



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401652811

Fecha: 22-10-2020

Página 1 de 9

Bogotá D.C.,

Doctor

JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ

Comisión Quinta Constitucional

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8 – 68

Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el **PL 010/20 (C)** *“por la cual se prohíbe en el territorio nacional la fabricación, importación, exportación, comercialización y distribución de plásticos de un solo uso y se dictan otras disposiciones”*.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 626 de 2020.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta legislativa dispone:

Artículo 1°. Objeto de la Ley. El objeto de la presente ley es prohibir en el territorio nacional la fabricación, importación, exportación, comercialización y distribución de plásticos de un solo uso y se dictan otras disposiciones que permitan su sustitución y cierre de ciclos, de



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401652811

Fecha: 22-10-2020

Página 2 de 9

forma tal que se logre disminuir el impacto negativo generado por estos productos en el medio ambiente y la salud de los seres vivos¹.

El articulado se compone de trece (13) preceptos adicionales relativos a: definiciones (art. 2°); ámbito de aplicación (art. 3°); excepciones (art. 4°); plazos de aplicación (art. 5°); sustitución (art. 6°); cierre de ciclos y REP (art. 7°); seguimiento y control (art. 8°); promoción de la ley (art. 9°); sanciones (art. 10°); recursos provenientes de las sanciones (art. 11); instrumentos económicos para la gestión de los plásticos de un solo uso: Tasa compensatoria por uso del suelo (art. 12); acceso a recursos (art. 13); y vigencia (art. 14).

2. CONSIDERACIONES

2.1. Elementos de contexto

Los desechos que se producen diariamente han llegado a niveles inmanejables y los desequilibrios creados son evidentes. Esto tiende, con más vehemencia, a ser una problemática actual, muy asociada a temas como el calentamiento global, la disposición de desechos peligrosos y el manejo de externalidades asociadas a modos de producción y formas de vida. Por ello no es caprichoso que una de las inquietudes que más preocupa el final del siglo XX y comienzos del XXI sea la relativa al manejo del ambiente.

Esta problemática no es potestativa de ciertos países, aunque en algunos tenga un peso más determinante. Las externalidades en materia ambiental son muy fuertes y los efectos colaterales de políticas, en apariencia circunscritas a un número limitado de naciones, se extiende a todo el planeta. Ante dramas de estas dimensiones, los esfuerzos destinados a efectuar un tratamiento de las basuras y el aprovechamiento de alguna parte de ellas, resulta una necesidad primordial.

2.2. Los plásticos y sus derivados

Como lo ha indicado la Comisión Europea, el plástico puede ser un material “fantástico”, pero debe ser utilizado de una manera más responsable. Los plásticos de un solo uso no son una opción inteligente desde los puntos de vista económico y ambiental y las propuestas que se exteriorizan ayudarán a las empresas y a los consumidores a evolucionar hacia alternativas sostenibles. En todo el mundo, los plásticos representan el 85% de la basura marina. Es más, este tipo de materiales llegan a los pulmones y a las mesas, ya que los microplásticos están presentes en el aire, el agua y los alimentos, con

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 626 de 2020.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401652811

Fecha: 22-10-2020

Página 3 de 9

efectos desconocidos para la salud. Igualmente, es imprescindible afrontar el problema que los mismos plantean y hacerlo puede crear nuevas oportunidades de innovación, competitividad y empleo².

Frente a los elementos plásticos de un solo uso, utilizados para el contacto con alimentos y bebidas, se resalta que en su mayoría corresponden a artículos fabricados con poliestireno expandido, llamado anime, telgopor, icopor o poliespán, que se caracteriza por ser un material muy utilizado en el sector de envasado, debido principalmente a sus excelentes cualidades para la protección contra impactos y sus propiedades de aislamiento térmico, así como por su ligereza y facilidad de conformado que le permiten adaptarse a las necesidades de cada producto a proteger.

De forma particular, los productos de poliestireno expandido se caracterizan por su ciclo de vida relativamente corto, a diferencia de otros usos del poliestireno, donde se presenta un empleo más prolongado. Sin embargo, estos productos generan volúmenes masivos de desperdicios no reciclables y no re-incorporables en el medio a través de los ciclos biogeoquímicos de la materia. Estos desperdicios, en el mejor de los casos, son aglutinados en basureros, reduciendo el espacio y tiempos de almacenamiento de estos. El material usado en envase y embalaje se convierte rápidamente en residuo, generando grandes cantidades de estos. Es por ello por lo que se realizan diversos esfuerzos en la recuperación de los materiales utilizados, evitando la incineración o disposición en rellenos sanitarios, ya que tienen un fuerte impacto³.

Respecto de los productos de icopor o cualquier otro material que esté destinado a entrar en contacto con alimentos, estos deben acogerse a la normativa que contempla los requisitos sanitarios que deben cumplir los materiales, objetos, envases y equipamientos, destinados a tal fin. Estos aspectos se han regulado por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 683 de 2012, “[p]or medio de la cual se expide el Reglamento Técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los materiales, objetos, envases y equipamientos destinados a entrar en contacto con alimentos y bebidas para consumo humano”, y la Resolución 4143 de 2012, “[p]or la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los materiales, objetos, envases y equipamientos plásticos y elastoméricos y sus aditivos, destinados a

² Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3927_es.htm. Comunicado de prensa Comisión Europea – Plásticos de un solo uso, 28 de mayo de 2018.

³ Cfr. Reducción y caracterización del residuo de poliestireno expandido. Disponible en: <http://www.redisa.net/doc/artSim2008/tratamiento/A26.pdf>. Igualmente, cfr., reciclaje termo - mecánico del poliestireno expandido (Icopor), como una estrategia de mitigación de su impacto ambiental en rellenos sanitarios. Disponible en: <http://ridum.umanizales.edu.co:8080/jspui/handle/6789/762>.



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401652811

Fecha: 22-10-2020

Página 4 de 9

entrar en contacto con alimentos y bebidas para consumo humano en el territorio nacional”.

En estos reglamentos se especifican los requisitos sanitarios que deben contener los materiales, objetos, envases y equipamientos con el fin de garantizar la inocuidad del producto de consumo humano. Así, los elementos plásticos de un solo uso utilizados para el consumo de alimentos y bebidas deben estar fabricados con materiales que estén en las listas positivas, sean de la FDA (Food and Drug Administration); CE (Unión Europea o Estados Miembro de la Unión Europea) o Mercosur. De igual manera, deben cumplir con los límites máximos de composición y de migración específica, así como los límites de migración total o global establecidos en la citada Resolución 4143 de 2012, a saber:

Artículo 5°. Límites máximos de composición y de migración específica. Los materiales, objetos, envases y equipamientos plásticos y elastoméricos y sus aditivos no podrán ceder a los alimentos y bebidas, sustancias en cantidades superiores a los límites de migración específica establecidos en las listas positivas para algunas de ellas [...]

[...] **Artículo 7°. Límites de migración total o global.** Los materiales, objetos, envases y equipamientos plásticos y elastoméricos no deben ceder a los alimentos y bebidas sustancias en cantidades superiores a los límites de migración total.

Los materiales, objetos, envases y equipamientos plásticos y elastoméricos que entren en contacto con los alimentos y bebidas no deben ceder sus constituyentes a los alimentos y bebidas en cantidades que excedan de 50 miligramos de componentes liberados por kilogramo de alimento o simulante (50 mg/kg). El límite de migración total debe ser de 8 miligramos por decímetro cuadrado de área de superficie de material plástico y elastoméricos (8 mg/dm²) en los siguientes casos:

1. Objetos como envases o comparables a envases que puedan llenarse, con una capacidad no inferior a 500 ml, ni superior a 10 litros, o comprendida entre estas.
2. Láminas, películas y otros materiales u objetos que no puedan llenarse, para los que no sea posible calcular la relación entre el área de su superficie y la cantidad de alimento en contacto con ella [...]

[...] **Artículo 10. Límites máximos permitidos de metales pesados.** En el material, objeto, envase o equipamiento plástico y elastoméricos final, la suma de las concentraciones de Plomo (Pb), Cadmio (Cd), Mercurio (Hg) y Cromo Hexavalente (Cr VI) no debe superar los 100 mg/kg.

Adicionalmente, la norma determina los requisitos sanitarios que deben cumplir los colorantes y pigmentos empleados en la fabricación de estos envases y equipamientos (Art. 11 *ibíd.*).

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Telefono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401652811

Fecha: 22-10-2020

Página 5 de 9

Acorde con lo expuesto, los productores de objetos, materiales, envases y equipamientos, que sean utilizados para el contacto con alimentos y bebidas, están obligados a cumplir con los límites de migración y con el uso de las sustancias de las listas positivas, colorantes y pigmentos permitidos establecidos en las disposiciones reglamentarias que hacen parte del ordenamiento jurídico. En esa medida y en consideración a las competencias del sector salud, la valoración y manejo del riesgo a la salud humana por el empleo de productos plásticos de un solo uso que se utilicen para el contacto con alimentos y bebidas está determinado por el cumplimiento de los requisitos sanitarios de los envases y equipamientos; para los demás usos no existe marco reglamentario para la valoración de dicho riesgo.

2.3. Comentarios específicos al articulado

En el marco de las competencias del sector salud se advierte lo siguiente:

- i. Sobre el **artículo 4°**, se sugiere reemplazar el término "sustancia química" por "producto químico" teniendo en consideración que el concepto de producto químico es más amplio y contempla no solo las sustancias químicas puras (elementos y compuestos químicos), sino también sus mezclas, ya sean naturales o sintéticas, tal como está definido en la Ley 55 de 1993⁴. En esa medida, se propone la siguiente redacción:

Artículo 4°. Excepciones. Quedan exceptuados aquellos plásticos de un solo uso diseñados para:

- 4.1. Propósitos médicos o de salud pública para evitar contagio de enfermedades, por razones de asepsia e higiene;
- 4.2. Contener ~~sustancias químicas~~ productos químicos que presentan riesgo a la salud humana en su manipulación.

- ii. Sobre el **artículo 5°**, relativo a plazos de aplicación, si se tiene presente que el proyecto de ley se orienta a "[...] prohibir en el territorio nacional la fabricación, importación, exportación, comercialización y distribución de plásticos de un solo uso [...]" [Énfasis agregado], resulta conducente que, en el precepto, se haga referencia

⁴ "Por medio de la cual se aprueba el "Convenio No. 170 y la Recomendación número 177 sobre la Seguridad en la Utilización de los Productos Químicos en el trabajo", adoptados por la 77a. Reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra, 1990".



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401652811

Fecha: 22-10-2020

Página 6 de 9

al concepto de fecha de prohibición y no a plazos para la fabricación y otros, buscando así consistencia con el objeto planteado.

Es importante señalar que los plazos para la aplicación de la ley no deben contemplar únicamente la protección de la economía, sino que también es necesario estimar aspectos sanitarios y ambientales. Actualmente, por ejemplo, a pesar de algunos esfuerzos identificados, puede que no se cuente en el mercado con sustitutos viables desde el punto de vista económico, ambiental y sanitario para el reemplazo general de algunos productos, como es el caso del poliestireno expandido (icopor). En este contexto, los plazos que se establezcan para la sustitución o prohibición deberán prever que para dicha fecha se cuente con alternativas sanitarias, fácilmente disponibles y asequibles.

No es claro el por qué se determinan fechas distintas para la prohibición de los diferentes plásticos de un solo uso y ello resulta confuso. Sirva para ilustrar, en el numeral 5.2, para “[...] [l]os pitillos incorporados en envases o recipientes para contener bebidas [...]” se fija un plazo para la sustitución “[...] a partir del 1 de enero del 2024 [...]”, pero en el numeral 5.1 se estipula que lo previsto en el numeral 3.8 del artículo 3 (Mezcladores y pitillos para bebidas...) “[...] se deberán sustituir a partir del 1 de enero de 2022 [...]”. En caso de no tener motivos suficientes para soportar que las prohibiciones entren a aplicar en fechas distintas, se recomienda unificar la fecha de la prohibición buscando de ese modo no generar confusiones al momento de ejecutar la ley en el evento de que siga su curso.

Bajo este entendido, se proponen las siguientes modificaciones:

Artículo 5°. Plazos de aplicación. Para efectos de proteger la economía nacional, en consonancia con la protección al ambiente y la salud de las personas, se establece los siguientes un plazo máximo de 5 años, para la prohibir en el territorio nacional la fabricación, importación, exportación, comercialización y distribución de plásticos de un solo uso, acorde a lo previsto en el artículo 3°.

Parágrafo 1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá, en el marco de sus competencias, las medidas regulatorias necesarias que permitan avanzar de manera sostenible a la prohibición de los plásticos de un solo uso en las diferentes actividades industriales del país. Las medidas adoptadas deberán tener en consideración la disponibilidad en el mercado de sustitutos viables desde el punto de vista económico, ambiental y sanitario para el reemplazo de los productos objeto de la prohibición.

Parágrafo 2. Para el caso de los plásticos de un solo uso cuyo destino contemple el Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401652811

Fecha: 22-10-2020

Página 7 de 9

entrar en contacto con alimentos, además de los requisitos contemplados en la presente ley, se deberá dar cumplimiento a los requerimientos sanitarios vigentes para los materiales, objetos, envases y equipamientos destinados a entrar en contacto con alimentos y bebidas para consumo humano”.

De esta manera, se sugiere eliminar los numerales 5.1. a 5.3. y su párrafo y, en su lugar, incluir dos párrafos tendientes a cumplir con la transitoriedad y el cumplimiento de los requisitos sanitarios.

- iii. Sobre el **artículo 6º**, en materia de sustitución, hay que tener en cuenta que existen productos plásticos reutilizables no clasificados de un solo uso. Por tanto, la alusión a “[...] *sustituirlos por materiales no plásticos* [...]” es una generalización que limita extremadamente la posibilidad de contar con elementos para consumo de alimentos y el hecho de remplazar los plásticos de un solo uso por plásticos de largo uso.

En consecuencia, se sugiere las siguientes modificaciones:

Artículo 6º. Sustitución. Las personas naturales o jurídicas que fabriquen, importen, exporten, comercialicen o distribuyan plásticos de un solo uso, a que se refiere el artículo 3º de la presente ley, deberán sustituirlos por materiales no plásticos que tengan alguna de las siguientes condiciones:

- 6.1. Renovables;
- 6.2. Biodegradables en condiciones de ambiente natural;
- 6.3. Compostables en condiciones no industriales; o,
- 6.4. Reutilizables [...].

- iv. Sobre el **artículo 7º (párrafo 1)**, asociado a cierre de ciclos y responsabilidad extendida del productor (REP), se dispone:

[...] **Parágrafo 1º.** En el marco de la REP, las botellas para agua y demás bebidas, así como los envases y recipientes para contener líquidos, deberán:

- a. Al año 2025, tener un tamaño mínimo igual o superior a 1.000 centímetros cúbicos;
- b. Al año 2025, deberán fabricarse con mínimo 60% de materia prima reciclada pos-consumo o pos-industrial de origen nacional, porcentaje que se incrementará al 80% al año 2030;
- c. Al año 2030, deberán ser recolectadas al 100%;
- d. Garantizar que las tapas no sean separables.



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401652811

Fecha: 22-10-2020

Página 8 de 9

Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentarán lo aquí dispuesto en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley [...]

En este punto, es preciso indicar que las botellas para agua y demás bebidas están diseñadas para entrar en contacto con alimentos.

3. CONCLUSIONES

Por las razones expuestas, es relevante no desconocer los requerimientos sanitarios contemplados en las Resoluciones 683 de 2012, 4143 de 2012 y demás disposiciones concordantes, independientemente de las medidas adoptadas, sobre la sustitución, los fabricantes, importadores y comercializadores de estos productos. Lo anterior dado que los productos objeto de las medidas son susceptibles o están diseñados para entrar en contacto con alimentos y bebidas. En efecto, la valoración y el manejo del riesgo a la salud asociado al empleo de plásticos de un solo uso en envases y empaques utilizados en la industria de alimentos y bebidas hace ineludible no desconocer presupuestos técnico-jurídicos previamente establecidos. Igualmente, es importante considerar los plazos, entre otros elementos que se solicita, ajustar.

Adicionalmente, el proyecto de ley *sub examine* está en la misma línea de otros que son de conocimiento del Congreso de la República, motivo por el cual se sugiere hacer la revisión y de ser factible articularlo por área temática⁵. Es más, los comentarios aquí formulados, en lo pertinente, son aplicables al **PL 274/20 (C)** “*por medio de la cual se establecen medidas tendientes a la reducción de la producción y el consumo de plásticos de un solo uso en el territorio nacional, se regula la sustitución gradual mediante alternativas reutilizables o biodegradables, y se dictan otras disposiciones*”⁶, debido a su acumulación.

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social frente a la iniciativa legislativa de la referencia. En cuanto a su contenido, si bien continuar

⁵ Cfr. (i) **Proyectos de Ley 133/20 (S)** y **236/20 (C)** “*por medio del cual se prohíbe en la contratación pública los plásticos de un solo uso, el poliestireno expandido y se incentiva a la creación de políticas y programas que busquen la disminución progresiva del uso de estos materiales a nivel territorial y se dictan otras disposiciones*”; o (ii) **PL 281/20 (C)** “*por por medio de la cual se establece la Gestión Integral de Residuos Sólidos en Colombia y se dictan otras disposiciones frente a los plásticos de un solo uso*”.

⁶ Cfr. Rad. N° 202011401623331 del 19 de octubre de 2020, dirigido a la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes.



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401652811

Fecha: 22-10-2020

Página 9 de 9

con su trámite resulta oportuno, se hace imprescindible tener en cuenta las observaciones realizadas con el ánimo de fortalecer su curso en el legislativo.

Atentamente,

FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:
Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios
Dirección Jurídica

