidad de tener una incapacidad de este tipo en la población afiliada y se estima que el 26% de dicha reducción se dio gracias al SGRL¹⁵.

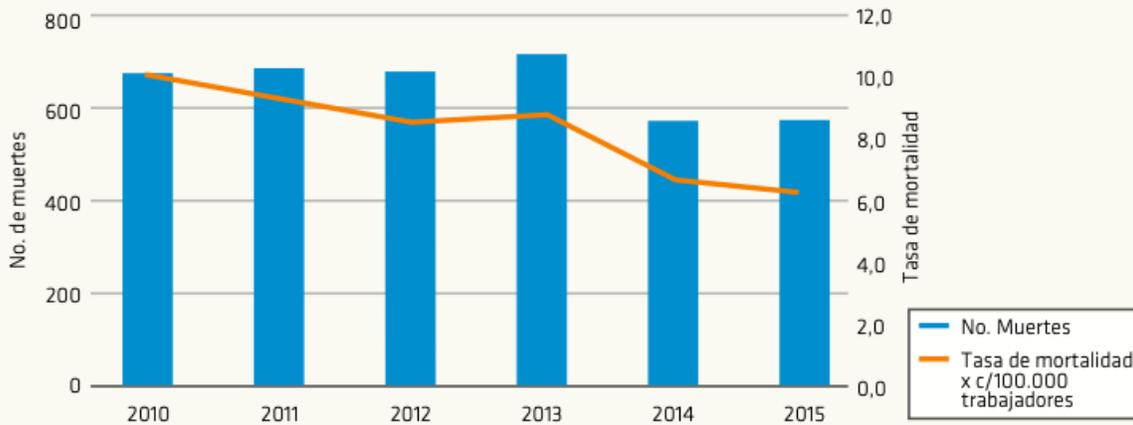
[boral.](#)

¹⁴Gaitán, J., Aristizábal, J. C., & Ponce, G. (2016). Evolución del modelo de aseguramiento en Riesgos Laborales. *Revista Fasecolda*, (164), 52-57. Recuperado a partir de <https://revista.fasecolda.com/index.php/revfasecolda/article/view/230>

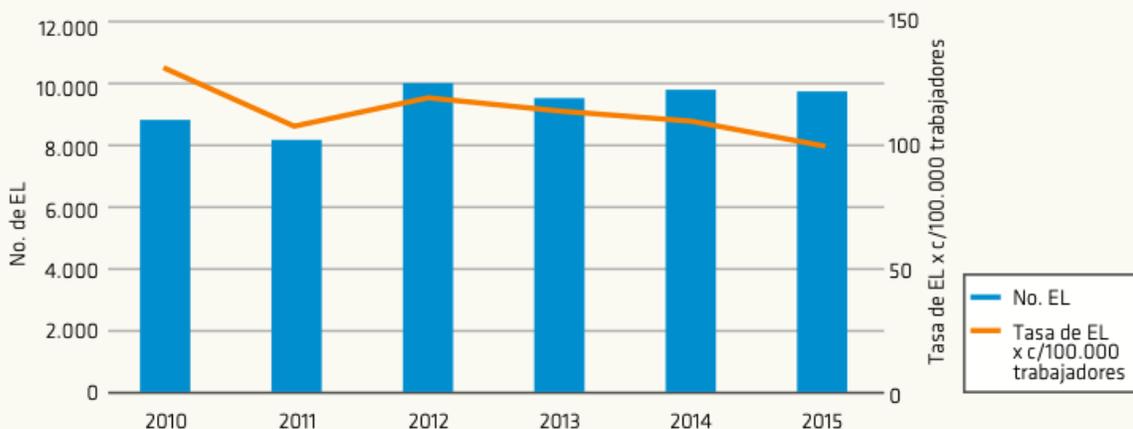
¹⁵ Ponce, Germán Ernesto. (2016). Artículo Revista Empresarial y Laboral “Los beneficios sociales y económicos del Sistema General de Riesgos Laborales” Disponible en: <https://revistaempresarial.com/gestion-humana/seguridad-social/riesgos-laborales/los-beneficios-sociales-y-economicos-del-sistema-general-de-riesgos-laborales/#:~:text=Los%20impactos%20del%20SGRL%20implementado,siniestralidad%20y%20consolidaci%C3%B3n%20de%20informaci%C3%B3n.>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Gráfica 2: Evolución de la mortalidad



Gráfica 3: Evolución enfermedad laboral (EL)



Evolución de las tasas de mortalidad y de Enfermedad Laboral (EL)

Fuente Gráficos: Fasecolda, 2016.

Con la expedición de la Ley 1562 de 2012, por la cual se modificó el Sistema de Riesgos Laborales, se permitió que los trabajadores independientes e informales cotizaran al Sistema de Riesgos Laborales **siempre y cuando cotizaran también al régimen contributivo en salud**. Así mismo, se estableció en el artículo 2 que las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado **son responsables del proceso de afiliación y pago de los aportes de los trabajadores asociados**. Sin embargo, en la práctica se ha evidenciado que pertenecer a este tipo organizaciones no garantiza a los trabajadores independientes ningún tipo de vinculación al Sistema de Seguridad Social Integral.

Ante este panorama, las organizaciones de reciclador de oficio han venido conformando brigadas que actúan en situaciones de emergencia, con el propósito fundamental de disminuir el riesgo biológico al que están expuestos diariamente por la manipulación de residuos

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

sólidos como microorganismos, vapores, y lixiviados, temperaturas extremas, radiaciones, inhalación de olores ofensivos¹⁶, e incluso cargas físicas debido a que no todos cuentan con un vehículo para realizar la labor de recolección y transporte de los residuos.

Lo anterior, toda vez que en el caso de los recicladores de oficio, la obligación establecida en la Ley 1562 de 2012 por la cual se exige cotizar al régimen contributivo de salud para poder afiliarse al Sistema de Riesgos Laborales implica una barrera de acceso al sistema en tanto la mayor parte de recicladores de oficio recibe un ingreso mensual inferior a un salario mínimo¹⁷. De acuerdo con un estudio elaborado por el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, por encargo de la Superintendencia de Servicios Públicos¹⁸, el 64% de las organizaciones declararon que la remuneración mensual promedio para un recuperador se encuentra entre medio y un salario mínimo, e incluso, el 22% afirmaron que este valor era inferior a \$400.000.

Remuneración mensual por destajo	Porcentaje de organizaciones
Menos de \$400.000	22%
\$400.000-\$800.000	64%
Más de 800000	14%
Total	100,0%

Tabla 2. Remuneración mensual de recicladores por destajo.

Fuente: Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional.

De acuerdo con el mismo estudio, el 87% de las organizaciones encuestadas indicaron que la principal forma a través de la cual se remunera a los recicladores de oficio es el pago a destajo, lo que significa que el pago que reciben depende principalmente de su propio esfuerzo y del tiempo que dedican a esta actividad.

Frente a la premisa anterior, es importante señalar, que corroborando con la información suministrada por la Superintendencia de Servicios Públicos el esquema normativo “no contempló regular la distribución de esta remuneración ni su vigilancia especial” por tanto, esta dependerá de lo acordado entre la asociación y el reciclador de oficio.

¹⁶ Ballesteros VL, Cuadros Y, Botero S, López Y. Factores de riesgo biológicos en recicladores informales de la ciudad de Medellín, 2005. Rev Fac Nac Salud Pública 2008; 26(2): 169-177.

¹⁷ El salario mínimo mensual vigente para 2020 equivale a \$877.802 más el auxilio de transporte por \$102.853.

¹⁸ Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional. (2018). Caracterización de organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización. Investigación enmarcada en el desarrollo del proyecto “mejoramiento de los niveles de inclusión de la población recicladora de oficio a nivel nacional” - Informe Final. Disponible en <https://www.superservicios.gov.co/sala-de-prensa/de-interes/superservicios-presenta-la-caracterizacion-de-organizaciones-de>

De lo anterior, es claro que los recicladores de oficio actualmente no tienen un ingreso suficientemente alto que les permita acceder a la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales en las condiciones establecidas en el régimen legal vigente, por las cuales deben cubrir el costo de la cotización al régimen contributivo en salud que, para un salario mínimo mensual vigente a 2020 equivale a \$109.812, valor que sumado a los \$21.383 que cuesta actualmente la cotización en riesgo III al SGRL¹⁹, equivaldría a \$131.195, esto es el 16% de su ingreso mensual, aun tomando el ingreso mayoritariamente más alto equivalente a \$800.000, razón por la que se propone que puedan acceder al SGRL pagando lo correspondiente a su nivel de riesgo, sin tener que salirse del régimen subsidiado en salud y, por lo tanto, sin tener que cotizar a éste último.

Esta propuesta de permitir a los recicladores acceder al Sistema General de Riesgos Laborales sin dejar de pertenecer al régimen subsidiado se encuentra acorde con las recomendaciones dadas por la Universidad Nacional en el documento de caracterización de organizaciones de recicladores de oficio, en el cual señaló que no se puede exigir a las organizaciones una modalidad particular de contratación por considerarse que es más formal que otra, sino que deben buscarse mecanismos alternativos y flexibles de cotización a seguridad social por parte de las organizaciones y los recicladores, que igualmente pueden seguir siendo compatibles con el pago a destajo, como la solución intermedia que se propone en este proyecto.

De todo lo expuesto, es claro el impacto positivo de la labor de los recicladores de oficio en favor de la sociedad, así como el de las organizaciones que han contribuido en el ordenamiento, estructura y planificación de este sector, así como la necesidad de atender a esta población a través del Sistema General de Riesgos Laborales. En consecuencia, y en aras de responder al llamado que tantas veces ha hecho la H. Corte Constitucional, es menester que el Congreso de la República adopte acciones afirmativas dirigidas a favorecer a la población de recicladores de oficio con el fin de eliminar las barreras que les impiden acceder a dicho Sistema y les aseguren el acceso a los beneficios del mismo.

V. AUDIENCIA PÚBLICA

El 6 de noviembre se llevó a cabo una audiencia pública virtual con el objetivo de recolectar las observaciones de los distintos actores frente al Proyecto de Ley. Entre los participantes estuvieron entidades del Gobierno Nacional, asociaciones de recicladores y entes de control.

¹⁹ Nivel de riesgo al cual corresponden las actividades de reciclaje de elementos y materiales distintos a los metálicos, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1607 de 2002, por el cual se adoptó la tabla de Clasificación de Actividades Económicas para el Sistema General de Riesgos Laborales, siendo igual al que se encuentra en el proyecto de decreto de actualización de dicha tabla puesto a consideración del Ministerio del Trabajo en 2019.

La audiencia inició con un breve resumen del Proyecto de Ley por parte del Representante Henry Correa y el recuento de la problemática por parte del Representante Jorge Gómez.

La primera intervención la realizó Fanny Grajales, del Ministerio de Salud y Protección Social, quien celebra la existencia del PL e invita al sostenimiento del principio de una Seguridad Social Integral. Así mismo, solicita que la iniciativa se oriente hacia el acceso total de beneficios que tiene el Sistema de Seguridad Social Integral (S.S.S.I.) y menciona que lo anterior, se puede materializar por medio de los Pisos de Protección y Cobertura del Régimen Subsidiado en el Servicio Social Complementario a través de los BEPS como mecanismo de protección de la vejez y el Seguro Inclusivo que les ampara los riesgos laborales. Al finalizar su intervención, menciona que el Ministerio de Salud no tiene competencia frente a las labores de Inspección, Vigilancia y Control de cara al artículo 8 del PL.

Por parte del Ministerio del Trabajo, participó la directora de riesgos Laborales, Letty Leal Maldonado, quién expresó tres puntos resumidos de la siguiente manera: en primer lugar, aclaró la existencia de un marco legal relacionado con la prestación de las Aseguradoras de Riesgos Laborales. Segundo, invitó a que se fortalezcan las asociaciones de recicladores para afiliar a sus integrantes a Seguridad Social y Pensión por medio del Decreto 1174 de 2020, del cual hace una breve explicación y acto seguido, recalca que ya existe esta herramienta. Por último, invitó a la articulación de las ARL para que los recicladores tengan todas las garantías necesarias.

Por su parte, Gelman Rodríguez, delegado del Procurador para el sector salud, mencionó que desde la Procuraduría es indispensable que todos los recicladores accedan a los beneficios y garantías del S.S.S.I. y manifestó que el Decreto 1174 de 2020 no está siendo efectivo ni está otorgando las garantías necesarias para la población. Al finalizar, hace una invitación para que cada vez más ciudadanos migren al régimen contributivo, en la medida que sus ingresos así lo permitan o a través de una cofinanciación estatal

Para Diana Gamboa, directora de la ADRES, hay dos puntos importantes. El primero es que la afiliación exclusiva a las ARL deja a los recicladores desprotegidos frente a riesgos que corren y que no necesariamente son instantáneos durante la realización del trabajo y ante los cuales se encontrarían fuera del S.S.S.I. El segundo punto es la protección del ingreso cuando hay dificultades en salud (incapacidades). Y como último punto, habla de la posibilidad de que el PL incluya alternativas para que las Asociaciones de Recicladores puedan agrupar cotizaciones en salud y así sus integrantes puedan acceder al S.S.S.I.

Lina Maria Aldana, Coordinadora para el Sector Trabajo por parte de la Contraloría, hizo un recuento de todas las sugerencias que le haría al articulado una por una y cerró su intervención dejando claro que posterior a la revisión en materia de impacto fiscal, el PL no representa

una modificación de los recursos públicos debido a que se está trasladando la carga a las ARL, y que el PL se ajusta a las disposiciones constitucionales sobre control fiscal, de igual forma hizo una reflexión acerca de los recursos con los que cuentan los recicladores.

Desde la Alianza Separa, Orlando León realizó dos peticiones. La primera es que no se cambie la denominación de “recicladores” por la de “recolectores”, esto debido a que en las sentencias emitidas por la Corte Constitucional se habla de Recicladores y toda la lucha por parte de estas asociaciones se ha dado bajo esta denominación. En segundo lugar explicó el Decreto 1174 de 2020 y expresó la posibilidad de un choque de leyes, ante lo cual propuso que se estudie a profundidad este tema antes de seguir tramitando el PL.

Nohora Padilla, de la Asociación Nacional de Recicladores, comenzó su intervención haciendo un resumen de la situación actual de los recicladores y manifestó qué hay muchos que se encuentran desamparados en materia de salud. Discutió la importancia de la denominación de los trabajadores y que se tenga en cuenta la legislación actual. También, propuso que se tenga en cuenta el tránsito hacia un S.S.S.I. alternativo donde los beneficiarios paguen menos cuota que en el contributivo y que se incluya a otras poblaciones vulnerables dentro de estos beneficios.

Frente a esto, Juan Pablo Mora, de la Asociación de Recicladores del meta manifestó que en materia de seguridad social no están teniendo apoyo por parte de las entidades encargadas en Villavicencio para afiliar a los recicladores y reiteró la importancia de la discusión sobre la denominación de los recicladores o recolectores.

De nuevo, desde la Alianza Separa, Juan Guillermo Monroy inició su intervención explicando que es la Alianza Separa y discutió sobre los aspectos diferenciales que debe tener en cuenta el Decreto. Adicionalmente, dijo que esta reglamentación no ha sido efectiva, e incluso introdujo la competencia desleal que existe entre los operadores públicos y privados frente a los Recicladores y el agravamiento de las condiciones económicas de los recicladores a causa de esto.

El director Técnico de gestión de Aseo de la Superintendencia de Servicios Públicos, Armando Ojeda, inició con un breve resumen de la situación de recolección de residuos en el país y procedió a realizar una serie de proposiciones sobre el articulado del PL. Al concluir, sugirió revisar la pertinencia de la inclusión de un régimen de transición que permita a las autoridades correspondientes adaptarse a esta transición en sus procesos internos.

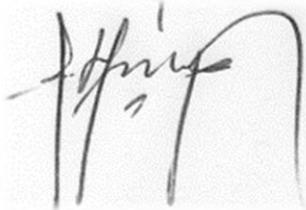
La audiencia concluyó con un cierre por parte de los Representantes encargados de la ponencia en el cual el Representante Gómez discutió sobre la efectividad del Decreto 1174 de 2020, la problemática de la competencia desleal y la obligación por parte del Estado de

llevar a cabo acciones afirmativas que beneficien a los recicladores teniendo en cuenta cada uno de los aportes dados en la Audiencia. Por su parte, el Representante Correal reafirmó la importancia de la regulación en materia económica de la competencia en este segmento del mercado y la importancia de los recicladores, así como su protección para que cuenten con condiciones dignas.

VI. PROPOSICIÓN

Con base en las consideraciones anteriores, solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley **223 de 2020** “*Por la cual se brindan condiciones para facilitar el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales a la población de recicladores de oficio del país*” con el texto propuesto a continuación.

Atentamente



HENRY FERNANDO CORREAL
Representante a la Cámara por el Vaupés
Coordinador ponente



JORGE ALBERTO GÓMEZ
Representante a la Cámara por Antioquia
Ponente



JORGE ENRIQUE BENEDETTI
Representante a la Cámara por Bolívar
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE LEY 223 DE 2020

Por la cual se brindan condiciones para facilitar el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales a la población de recicladores de oficio del país”

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto brindar condiciones para facilitar el acceso de la población de recicladores de oficio del país al Sistema General de Riesgos Laborales a través de las organizaciones en proceso de formalización que los agrupen, de conformidad con lo establecido en el Decreto 596 del 2011, o la norma que lo sustituya, modifique o adicione. En todo caso, dichas organizaciones deberán contar con el registro vigente ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 2. Definición. Para efectos de la presente Ley se entenderán por recicladores de oficio, las personas naturales que derivan el sustento propio y familiar de la práctica habitual de las actividades de recuperación, recolección, transporte y clasificación de residuos sólidos para su posterior reincorporación en el ciclo económico productivo como materia prima, que hagan parte de una organización con registro vigente ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 3. Modifíquese el literal b del artículo 2 de la Ley 1562 de 2012, por la cual se modificó el artículo 13 del Decreto-Ley 1295 de 1994, el cual quedará así:

b) En forma voluntaria:

Los trabajadores independientes y los informales, diferentes de los establecidos en el literal a) del presente artículo, podrán cotizar al Sistema de Riesgos Laborales siempre y cuando coticen también al régimen contributivo en salud y de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio del Trabajo en la que se establecerá el valor de la cotización según el tipo de riesgo laboral al que está expuesta esta población.

Los recicladores de oficio podrán cotizar al Sistema de Riesgos Laborales sin que sea requisito para ello la cotización al régimen contributivo en salud, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio del Trabajo en la que se establecerá el valor de la cotización según el tipo de riesgo laboral, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1607 de 2002 o la norma que lo sustituya, modifique o adicione.

Artículo 4. Afiliación. La afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de los recicladores de oficio se hará a través de las organizaciones que los agrupen, que cuenten con registro vigente ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Artículo 5. Relación laboral. La aplicación de lo dispuesto en la presente Ley no genera relación laboral ni modifica el tipo de vinculación existente entre las organizaciones y los recicladores de oficio agrupados.

Artículo 6. Pago de la cotización. El pago de la cotización al Sistema General de Riesgos Laborales estará a cargo de los recicladores de oficio y se realizará a través de las organizaciones que los agrupan, conforme al tipo de riesgo establecido por la Administradora de Riesgos Laborales -ARL- según lo dispuesto en el Decreto 1295 de 1994.

Artículo 7. Incentivo a la afiliación. El costo de la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales para los recicladores de oficio contará con un subsidio no menor al cincuenta por ciento (50%).

Los recursos para este subsidio podrán provenir del Presupuesto Nacional, de los presupuestos de las entidades territoriales, de lo recaudado por concepto de comparendo ambiental o de lo recaudado por la tarifa de aprovechamiento de residuos sólidos, siempre que no comprometan la remuneración de los recicladores de oficio y sus organizaciones.

El Gobierno Nacional y la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) tendrán seis (6) meses para reglamentar lo dispuesto en este artículo.

Artículo 8. Obligaciones de las ARL. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, las Administradora de Riesgos Laborales -ARL- tendrán las siguientes obligaciones:

1. Desarrollar un programa especial de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades laborales y promoción de buenas prácticas, dirigido al sector de recuperación de residuos con el objetivo de mejorar los hábitos en el desarrollo de las actividades y reducir el número y gravedad de los accidentes laborales y enfermedades de trabajo asociadas.
2. Eliminar las barreras de acceso de los recicladores de oficio al Sistema General de Riesgos Laborales.
3. Suministrar el material de seguridad y protección necesario para desarrollar la actividad de reciclaje.
4. Las demás que se establezcan en las normas que regulen o reglamenten el Sistema General de Riesgos Laborales.

Artículo 9. Censos. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, establecerá los criterios por los cuales deberán registrarse los censos de recicladores de oficio en las entidades territoriales. En este proceso podrán participar las entidades territoriales, el DANE y el Ministerio de Trabajo.

Parágrafo. La ejecución del censo de recicladores por parte de las entidades territoriales contará con el acompañamiento del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, el Ministerio de Trabajo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- y el Departamento Nacional de Planeación -DNP- de conformidad con los criterios que para tal efecto el Gobierno Nacional expida sobre la materia.

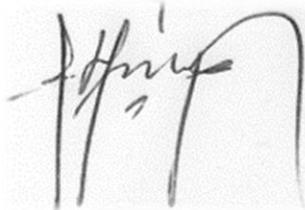
Artículo 10. Vigilancia y control. El Ministerio del Trabajo, la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en el marco de sus competencias, deberán hacer seguimiento, vigilancia y control al cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 11. Evaluación. Una vez cumplidos dos años de la entrada en vigencia de la presente Ley, y dentro de los seis meses siguientes a dicha fecha, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Trabajo, en conjunto con la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios deberán realizar una evaluación de los efectos de esta ley, en la cual analicen como mínimo los indicadores de acceso de recicladores de oficio al Sistema General de Riesgos Laborales, prestaciones e impactos económicos. Los resultados de esta evaluación y las recomendaciones que se consideren pertinentes se presentaran en un informe al Congreso de la República

Artículo 12. Reglamentación. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para desarrollar lo dispuesto en esta ley.

Artículo 13 Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga toda disposición que le sea contraria.

Atentamente,



HENRY FERNANDO CORREAL
Representante a la Cámara por el Vaupés
Coordinador ponente



JORGE ALBERTO GÓMEZ
Representante a la Cámara por Antioquia
Ponente



JORGE ENRIQUE BENEDETTI
Representante a la Cámara por Bolívar
Ponente