

20221002070731

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **20221002070731**

Fecha: **02-05-2022**

NT-F-003 V.3

Página 1 de 8

Bogotá, D.C.

Honorable Representante
CÉSAR EUGENIO MARTÍNEZ RESTREPO
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
cesar.martinez@camara.gov.co
Ciudad

Asunto: Observaciones al Proyecto de Ley No. 414 de 2020 Cámara “por medio del cual se establece la obligatoriedad de los Planes de Manejo Integral de Residuos Sólidos (PMIRS)”

Honorable Representante:

Atentamente presentamos las siguientes observaciones al proyecto de ley del asunto para que, si lo estiman conveniente, sean tenidas en consideración en el proceso legislativo.

i) PROPÓSITO DEL PROYECTO

De acuerdo con la exposición de motivos, “No existen en la actualidad instrumentos en el ordenamiento jurídico para imponer a los particulares compromisos relacionados con el debido aprovechamiento de las basuras, por el contrario, el Estado es el único responsable de su gestión, lo que dificulta a todas luces establecer indicadores y metas de aprovechamiento sin contexto del compromiso de los sujetos pasivos de este proyecto”.

En ese sentido, el proyecto de ley está orientado a implementar con carácter obligatorio e imperativo los Planes de Manejo Integral de Residuos Sólidos (PMIRS), a cargo de los conjuntos residenciales, conjuntos comerciales, conjuntos mixtos, instituciones educativas, empresas públicas y privadas y multiusuarios que generen residuos sólidos, en un volumen superior a un (1) metro cúbico mensual, para que en el corto plazo se puedan hacer efectivas las políticas públicas existentes sobre la problemática.

ii) OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY

Este documento está suscrito con firma mecánica autorizada mediante Resolución N° 20201000057965 del 14 de diciembre de 2020 "Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 20201000057315 del 09 de diciembre de 2020".

Sede principal. Carrera 18 nro. 84-35, Bogotá D.C. Código postal: 110221
PBX 60 (1) 691 3005. Fax 60 (1) 691 3059- sspd@superservicios.gov.co
Línea de atención 60 (1) 691 3006 Bogotá. Línea gratuita nacional 01 8000 91 03 05
NIT: 800.250.984.6
www.superservicios.gov.co

DE CARÁCTER GENERAL

- Debe precisarse que la Gestión Integral de los Residuos Sólidos constituye una política nacional de interés social, económico, ambiental y sanitario, liderada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) que busca, como su nombre lo indica, una gestión integral de los residuos sólidos a través de la coordinación institucional entre dicho ministerio y el de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), contando con la participación del Ministerio de Salud (MS), Ministerio de Comercio (MC) y otros.

Sin embargo, no toda gestión de los residuos sólidos hace parte de la política denominada como Gestión Integral que deba ser gobernada a través de las normas de los servicios públicos domiciliarios y por ello es indispensable tener en cuenta: i) la naturaleza de los residuos, para determinar la normatividad aplicable y ii) el organismo encargado de ejercer la supervisión sobre dicha gestión, ya que dependiendo de tales condiciones podrá resultar aplicable una reglamentación de orden ambiental o de servicios públicos domiciliarios. Así, es importante anotar que la supervisión de la gestión de los denominados residuos especiales y peligrosos corresponde a las autoridades ambientales; en tanto que la supervisión de la gestión de los residuos ordinarios corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

De este modo, y bajo el entendido que a través del proyecto de ley se impone a las personas allí señaladas, la obligación de contar con un Plan de Manejo Integral de Residuos Sólidos (PMIRS) cuando generen residuos sólidos en un volumen superior a un (1) metro cúbico mensual, sin que se distinga el tipo de residuos, se sugiere precisar en el articulado que, se trata de residuos sólidos ordinarios *“gestionados a través del servicio público de aseo”*, para garantizar el cambio introducido al artículo 1, en el Pliego de Modificaciones del proyecto de ley, en relación con la eliminación a la referencia *“peligrosos o especiales”*, puesto que la supervisión de su gestión corresponde a las autoridades ambientales igual que su regulación.

En ese sentido y para evitar interpretaciones que permitan entender que cualquier otro tipo de residuo especial pueda ser objeto del PMIRS, considerando que la obligación le atañe, entre otras, a empresas públicas y privadas sin distinción de su objeto social, se insiste en la precisión o concreción normativa.

- La reglamentación del servicio público de aseo contiene disposiciones que regulan tanto la conducta de quienes prestan el servicio como las condiciones en las que se debe prestar, así como las obligaciones de quienes desarrollan funciones en el marco de la prestación.

En ese sentido, en la gestión integral de residuos sólidos cobra relevancia el papel que desempeñan los municipios y/o distritos, quienes, además de tener a cargo la obligación de garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios¹, deben formular, implementar, evaluar, hacer seguimiento y control y actualización de PGIRS, definidos

¹ Art. 5, Ley 142 de 1994.

por el artículo 2.3.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015² y cuya metodología se encuentra prevista en la Resolución MVCT 0754 de 2014.

Desde esta óptica, el desarrollo de los PGIRS fue asignado a los municipios y/o distritos en calidad de autoridades locales y garantes de la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, aunque se entiende la necesidad de implementar PMIRS a cargo de personas particulares, se hace necesaria su articulación con la política de gestión de residuos sólidos en el marco de la prestación del servicio de aseo y determinar el tipo de responsabilidad que conlleva el incumplimiento del proyecto de ley propuesto.

Con el fin de que los PMIRS cumplan su propósito, es necesario que el proyecto de ley incluya una metodología que considere todas las condiciones de implementación, evaluación, seguimiento y control, periodicidad, actualización, socialización y demás, tal como lo prevé la Resolución MVCT 0754 de 2014 para los PGIRS. Incluso, podría pensarse en la posibilidad de que se diseñe un PMIRS modelo de tal forma que los sujetos obligados al mismo simplemente tengan que adoptarlo en lugar de diseñarlo y someterlo a aprobación de la autoridad municipal como se propone. La idea, es facilitar el cumplimiento de esta obligación y garantizar que guarden armonía con los PGIRS.

- Dada la existencia de los PGIRS en el marco de la gestión de los residuos sólidos del servicio público de aseo, se sugiere replantear el nombre del proyecto de ley para que guarde concordancia con el objeto y evitar confusiones, teniendo en cuenta que los PMIRS serían de carácter obligatorio para determinadas personas y estos son distintos a los primeros referidos.
- El proyecto de ley considera la imposición de sanciones a los representantes legales de los usuarios que incumplan lo aquí previsto, razón por la cual se recomienda dar alcance a la expresión “usuario”, en tanto que es propia del régimen de los servicios públicos domiciliarios. En efecto, esta definición es importante, pues, por ejemplo, en el caso de una propiedad horizontal pueden existir varios usuarios; a saber: los propietarios de las unidades residenciales individuales y la misma propiedad horizontal. Por este motivo es importante hacer la precisión que se sugiere pues, en el ejemplo que se está comentando, eventualmente, ninguno de los usuarios individualmente considerados genera más de 1 m³ de residuos, pero agregados si.

DE CARÁCTER PARTICULAR

“Artículo 1: Objeto. Los conjuntos residenciales, conjuntos comerciales, conjuntos mixtos, instituciones educativas, empresas públicas y privadas y multiusuarios que generen residuos sólidos, en un volumen superior a un (1) metro cúbico mensual deberá contar con un Plan de Manejo Integral de Residuos Sólidos (PMIRS).”

² **“ARTÍCULO 2.3.2.1.1. Definiciones.** Adáptense las siguientes definiciones: (...) **32. 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”.

- Los conjuntos residenciales, conjuntos comerciales, conjuntos mixtos, instituciones educativas, empresas públicas y privadas y multiusuarios que generen residuos sólidos en volumen superior a 1 m³, son, entre otros, usuarios del servicio público de aseo. En este sentido, la forma como se encuentra redactada la disposición, impone una obligación de establecer un PMIRS a ciertos usuarios. Con lo anterior, habría que considerar las obligaciones que ya tiene el usuario desde la normativa del servicio público de aseo (Decreto 1077 de 2015) y desde el orden, cultura y espacio público (Código Nacional de Policía y Convivencia).
- A efectos de la eficacia de los PMIRS y ante el incumplimiento por parte de los usuarios de las normas referidas a aspectos como: 1) frecuencias y horarios para presentar los residuos, 2) falta de separación de los residuos en las corrientes que determine el PGIRS municipal, 3) inaplicación de los principios de economía circular en cuanto a minimizar, reducir, reutilizar y alargar la vida útil de objetos y productos antes de desecharlos, 4) generación de puntos críticos al arrojar residuos en vías y áreas públicas, entre otros, se sugiere plantear estrategias para que los usuarios cumplan las obligaciones existentes, en la medida que imponer una obligación adicional sin tener en cuenta el contexto, podría hacer ineficaz el objetivo de la propuesta.

“Artículo 2: Definición. Para los efectos de la presente Ley entiéndase por PMIRS el instrumento de planeación que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos definidos por el generador para el manejo de los residuos sólidos, basado en el Plan de gestión integral Municipal o Departamental”

- Al respecto, se reiteran las observaciones generales. En todo caso, conviene que la disposición brinde claridad sobre cómo será el manejo en cuanto a las acciones de supervisión respecto de los residuos sólidos objeto de los PMIRS y cómo se relacionan con el PGIRS.
- Atendiendo el objeto del proyecto, se obligaría a los conjuntos residenciales a contar con PMIRS a nivel interno, lo que generaría mejoras en la separación de los residuos. En ese contexto, es importante que en el PMIRS se contemple de manera expresa la obligación de articular el plan con los prestadores del servicio de aseo, con el fin de garantizar la recolección de los residuos de manera selectiva.
- Teniendo en cuenta lo anterior, es deseable que en el caso de los sujetos obligados a contar con el PMIRS se adopte el modelo de suscriptor único con varios usuarios. Esto facilitará la implementación y gestión del PMIRS y la forma en la que se gestiona la relación con los prestadores del servicio público. En efecto, en lugar de coordinar con cientos de usuarios esto se podrá hacer con el representante de la propiedad horizontal.
- En consideración con las anteriores observaciones, se sugiere que la definición de PMIRS determine con precisión su alcance, en la medida que se requiere la articulación con otros planes y programas ya existentes en el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

- Se reitera la recomendación sobre la modificación de la denominación de los PMIRS, ya que el actual puede confundirse con los instrumentos de planeación territorial vigentes para algunos municipios del país.

“Artículo 3: Socialización. Todo PMIRS, debe ser socializado al interior de las instituciones, conjuntos residenciales, conjuntos comerciales y conjuntos mixtos, para generar una cultura de las 3 R (reducir- reciclar y reutilizar), con lo que se busca que las personas se apropien del programa y realicen una adecuada separación en la fuente de los residuos sólidos.

Parágrafo: La divulgación, concientización y socialización de los PMIRS es responsabilidad de las juntas o asambleas de propietarios y copropietarios y Representantes legales según la naturaleza del inmueble.”

- Se sugiere incluir los tiempos de socialización como parte de la determinación de la definición y el contexto de aplicación de los PMIRS.
- En relación con el parágrafo debe tenerse en cuenta que la obligación a cargo de los representantes legales, según la naturaleza de los inmuebles, aparentemente, se encuentra en función de juntas o asambleas de propietarios y copropietarios; es decir a inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, reglamentado por la Ley 675 de 2001³. Sin embargo, no todos los inmuebles donde se presta el servicio de aseo están sometidos a esta reglamentación y, en consecuencia, existen usuarios agrupados frente a los cuales se hace necesaria la determinación de quién ostentaría la calidad de representante legal, según la naturaleza del inmueble.

“Artículo 4: Parámetros y Aprobación. Las Secretarías de Medio Ambiente Municipales o distritales tendrán a su cargo la Aprobación de los PMIRS, para tal efecto establecerán los parámetros mínimos unificados que deberán contener los PMIRS, teniendo en cuenta Plan Municipal o Distrital para la Gestión Integral de Residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso. Una vez aprobado el PMIRS, el gerente o administrador del inmueble contará con 5 días hábiles para registrar una copia autenticada ante la secretaría de Medio Ambiente Municipal o Distrital o quien haga sus veces.

Parágrafo: Los PMIRS de los generadores de residuos sólidos, peligrosos o especiales deberán contar con el diseño de indicadores.”

- Se sugiere revisar el alcance de las funciones de las Secretarías Ambientales porque al asignarles la atribución de establecer los parámetros mínimos unificados que deberán contener los PMIRS para aprobarlos, podría entenderse que cuentan con facultades reglamentarias que corresponden al Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Adicionalmente, estas secretarías son consideradas como autoridades ambientales para distritos y entes territoriales con más de un millón de habitantes (Lit. c, núm. 8, art. 2.2.3.3.1.3. del Decreto 1076 de 2015⁴). No obstante, en otros casos operan como tales la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible existente para el departamento y/o región respectiva. De esta manera, el proyecto de ley aplicaría para

³ “Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal”

⁴ Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

ciudades como Barranquilla, Santa Marta, Cartagena, Medellín, Cali, Buenaventura y Bogotá D.C., entre otros distritos, pero no para la totalidad de los 1103 municipios registrados en el DANE.

- Existen usuarios de conjuntos residenciales, conjuntos comerciales, conjuntos mixtos, instituciones educativas, empresas públicas y privadas y multiusuarios que generan residuos sólidos en volumen superior a 1 m3 en municipios con menos de 1 millón de habitantes, luego resulta pertinente indicar la autoridad ambiental encargada.
- Es importante que el proyecto de ley tenga en cuenta que la política de gestión integral de residuos no sólo involucra el marco ambiental, sino el de los servicios públicos domiciliarios. En ese sentido se hace necesaria la colaboración armónica entre entidades, como los municipios y/o distritos (encargados de los PGIRS), los prestadores del servicio público de aseo y las autoridades ambientales, en función del tipo de residuos sólidos. Así mismo, plantear la necesidad de articulación con los referidos PGIRS.
- Es importante determinar el alcance los indicadores a que hace referencia el párrafo.
- Por último, se sugiere examinar la posibilidad de que las autoridades competentes definan un modelo de PMIRS y que sea de obligatoria observancia para los sujetos obligados en la respectiva jurisdicción. Adoptar este modelo presenta las siguientes virtudes:
 1. Facilita la integración del PMIRS con los PGIRS.
 2. Garantiza que los PMIRS se formulen por personas expertas en la materia de tal forma que se ajusten mejor al propósito de la ley.
 3. Descongestiona la administración pública y simplifica el proceso de adopción.
 4. Permite la adopción de PMIRS especiales para los diferentes sujetos obligados atendiendo sus particularidades.

“Artículo 5: Formulación. La formulación y ejecución de los PMIRS, estará a cargo de:

1) Personas naturales que demuestren formación ambiental y experiencia en gestión integral residuos sólidos, educación ambiental y/o en servicios públicos de aseo;

2) Personas jurídicas que demuestren que en su objeto social pueden prestar servicios de reciclaje residuos sólidos, educación ambiental y/o servicios públicos de aseo, e igualmente el personal que dispongan para estas actividades debe tener experiencia en estos temas. En cualquier caso, las organizaciones de recicladores y/o los recicladores independientes podrán realizar las tareas correspondientes a la ejecución de los PMIRS de manera parcial o integral.”

- El proyecto de ley busca imponer la obligación de contar con un PMIRS a los conjuntos residenciales, conjuntos comerciales, conjuntos mixtos, instituciones educativas, empresas públicas y privadas y multiusuarios que generen residuos sólidos en un volumen superior a un (1) metro cubico mensual; no obstante, en concordancia con el artículo 3 del proyecto, así como la socialización del plan corresponde al representante legal del inmueble, según la naturaleza de este último y bajo las observaciones, anotadas, consideramos que la formulación y ejecución no puede estar a cargo de

terceros distintos a las personas frente a las cuales se configura la obligación, pues de desnaturalizaría.

- No resulta clara la razón por la cual se habilita a las personas naturales o jurídicas con la experiencia relacionada en el artículo, para formular y ejecutar los PMIRS, ya que son sujetos ajenos a los previstos por la norma. Lo mismo se considera respecto de la demostración de los requisitos y el contexto en que estas personas pueden actuar; es decir, si deben ser contratadas por lo generadores o asignadas por las autoridades en la materia.

“Artículo 6: Plazo. Los usuarios de que trata la presente ley contarán con un término de doce (12) meses, contados a partir de la publicación de la misma para formular y radicar el PMIRS ante la Secretaría de Ambiente Municipal o Distrital.”

- El contenido de este artículo resulta equívoco si se tiene en cuenta que en el artículo 5 se impone a las personas naturales o jurídicas con la experiencia relacionada en dicha norma, para formular y ejecutar los PMIRS. Así, se sugiere concordar los textos y definir el alcance de la expresión “usuarios”, porque el término es propio del régimen de los servicios públicos domiciliarios.
- Teniendo en cuenta el último comentario al artículo 4, este artículo podría ajustarse para que el plazo de 12 meses fuera a las autoridades competentes para que definan el PMIRS modelo que sería de obligatoria implementación para los sujetos obligados.

“Artículo 7. Contravención. Adiciónese el artículo 111 de la Ley 1801 de 2016 Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia; el cual quedará así: ARTÍCULO 111. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS A LA LIMPIEZA Y RECOLECCIÓN DE RESIDUOS Y ESCOMBROS Y MALAS PRÁCTICAS HABITACIONALES. Los siguientes comportamientos son contrarios a la habitabilidad, limpieza y recolección de residuos y escombros y por lo tanto no deben efectuarse:

(...)

16. No contar con Plan de Manejo Integral de Residuos Sólidos sienta sujeto obligado a tener dicho instrumento.”

- El Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016, es aplicable en general a las personas que habitan o visitan el territorio nacional, según se infiere de lo previsto en el artículo 24. Por su parte, la implementación y formulación de los PMIRS es una obligación que busca imponerse a través del proyecto de ley a los conjuntos residenciales, conjuntos comerciales, conjuntos mixtos, instituciones educativas, empresas públicas y privadas y multiusuarios que generen residuos sólidos, peligrosos o especiales en un volumen superior a un (1) metro cúbico.

De este modo no todas las personas que habitan o visitan el territorio nacional tienen la obligación de contar con un PMIRS, luego se sugiere precisar el alcance y la pertinencia de incluir la modificación.

“Artículo 8: La sanción económica que se imponga por incumplimiento de la presente Ley no exime al usuario de cumplir con las obligaciones establecidas en el mismo.

Parágrafo: Las sanciones se impondrán al representante legal del usuario que incumpla lo dispuesto en la presente Ley.”

- Se recomienda establecer un catálogo de sanciones, así como su procedimiento o en su defecto la norma aplicable para garantizar los principios de legalidad y de debido proceso, en tanto que el contenido del proyecto de ley no hace referencia al régimen sancionatorio.
- En cuanto al parágrafo, la imposición de sanciones al representante legal del usuario que incumpla lo dispuesto en el proyecto podría desconocer los principios de justicia y de buena fe, en tanto que debe distinguirse la personalidad de la figura del representante legal de la que corresponde al usuario. Por ello se sugiere: i) ajustar la redacción, ii) definir el órgano competente para imponer las sanciones y iii) el alcance de la figura de usuario.

Quedamos atentos a cualquier duda que estos comentarios puedan generar.



NATASHA AVENDAÑO GARCÍA

Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios

Copia: Asesora Delegada Juana Saldarriaga Moreno, juana.saldarriaga@camara.gov.co
Secretaría General, secretaria.general@camara.gov.co, "para conste en el expediente Legislativo del Proyecto de ley".

Proyectó Paula Angélica Rodríguez Poveda – Asesora Oficina Jurídica

Revisó: Álvaro José Rodríguez Cortes – Coordinador Grupo de Conceptos (A)

Gustavo A. Peralta Figueredo – Asesor del Despacho de la Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios.