



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá, D.C., octubre 20 de 2021

Doctor
NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY
Presidente
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para Primer debate del Proyecto de Ley No. 184 de 2021/ Cámara: *“Por medio de la cual se crea la política pública Colombia Consume Responsable para prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos y se dictan otras disposiciones”*

Respetado Presidente,

En mi calidad de ponente del Proyecto de Ley de la referencia y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en los siguientes términos:

1. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY:

El Proyecto de Ley de iniciativa del Representante Fabián Díaz Plata, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 03 de agosto de 2021, con el número 184/2021 Cámara y publicado en la Gaceta No. 1030 de 2021.

Al ser asignado a la Comisión Quinta Constitucional Permanente, la Mesa Directiva mediante oficio del 01 de septiembre de 2021, hace la designación para presentar ponencia en primer debate y designa al suscrito como coordinador ponente de la iniciativa.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7 No. 8-68 Oficina535
E-mail-contacto@juanespinal.co
Bogotá - Colombia



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

El **objeto** es crear la política pública “Colombia Consume Responsable”, que busca prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos estableciendo medidas para prevenir y reducir estos fenómenos, contribuyendo al desarrollo sostenible desde la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico, promoviendo una vida digna para todos los habitantes.

Este Proyecto de Ley cuenta con 14 artículos incluida la vigencia:

Artículo 1: define como objeto la creación de la política pública “Colombia Consume Responsable” que busca prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos.

Artículo 2: las disposiciones del Proyecto de Ley serán aplicables a todos los actores de la cadena de producción y de suministros de bienes duraderos.

Artículo 3: se priorizan las acciones para reducir pérdidas y desperdicios de bienes duraderos.

Artículo 4: se crea la política de Colombia Consume Responsable a cargo del Ministerio de Medio Ambiente que tiene como objetivo principal evitar fenómenos de pérdida cuantitativa y cualitativa de bienes duraderos destinados al uso humano.

Artículo 5: establece los objetivos de la política Colombia Consume Responsable.

Artículo 6: crea las medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos por parte de las personas naturales o jurídicas que se dedican a la producción industrial y comercialización de bienes duraderos.

Artículo 7: las personas beneficiarias de los bienes duraderos será prioritariamente las mujeres gestantes y lactantes, personas de la tercera edad, población en situación de discapacidad, pobreza, víctimas del conflicto, entre otros.

Artículo 8: se promoverán las buenas prácticas industriales tendientes a reducir las pérdidas y desperdicios de bienes duraderos.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7 No. 8-68 Oficina 535

E-mail-contacto@juanespinal.co

Bogotá - Colombia

Artículo 9: el DANE será el encargado de realizar los cálculos de las pérdidas y desperdicios de bienes duraderos, con datos nacionales, regionales, departamentales y municipales teniendo en cuenta los sectores económicos industrial, de servicios y de uso humano.

Artículo 10: el Gobierno Nacional deberá publicar un reporte anual de los resultados compilados en el sistema de medición y reporte de datos.

Artículo 11: el Gobierno Nacional deberá publicar los resultados compilados del sistema de medición y reporte de datos.

Artículo 12: se sancionará el incumplimiento de las medidas contra la pérdida y desperdicio de bienes duraderos con multas y sanciones administrativas.

Artículo 13: las instituciones receptoras de los bienes duraderos serán las responsables de la calidad de los bienes que entregan y cumplirán con las condiciones que la normativa rija.

Artículo 14: vigencia.

3. INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY:

La presente ley busca crear la Política Pública Colombia Consume Responsable para prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos y se dictan otras disposiciones. La norma entiende por Bienes Duraderos a los productos destinados al vestido, a la construcción, al deporte, a la música y la cultura, electrodomésticos, tecnologías, y mobiliarios del hogar.

Ahora bien, esta norma se compone de catorce artículos acumulados en cinco capítulos. El primer capítulo, *de las disposiciones generales*, contiene determinaciones sobre el objeto, el ámbito de aplicación de la norma, y la priorización de acciones para reducir las pérdidas de bienes duraderos.

El capítulo segundo, que contiene los Artículos 4 y 5, contienen lo que en esencia es el núcleo de la Política Pública Colombia Consume Responsable, instituyéndola, delimitando sus objetivos específicos y generando la obligación de reglamentación



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

expedita por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de dicha política pública.

Por su parte, el capítulo tercero, *Medidas contra la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos*, contiene las obligaciones a las que estarán sometidos los sujetos de esta regulación, las garantías tributarias que se establecen a los mismos, la caracterización de los beneficiarios y las medidas que se deben desarrollar desde la producción para facilitar estos procesos.

El capítulo cuarto, *Sistema de medición y control de pérdidas y desperdicio de bienes duraderos*, contempla la necesidad de hacer un seguimiento estadístico que permita determinar el estado de desperdicio de bienes duraderos en el territorio nacional, con el fin de realizar reportes de datos y una publicación anual.

Finalmente, el capítulo quinto, *Sanciones, vigencia y derogatoria*, contiene los Artículos 12 al 14, con la disposición de sanciones tributarias al incumplimiento de la Política Pública, la responsabilidad de las instituciones receptoras y finalmente, la vigencia de la norma.

La economía colombiana se está recuperando y el PIB creció 17,6% en el segundo trimestre de 2021, producto de una mayor apertura de las actividades productivas. El paro registrado en mayo le restó dinámica al crecimiento. Durante el primer semestre de 2021, el aumento del PIB fue de 8,8%, que contrastó con la variación negativa de 7,8%, respecto a igual periodo del 2020.

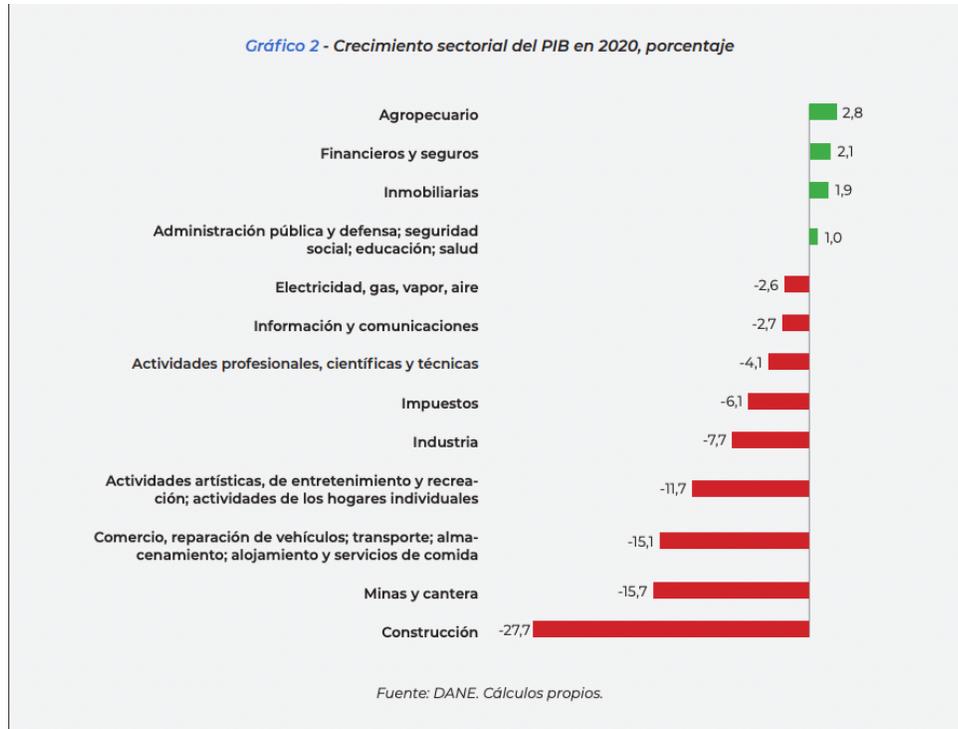
Luego de la contracción que tuvo la economía a causa del covid-19, imponer medidas prohibitivas a algunos sectores de la industria que aún están en proceso de recuperación puede ser contraproducente, por ejemplo, el sector de la construcción tuvo un decrecimiento del 23% en cuanto al PIB entre enero y septiembre del 2020, según informe de la oficina de estudios económicos del ministerio de comercio.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7 No. 8-68 Oficina 535

E-mail-contacto@juanespinal.co

Bogotá - Colombia



Tomado de: Revista estudios económicos, MinCIT, 2021,
<https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/revista-oee/2021-1/revista-4/revista-oee-2021.pdf.aspx>

Según el mismo informe, en los primeros seis meses del 2021, el sector de la construcción apenas ha tenido un crecimiento del 3,6%.

La variación en el sector de la construcción en el segundo trimestre de 2020 y de 2021 es del 17,3%. Esto significa que se ha ido recuperando gracias a la apertura y reactivación económica que se ha venido dando desde finales del 2020.

Gráfico 4 Crecimiento sectorial del PIB en primer semestre 2021, porcentaje



Fuente: DANE

Tomado de: Dinámica de la economía Colombiana, MinCIT, 2021,
<https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-economicos/informes-macroeconomicos/2021/informe-economico-03/oee-mab-informe-economico-segundo-informe-sept-2021.pdf.aspx>

Dentro del sector manufacturero, la confección de prendas de vestir es de las más dinámicas e importantes junto con la elaboración de bebidas y la fabricación de productos minerales no metálicos. Estos tres subsectores aportaron el 6,2% a la variación de la industria en el mes de julio de 2021. Esta industria tuvo una contracción del -7,7% en el 2020.

CIU	Sector	Variación (%)		
		Producción real	Ventas reales	Empleo
1100	Elaboración de bebidas	26,2	27,3	-0,7
2390	Minerales no metálicos	35,9	33,5	3,0
1400	Confección de prendas de vestir	59,4	54,4	-0,7
1900	Refinación petróleo y mezcla	20,2	19,7	1,8
2010	Químicos básicos y fibras	28,1	27,3	2,9
2220	Plásticos	22,7	23,5	1,1
2700	Maquinaria eléctrica	48,3	39,0	9,3
2500	Productos metal	41,2	35,7	4,1
1300	Hilatura, tejedura	46,2	42,0	-1,5
2020	Otros químicos	19,3	20,1	2,1

Tomado de: Informe sector manufacturero, MinCIT, 2021,
<https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-industria/2021/julio/oee-dp-industria-manufacturera-julio2021.pdf.aspx>

El Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, dejó plasmados en la Estrategia nacional de economía circular estrategias y herramientas suficientes para fortalecer el modelo de desarrollo económico, ambiental y social del país, a partir de la lógica de “producir conservando y conservar produciendo”.

En línea con los fundamentos del desarrollo sostenible y tendencias internacionales, con la estrategia se promueve la eficiencia en el uso de materiales, agua y energía, teniendo en cuenta la capacidad de recuperación de los ecosistemas y el uso circular de los flujos de materiales.

Esta estrategia es uno de los vehículos centrales para cumplir con las metas del Crecimiento Verde de aumentar la tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos sólidos a nivel nacional hasta el 17,9%, y de reducir los gases efecto invernadero en un 20% en el año 2030, en el marco del Acuerdo de Paris (DNP, 2018).

El desarrollo de la Estrategia nacional de economía circular involucró un proceso de concertación entre diversos actores del sector público y privado, academia y sociedad civil, relacionados con la transformación de los sistemas productivos.

Así mismo con la participación de diferentes carteras ministeriales y con la participación de entidades como el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo Nacional de estadística, desarrollaron estrategias de participación basadas principalmente en talleres, jornadas sectoriales de concertación en diferentes ciudades del territorio nacional y demás instrumentos de participación para socializar la propuesta de estrategia, identificar iniciativas existentes y conocer las barreras y oportunidades para alcanzar la transformación hacia la economía circular. Estas actividades de concertación se acompañaron de la firma del pacto nacional y los pactos regionales por la economía circular.

A partir de las concertaciones en las diversas regiones y con sectores productivos, en la estrategia se plantean diferentes mecanismos de gestión política pública a partir de los cuales las entidades del Estado facilitan la transformación hacia la economía circular:

- (i) innovación en mecanismos normativos que impulsan a empresas y nuevos emprendimientos a cambiar sus sistemas de producción y superan barreras para el cambio
- (ii) la gestión de incentivos que promuevan procesos de transformación de sistemas industriales y agrícolas a través de apoyos en capacitación y asistencia técnica
- (iii) la promoción de la investigación, la innovación y la generación de conocimiento
- (iv) la cooperación internacional que facilita la transferencia de tecnología y experiencias de otros países,
- (v) el desarrollo de un sistema de información sobre economía circular para el seguimiento a la implementación de la Estrategia y la medición del avance del país en la materia, a partir de datos y estadísticas

Los beneficios ambientales incluyen la reducción en la extracción de materias primas, disminuyendo la presión sobre los recursos naturales y los servicios ecosistémicos, la transición de un consumo energético basado en combustibles



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

fósiles a uno con mayor participación de energías renovables; la reducción de residuos y emisiones de gases de efecto invernadero, conservación de fuentes de recursos y uso eficiente del agua (Ellen MacArthur Foundation, 2014). Estos beneficios aportarán a las metas de Colombia en cuanto a reducción de gases de efecto invernadero y uso de sustancias tóxicas, pactados en el Acuerdo de París (Higgins, Escobar, & López, 2016), entre otros compromisos de país.

Los beneficios sociales de la economía circular se muestran en el cambio cultural hacia un nuevo paradigma de circularidad en la producción y consumo, acompañado y apalancado por la generación de masa crítica sobre el manejo de residuos y el poder del consumo sostenible, con enfoque en la prevención de la generación de residuos y la separación en la fuente.

Se trata de impulsar la toma de conciencia de que todos los ciudadanos son responsables de la gestión y conservación de los recursos naturales y la calidad de vida de los demás, a partir de sus hábitos de consumo y sus procesos de producción. Otros impactos sociales involucran la inclusión de recicladores de oficio en esquemas de retorno de los materiales al ciclo productivo y la generación de empleos que surgen de nuevos modelos de negocio y mercados. Para 2018 en Colombia 129.583 empleos estuvieron asociados a actividades ambientales. De esos, 79.187 se consideran empleos verdes (cerca del 0,3% de los ocupados, para ese periodo de referencia) (DANE, 2019).

La estrategia ha alcanzado entre otros los siguientes logros:

- Firma del Pacto Nacional para la Economía Circular en Colombia, suscrito por 50 actores públicos y privados.
- 19 talleres regionales de pedagogía en Economía Circular, con la asistencia de más de 3.000 personas y donde se han presentado más de 80 iniciativas exitosas en el país.
- 16 pactos regionales firmados por más de 230 sindicatos, instituciones académicas, alcaldías, gobernaciones, ONG, organizaciones de recicladores y organizaciones civiles.
- Talleres de Economía Circular realizados con los sectores de hidrocarburos, agrícola y de servicios públicos residenciales, con asistencia de 450 personas.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7 No. 8-68 Oficina 535

E-mail-contacto@juanespinal.co

Bogotá - Colombia

- Más de 11.000 personas capacitadas.
- 15 talleres sectoriales para coordinar objetivos y acciones con los principales grupos de interés de las diferentes líneas de acción de la Estrategia Nacional de Economía Circular, con más de 250 asistentes, 29 objetivos acordados y 43 acciones definidas.
- Creación del Sistema de Información de Economía Circular y ejecución de 2 sesiones de la Junta de Información de Economía Circular, con la presencia de más de 100 participantes de generadores y usuarios de información de economía circular.
- Implementación de la primera versión del Programa de Capacitación en Economía Circular dirigido a funcionarios públicos del gobierno central y regional (Bogotá – Cundinamarca).
- Inclusión de la economía circular en agendas interministeriales y acuerdos sectoriales firmados hasta la fecha para consolidar sectores productivos sostenibles.
- Se han documentado 7 iniciativas exitosas de la línea de fuentes y uso de energía y 12 iniciativas exitosas de la línea de flujos de agua, que se publicarán en el portafolio nacional de iniciativas exitosas de economía circular.
- Se firmó un acuerdo con Ecopetrol para trabajar en la corriente Y9 de residuos peligrosos (mezclas y emulsiones de petróleo y agua o hidrocarburos y residuos de agua) para incluir actividades relacionadas con el uso de estos residuos.

No se puede obviar el esfuerzo que los empresarios han realizado en los últimos meses, afectados visiblemente por la pandemia por COVID 19 y las protestas que se presentaron desde el pasado 28 de Abril, los sectores económicos más afectados son las actividades artísticas y recreativas (-37,1%), el comercio (-34,1% y la construcción (-33,2%) con tasas de crecimiento negativas entre 2019 y 2020. Sectores que han representado retrospectivamente el 40% del Producto Interno Bruto del país y aproximadamente el 50% de los empleos.

Lo anterior deja en evidencia, que las estrategias que redunden en el aprovechamiento de residuos sólidos deben estar construidas entre todos los actores que intervienen en la cadena productiva, la imposición de nuevas obligaciones a los empresarios puede redundar en afectaciones económicas en un momento de estabilización y regularización económica, máxime cuando el ejecutivo

ha venido desarrollando estrategias que conducen a solucionar la problemática que plantea el proyecto de ley.

Es fundamental que desde el Gobierno Nacional, así como desde el Congreso se generen acciones de control efectivas al cumplimiento de las metas de la Estrategia Nacional de Economía Circular, lo que evitaría la promoción de más herramientas legislativas que terminan compitiendo con dichos instrumentos.

4. MARCO NORMATIVO

La Constitución Política de Colombia en sus artículos 8, 79, 80 y 81 hacen referencia a que toda organización deberá proteger el medio ambiente y propender porque sus trabajadores protejan los recursos naturales, así como la construcción de la Política Ambiental y la implementación de programas ambientales. Así mismo el Decreto 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.

La Resolución 1045 de 2003 expedida por el Ministerio de Ambiente adopta la metodología para la elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, definiciones, art. 1 y 2. Articulación de la prestación del servicio público domiciliario de aseo con los PGIRS, art. 3 y 4. Participación del sector solidario y recicladores en la elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, art. 5. Componentes mínimos, art. 6. Responsabilidades en la elaboración, actualización y ejecución, art. 7. Horizonte de análisis y proyecciones, art. 8. Adopción del PGIRS, art. 9. Plazos para dar inicio a la ejecución de los Planes de Gestión, art. 10. Modificación y/o actualización, art. 11. Control y seguimiento, art. 12. Clausura y restauración ambiental, art. 13. Disposición final de residuos sólidos, art. 14. Vigencia, art. 15

El decreto 4741 de 2005 Reglamenta parcialmente la prevención y generación de residuos o desechos peligrosos y regula el manejo de los residuos o desechos generados, con el fin de proteger la salud humana y el ambiente. Clasificación, caracterización, identificación y presentación e los residuos o desechos peligrosos, obligaciones y responsabilidades del generador, gestión y manejo de los empaques, envases, embalajes y residuos de productos o sustancias químicas con propiedad



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

o característica peligrosa, autoridades ambientales en la gestión integral de los residuos o desechos peligrosos, registro de generadores de residuos o desechos peligrosos, importación, exportación y tránsito de residuos o desechos peligrosos, prohibiciones, disposiciones sobre residuos o desechos hospitalarios, , residuos o desechos de plaguicidas, residuos o desechos radiactivos, régimen sancionatorio y sobre vigilancia y control.

La Ley 1259 de 19 de diciembre de 2008, ordena que toda organización deberá acatar el ordenamiento en materia ambiental con normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, a razón que podrá ser sujeto de investigación y sanciones consistentes en comparendos ambientales.

Decreto 948 de junio 5 de 1995, “Por el cual se reglamentan, parcialmente la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 75 del Decreto-Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993”, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire”. Así mismo reconoce en su Artículo 22. Materiales de Desecho en Zonas Públicas. Prohíbese a los particulares, depositar o almacenar en las vías públicas o en zonas de uso público, materiales de construcción, demolición o desecho, que puedan originar emisiones de partículas al aire.

Las entidades públicas, o sus contratistas, que desarrollen trabajos de reparación, mantenimiento o construcción en zonas de uso público de áreas urbanas, deberán retirar cada veinticuatro horas los materiales de desecho que queden como residuo de la ejecución de la obra, susceptibles de generar contaminación de partículas al aire.

En el evento en que sea necesario almacenar materiales sólidos para el desarrollo de obras públicas y éstos sean susceptibles de emitir al aire polvo y partículas contaminantes, deberán estar cubiertos en su totalidad de manera adecuada o almacenarse en recintos cerrados para impedir cualquier emisión fugitiva. Resolución 1297 de 2010. “Por la cual se establecen los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas y/o Acumuladores y se adoptan otras disposiciones”.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7 No. 8-68 Oficina 535

E-mail-contacto@juanespinal.co

Bogotá - Colombia

La Resolución 2309 de 1986 del Ministerio de Salud en sus artículos 14, 19, 21, 25, del 26 a 28, 34, del 37 al 39, del 57 al 59 y del 62 al 63, se refiere a que toda organización que genere residuos peligrosos debe coordinar el manejo de dichos residuos con los proveedores para la recolección acopio y almacenamiento, generando rutas sanitarias acordes para el manejo de los residuos especiales o peligrosos.

5. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

6. PROPOSICIÓN FINAL:

En mérito de lo expuesto, rindo **PONENCIA NEGATIVA** y solicito a los Honorables Representantes de la Comisión Quinta Constitucional Permanente **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley No. 184 de 2021/ Cámara: *“Por medio de la cual se crea la política pública Colombia Consume Responsable para prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos y se dictan otras disposiciones”*

De los Honorables Representantes,



JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático