

## PROYECTO DE LEY DE 2023

**Por medio del cual se crea y se regula el régimen del mercado de valorización de residuos sólidos, se fomenta la valorización de residuos en el marco de la promoción de la economía circular y se dictan otras disposiciones.**

El Congreso de Colombia,

**DECRETA:**

### **TITULO I DISPOSICIONES GENERALES**

#### **CAPÍTULO I OBJETO Y TÉRMINOS RELEVANTES**

**Artículo 1. Objeto.** Crear y regular el mercado de valorización de residuos sólidos a través de la implementación de un esquema de valorización dentro de la Gestión Integral de Residuos Sólidos, incluyendo su reincorporación en la cadena productiva en el marco del modelo de economía circular.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación.** La presente ley aplica a las personas naturales o jurídicas, de naturaleza pública o privada, que generen, almacenen, recolecten, transporten, transformen, consuman, traten, exporten, almacenen, importen o gestionen Residuos Sólidos en el territorio nacional.

**Parágrafo.** Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley, los residuos sólidos especiales y los residuos peligrosos.

**Artículo 3. Definiciones.** Para efectos de la comprensión de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

- a) **Compras públicas sostenibles:** Forma en la que una organización, pública o privada, logra satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, obras y utilidades, alcanzando un alto rendimiento mediante el uso racional y eficiente los recursos naturales, humanos y económicos a lo largo de su ciclo de vida, que se traduce en beneficios no sólo para la organización, sino también para el medio ambiente, la sociedad y la economía.
- b) **Clasificación de residuos:** Es la separación de residuos generados según la norma adoptada por el ministerio de ambiente y desarrollo sostenible y el ministerio de vivienda, ciudad y territorio para el código de colores respectivo.



- c) **Ciclo de vida de un producto:** Hace referencia a las distintas etapas consecutivas e interrelacionadas de un producto, desde que se adquieren las materias primas o la generación a partir de recursos naturales para la eliminación final.
  
- d) **Economía circular:** Es la armonización de la sostenibilidad con conceptos económicos, parte del cuidado, protección, resiliencia y restauración de las capacidades de la naturaleza para proveer bienes y servicios a la sociedad. Su objetivo es que el uso eficiente de los recursos naturales cree valor económico, social y ambiental, desvinculando el crecimiento económico del agotamiento de los recursos naturales a través de la creación de productos, servicios y modelos de negocios y políticas innovadoras.
  
- e) **Disposición final de residuos:** Es la actividad del servicio público de aseo, consistente en la separación y disposición de residuos sólidos no aprovechables mediante la técnica de relleno sanitario.
  
- f) **Generador o productor de residuos sólidos:** Persona natural o jurídica que produce y presenta sus residuos sólidos a la persona prestadora del servicio público de aseo para su recolección y por tanto es usuario del servicio público de aseo.
  
- g) **Gestión de residuos:** Es el proceso ambiental que consiste en recoger, transportar, clasificar, valorizar y disponer adecuadamente los residuos, incluida la vigilancia de esas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de sitios de disposición final, incluidas las actuaciones realizadas por toda empresa que actúe por cuenta propia en la compra y posterior venta de residuos, incluidos los negociantes que no tomen posesión físicamente de los residuos o toda empresa que disponga la valorización o la eliminación de residuos por encargo de terceros, incluidos los agentes que no tomen posesión físicamente de los residuos.
  
- h) **Mercado de valorización:** Es el escenario en el que confluyen los actores que intervienen en las etapas y procesos de la gestión de residuos sólidos, interactuando y realizando operaciones comerciales entre sí, en procura de la valorización de residuos sólidos y su aprovechamiento.
  
- i) **Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS):** Es el instrumento de planeación 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, basado en la política de gestión integral de los mismos, el cual se ejecutará durante un período determinado, basándose en un diagnóstico inicial, en su proyección hacia el futuro y en un plan financiero viable que permita garantizar el mejoramiento continuo del manejo de residuos y la prestación



del servicio de aseo a nivel municipal o regional, evaluado a través de la medición de resultados. Corresponde a la entidad territorial la formulación, implementación, evaluación, seguimiento y control y actualización del PGIRS.

- j) **Presentación de los residuos sólidos:** Es la actividad del usuario de colocar los residuos sólidos debidamente almacenados, para la recolección por parte de la persona prestadora del servicio público de aseo. La presentación debe hacerse, en el lugar e infraestructura prevista para ello, bien sea en el área pública correspondiente o en el sitio de presentación conjunta en el caso de multiusuarios y grandes productores.
- k) **Reciclar:** Es la reintroducción directa de residuos en el ciclo productivo del que proceden, en sustitución total o parcial de una nueva materia prima. Por ejemplo, tomar botellas rotas, refundirlas y fabricar botellas nuevas.
- l) **Reciclador de oficio:** Hace referencia a todas aquellas personas naturales independientes, asociaciones o colectivos organizados y legalmente constituidos de recicladores para la recolección, separación y clasificación de los residuos valorizables económicamente. Que además ante la Corte Constitucional se entienden como sujetos vulnerables.
- m) **Recolección y transporte de residuos aprovechables:** Son las actividades que realiza la persona prestadora del servicio público de aseo consistente en recoger y transportar los residuos aprovechables hasta las estaciones de clasificación y aprovechamiento.
- n) **Residuos:** Hace referencia a cualquier objeto, material, sustancia o elemento sólido resultante del consumo o uso de un bien en actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales o de servicios, que el generador abandona, rechaza o entrega y que es susceptible de aprovechamiento o transformación en un nuevo bien, con valor económico o de disposición final.
- o) **Residuos sólidos:** Este concepto hace referencia a cualquier objeto, material, sustancia o elemento principalmente sólido resultante del consumo o uso de un bien en actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales o de servicios, que el generador presenta para su recolección por parte de la persona prestadora del servicio público de aseo. Igualmente, se considera como residuo sólido, aquel proveniente del barrido y limpieza de áreas y vías públicas, corte de césped y poda de árboles.
- p) **Residuo sólido aprovechable:** Es cualquier material, objeto, sustancia o elemento sólido que no tiene valor de uso para quien lo genere, pero que es

susceptible de aprovechamiento para su reincorporación a un proceso productivo.

- q) **Residuo sólido ordinario:** Es todo residuo sólido de características no peligrosas que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso es recolectado, manejado, tratado o dispuesto normalmente por la persona prestadora del servicio público de aseo. El precio del servicio de recolección, transporte y disposición final de estos residuos se fija de acuerdo con la metodología adoptada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Los residuos provenientes de las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped y poda de árboles ubicados en vías y áreas públicas serán considerados como residuos ordinarios para efectos tarifarias.
- r) **Responsabilidad extendida del productor:** En el marco de la REP los fabricantes, distribuidores de productos de marca propia, importadores, que comercializan productos generadores de residuos, deben hacerse cargo en particular económicamente, de la gestión de estos residuos.
- s) **Reutilizar:** Se trata de un nuevo uso de los residuos para un uso similar al de su primer uso. La reutilización consiste en utilizar un residuo para un uso diferente de su primer uso, o en fabricar, a partir de un residuo, un producto distinto al que le dio origen.
- t) **Separación en la fuente:** Es la clasificación de los residuos sólidos, en aprovechables y no aprovechables por parte de los usuarios en el sitio donde se generan, de acuerdo con lo establecido en el PGIRS, para ser presentados para su recolección y transporte a las estaciones de clasificación y aprovechamiento, o de disposición final de los mismos, según sea el caso.
- u) **Valorización:** Hace referencia a cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función, en la instalación o en la economía en general. En general, es la obtención de nuevos materiales, o el reciclaje de parte de ellos, para evitar el uso de nuevas materias primas.

## TÍTULO II IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ECONOMÍA CIRCULAR

### CAPÍTULO I ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES

**Artículo 4. Implementación de la economía circular.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus entidades adscritas y vinculadas responsables del tema, en conjunto con las autoridades regionales, municipales o distritales competentes y de acuerdo a las compromisos adquiridos por el país en materia ambiental, deberán poner a disposición la infraestructura y los recursos necesarios que permitan la implementación de indicadores de producción y consumo sostenible estrategias para su cumplimiento, así como la puesta en marcha de la economía circular para la reincorporación acelerada de residuos sólidos, tanto domésticos como industriales en los procesos económicos, limitando los posibles impactos ambientales y mejorando la competitividad económica, y el atractivo de los territorios.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible remitirá al Congreso de la República un informe anual sobre el avance de la implementación de la política de economía circular, en el que se evidencien los avances, las dificultades y las propuestas de mejora, en relación con los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en la materia.

**Artículo 5. Atribuciones de los departamentos.** Los departamentos deberán respaldar y apoyar en términos técnicos y financieros la planeación de la gestión integral de los residuos sólidos, así como las estrategias que permitan la implementación de indicadores de producción y consumo, y aquellas que promuevan la economía circular, procurando priorizar las iniciativas de carácter regional.

**Artículo 6. Atribuciones de las áreas y regiones metropolitanas.** Las áreas y regiones metropolitanas deberán promover la gestión regional de los residuos sólidos como hechos metropolitanos, incluyendo herramientas que aporten a la trazabilidad de los indicadores de producción y consumo, además de las iniciativas de economía circular.

**Artículo 7. Atribuciones de municipios y distritos.** Los municipios y distritos son responsables de planear, implementar, realizar seguimiento y evaluar la gestión integral de los residuos sólidos, asegurando su inclusión en los planes, programas y proyectos, así como su financiación en coordinación con los planes de ordenamiento y los planes territoriales de cambio climático. Además, son responsables de asegurar la trazabilidad de los indicadores de producción y consumo, así como la promoción de las estrategias de economía circular a nivel local.

**Artículo 8. De las autoridades ambientales.** Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán respaldar la estructuración y financiación de planes y proyectos de gestión integral de residuos sólidos, así como de iniciativas que promuevan la economía circular, asegurando la defensa y protección del medio ambiente y recursos naturales en el área de su jurisdicción.

**Artículo 9. Consejo nacional de la gestión integral de residuos sólidos.** Créase el Consejo Nacional de la Gestión de Residuos Sólidos con el objeto de coordinar, orientar y articular las políticas, planes y programas de las entidades del Estado asociadas a la gestión integral de residuos sólidos a nivel nacional para impulsar la economía circular.

**Parágrafo.** El gobierno nacional reglamentará lo relacionado con la composición y el funcionamiento del Consejo, así como las herramientas de articulación y coordinación interinstitucional para ejecutar la estrategia de economía circular.

## **CAPÍTULO II ESTRATEGIA DE ECONOMÍA CIRCULAR**

**Artículo 10. Política de producción y consumo sostenible.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará de acuerdo a los compromisos internacionales del país, y con el apoyo de las autoridades municipales, regionales y distritales desarrollará la estrategia, la infraestructura y los recursos necesarios que permitan el cumplimiento de las metas establecidas y la implementación de los indicadores de la política de producción y de consumo sostenible.

**Artículo 11. Reducción de residuos sólidos.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrollará junto a las autoridades regionales, municipales o distritales, una estrategia nacional con el ánimo de lograr la reducción en la generación de residuos sólidos que se produzcan a nivel doméstico, industrial y comercial. Se focalizarán estrategias para la prevención y reducción de generación de residuos sólidos, teniendo en cuenta los compromisos internacionales del país en materia ambiental para el año 2030.

Así mismo, este ministerio, junto al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico, promoverán proyectos de investigación que masifiquen el reciclaje y la valorización de materiales aprovechables, provenientes de la actividad de aprovechamiento como actividad complementaria al servicio público de aseo.

El Consejo Nacional de la Gestión Integral de Residuos Sólidos deberá establecer, con la participación de actores interesados, disposiciones sobre prevención de

residuos para que los municipios, distritos, departamentos, regiones y áreas metropolitanas y autoridades ambientales, desarrollen programas de prevención de generación de residuos. Se deberán definir objetivos de prevención de residuos, basados en las mejores prácticas, con medidas de apoyo del gobierno nacional y de la industria.

**Artículo 12. Procesos de investigación en los actores de la cadena de valor de producción.** Se priorizará a través del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Comisión de Regulación del Agua y Saneamiento Básico el desarrollo de procesos de investigación que permitan la creación de estrategias que masifiquen el reciclaje y valorización en la cadena de valor de los residuos sólidos.

**Artículo 13. Incremento de la cantidad de residuos objeto de la valorización en forma de material orgánico.** Se establecerá como meta disponer en rellenos sanitarios para el año 2030 máximo el 70% del total de los residuos orgánicos, así como la recuperación del 17,9% de los residuos orgánicos generados para el mismo año de acuerdo a los compromisos internacionales del país en materia ambiental. Para el año 2040 la máxima disposición en rellenos sanitarios del total de los residuos orgánicos será del 20%. Para ello se tendrá en cuenta el principio de gradualidad.

**Artículo 14. Incremento de la cantidad de residuos objeto de la valorización del sector de la construcción.** Se establecerá como meta recuperar el 25% de los residuos del sector de la edificación y obras públicas en forma de material recuperable en 2030, de acuerdo a los compromisos internacionales del país en materia ambiental.

**Artículo 15. Reducción de la cantidad de residuos inorgánicos.** Se establecerá como meta reducir en un 17,9% las cantidades de residuos inorgánicos e inorgánicos, así como el 25% de los residuos del sector de la construcción generados para el año 2030, de acuerdo a los compromisos internacionales del país en materia ambiental.

**Artículo 16. Responsabilidad compartida.** Todos los actores de la cadena de valor, desde el generador hasta el encargado de la disposición final del bien y/o servicio, deben aportar para los procesos de reciclaje de los residuos sólidos.

### TÍTULO III

## RÉGIMEN DEL MERCADO DE VALORIZACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS

**Artículo 17. Proceso de recolección selectiva de residuos sólidos.** En un término no mayor de tres (3) años a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, los municipios especiales, y categoría 1 y 2 del país deberán contar con esquemas de recolección selectiva en las áreas de prestación del servicio, que prioricen la participación de los recicladores de oficio como personas prestadoras del servicio público de aseo en la actividad complementaria del aprovechamiento, donde deberán establecerse las rutas selectivas que aseguren la efectiva separación y la adecuada presentación de residuos sólidos aprovechables de los no aprovechables, la recolección, transporte y clasificación en las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECAs para su posterior reincorporación en el ciclo económico productivo de los residuos sólidos, como materia prima a través del cierre de ciclos de materiales.

Sin perjuicio de la legislación existente en relación con el servicio público de aseo, las entidades territoriales velarán por la incorporación de lo establecido en la presente Ley en los correspondientes Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS).

**Parágrafo 1.** Para el adecuado cumplimiento del presente artículo el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de formalización de las organizaciones de recicladores de oficio, en aras de garantizar la articulación y participación de esta población en la actividad de aprovechamiento de los residuos sólidos.

**Parágrafo 2.** El Gobierno Nacional establecerá mediante reglamentación en un término de un (1) año a partir de la promulgación de esta Ley, una escala progresiva de la implementación, teniendo en cuenta la cantidad de habitantes del municipio, el área de prestación del servicio y el desarrollo de su estructura de gestión de residuos sólidos.

**Artículo 18. Vinculación de recicladores a las empresas prestadoras de servicios públicos para la recolección y clasificación de los residuos sólidos.** Las entidades prestadoras del servicio público de aseo podrán celebrar contratos con personas naturales independientes, asociaciones o colectivos organizados y legalmente constituidos de recicladores para la recolección, separación y clasificación de los residuos valorizables económicamente.

**Artículo 19. Convocatorias de recursos públicos para el reciclaje de residuos sólidos.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, diseñará e implementará un programa de apoyo a las empresas que transformen residuos sólidos en materia prima, nuevos productos, que incorporen materia reciclada en sus procesos

productivos o que hagan uso de aditivos biodegradables y/o compostables, y adicionalmente, a los demás actores que participen en la cadena de aprovechamiento de residuos sólidos a través de convocatorias anuales de recursos no reembolsables o cofinanciables y de créditos blandos.

**Artículo 20. Tarifa diferencial entre los productos aprovechables y no aprovechables.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá realizar un estudio técnico de las tarifas mínimas de la actividad de aprovechamiento con el fin de elaborar una actualización de la metodología tarifaria, que permita el reconocimiento de la tarifa diferencial de los productos aprovechables y no aprovechables del esquema operativo de recolección, separación y clasificación de los residuos valorizables económicamente y que realizan las personas naturales independientes, asociaciones o colectivos organizados y legalmente constituidos que ejercen dichas labores.

Lo anterior, no afectará la tarifa de recolección de los estratos 1 y 2.

**Artículo 21. Reconocimiento del sello circular verde colombiano.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible evaluará la inclusión el Sello circular verde colombiano de todos los bienes o servicios que hayan sido producidos o transformados mediante un esquema de valorización de residuos. Para estos efectos se entenderá por valorización de residuos lo dispuesto en esta ley y sus decretos complementarios.

**Parágrafo 1.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ampliará los bienes y/o servicios que hacen ya parte del sello, de acuerdo a la política nacional de crecimiento verde, guía de compras públicas sostenibles y al plan de acción del sello circular verde colombiano, y sus respectivas actualizaciones.

**Parágrafo 2.** El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible promoverá estrategias para que las personas naturales independientes, asociaciones o colectivos organizados y legalmente constituidos del esquema operativo de la actividad de aprovechamiento puedan ser acreedoras del sello circular verde colombiano.

**Parágrafo 3.** La entrega del certificado del sello circular verde colombiano podrá ser expedido por Mesas Regionales de Economía Circular, las Corporaciones Autónomas Regionales, entre otros actores ambientales que autorice el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Artículo 22. Responsabilidad ampliada del productor.** Será responsabilidad del productor informar al consumidor toda la cadena de valor que tiene el bien y/o servicio ofertado.

**Artículo 23. Reconocimiento institucional y empresarial a las empresas y entidades nacionales que participen en el mercado de valorización de residuos sólidos urbanos.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cada

año hará entrega de un reconocimiento público simbólico de carácter institucional y empresarial a las mejores empresas que logren el mayor volumen de valorización de residuos sólidos urbanos y contribuyan a la apertura de nuevos negocios verdes a partir de este mercado.

**Artículo 24. Socialización de la valorización de residuos sólidos.** Corresponderá al Gobierno Nacional, en articulación con las Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible y demás autoridades ambientales, las autoridades regionales, municipales o distritales, las empresas prestadoras del servicio público de aseo y el sector empresarial, impulsar la creación de programas, proyectos y actividades en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos a nivel regional, tendientes a socializar con la ciudadanía la valorización de los residuos sólidos, sus implicaciones y beneficios en una economía circular, con el fin de que puedan participar activamente en la etapa de separación de residuos orientados por este enfoque.

Las entidades territoriales deberán crear, ejecutar y garantizar la continuidad de al menos dos programas, proyectos o actividades contenidos en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, que busquen poner en conocimiento de la ciudadanía el concepto de valorización de residuos sólidos.

**Parágrafo:** En los territorios que se encuentren formalizadas las mesas regionales de economía circular, serán vinculadas a los procesos de socialización que desarrolle el gobierno nacional respecto a la valorización de residuos sólidos.

**Artículo 25. Inclusión de actividades del plan de gestión integral de residuos sólidos.** Se deberán incluir dentro de los programas de gestión integral de residuos sólidos, actividades, metas e indicadores para la evaluación y seguimiento de actividades de valorización.

**Artículo 26. Asesoría técnica y apoyo a los actores que presenten proyectos para la implementación de economía circular para residuos sólidos.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, así como departamentos, distritos y municipios, en el marco de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos desarrollarán una estrategia para la prestación de asistencia técnica y apoyo a las asociaciones de recicladores de oficio para el desarrollo de proyectos de economía circular con residuos con énfasis especial en dicha población.

**Artículo 27. Generación de empleo y apoyo al emprendimiento.** Dentro del marco de sus competencias, el Ministerio de Trabajo creará y ejecutará políticas tendientes a la generación de empleo, formal y estable, dentro de los procesos de valorización de residuos sólidos. Así mismo, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se crearán y ejecutarán políticas de fomento y apoyo al emprendimiento relacionado con la valorización de residuos sólidos.



**Artículo 28. Política pública de empleo verde.** El diseño e implementación de la política pública tendrá por objeto:

- a. Preservar y restaurar el medio ambiente mediante la incorporación de uno o más de los siguientes aspectos: aumentar la eficiencia del consumo de energía y materias primas; limitar las emisiones de gases de efecto invernadero; minimizar los residuos y la contaminación; proteger y restaurar los ecosistemas; y contribuir a la mitigación del cambio climático.
- b. Adoptar paulatinamente prácticas ambientales y condiciones de trabajo decente para efectuar una correcta transición hacia buenas prácticas productivas, eficientes y sostenibles.
- c. Establecer protocolos para la divulgación, promoción y fortalecimiento de la economía circular, y el empleo verde, en cada uno de los sectores empresariales que se acojan a los nuevos paradigmas productivos.
- d. Capacitar, investigar e incentivar, la creación de nuevos mercados, la oferta de nuevos productos y la difusión de información, apuntan en la misma dirección: al avance de la sociedad como un todo hacia una producción y un consumo sostenible.
- e. Incentivar nuevas tendencias de producción y consumo sostenible genera nuevas oportunidades de negocio para productos, tecnologías y servicios sostenibles.
- f. Incentivar el diseño y creación de instrumentos dirigidos a fomentar el aumento de la capacidad en formación científica, tecnológica y de innovación tanto del sector público como privado en cuanto a la economía circular, dirigido a promover la productividad y la competitividad empresarial, según los términos dispuestos en la presente Ley.

**Artículo 29. Empleos verdes:** Los empleos cuyo contrato laboral se encuentre vigente al momento de la entrada en vigor de la presente ley, y que cumplan con las características establecidas en la presente ley, podrán reconocerse como empleos verdes, e incorporarán dentro de sus obligaciones las consagradas en el literal d. del artículo 2 sin interrupción del tiempo de ejecución ni detrimento de sus condiciones laborales.

**Artículo 30. Certificado empleo verde.** Créase el Certificado de Empleo Verde, el cual será otorgado por el Ministerio del Trabajo a las empresas que vinculen dentro de su personal, trabajadores verdes en los niveles de dirección, supervisión y operación, en un porcentaje igual o superior al 10% de su planta laboral.

**Parágrafo:** Las entidades estatales deberán establecer dentro de los criterios de calificación de los pliegos de condiciones de los procesos de selección contractual, incentivos para las empresas, las uniones temporales y/o los consorcios que

tengan vigente el Certificado de Empleo Verde, otorgándoles un puntaje adicional comprendido entre el 5 y el 10 % del puntaje total.

#### TITULO IV CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE

**Artículo 31. Contratación pública sostenible.** La contratación pública sostenible se pone al servicio de la transición a la economía circular y de la consecución de los objetivos establecidos en ésta. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible facilitará y garantizará la implementación de las estrategias mencionadas del plan de acción de compras públicas sostenibles y la Guía Conceptual y Metodológica de Compras Públicas Sostenibles.

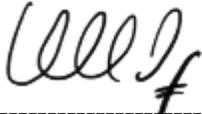
**Artículo 32. Criterios de sostenibilidad en la contratación pública sostenible.** El Gobierno Nacional potencializará a través de la agencia Colombia Compra Eficiente el desarrollo de criterios de sostenibilidad en la contratación pública, teniendo en cuenta los análisis de costo y beneficio desarrollados en la Guía Conceptual y Metodológica de Compras Públicas Sostenibles, así como los lineamientos establecidos en la política pública de producción y consumo sostenible.

**Parágrafo:** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrollará y actualizará los criterios de sostenibilidad en los bienes y servicios que se crean pertinentes de acuerdo al plan de acción de compras públicas sostenibles y la Guía Conceptual y Metodológica de Compras Públicas Sostenibles.

**Artículo 33. Reglamentación por parte del gobierno nacional.** El Gobierno Nacional expedirá, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley, la reglamentación pertinente sobre el mercado de valorización de residuos sólidos, tendiente a la potenciación de la valorización de residuos sólidos en la Gestión Integral de Residuos Sólidos, inspirada por los principios de la economía circular.

**Artículo 34. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

#### FIRMAS

 <hr/> <p><b>ALFREDO DELUQUE ZULETA</b> Senador de la República</p>	 <p><b>JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS</b> Senador de la República</p>
--	---



Partido de la **Unión**  
**por la gente.**

**JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ**  
Representante a la Cámara

**VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO**  
Representantes a Cámara

**HERNANDO GUIDA PONCE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

**JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL**  
Senador de la República

**ALEXANDER GUARÍN SILVA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Guainía

**JORGE ELIÉCER TAMAYO  
MARULANDA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle del Cauca

**TERESA ENRIQUEZ ROSERO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño

**MILENE JARAVA DÍAZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Sucre



Partido de la **Unión**  
**por la gente.**

**WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Norte de Santander

**CAMILO ESTEBAN AVILA MORALES**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Vaupés

**SARAY ELENA ROBAYO BECHARA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

**JOSÉ ALFREDO GNECCO**  
Senador de la República

**ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Chocó

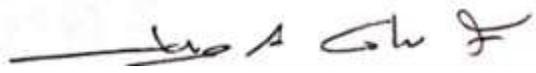
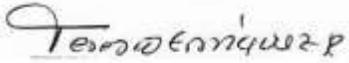
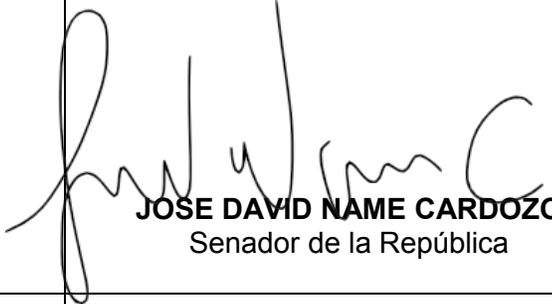
**DIEGO FERNANDO CAICEDO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

**ANA PAOLA GARCÍA SOTO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

**JULIO ELIAS CHAGUI FLOREZ**  
Senador de la República



Partido de la **U**nión  
**por la gente.**

 <p><b>JUAN FELIPE LEMOS URIBE</b> Senador de la República</p>	 <p><b>JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA</b> Representante a la Cámara Departamento de La Guajira</p>
 <p><b>TERESA ENRIQUEZ ROSERO</b> Representante a la Cámara Departamento de Nariño</p>	 <p><b>JOSE DAVID NAME CARDOZO</b> Senador de la República</p>
 <p>----- <b>JOHN MOISES BESAILE</b> Senador de la República</p>	<p>-----</p>
<p>-----</p>	<p>-----</p>

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como objeto crear y regular el mercado de valorización de residuos sólidos a través de la implementación de un esquema de valorización de estos dentro de la Gestión Integral de Residuos Sólidos, en el marco del concepto de economía circular.

### II. JUSTIFICACIÓN

#### **Problemática y realidad de los residuos sólidos en Colombia**

Colombia enfrenta una problemática ambiental respecto de la disposición final de los residuos sólidos dentro del territorio nacional. Esta situación es crítica, teniendo en cuenta que el 7,5% de los rellenos sanitarios del Estado colombiano ya finalizaron su periodo de vida útil y un 15% de los 275 vertederos de basura les quedan menos de 3 años de vida útil.<sup>1</sup>

De acuerdo con el documento CONPES 3918 de 2018, que trata específicamente el diseño de las estrategias para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia, la meta nacional a 2018 de aprovechamiento de los residuos sólidos es del 10,0%, proyectando la meta de tasa nacional de aprovechamiento a 2030 de un 17,9%<sup>2</sup>. Actualmente en el territorio nacional se producen 11,6 millones de toneladas de residuos sólidos anualmente, una gran parte de esos residuos son artículos de un solo uso como plásticos, pitillos, botellas y bolsas que podrían reutilizarse<sup>3</sup>, a diferencia de la mayoría de los Estados de la Unión Europea, donde se aprovecha hasta el 67% de los residuos generados<sup>4</sup>.

El actual Gobierno Nacional identificó la problemática del manejo de los residuos en Colombia, y señaló la necesidad de identificar las causas por las cuales los entes territoriales no están realizando una adecuada planificación de la GIRS, especialmente en materia de ubicación de infraestructuras y disposición final autorizada (falta de recursos, falta de conocimiento técnico, cooperación armónica entre territorios, cooperación interinstitucional, etc.), de tal manera que el Gobierno Nacional pueda emprender las estrategias pertinentes para eliminar esta situación.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup>Basura a punto de explotar. Semana sostenible.

<sup>2</sup>Departamento Nacional de Planeación. (15 de marzo de 2018). Conpes 3918. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. Bogotá D.C., Colombia.

<sup>3</sup>Monterrosa, H. (2019). Colombia podría aprovechar el 40% de los residuos que se producen anualmente. La República.

<sup>4</sup>Basura a punto de explotar. Semana sostenible.

<sup>5</sup>Superintendencia de servicios públicos domiciliarios. Informe de disposición final de residuos sólidos. 2017.

Según el Informe de Disposición Final de Residuos Sólidos en Colombia (2017), el Gobierno Nacional, como criterio orientador, debe contar con un enfoque preventivo, es decir, donde se minimice la generación de residuos, se aumente la separación en la fuente para disminuir los residuos aprovechables que pueden ingresar a los sistemas de disposición final y se establezcan hábitos de consumo sostenibles, con el fin de aumentar la vida útil de los sistemas y poder así brindar continuidad en la prestación del SPA.<sup>6</sup>

El Gobierno debe entonces contemplar la implementación de una Economía circular en su integralidad, la cadena de residuos desde su generación hasta su disposición o aprovechamiento e identificar cómo se complementan estas dos últimas actividades con el fin de establecer estrategias en procura de la disminución de los residuos. Se debe considerar la interrelación con el comercio y la industria en la generación de residuos con el fin de llegar a una verdadera economía circular.<sup>7</sup>

Dadas las circunstancias ambientales actuales en el territorio colombiano, resulta importante no solo migrar a disposición final en rellenos sanitarios adecuados técnica y ambientalmente, sino ir un paso más allá y migrar a otras tecnologías más aceptables y sostenibles que van desde la minimización, el reúso, la separación en la fuente y el aprovechamiento de los residuos sólidos hasta la implementación de otro tipo de alternativas tecnológicas que puedan presentar múltiples y mayores beneficios comparados con los rellenos sanitarios.

### **Valorización de residuos sólidos.**

La economía circular surge como respuesta a la obsolescencia del modelo económico tradicional lineal, consistente en extraer, producir, consumir y desechar, pero la realidad ha evidenciado que este modelo ya no es sostenible. Por ello, surge en el año 1990, de la mano de Pearce y Turner, la necesidad de relacionar y armonizar la economía con el medio ambiente, con el fin de disminuir el residuo y transformarlo en recurso<sup>8</sup>. De esta manera, inspirándose en los procesos de la naturaleza, en los cuales no existen desechos, sino que todo tiene una utilidad para sí misma, generaron un modelo de flujo cerrado tal y como el ciclo de la naturaleza. Es decir, la economía circular implica modificar el esquema productivo actual, para disminuir la explotación de recursos naturales, a la par que se aumente el aprovechamiento de los residuos que puedan ser reincorporados nuevamente a la cadena de producción. Este objetivo se materializa, principalmente, a través de la

---

<sup>6</sup> Informe Nacional de Disposición de Residuos Sólidos. 2017. Superintendencia de Servicios Públicos.

<sup>7</sup> Informe Nacional de Disposición de Residuos Sólidos. 2017. Superintendencia de Servicios Públicos.

<sup>8</sup> Rodríguez Martín, A. & Palomo Zurdo, R. González Sánchez, F. (2020): "Transparencia y economía circular: análisis y valoración de la gestión municipal de los residuos sólidos urbanos", CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 99, 233-272. DOI: 107203/CIRIEC-E.99.16011.

reparación, el reciclaje, la reutilización y la fabricación de los productos<sup>9</sup>; todas estas, formas de aprovechar el residuo, cuya finalidad es darle una utilidad antes de ser eliminado, han llevado a los Estados a renovar sus sistemas de gestión integral de residuos orientados hacia la valorización.

Así pues, toma gran relevancia la valorización, como eje central de los sistemas de gestión de residuos. Sin embargo, uno de los más grandes desafíos que ha enfrentado su efectiva incorporación es la falta de claridad sobre sus significados.

Si bien los conceptos de aprovechamiento y valorización son empleados indistintamente, la relación entre ambas debe entenderse de la siguiente manera: la valorización es una consecuencia del aprovechamiento, en tanto este último tiene por fin extraer de los residuos los recursos que en sí contienen, en aras de darles una utilidad.<sup>10</sup> El que de esas operaciones se obtenga un mayor valor del residuo no es el objetivo inicialmente perseguido, empero, sí puede comprenderse como un efecto deseable. Esto es, del aprovechamiento de los residuos, a través de cualquiera de sus formas, es posible obtener su valorización, pero no en todos los casos ocurrirá así. Por eso, debe impulsarse un sistema de gestión de residuos sólidos que favorezca la valorización procurando de esta manera potencializar los beneficios económicos que se obtengan a través del aprovechamiento.

A continuación se presenta una definición de valorización muy ilustrativa para dar mayor claridad sobre el mismo:

*La valorización es el “conjunto de acciones asociadas cuyo objetivo es recuperar un residuo, uno o varios de los materiales que lo componen y/o el poder calorífico de los mismos, sin poner en riesgo el medio ambiente. Se asocia a las acciones de: i) reutilización: acción mediante la cual productos o componentes de productos que no sean residuos se utilizan de nuevo con la misma finalidad para la que fueron concebidos; ii) reciclaje: empleo de un residuo como insumo o materia prima en un proceso productivo distinto del que lo generó, incluyendo el co-procesamiento y compostaje, pero excluyendo la valorización energética; iii) valorización energética: empleo de un residuo como combustible en un proceso productivo”<sup>11</sup>.*

Esta enumeración no debe ser entendida de manera restrictiva, sino una simple ejemplificación de las operaciones a través de las cuales se puede obtener la valorización de los residuos.

Pues bien, dado la acogida que ha tenido la idea de la economía circular y sus postulados, la gestión de residuos a nivel mundial, ha sido objeto de modernizaciones en distintos países, que se han propuesto reducir la generación

---

<sup>9</sup> Lafuente A. (2018). ¿Qué es la economía circular y cómo cuida del medio ambiente? Recuperado de <https://news.un.org/es/interview/2018/12/1447801>

<sup>10</sup> Montes Cortés C. (2018). Estudio de los Residuos Sólidos en Colombia. Bogotá, Colombia: Universidad del Externado.

<sup>11</sup> Ministerio de Desarrollo Social de Chile. (2013). Metodología de formulación y evaluación socioeconómica de proyectos de valorización de residuos municipales.

de los mismo e incrementar los niveles de valorización con el objeto de incorporarlos en el ciclo productivo, mitigando así el impacto negativo que su disposición tenía en la salud pública y en el medio ambiente, además de generar, la posibilidad de obtener algún beneficio económico de los residuos.

Dentro de esta dinámica, Colombia ha priorizado el aprovechamiento y valorización de los residuos. Sin embargo, en el año 2005 la Contraloría General de la Nación indicó que de las 24.000 toneladas diarias de residuos reciclables, el 90% no se estaba tratando conforme a alguna alternativa de valorización, resultando en su desaprovechamiento y, por ende, en un mayor impacto negativo a nivel ambiental,<sup>12</sup> entre otros.

Por tanto es fundamental que Colombia adopte medidas idóneas que logren la efectiva transformación de su sistema integral de gestión de residuos sólidos con el enfoque de una economía circular, a través de la valorización de los residuos, para que de esta manera pueda fijar metas realistas a corto, mediano y largo plazo, con respecto a los índices de valorización.

### **Recomendaciones del Policy Paper de la Universidad la Sábana**

En el año 2020, la línea de Problemas Actuales Ambientales de la Clínica Jurídica de la Universidad de la Sabana, presentó al municipio de Chía, Cundinamarca, el documento titulado *“Policy paper sobre políticas ambientales en el municipio de Chía en relación con la gestión integral de residuos sólidos”*<sup>13</sup>, el cual, identificó como problemática principal del sistema de gestión de los residuos del municipio, la falta de apropiación del tema ambiental a nivel municipal.

Las causas principales de la problemática son: la carencia de programas de educación ambiental y la falta de continuidad de los existentes, que en consecuencia han resultado en la falta de conciencia ambiental en los ciudadanos, impidiendo realizar un correcto ejercicio de separación y selección en la fuente; la falta de infraestructura, la cual imposibilita diseñar estrategias a gran escala para el aprovechamiento de los residuos; la débil articulación institucional, que imposibilita la ejecución armónica y organizada del Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos; y, la no priorización en la agenda ambiental de la Gestión Integral de Residuos Sólidos, pues si no hay voluntad, no hay forma de subsanar las anteriores causas.

Dentro de las soluciones propuestas para resolver las causas de la problemática, hay algunas que están íntimamente ligadas con la adopción de un modelo de

---

<sup>12</sup> Fanor Alirio Victoria. C.& Luís Fernando M. R. Patricia T. L. (2012). Ciencia e Ingeniería Neogranadina. *Alternativas para fortalecer la valorización de materiales reciclables en plantas de manejo de residuos sólidos en pequeños municipios*. VOL 22-1, PP 59 - 73. Recuperado de <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/rcin/article/view/249/59>

<sup>13</sup> Reyes Calderon. L. F. & Lozano Ballesteros I. R. (2020). Policy paper sobre políticas ambientales en el municipio de Chía en relación con la gestión integral de residuos sólidos. Línea de Problemas Actuales Ambientales de la Clínica Jurídica de la Universidad de la Sabana. Chía, Cundinamarca.

valorización de residuos sólidos, por ello, es importante extraer aquellos elementos que puedan ser útiles para cumplir con el objeto del presente proyecto de ley.

Así pues, se evidencia la relevancia del aprovechamiento de los residuos sólidos para edificar un sistema eficiente de gestión de residuos. A partir de ello, lo primero será articular a todos los actores que participan de la gestión integral de residuos sólidos y así poder definir competencias y funciones claras con el fin de organizar los procesos que se surten en cada una de las etapas de la gestión de residuos, a través de canales de comunicación y trabajo que permitan ejecutar de manera eficiente los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Es vital conseguir que a nivel institucional, las autoridades competentes tomen la iniciativa para coordinar a los demás actores relevantes al momento de enfocar la gestión de residuos hacia la valorización.

Habiendo logrado el actuar armónico de los actores que participan de la gestión de los residuos, se deberá proseguir con medidas tendientes a crear programas de educación dirigidos tanto a la ciudadanía, como para aquellos actores, como los recicladores, que requieran de tecnificar sus conocimientos, con el fin de generar una conciencia ambiental respecto de las virtudes de la valorización de los residuos sólidos. Esto tendrá un efecto muy significativo en una de las primeras etapas de la gestión de los residuos sólidos y es en cuanto a lograr una mejor selección y separación de los mismos en la fuente, cuestión que hará más fáciles las siguientes etapas y sus consiguientes procesos, haciendo la gestión mucho más eficiente.

Por último, serían estas condiciones básicas las que darían cabida a la creación del mercado de valorización de residuos sólidos, contando con unas reglas básicas de regulación, que permitan a los actores interactuar y llevar a cabo sus procesos con certeza y seguridad.

En conclusión, la valorización debe ser el eje central de la gestión integral de residuos sólidos, puesto que permitirá conseguir la reducción de la generación de residuos y un mayor aprovechamiento de los ya generados a través del reciclaje, la reutilización, la preparación, y cualquier otro método que permita la utilidad del residuo, reduciendo el impacto a la salud y al medio ambiente. Sin embargo, es evidente que, paralelo a la incorporación de la valorización como pilar del sistema, debe trabajarse simultáneamente en la educación de los ciudadanos así como en la formalización y fortalecimiento del oficio de los recicladores, para lograr mayor conciencia ambiental y un correcto ejercicio de separación y selección en la fuente. Adicionalmente, habrá que organizar la intervención de los diferentes actores en aras de una participación cohesionada de cada uno en los procesos correspondientes, definiendo funciones y competencias claras. Solo así, se podrá estructurar una política fuerte y eficiente, sobre la gestión de residuos sólidos, favorable para la creación de un mercado en ese sentido.

## **Experiencia de la Unión Europea.**

El primer antecedente normativo en materia de residuos a nivel de la Unión Europea fue la Directiva 75/442/CEE. De sus consideraciones queda claro que surge como respuesta a la disparidad de normas existentes entre los Estados miembro, lo que podía generar condiciones de competencia desigual incidiendo directamente en el mercado común. Esta situación fue la que generó la intervención de la organización con el fin de armonizar los sistemas de gestión de residuos, procurando siempre la protección de la salud y el cuidado del medio ambiente.

Posteriormente, la Directiva 2006/12/CEE sustituyó a la Directiva 75/442/CEE como marco normativo en materia de residuos, atendiendo a la necesidad de compilar las normas dispersas. Adicionalmente, elaboró una terminología común, definiendo aquellos conceptos clave en materia de residuos. Finalmente, direccionó la gestión de residuos hacia la valorización para preservar los recursos naturales, además de promover la eliminación responsable de los residuos.

Finalmente, el 19 de noviembre de 2008, el Parlamento Europeo y el Consejo emitieron la Directiva 2008/98/CE, estableciendo un marco renovado y más coherente de las políticas y metas definidas a nivel comunitario tendientes a la reducción de la generación de residuos y a la valorización de los mismos. Adicionalmente, se aprovechó la ocasión para realizar algunas correcciones terminológicas de ciertos conceptos de gran relevancia que se encontraban limitados o generaban confusiones. A pesar de, la presente Directiva ha sido objeto de algunas modificaciones, entre las que destaca la llevada a cabo por la Directiva 2018/851.

Por consiguiente, para la correcta implementación de la Directiva 2008/98/CE y en aras de la simplificación legislativa comunitaria, fue necesario derogar normas anteriores como la Directiva 2006/12/CEE (anterior marco normativo, ya obsoleto frente a las nuevas necesidades de la Unión), la Directiva 91/689/CEE sobre los residuos peligrosos, y la Directiva 75/439/CEE sobre la gestión de aceites usados. Así mismo, se impusieron nuevas obligaciones a los Estados miembro de cara al objetivo común de convertirse en una sociedad del reciclado<sup>14</sup>.

Sobre el instrumento normativo adoptado (la Directiva europea), obliga a los Estados miembro respecto a la adopción en sus ordenamientos internos de los objetivos establecidos por la Unión sobre determinada materia, permitiéndoles desarrollarlos a través de sus propios medios y formas. Es decir, los resultados que se exigen mediante la Directiva son jurídicos y no fácticos, en tanto la obligación de los Estados de la Unión se traduce en la adopción de todos los medios apropiados

---

<sup>14</sup> García. J. F. (2009). *Una nueva Directiva europea renueva la regulación de los residuos*. Legal Today. Recuperado de: <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-penal/penal/una-nueva-directiva-europea-renueva-la-regulacion-de-los-residuos-y-endurece-las-obligaciones-de-los-estados-de-los-productores-y-de-los-gestores-de-residuos-2009-01-21/>

de los que disponga para alcanzar los objetivos planteados<sup>15</sup>. Siendo así, para el caso en concreto, la Directiva 2008/98/CE les permite a los Estados crear y ejecutar sus propios sistemas de gestión integral de residuos, siempre y cuando, los medios utilizados para la consecución de los objetivos trazados a nivel comunitario en materia de residuos sean suficientes e idóneos.

Teniendo presente la forma en que la Unión Europea ha regulado lo concerniente a los residuos, a continuación se examinará el contenido de la normativa respecto a la valorización de los residuos:

La valorización, es definida en el artículo 3, numeral 15), como *“cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función, en la instalación o en la economía en general”*<sup>16</sup>.

Según lo anterior, se entiende por valorización, cualquier operación que otorgue alguna utilidad al residuo, permitiendo sacarle provecho al mismo, sustituyendo materias primas que de otra forma serían utilizadas para determinado fin (lo que resultan en la generación de más residuos). Por otro lado, la eliminación del residuo sería la última opción, cuando definitivamente no hubiere forma de aprovecharlo.

En este punto la Directiva 2018/851, juega un papel trascendental, ya que, por medio de ésta, se introdujo el concepto de valorización de material, el cual comprende a *“toda operación de valorización distinta de la valorización energética y de la transformación en materiales que se vayan a usar como combustibles u otros medios de generar energía”*<sup>17</sup>, ampliando con ello, las alternativas de valorización que antes se entendían de manera limitada<sup>18</sup>.

Ahora bien, volviendo a la Directiva principal (2008/98/CE), el artículo 4 estructura una jerarquía respecto a las actuaciones de los Estados miembro en la prevención y gestión de los residuos sólidos, estableciendo el siguiente orden: i) prevención; ii) preparación para la reutilización; iii) reciclado; iv) otro tipo de valorización; y, v) eliminación. Esta priorización permite vislumbrar que, la valorización es transversal en el proceso de gestión de los residuos porque siguiendo las medidas de prevención, continúan las medidas de valorización, ya sea a través de la reutilización, el reciclado o cualquier otro tipo de valorización.

Siendo así, el mandato que se les ha impuesto a los Estados miembro de la Unión Europea es el de adoptar las medidas necesarias para implementar en sus respectivos territorios, sistemas de gestión de residuos sólidos orientados hacia la

---

<sup>15</sup> Sarmiento. D. (2018). *El Derecho de la Unión Europea*. Madrid, España: Marcial Pons.

<sup>16</sup> Directiva 2008/98/CE, artículo 3, numeral 15).

<sup>17</sup> Directiva 2008/98/CE, artículo 3, numeral 15 bis). Artículo añadido por la Directiva 2018/851.

<sup>18</sup> DOUE (2018). *Se actualiza la Directiva europea sobre los residuos*. Ciencias Ambientales. Recuperado de: <https://www.cienciasambientales.com/es/legislacion-ambiental/actualizacion-directiva-2008-98-ce-residuos-16465>

valorización, con el objeto de reducir la generación de residuos y su impacto negativo en la salud y en el medio ambiente conforme al objeto de la Directiva 2008/98/CE<sup>19</sup>. La anterior afirmación también es acorde con el artículo 10, numeral 1, que señala: *“Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los residuos sean objeto de preparación para la reutilización, de reciclado o de otras operaciones de valorización, de conformidad con los artículos 4 y 13”*<sup>20</sup>.

No obstante, los Estados miembro de la Unión deben tener siempre presentes aquellos lineamientos básicos y generales establecidos en la Directiva 2008/98/CE, tal y como ocurre con el artículo 6, por medio del cual, se delega a los Estados miembro la definición de criterios objetivos específicos que permitan determinar la calidad de fin de la condición de residuo sobre aquellos que hayan sido objeto de alguna operación de valorización, siempre y cuando cumpla con al menos los siguientes cuatro requisitos generales: *“a) la sustancia u objeto se debe usar para finalidades específicas; b) existe un mercado o una demanda para dicha sustancia u objeto; c) la sustancia u objeto satisface los requisitos técnicos para las finalidades específicas, y cumple la legislación existente y las normas aplicables a los productos; y d) el uso de la sustancia u objeto no generará impactos adversos globales para el medio ambiente o la salud”*<sup>21</sup>. Al respecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunció frente a un par de cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal de Apelación de Tallin (Estonia), frente a un caso, del cual tenía conocimiento en segunda instancia. La pregunta que interesa, versa sobre si la legislación nacional, la cual exige que a falta de normas europeas, la legislación interna debe prever los criterios específicos para cada tipo de residuo, transgredía el contenido del artículo 6, numeral 4 de la Directiva marco. En ese sentido, el Tribunal Europeo resolvió que *“incumbe al Estado miembro velar por que esta falta de acción no obste a la consecución de los objetivos de la Directiva 2008/98, entre los que se encuentran el fomento de la aplicación de la jerarquía de residuos prevista por el artículo 4 de dicha Directiva o, como resulta de los considerandos 8 y 29 de la misma Directiva, la valorización de residuos y la utilización de materiales valorizados a fin de preservar los recursos naturales y permitir el establecimiento de una economía circular”*. Por tanto, la Unión y los Estados miembro deberán tomar en cuenta los conocimientos científicos y técnicos en la materia para determinar criterios que le permitan a las autoridades y jueces determinar el fin de la condición de residuo a los proceso de valorización<sup>22</sup>.

De lo anterior, se evidencia que la Directiva 2008/98/CE fija unos criterios y directrices generales que deben ser respetados y tenidos en cuenta por los Estados miembros de la Unión al momento de desarrollar sus legislaciones internas en materia de residuos. Así mismo, la ausencia de algunas de las facultades

---

<sup>19</sup> Directiva 2008/98/CE, artículo 1. Artículo modificado por la Directiva 2018/851.

<sup>20</sup> Directiva 2008/98/CE, artículo 10, numeral 1. Artículo modificado por la Directiva 2018/851.

<sup>21</sup> Directiva 2008/98/CE, artículo 6. Artículo modificado por la Directiva 2018/851.

<sup>22</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Segunda. (28 de marzo de 2019). Asunto C-60/18 - Cuestión prejudicial.

consagradas en el instrumento normativo, no impide que se desarrollen los objetivos planteados por este, tal y como ocurre con la determinación del fin de la calidad de residuo.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia C-624/17 resolvió una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de Apelación de La Haya (Países Bajos) respecto a la aplicación de las normas europeas en materia de residuos, específicamente, la Directiva marco y el Reglamento 1013/2006 relativo a los traslados de residuos, exaltó la importancia de la valorización en los siguientes términos: *“Al estar comprendido en el concepto de «residuo», en el sentido de la Directiva 2008/98, el objeto o sustancia está sometido a las disposiciones de dicha Directiva, lo que implica que deberá valorizarse o eliminarse sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente”*. En otras palabras, todo residuo será objeto de un tratamiento, ya sea por medio de valorización o de eliminación responsable, sin embargo, habrá que tener en cuenta el elemento subjetivo propio del concepto de residuo, referido a la intención de su poseedor de desprenderse del mismo. Empero, puede ocurrir que la intención del poseedor sea la de reutilizar el residuo sin un tratamiento de valorización, porque para él, el residuo en sí mismo representa un valor económico. En ese caso, ya no se estará frente a un residuo. El tribunal indica: *“el grado de probabilidad de reutilizar un bien, una sustancia o un producto sin operación de transformación previa es un criterio pertinente a fin de apreciar si constituyen o no un residuo en el sentido de la Directiva 2008/98. Si, más allá de la mera posibilidad de reutilizar el bien, la sustancia o el producto en cuestión, existe un interés económico para el poseedor en hacerlo, la probabilidad de dicha reutilización es mayor. Si así sucede, el bien, la sustancia o el producto de que se trata ya no puede ser considerada como una carga de la que el poseedor procura «desprenderse», sino como un auténtico producto”*<sup>23</sup>.

El anterior par de sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, brindan mayor claridad sobre la valorización de residuos a nivel comunitario, siendo considerada la legislación más avanzada del mundo en la materia<sup>24</sup>.

Ahora bien, las cifras y datos existentes demuestran un resultado alentador en cuanto a la consecución de los objetivos perseguidos por la Unión en materia de valorización de residuos, puesto que, se ha identificado un aumento en el tratamiento de los residuos en favor de la valorización y una correspondiente disminución de la eliminación. En el año 2016, la valorización de residuos aumentó con respecto al año 2004, pasando de 960 millones de toneladas a 1,231 millones de toneladas, lo cual significó un aumento del 45.4% al 53.2% de la cuota de valorización en el tratamiento de los residuos. Por su parte, la eliminación de

---

<sup>23</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Segunda. (4 de julio de 2019). Asunto C-624/17 - Cuestión prejudicial.

<sup>24</sup> Comisión Europea. (2021). El reciclado es el futuro: así lo hacemos en la UE. Recuperado de [https://ec.europa.eu/spain/news/20190318\\_Recycling-is-the-future-we-do-it-in-the-EU\\_es#:~:text=En%20la%20UE%20tenemos%20la,econ%C3%B3mico%20sostenible%20y%20genera%20empleo.](https://ec.europa.eu/spain/news/20190318_Recycling-is-the-future-we-do-it-in-the-EU_es#:~:text=En%20la%20UE%20tenemos%20la,econ%C3%B3mico%20sostenible%20y%20genera%20empleo.)

residuos se redujo del 54.6% en el año 2004 al 46.8% en el año 2016, pasando de 1,154 millones de toneladas a 1,081 millones de toneladas. Adicionalmente, se ha identificado que, la forma de valorización preferida por los Estados miembro es el reciclado<sup>25</sup>.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que las cifras varían por Estado dependiendo de las prácticas predilectas por cada uno para la gestión de los residuos. Así, en países como Bélgica, Países Bajos, Suecia, Dinamarca, Alemania, Austria y Finlandia la incineración y el reciclaje son los métodos más implementados para el tratamiento de residuos. En cambio, en países como Malta, Grecia y Chipre, los vertederos son el medio preferido para la eliminación de los residuos. En fin, dentro de esta dinámica, hay Estados que han logrado cumplir los objetivos propuestos, así como otros que se encuentran rezagados, sin embargo, el compromiso comunitario en cuanto a la adopción de una economía cada vez más circular, es permanente<sup>26</sup>.

Si bien estas cifras y datos no son las más actuales, se espera que dentro de los próximos años, conforme se avance en las metas planteadas en las Directivas 2008/98/CE y 2018/851, se pueda contar con una actualización de las mismas.

### III. FUNDAMENTO JURÍDICO

A continuación se justifica el marco y fundamento jurídico en el cual se desarrolla armónicamente este proyecto de ley. Para esto, se sustenta cómo la propuesta legislativa desarrolla, ejecuta, promueve, incentiva y promueve los fines de las fuentes de derecho existentes y aplicables en el ordenamiento colombiano en los siguientes puntos: 1. fundamento jurídico conforme instrumentos de derecho internacional, bloque de constitucionalidad y sentencias de tribunales internacionales; 2. fundamento constitucional; 3. marco de jurisprudencia constitucional; 4. fundamento del marco legal colombiano y 5. Fundamento general sobre el marco de políticas públicas.

#### 1. FUNDAMENTO CONFORME CON INSTRUMENTOS DE DERECHO INTERNACIONAL, BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y SENTENCIAS DE TRIBUNALES INTERNACIONALES.

##### 1.1. DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO SOBRE MEDIO AMBIENTE HUMANO

---

<sup>25</sup> Eurostat. (2019). *Estadísticas sobre residuos*. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/15344.pdf>

<sup>26</sup> Parlamento Europeo. (2020). Gestión de residuos en la UE: hechos y cifras (Infografía). Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20180328STO00751/gestion-de-residuos-en-la-ue-hechos-y-cifras-infografia#:~:text=Seg%C3%BAn%20las%20estad%C3%ADsticas%20de%202017,UE%20se%20recicla%20o%20composta.&text=Alemania%20y%20Austria%20tambi%C3%A9n%20son,entre%20los%20pa%C3%ADses.>

La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 proclama en sus principios 1 y 14 que el ser humano tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones futuras con la planificación racional. Según el principio 2, la planificación racional implica que se deben tomar medidas que protejan los recursos naturales como la tierra, el aire, el agua, la flora y la fauna. Por otra parte, los principios 4 y 5 establecen la obligación de planificar el desarrollo económico atribuyéndole importancia a la conservación de la naturaleza, asegurando que los recursos no renovables se deben emplear de forma que se evite el peligro de su agotamiento en un futuro.

Finalmente, la Declaración sobre el Medio Ambiente Humano prescribe en su principio 19 el deber de educación en cuestiones ambientales dirigida a empresas, colectividades, individuos de las generaciones jóvenes y a los adultos, prestando atención a las poblaciones menos privilegiadas para lograr una opinión pública bien informada e inspirada en el sentido de su responsabilidad de protección y mejoramiento del medio ambiente. El presente proyecto de ley se articula en consonancia con estos principios en cuanto aplica un sistema racional de planificación para protección del medio ambiente, que es la labor un mercado que otorgue valor y extienda la vida útil de los residuos, de tal manera que habrá menos explotación sobre recursos no renovables y una utilización más racional de los desechos. De igual forma la apertura de un mercado de valorización de residuos es la ejecución de la planificación económica responsable pues abre la oportunidad al país a generar nuevos esquemas de valor sostenibles. Finalmente permite que las empresas y ciudadanos se informen sobre formas de economía sostenible, pues las aperturas de mercado como la propuesta en el proyecto de ley incentiva a la información del consumidor y empresario sobre la utilización de desechos.

## **1.2. MARCO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS - PROTOCOLO DE SAN SALVADOR Y RESOLUCIONES DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS**

El Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", adoptado en San Salvador en 1988, prevé en su artículo 11 que toda persona tiene derecho a vivir en un medioambiente sano y que los Estados Partes de la Convención se obligan a promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente. Esta obligación de orden convencional es garantizada y promovida por este proyecto de ley porque mediante la creación de un mercado de valorización se promueve, protege y mejora el medio ambiente en cuanto crear una cadena de valor sobre residuos permite utilizar residuos y baja la sobreexplotación de recursos no renovables.

Por otra parte, la creación de un mercado de valorización de residuos sólidos para mitigar la sobreexplotación de recursos no renovables se ajusta a lo dispuesto en el

Programa Interamericano de Desarrollo Sostenible (PIDS) 2016-2021<sup>27</sup> de la Organización de Estados Americanos (OEA), mediante el cual se señalan los tres componentes del desarrollo sostenible, siendo estos el económico, el ambiental y el social que deberán ser implementados por los Estados miembros en la agenda 2030<sup>28</sup>. En el presente proyecto de ley, el componente económico se evidencia mediante la apertura de un nuevo mercado, el componente ambiental se desarrolla justamente por ser un mercado sostenible y de economía circular y el componente social en cuanto se promueve la educación y el consumo de bienes y servicios de carácter ecológico, la integración de las personas denominadas como recicladores como personas de gran importancia en el manejo de los residuos sólidos y, finalmente, la apertura de un mercado de valorización de los residuos, del cual pueden participar las personas naturales y jurídicas independientemente de su calidad de comerciantes o empresarios.

Por lo demás, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce en el párrafo 60 de la Opinión Consultiva 023 de 2017, que los Estados tienen la obligación de promover la protección, preservación, y el mejoramiento del medio ambiente mediante un criterio de adaptabilidad. Este proyecto de ley permite el cumplimiento por parte del Estado colombiano de las obligaciones de protección, preservación y mejora, ya que adapta la disposición de residuos a un nuevo mercado, orientado a reducir los desechos contaminantes y a la extracción exacerbada de recursos renovables y no renovables, optando por una cadena de revalorización de residuos. Es importante entender que son indicadores del cumplimiento de estas obligaciones los aprobados por la Asamblea General de la OEA, dentro de los cuales destacan parámetros de producción de residuos contaminantes y manejo de residuos, los cuales manejan y controlan mediante el esquema de valorización de residuos de este proyecto de ley.

De igual modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce en el párrafo 217 de la Opinión Consultiva 023 de 2017 que el acceso a la información tiene una relación intrínseca con la participación pública con respecto al desarrollo sostenible y la protección ambiental.

### **1.3. DECLARACIÓN DE RÍO DE JANEIRO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO**

La Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, señala en sus principios 3 y 4 que el derecho de los Estados al desarrollo se debe ejercer respondiendo equitativamente a las necesidades de progreso y a las necesidades ambientales de las generaciones presentes y futuras, siendo el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente parte integrante y no aislada del avance de las naciones. Los principios 8 y 10 de esta declaración

---

<sup>27</sup> Anexo a AG/RES. 2882 (XLVI-O/16).

<sup>28</sup> En este mismo sentido se ha pronunciado la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, adoptada en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 4 de septiembre de 2002, Doc. ONU A/CONF. 199/20, párr. 5, al señalar que los tres pilares del desarrollo sostenible son el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección medio ambiental.

determinan que todo Estado tiene los deberes de reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles, fomentando políticas demográficas apropiadas y la participación ciudadana. Este instrumento internacional también prevé en su principio 11, que los Estados deben promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente según su contexto ambiental y de desarrollo.

#### **1.4. ACUERDO DE ESCAZÚ**

El Acuerdo de Escazú, Adoptado el 4 de marzo de 2018, prevé en su artículo 4.1 que cada Estado Parte garantizará el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, así como en su artículo 6 obliga a que los Estados generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que en consecuencia actualicen periódicamente esta información y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local.

Es importante destacar en este punto que aunque el Acuerdo de Escazú no ha sido ratificado aún por Colombia, el presente proyecto de ley se ajusta a su contenido esencial, de tal manera que de ratificarse, el contenido de la ley (\*nombre del proyecto de ley\*) estará armonizado con este instrumento. De igual manera, es deseable y jurídicamente válido tener en cuenta el fin y objeto del Acuerdo de Escazú por este proyecto de ley, en cuanto este instrumento aunque no ha sido ratificado, si está suscrito por el Representante Permanente de Colombia ante Naciones Unidas el 11 de diciembre de 2019, con lo cual, el Estado de Colombia tiene que cumplir con la obligación de no frustrar el objeto y fin del tratado mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte de aquel, tal y como lo indica el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969.

#### **1.5. DERECHO INTERNACIONAL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA**

Por otra parte, este proyecto de ley se ajusta a los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de inversión extranjera, de los cuales se referencian varios de ellos y sus contenidos relacionados en la *tabla 1*. Como se evidencia, el proyecto de ley se adecúa y optimiza las obligaciones internacionales en materia de inversión, en cuanto se abren oportunidades de mercado y cooperación entre Colombia y los países contratantes de acuerdos de inversión, especialmente aquellos que optan por propender el desarrollo sostenible en sus inversiones.

Como se verá el siguiente proyecto desarrolla y permite mayor inversión extranjera conforme a los tratados internacionales relativos a la materia, en cuanto crea un mercado del cual los acuerdos de inversión tienen interés como se puede apreciar en la tabla.

- Tabla 1- <sup>29</sup>

TRATADOS EN MATERIA DE INVERSIÓN	CLÁUSULAS, DISPOSICIONES Y/O COMPROMISOS EN MATERIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE
<p>Tratado de Libre Comercio con el Gobierno de la República Popular China:</p> <p>Artículo 4.2(c)</p>	<p>No se considera expropiación indirecta las medidas diseñadas y aplicadas por propósitos públicos o intereses sociales o con objetivos tales como la protección del medio ambiente. Salvo en excepcionales circunstancias, como cuando dicha medida o serie de medidas son demasiado severas con respecto a sus fines, que éstas no pueden ser razonablemente consideradas como adoptadas y aplicadas de buena fe.</p>
<p>Acuerdo Bilateral para la Promoción y Protección de Inversiones entre el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República de Colombia:</p> <p>Artículos VI.2(c) y VIII</p>	<p>- No se considera expropiación indirecta las medidas no discriminatorias que las Partes Contratantes adopten por razones de propósito público o interés social (el cual tendrá un significado compatible con aquel de “propósito público”), incluyendo razones protección del medio ambiente, que sean adoptadas de buena fe, que no sean arbitrarias y no sean desproporcionadas a la luz de su objetivo.</p> <p>- Nada de lo dispuesto en el Acuerdo de Inversión se interpretará como impedimento para que una Parte adopte, mantenga o haga cumplir cualquier medida, que considere apropiada para garantizar que las actividades de inversión en su territorio se efectúen tomando en cuenta los temas ambientales, siempre que tales medidas no sea discriminatorias y sean proporcionadas con los objetivos perseguidos.</p>

<sup>29</sup> Se señalan varios de los Tratados de inversión de los cuales es parte Colombia, sin que sea una lista extensiva ni exhaustiva de todos los instrumentos de inversión de los cuales es parte el Estado. El propósito es ilustrar cómo el articulado de este proyecto de ley no contradice sino que se armoniza y desarrolla las prerrogativas ambientales comunes a tratados en materia de inversión, en el contexto del mercado internacional, y la inversión extranjera.



<p>Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica. Preámbulo, artículo 12.6.2</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- El Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Costa Rica [han acordado concluir el siguiente Tratado de Libre Comercio] decididos a PROMOVER el desarrollo económico de manera congruente con la protección y conservación del medio ambiente, así como con el desarrollo sostenible; (...).</li> <li>- Las exigencias de medidas de utilización de tecnologías para cumplir con regulaciones generales de medio ambiente no se consideran contrarias a las limitaciones que tiene los Estado parte para hacer cumplir cualquier obligación o compromiso.</li></ul>
--	--

Como se evidencia, las cláusulas de no imposición de medidas discriminatorias no se ven vulneradas con el proyecto de ley: versa sobre temas medioambientales, no son desproporcionadas o severas para sus fines, y no son restrictivas de la inversión extranjera, todo lo contrario, en cuanto los artículos propuestos abren un nuevo mercado del cual pueden participar inversionistas extranjeros, ajustándose a las prerrogativas de trato equitativo. También, como se evidencia, estos instrumentos internacionales de inversión propenden y permiten que los Estados parte desarrollen regulaciones para ajustar el mercado y tener mercados de protección del medio ambiente.

Ahora bien, recordando que el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia reconoce la doctrina de los publicistas de mayor competencia como fuente del derecho internacional, y partiendo que no existe jerarquía de normas en este derecho, hay que tener en cuenta lo siguiente:

Como lo señala el reconocido autor Jorge Viñuales, la reconciliación de la protección del medio ambiente y el desarrollo económico no ocurre únicamente por esquemas de desarrollo sostenible o economía verde, en cuanto se tengan bajos estándares de protección ambiental con el propósito de atraer inversionistas extranjeros.<sup>30</sup>

El presente proyecto de ley armoniza los estándares de protección ambiental sin tener que pasar por alto la protección de la inversión extranjera en Colombia, como de igual forma fomenta la inversión mediante la creación de un nuevo mercado de valorización, generando así un verdadero esquema de sinergia entre los regímenes de derecho internacional ambiental aplicable y los del derecho de inversión

---

<sup>30</sup> Viñuales, J. (2012). Foreign Investment and the Environment in International Law (1.a ed.). Cambridge University Press. pp: 24-25.

extranjera. También es de tener en cuenta que, más que crearse nuevos estándares de protección ambiental, se está aprovechando la regulación en materia ambiental ya existente para generar condiciones comerciales en las cuales la vida útil de los residuos sea más amplia, dando más opciones a los inversionistas de acceder a materias primas reutilizadas y así ser incluso más atractivo el Estado para el mercado verde. En consecuencia, esto permite concluir que el articulado del proyecto de ley logra desarrollar la interacción positiva de cumplimiento entre ambos regímenes de derecho internacional, que según el citado autor, se manifiestan como la reconciliación entre ganancia económica (*profitability*) y la protección medio ambiental, en el seno del desarrollo sostenible.<sup>31</sup>

## 2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El artículo 79 de la Constitución prescribe que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla.

El artículo 67 de la Constitución Política reconoce que la educación formará al ciudadano colombiano el mejoramiento y la protección del medio ambiente, como lo reafirma el 79 en su inciso segundo al indicar que es deber del Estado fomentar la educación para el logro de estos fines

El artículo 80 superior indica que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

El artículo 95 de la Carta obliga a todas las personas que tienen la calidad de colombianos a proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

El artículo 334 de la Constitución Política indica que el Estado intervendrá por mandato de la ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

## 3. MARCO DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

La Honorable Corte Constitucional, quien en virtud del artículo 241 funge como guardiana de la integridad y supremacía constitucional, ha sostenido reiteradamente en su jurisprudencia que:

---

<sup>31</sup> Viñuales, J. (2012). *Op. cit.* pp: 27.

### 3.1. CONSTITUCIONALIDAD CONFORME CON EL MODELO DE CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA

La Constitución es ecológica, en cuanto una lectura sistemática, axiológica y finalista de su articulado permite entender que la Carta no se limita a disponer un marco regulatorio con carácter imperativo, sino que les brinda a las personas y al Estado una amplia gama de herramientas para materializar y garantizar una relación adecuada con la biosfera, a través de un conjunto amplio de derechos y obligaciones. Los primeros que permiten que todos los asociados puedan realizar actos dirigidos a mantener un entorno sano para las generaciones actuales y futuras<sup>32</sup>. En ese sentido, una de las dimensiones de la Constitución Ecológica deriva en la obligación para las autoridades y particulares en la protección del medio ambiente<sup>33</sup>.

## 4. OTRAS NORMAS Y POLÍTICAS

- **Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS-**: Colombia definió las metas para garantizar el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, una agenda adoptada por 193 países, que busca mejorar sustancialmente los indicadores de pobreza, salud, educación, igualdad de género, trabajo, infraestructura, cambio climático y justicia, entre otros.

Se trata de 16 grandes apuestas contempladas en el documento **CONPES 3918**, que estimularán el cumplimiento de las **169 metas de los ODS**, además de la designación de 30 entidades nacionales que serán las encargadas de liderar las acciones que hasta el año 2030 marcarán la ruta del desarrollo social y económico de los colombianos en armonía con el medio ambiente.

En este marco, el **ODS 12: Producción y Consumo Responsables, que engloba todo lo relacionado con la tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos sólidos, señala los** amplios esfuerzos de los gobiernos locales y de todos los ciudadanos para alcanzar sus ambiciosas metas. En 2012 cuando se hicieron las primeras mediciones se tenía una tasa de 7,2%, en 2018 se esperaba cerrar en 10% y se confía que para el 2030 el país llegue a 17,9%. Teniendo en cuenta este Objetivo se expidió la Política Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos de manera integral en el marco de la economía circular, que permitirá alcanzar la meta a 2030.

- **Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022:** Fomento de la Economía Circular en los procesos productivos. Se establece que establece que se debe

---

<sup>32</sup>Corte Constitucional, Sentencias: C-431 de 2000, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa; T-411 de 1992, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; T-450 de 2015, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-299 de 2008, M.P.: Jaime Córdoba Triviño, entre otras.

<sup>33</sup>Corte Constitucional, sentencia T-450 de 2015, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez.



acelerar la transición hacia el modelo de Economía Circular como base para la reducción, la reutilización y el reciclaje de residuos y materiales; así como el uso eficiente de recursos, agua y energía.

- **Política Nacional de Desarrollo Productivo:** Desarrollo de Negocios Verdes
- **Política Nacional de Crecimiento Verde:** Bases para crear una hoja de ruta de Economía Circular en el país
- **Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible:** adquisición de bienes y servicios con criterios que consideren **aspectos ambientales**, incluyendo la utilización eficiente de recursos naturales a lo largo de su ciclo de vida, **aspectos económicos** que se ajusten a los principios de eficacia, eficiencia, oportunidad y transparencia, y **aspectos sociales** que consideren estándares de vanguardia en sus procesos de producción y/o suministro
- **Estrategia Nacional de Economía Circular:** Mayor valor agregado de los sistemas de producción y consumo a través de estrategias de Economía Circular.

Al reconocer la relevancia y el impacto de la Economía Circular, Colombia se ha propuesto transitar hacia una. Así, para la implementación del pacto por la sostenibilidad del el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS en 2018 formuló la Estrategia Nacional de Economía Circular – ENEC, mediante la que establece los instrumentos para la consecución de las metas de corto y mediano plazo del país en la materia. El documento fue actualizado en 2020

- **Ley 1715 de 2014:** Fomento a la eficiencia energética y uso de fuentes no convencionales de energía
- **Resolución 1207 de 2014. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:** Fomento a la reutilización del agua
- **Resolución 0472 de 2017: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.** Aprovechamiento de residuos de construcción y demolición (RCDs)
- **Resolución 1407 de 2018. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.** Responsabilidad Extendida del Productor para envases y empaques

## 5. OTRAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN EL CONGRESO

Debido a la importancia del tema, varias iniciativas han sido presentadas en el Congreso de la República, con el propósito de reglamentar lo relacionado. Algunos de estos proyectos son:

- “Por el cual se establece el Régimen General para la Prestación del Servicio Público Domiciliario de Aseo, la gestión integral de residuos principalmente sólidos y se dictan otras disposiciones.”. Este tenía por objeto regular la prestación del servicio público domiciliario de aseo y la gestión integral de residuos. Fue archivado por tránsito de legislatura
- “Por el cual se dictan normas orientadas a regular la disposición final de residuos sólidos en el territorio nacional. Este proyecto buscaba Regular la incorporación de nuevas tecnologías en los sitios de disposición final, con la finalidad de dar un tratamiento técnico a los residuos sólidos procurando el máximo aprovechamiento posible y se regulan. Fue archivado en su debate.
- “Por medio del cual se reglamenta la formulación y ejecución por parte del Gobierno Nacional del Plan Maestro Nacional Para La Gestión Integral de Los Residuos Sólidos” - Ley para la sostenibilidad del medio ambiente”. Con este proyecto se busca exhortar al Gobierno Nacional a elaborar la formulación y ejecución del Plan Maestro Nacional Para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos en todo el territorio nacional, en conformidad con el artículo 79° de la Constitución Política de Colombia donde se establece que es deber del Estado proteger la biodiversidad e integridad del medio ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Fue presentado en octubre de 2020.
- “Por medio del cual se establece la obligatoriedad de los Planes de Manejo Integral de Residuos Sólidos – PMIRS-. En este se establece que todo usuario del servicio público de aseo que genere residuos sólidos, peligrosos o especiales en un volumen superior a un (1) metro cubico mensual deberá contar con un Plan de Manejo Integral de Residuos Sólidos (PMIRS). Pendiente de segundo debate
- “Por el cual se dictan normas orientadas a regular la incorporación de nuevas tecnologías en la gestión integral de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones.” Este proyecto busca regular la incorporación de nuevas tecnologías en la gestión integral de residuos sólidos. Publicado en octubre de 2020.

## 6. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

**“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)”

Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

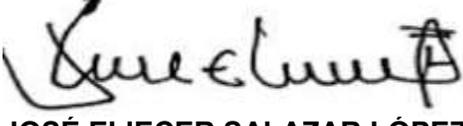
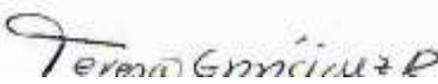
*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles...”.*

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.



Partido de la **Unión**  
**por la gente.**

### FIRMAS

 <hr/> <p><b>ALFREDO DELUQUE ZULETA</b> Senador de la República</p>	 <p><b>JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS</b> Senador de la República</p>
 <p><b>JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ</b> Representante a la Cámara</p>	 <p><b>VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO</b> Representantes a Cámara</p>
 <hr/> <p><b>HERNANDO GUIDA PONCE</b> Representante a la Cámara Departamento del Magdalena</p>	 <p><b>JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL</b> Senador de la República</p>
 <p><b>ALEXANDER GUARÍN SILVA</b> Representante a la Cámara Departamento del Guainía</p>  <p><b>TERESA ENRIQUEZ ROSERO</b> Representante a la Cámara Departamento de Nariño</p>	 <p><b>JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA</b> Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca</p>  <p><b>MILENE JARAVA DÍAZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Sucre</p>



Partido de la **Unión**  
**por la gente.**

**WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Norte de Santander

**CAMILO ESTEBAN AVILA MORALES**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Vaupés

**SARAY ELENA ROBAYO BECHARA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

**JOSÉ ALFREDO GNECCO**  
Senador de la República

**ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Chocó

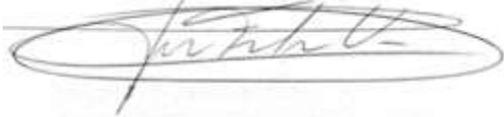
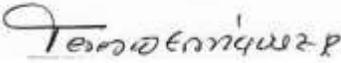
**DIEGO FERNANDO CAICEDO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

**ANA PAOLA GARCÍA SOTO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

**JULIO ELIAS CHAGUI FLOREZ**  
Senador de la República



Partido de la **U**nión  
**por la gente.**

 <p><b>JUAN FELIPE LEMOS URIBE</b> Senador de la República</p>	 <p><b>JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA</b> Representante a la Cámara Departamento de La Guajira</p>
 <p><b>TERESA ENRIQUEZ ROSERO</b> Representante a la Cámara Departamento de Nariño</p>	 <p><b>JOSE DAVID NAME CARDOZO</b> Senador de la República</p>
 <hr/> <p><b>JOHN MOISES BESAILE</b> Senador de la República</p>	<hr/>
<hr/>	<hr/>