

3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista
DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2022-007126

Bogotá D.C., 18 de febrero de 2022 16:30

Radicado entrada
No. Expediente 5981/2022/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado para segundo debate al Proyecto de Ley 311 de 2022 Senado, 314 de 2020 Cámara: *“Por la cual se establecen los lineamientos para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Especiales (RSE), en el marco de la responsabilidad extendida del productor”.*

Respetada Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “regular, dentro del marco de la gestión integral y velando por la protección de la salud humana y el medio ambiente, todo lo relacionado con la generación, el manejo, el almacenamiento, transporte, la transformación, y el tratamiento de los Residuos Sólidos Especiales (RSE), promoviendo la minimización, el aprovechamiento y el coprocesamiento, en el marco de la responsabilidad extendida del productor y toda la cadena de gestión (distribuidor, comercializador, consumidor, operadores logísticos y gestores de residuos) con el fin de promover la economía circular y dar aplicación efectiva al principio medio ambiental de quien contamina paga”.

Para la consecución de los fines del proyecto, el articulado consagra disposiciones relacionadas con el alcance, principios y definiciones aplicables en la materia; obligaciones y responsabilidades de las autoridades de gobierno y actores de la cadena de gestión integral de los Residuos Sólidos Especiales (en adelante RSE); lineamientos y mecanismos de coordinación en la gestión integral de RSE; y un capítulo del procedimiento sancionatorio especial.

Particularmente, el proyecto establece competencias en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la realización de los estudios necesarios para generar los listados de caracterización e

identificación de los RSE que se generan a nivel nacional. También consagra competencias compartidas entre esa entidad y el Ministerio de Educación Nacional para desarrollar e implementar estrategias de publicidad, formación, sensibilización y educación ambiental, y con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, para el desarrollo del Programa Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación.

Adicionalmente, (i) dota a las autoridades aduaneras de comercio exterior, sanitarias y ambientales de todos los mecanismos, recursos y procedimientos necesarios para detectar la introducción de Residuos al territorio nacional, para así evitar el tráfico de esos residuos; (ii) establece nuevas obligaciones a las diferentes entidades que participan en la gestión integral de los RSE y fija obligaciones a los actores de la cadena de gestión de los RSE, entre los que se encuentran las entidades territoriales, autoridades ambientales y otros ministerios o entidades del orden nacional que participen en la producción de los RSE; (iii) además, desarrolla estrategias y planes de acción para que los RSE generados en el territorio nacional sean gestionados en primera instancia en instalaciones ubicadas dentro del territorio nacional.

Frente a las propuestas antes mencionadas, resulta pertinente resaltar que estos aspectos contemplados dentro del proyecto de ley ya están siendo realizados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entidad que cuenta dentro de sus proyectos de inversión el titulado “Ampliación y mejoramiento de gestión integral de residuos sólidos en el territorio nacional”¹, que tiene como objetivo general “Incrementar la eficiencia en la gestión integral de residuos sólidos a nivel nacional”. En particular, se tienen dos pilares de trabajo fundamentales:

- *“Apoyar el fortalecimiento técnico de los prestadores, impulsando la modernización e innovación tecnológica de la gestión integral de residuos sólidos, proponiendo ajustes normativos para ampliar la oferta tecnológica por cada línea de referencia y mediante el fortalecimiento operativo para el cumplimiento de los parámetros de medición.”*
- *“Facilitar el desarrollo de alternativas sostenibles para la gestión integral de residuos sólidos, promoviendo el desarrollo de infraestructura bajo convenios de financiación; involucrar a la comunidad en la identificación de soluciones relacionadas con rellenos e infraestructura para el manejo de residuos sólidos; y mediante el apoyo financiero a los entes territoriales y la nación para llevar a cabo la correcta gestión integral de residuos sólidos.”*

Este proyecto se ha venido ejecutando de conformidad con lo estipulado en el Documento CONPES 3874 de 2016 “Política Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos”, y como parte de la Estrategia Nacional de Economía Circular². Por lo tanto, es evidente que el Gobierno Nacional ha venido realizando implementando una política integral para la Gestión de Residuos Sólidos y así esfuerzos presupuestales orientados a la atención de este objetivo.

¹ Proyecto de Inversión a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Código BPIN 2017011000173.

² Resumen ejecutivo Proyecto de Inversión a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Código BPIN 2017011000173.

Aun así, en caso de insistir en el trámite legislativo del proyecto de ley su implementación no tendría impacto siempre y cuando esto se realice en el marco de las apropiaciones establecidas en el Presupuesto General de la Nación y no generen erogaciones adicionales en las entidades referidas. Además, de que sería importante su articulación con la política que se viene ejecutando. Ahora bien, si lo que se pretende es que se destinen partidas adicionales para este fin, es de advertir que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto³ les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Así mismo, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas sobre el particular, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública.

En lo que se refiere al establecimiento de obligaciones a las entidades territoriales en la cadena de gestión de los RSE, debe tenerse en cuenta que el artículo 356 de la Constitución Política contempla que *“no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”*. Por tanto, la Nación tendría que incurrir en costos fiscales adicionales no contemplados para garantizar a las entidades territoriales descentralizadas los recursos necesarios para que cuenten con la capacidad de ejecutar la obligación referida en lo correspondiente al apoyo técnico y logístico al productor.

En lo relacionado con las definiciones contempladas en el **artículo 4** del proyecto de ley se hace necesario revisar la necesidad de incluir otras definiciones, toda vez que dentro de los artículos propuestos se emplean diversos términos que no se encuentran mencionados dentro de este artículo. Igualmente, se sugiere incluir definiciones de los agentes que hacen parte de la cadena RSE, con el propósito de dar claridad sobre el alcance y el impacto de la ley, como es el caso de fabricantes, productores o importadores, comercializadores o distribuidores, consumidores, operadores logísticos y gestores de este tipo de residuos a los que se les pretenden aplicar las disposiciones contempladas dentro de la iniciativa.

Frente a la definición de productor, se considera que la misma resulta muy amplia lo que no permite acotar el alcance de la Ley, ni los instrumentos que en ésta se proponen. Según lo señala la experiencia internacional los RSE pueden estar relacionados con residuos sólidos provenientes de establecimientos de salud, productos químicos y fármaco, baterías, lodos, escombros, autos, desperdicios de demolición y construcciones, residuos de parques y jardines, entre otro. Por lo tanto, al definir el productor como *“todo aquel que fabrica o importa un producto que al desecharse o descartarse por el consumidor final es considerado como un residuo sólido especial”*, implicaría que los productores de la industria automotriz, materiales de construcción, fármacos y productos químicos, baterías, entre otros, estarían dentro del alcance de la norma, y por lo tanto, se podrían crear impactos no deseados sobre las industrias más allá del cumplimiento de la política de responsabilidad extendida de los productores.

³ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley [179](#) de 1994 y la Ley [225](#) de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Con respecto a la prohibición de introducir, importar, exportar o tráfico de RSE, no resulta claro si la prohibición hace referencia al RSE o al producto que potencialmente se convierta en RSE. Esto deber revisarse de cara con los artículos posteriores del proyecto que hacen mención a las responsabilidades del productor e importador del RSE.

De otra parte, la iniciativa consagra dentro de su **artículo 15** que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dispondrá de un registro único de los productores, generadores, transportadores, gestores y receptores de RSE que contenga como mínimo el inventario, la caracterización y la cuantificación de las sustancias o elementos que los compongan.

Al respecto, este Ministerio estima que la implementación del mencionado registro implicaría que la Nación incurra en erogaciones no contempladas, que podrían ascender a los **\$14.470 mil millones**⁴, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento de este, recursos que no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto del Sector. Para determinar dichos costos, a modo de ejemplo, se recurrió a información proveniente de los gastos que se contemplaron para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, cuya creación ha implicado alrededor de **\$14.470 millones**, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento de este. A este respecto, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2022 se han destinado alrededor de **\$5.710 millones** al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

Por su parte, el **artículo 18** contempla que el *“Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizará un estudio para determinar la viabilidad de la creación de un fondo con distintas fuentes, de origen privado, público o de recursos de la cooperación internacional para implementar programas de investigación, desarrollo e innovación aplicada al aprovechamiento potencial de los Residuos Sólidos Especiales (RSE) y al financiamiento de la investigación para la gestión de residuos especiales que desarrollen los Sistemas de Recolección selectiva y Gestión Ambiental de Residuos Especiales”*.

Al respecto, es preciso señalar que el Estatuto Orgánico del Presupuesto en el artículo 11 establece que el Presupuesto General de la Nación se compone del presupuesto de rentas que contendrá la estimación de los ingresos de los fondos especiales. Así mismo, el artículo 30 contempla que constituyen fondos especiales en el orden nacional los ingresos pertenecientes a los fondos sin personería jurídica creados por el legislador. Además, de conformidad con los artículos 31 y 33 las donaciones y los recursos de cooperación internacional hacen parte de los recursos de capital que comprenden el Presupuesto General de la Nación. Adicionalmente, los recursos del Presupuesto General de la Nación, se incorporan de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39 y 47 del Estatuto Orgánico del Presupuesto en concordancia con lo establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector.

⁴ Proyecto del PGN denominado: “DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL” en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2021, actualizado por IPC a precios 2022.

En ese orden de ideas, si lo pretendido por el proyecto de ley es la creación de un fondo, se hace necesario que la iniciativa precise que el mismo debe estar acorde con lo establecido en las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En lo que se refiere a las obligaciones que tiene el Gobierno, a través de las entidades que intervienen en la gestión integral de los RSE contempladas en el artículo 9 de la iniciativa, se sugiere que se evalúe la eliminación de la competencia que se asigna a la DIAN, con respecto al establecimiento y desarrollo de un sistema de información integrado e interoperable que permita conocer el ciclo de vida de los elementos o bienes que al desecharse o descartarse se conviertan en residuos sólidos especiales, desde su fabricación-importación hasta su aprovechamiento, valorización o disposición final en instalaciones de los gestores o sitios debidamente autorizados, pues se trataría de una obligación que sería ajena a las competencias que tiene a su cargo esa entidad, la cual de conformidad con el Decreto 1742 de 2020⁵, tiene como objetivo la administración de los impuestos del orden nacional, la gestión aduanera, así como el control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios, entre otras funciones que no se encuentran relacionadas con la creación de sistemas de información que sean ajenos a las funciones que debe cumplir dicha entidad.

Adicionalmente, **los artículos 19, 20 y 21** de la iniciativa proponen la creación del Comité Nacional de Residuos Sólidos Especiales en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Frente a la creación de este comité a criterio de esta Cartera Ministerial el mismo podría no tener impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando este sea conformado con personal ya vinculado a las entidades, y no implique la contratación de personal adicional para el cumplimiento de sus funciones y obligaciones contempladas. No obstante, en caso tal que las obligaciones referidas en el articulado generen gastos adicionales para las entidades, esto generaría presiones de gasto futuras, ocasionando que la Nación tenga que incurrir en costos adicionales no contemplados, asociados a la vinculación de personal profesional especializado que realice la correspondiente ejecución, supervisión y veeduría de las funciones de dicho Comité, así como erogaciones adicionales que garanticen el despliegue logístico para la puesta en marcha y mantenimiento de la misma. Es pertinente aclarar que, de momento, este costo adicional es incuantificable, y que podrá ser establecido con precisión en cuanto la iniciativa haga expresa las especificaciones técnicas y presupuestales del Comité en comento, así como la fuente de financiamiento que la ampara.

En términos generales, es posible observar que las medidas que se proponen dentro del articulado tendrían un efecto directo en la ejecución de la política pública de las entidades como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Adicionalmente, en lo que respecta a la evaluación del costo fiscal por parte de este Ministerio se encuentra que las propuestas no suministran la información necesaria que permita efectuar un estudio de los mismos, sin perjuicio de las obligaciones que se creen a cargo de las entidades públicas, las cuales deberían ajustarse al presupuesto que ya se encuentre asignado.

⁵ Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Finalmente, resulta pertinente indicar que el Gobierno Nacional reconoce la importancia de las iniciativas que busquen la protección del medio ambiente, así como el tratamiento de los residuos que son generados por las diversas industrias. En ese sentido, cabe destacar que en el 2021 el Congreso de la República aprobó la Ley 2169 de 2021⁶, la cual tiene como objeto *“establecer metas y medidas para alcanzar la carbono neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono en el país en el corto, mediano y largo plazo, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por la República de Colombia sobre la materia”*, de manera que el Gobierno se encuentra comprometido en la adopción de acciones que busquen mitigar las consecuencias derivadas del cambio climático y de la degradación del medio ambiente.

De otra parte, es necesario dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente y política macroeconómica.

Cordialmente,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

OAJ/DGPPN/VT

UJ- 1083/2021

Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia a: Dra. Delcy Hoyos Abad, Secretaria de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado
Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario de la Cámara de Representantes

⁶ Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones”.

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co