

Bogotá D.C.

Señor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
secretaria.general@camara.gov.co
Ciudad

ASUNTO: Concepto sobre el Proyecto de Ley 218 – 2022, *"Por medio de la cual se crea el sistema de gestión integral de residuos textiles para grandes empresas productoras o comercializadoras de textil"*.

Respetado Secretario,

En el marco de las competencias asignadas al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante el Decreto 3571 de 2011¹ modificado por el Decreto 1604 de 2020, y en atención al Proyecto de Ley No. 218 de 2022 Cámara *"por medio de la cual se crea el sistema de gestión integral de residuos textiles para grandes empresas productoras o comercializadoras de textil"*, nos permitimos presentar las siguientes consideraciones:

1. Comentarios Generales:

El proyecto busca generar un régimen especial para la gestión integral de los residuos textiles, aplicable a las grandes empresas productoras y comercializadoras de los mismos, con el objetivo de promover la economía circular, la preservación del ambiente y la mitigación de los efectos del cambio climático desde este sector de la economía.

Así, la iniciativa describe la jerarquía en la gestión de los residuos textiles (desde la prevención hasta la disposición final como última alternativa), define las responsabilidades de las grandes empresas productoras y comercializadoras, además de las del consumidor textil, y señala una serie de responsabilidades a cargo del Gobierno Nacional encaminadas a asegurar la eficacia de sus disposiciones.

¹ Numeral 1 del artículo 1 del Decreto 3571 de 2011, modificado por el Decreto 1604 de 2020: "1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación".

Es preciso tener en cuenta, además, que el proyecto de ley le otorga responsabilidades al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en relación con la gestión de residuos textiles. Aunque esto no implicaría problemas en términos de competencias y legalidad, sí puede generar dificultades institucionales, pues la Responsabilidad Extendida del Productor ha correspondido históricamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible quien, en consecuencia, ha desarrollado las capacidades institucionales necesarias para atender esta materia.

Vale la pena aclarar que, si bien el proyecto de ley aborda con gran nivel de detalle algunos aspectos que pretende reglamentar, esto podría ser inconveniente en la medida en que la iniciativa, al detallar ciertas actuaciones y procedimientos técnicos, convierte en norma actuaciones opcionales de las que pueden o no valerse los empresarios del sector.

2. Comentarios sobre el articulado:

En relación con el articulado propuesto, nos permitimos realizar los siguientes comentarios:

"Artículo 3° Definiciones. *Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:*

a) *Residuo textil: Material fibroso natural y/o sintético usado para elaborar prendas de vestir, restos de textiles del proceso de fabricación, ropa, alfombras, sábanas, toallas y en general cualquier textil que su poseedor deseché o tenga la intención u obligación de desechar.*

b) *Grandes empresas productoras o comercializadoras de textil: Quien, con ocasión a su actividad económica relacionada con la producción o comercialización de textiles, obtenga ingresos por actividades ordinarias anuales superiores a un millón setecientos treinta y seis mil quinientos sesenta y cinco Unidades de Valor Tributario (1.736.565 UVT) y produzca residuos textiles.*

c) *Gestión integral de residuos textiles: Conjunto articulado e interrelacionado de acciones políticas, normativas, operativas, financieras, de planeación, administrativas, sociales, educativas, de evaluación, seguimiento y monitoreo desde la prevención de la generación hasta la disposición final de los residuos textiles, a fin de lograr beneficios ambientales, la optimización económica de su manejo y su aceptación social.*

d) *Gestor de residuos: Persona jurídica, pública o privada, conformada y registrada en los términos que exija la Superintendencia de Servicios Públicos, y que realice cualquiera de las operaciones que componen la gestión de los residuos, sea o no el productor de los mismos.*

e) *Aprovechamiento de residuos textiles: Proceso mediante el cual se recuperan los residuos textiles por medio de la reutilización, el reciclaje y valorización energética, con el fin de reincorporarlas en el ciclo económico y productivo.*

f) *Huella hídrica: Corresponde al volumen de agua usado para un proceso antrópico que no retorna a la cuenca de donde fue extraído o retorna con una calidad diferente a la original.*

g) *Huella de carbono: Corresponde al volumen de Gases de efecto invernadero generados por las actividades económicas y cotidianas del ser humano, expresado en toneladas de CO² emitidas.*

h) *Textil: Todo aquello que esté relacionado con hilados, tejidos, telas, y la industria de la indumentaria.”*

Según lo establece la Ley 142 de 1994, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios-SSPD desempeña funciones específicas de inspección, vigilancia y control sobre las entidades que prestan los servicios públicos domiciliarios. En este sentido, su papel primordial se contrae a la relación usuario-empresa, mediada por el contrato de condiciones uniformes.

Así, la SSPD tiene competencia sobre las personas prestadoras que, bajo cualquiera de las figuras establecidas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, prestan alguna de las actividades que componen el servicio público de aseo, definidas en el Decreto 1077 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"*, en su artículo 2.3.2.2.2.1.13., así:

"ARTÍCULO 2.3.2.2.2.1.13. Actividades del servicio público de aseo. Para efectos de este capítulo se consideran como actividades del servicio público de aseo, las siguientes:

- 1. Recolección.*
- 2. Transporte.*
- 3. Barrido, limpieza de vías y áreas públicas.*
- 4. Corte de césped, poda de árboles en las vías y áreas públicas.*
- 5. Transferencia.*
- 6. Tratamiento.*
- 7. Aprovechamiento.*
- 8. Disposición final.*
- 9. Lavado de áreas públicas”.*

Por lo tanto, para la figura de gestor de residuos que se propone en el proyecto de ley, no es aplicable el registro ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

"Artículo 4°. Principios rectores del sistema de gestión integral de residuos textiles.

1. Protección del ambiente. Las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la gestión integral de los residuos textiles se realice sin poner en peligro la salud y sin dañarel ambiente y, en particular:

A. No generarán riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la

flora;

B. No causarán incomodidades por el ruido o los olores;

C. No atentarán adversamente a paisajes ni a lugares de especial interés legalmente protegidos. Las medidas que se adopten en materia de residuos deberán ser coherentes con las estrategias delucha contra el cambio climático.

2. Responsabilidad Extendida: Es el deber de la empresa que produzca, comercialice o utilice textiles, de garantizar una gestión integral a los residuos textiles, a lo largo de las diferentes etapas del ciclo de vida del producto.

3. Gradualidad: Las acciones serán implementadas gradualmente bajo una planificación de corto, mediano y largo plazo, atendiendo la implementación progresiva de los programas y estrategias que se adopten.

4. Ciclo de vida del producto: Todas las etapas del desarrollo de un producto, incluidos su diseño, la extracción o adquisición de materia prima, producción, comercialización, uso, reutilización, reciclaje, y reincorporación al ciclo productivo o hasta su disposición final.

5. Producción y consumo sostenible: Con base en este principio, se privilegian las decisiones que se orienten a la reducción de la cantidad de materiales químicos utilizados. Lo anterior, con el fin de aliviar la presión sobre el ambiente, aumentar la productividad y competitividad empresarial y simultáneamente crear conciencia en los consumidores respecto del efecto que los productos y sus desechos tienen sobre la salud y el ambiente.

6. Prevención: Estrategias orientadas a lograr la optimización del consumo de materias primas, la sustitución de sustancias o materiales químicos y la adopción de prácticas, procesos y tecnología limpias.

7. Economía circular: Sistemas de producción que y consumo que promuevan la eficiencia en el uso de materiales, agua y la energía, teniendo en cuenta la capacidad de recuperación de los ecosistemas, el uso circular de los flujos de materiales y la extensión de la vida útil a través de la implementación de la innovación tecnológica, alianzas y colaboraciones entre actores y el impulso de modelos de negocio que responden a los fundamentos del desarrollo sostenible.

8. Corresponsabilidad: Todas las personas naturales o jurídicas, públicas, privadas, tienen la responsabilidad de participar en la gestión integral de residuos textiles según lo establecido en la presente ley.

9. Responsabilidad: Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, contribuirán al cumplimiento de los compromisos asumidos en esta ley en términos de Gestión Integral de Residuos Textiles, así como a adelantar acciones en el ámbito de sus competencias que garanticen la disminución de la contaminación, de la huella hídrica y de carbón.”

En relación con los literales A, B y C del numeral 1º, se sugieren algunas precisiones que se detallan en la propuesta del MVCT a continuación, para generar consistencia entre la propuesta y la normatividad ambiental.

Se sugiere, también, la revisión de la conceptualización acuñada en el numeral 6º en relación con el principio de "Prevención", pues en el proyecto de ley se define en términos de optimización y eficiencia en el uso de recursos, mientras que en el ámbito de la jurisprudencia constitucional este principio tiene connotaciones ambientales. Es así como en la Sentencia T-622 de 2016, en la cual se declara al río Atrato como sujeto de derechos y especial protección, se dice lo siguiente:

"El principio de prevención busca que las acciones de los Estados se dirijan a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones. Requiere por ello de acciones y medidas - regulatorias, administrativas o de otro tipo- que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave."

Finalmente, en lo que corresponde al numeral 7º, se sugiere que la definición de economía circular se construya a partir de los elementos conceptuales contenidos en el Conpes 3874 de 2016, sobre economía circular, pues éstos son ampliamente conocidos por los agentes sectoriales y, por tanto, su uso facilitaría la comprensión de la norma por sus destinatarios.

Dicho Conpes define economía circular como: "Sistemas de producción y consumo que buscan que el valor de los productos y materiales se mantenga durante el mayor tiempo posible en el ciclo productivo, de manera que los residuos y el uso de recursos se reduzcan al mínimo y que se conserven dentro de la economía cuando un producto ha llegado al final de su vida útil, con el fin de volverlos a utilizar."

Propuesta MVCT:

1. Protección del ambiente. Las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la gestión integral de los residuos textiles se realice sin poner en peligro la salud y sin dañar el ambiente y, en particular:

A. Prevenir, mitigar potenciales impactos sobre el aire o el suelo, o para los ecosistemas.

B. Prevenir o mitigar incomodidades por el ruido o los olores.

C. Se sujetarán a las regulaciones e instrumentos ambientales y urbanísticos pertinentes.

7. Economía circular: Sistemas de producción y consumo que buscan que el valor de los productos y materiales se mantenga durante el mayor tiempo posible en el ciclo productivo, de manera que los residuos y el uso de recursos se reduzcan al mínimo y que se conserven dentro de la economía cuando un producto ha llegado al final de su vida útil, con el fin de volverlos a utilizar.

"Artículo 7°. *Las grandes empresas productoras y/o comercializadoras de textiles estarán obligadas a:*

1. *Gestionar los residuos textiles por sí mismo o,*
2. *Encargar el tratamiento de los residuos textiles a una persona natural o jurídica, debidamente constituida y registrada, encargada de la gestión integral de los mismos.*
3. *Además de asegurarse que, el tratamiento de los residuostextiles se dé en el orden jerárquico dispuesto en el artículo 5° de esta ley.*
4. *Desarrollar campañas informativas, educativas y de sensibilización sobre la importancia de la reutilización de residuos textiles y su adecuada gestión integral.*
5. *Aceptar la devolución de los residuos textiles por parte del usuario final, sin costo alguno.*
6. *Diseñar estrategias para lograr el eficiente tratamiento de residuos textiles y/o inclusión de los residuos textiles en la fabricación de nuevos productos.*
7. *Suministrar a los gestores de residuos textiles, para llevar a cabo la recolección de los residuos, la información necesaria para su adecuado tratamiento y gestión integral.*
8. *Informar de forma inmediata, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en caso de desaparición o pérdida de residuos."*

Se sugiere eliminar del artículo la mención al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio porque, tal y como se expuso en el comentario del artículo 3, la figura del "gestor" no es propia del servicio público de aseo y, por lo tanto, este ministerio no tiene competencia para establecer condiciones sobre el particular.

Por otra parte, lo establecido en el numeral 8 debería restringirse a los casos de pérdida de materiales catalogados como peligrosos y que tal información se remita a la autoridad ambiental, quien es la entidad competente y con capacidad técnica para tomar medidas de contención.

"Artículo 8° El usuario o consumidor de textiles, estará obligado a:

1. *Entregar los residuos textiles sin importar su condición, en los sitios que para tal fin dispongan los productores, comercializadores o terceros que actúen en su nombre o las autoridades públicas.*
2. *Asumir su corresponsabilidad social con una gestión integral deresiduos textiles, a través de la devolución de estos residuos de manera voluntaria y responsable de acuerdo con las disposiciones que se establezcan para tal efecto.*
3. *Reconocer y respetar el derecho de todos los ciudadanos a un ambiente sano.*
4. *Las demás que fije el Gobierno nacional."*

Se sugiere eliminar este artículo, toda vez que ya existe regulación en torno a reúso y a separación en la fuente de materiales, incluidos los textiles.

La redacción del numeral 1º, además, establece la obligación del consumidor de entregar los residuos textiles sin importar su condición en los sitios que se dispongan para tal efecto por parte de productores, comercializadores o autoridades públicas, desconociendo la posibilidad de que tales residuos sean aprovechados por otros canales, a través de alternativas o prácticas sociales enfocadas en el reúso, tales como las donaciones y el mercado de segunda mano, o su transformación en nuevas prendas o productos.

"Artículo 10. Obligaciones del Gobierno nacional:

1. Participación activa. Debe proveer los mecanismos de participación necesarios para que los productores, comercializadores, consumidores de textiles, así como los gestores de residuos textiles, participen en el diseño, elaboración y ejecución de programas y proyectos que traten sobre una gestión integral de los residuos de estos productos.

2. Creación de estímulos. Promoverá la generación de beneficios y estímulos a quienes se involucren en el aprovechamiento y/o valorización de residuos textiles, como también a pequeñas organizaciones, grupos, etnias o comunidades que puedan ver una oportunidad de negocio, en este tipo de actividad.

3. Acceso a la información. Es obligación del Gobierno nacional y de las administraciones públicas, elaborar y publicar un informe anual, sobre la situación en materia de tratamiento de residuos textiles, incluyendo datos de recogida y tratamiento, en concordancia con el principio de transparencia que rige esta ley.

4. Descentralización. El Gobierno nacional y las entidades territoriales y demás entidades que tengan la facultad de imponer obligaciones de tipo ambiental en lo referente a gestión integral de residuos textiles, se regirán únicamente dentro del marco de la presente ley y las disposiciones de carácter general que se adopten por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y demás autoridades ambientales en el marco de sus competencias. Apoyarán la consecución de los objetivos de los programas que señale el nivel nacional y que contribuyan en la gestión integral de los residuos textiles. Dichas estrategias deberán estar de acuerdo con las disposiciones establecidas en la presente ley.

5. Innovación, ciencia y tecnología. El Gobierno nacional en asocio con la empresa pública y privada, fomentará la formación, la investigación y el desarrollo tecnológico, orientados a una gestión integral de residuos textiles.

6. Economía circular. El Gobierno nacional, impulsará y promoverá los mercados de textiles generados a partir de un aprovechamiento y tratamiento integral, así como los de segunda mano."

En cuanto al numeral 4º sobre descentralización, se sugiere eliminar la expresión “se regirán únicamente dentro del marco de la presente ley”, dado que ya existe un marco regulatorio general sobre la gestión integral de residuos sólidos en el país. Conservar la redacción propuesta en el proyecto de ley puede generar conflictos de interpretación, entre esta norma especial que sería preferente, frente a las normas generales de residuos sólidos que ya existen.

Adicionalmente, y como se ha mencionado en artículos anteriores, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se ha encargado de expedir la política pública relacionada con el servicio público de aseo. No obstante, la gestión de residuos textiles se considera un asunto relacionado directamente con la responsabilidad extendida del productor, por lo que sugerimos que únicamente se haga mención a las disposiciones que emita el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible únicamente.

“Artículo 11. Los procedimientos a seguir en la gestión integral de los residuos textiles dependen de cada una de las instalaciones, pero los más relevantes y comunes en el sector serán:

- 1. Recogida del residuo textil,*
- 2. Zona de almacenamiento y clasificación de residuos textiles,*
- 3. Reciclado de telas o textiles, fabricación de nuevos productos*
- 4. Disposición de fibras naturales como compostaje o*
- 5. Compactación (prensado) y enfardado,*
- 6. Almacenamiento por categorías,*
- 7. Venta.”*

Se sugiere eliminar este artículo, dado que el texto propuesto en el artículo 5 ya estaría abarcando esta materia.

“Artículo 12. Parámetros para tener en cuenta en la clasificación del residuo textil.

- 1. El valor de uso del tejido.*
- 2. La calidad estética del tejido (ropa de marca, de moda -vintage-, etc.).*
- 3. Que el tejido confeccionado esté entero (no haya desgarros o agujeros).*
- 4. Que el tejido no presente manchas, humedades, suciedad.*
- 5. El grosor del tejido para la estación o el clima de uso.*
- 6. El material de confección.”*

Se sugiere eliminar este artículo, por cuanto se refiere a aspectos muy puntuales que dependen de las características de cada empresa. Esto debería contemplarse dentro del ejercicio de producción empresarial particular para cada proceso productivo. Enunciarlos de manera taxativa en la ley iría en contra del principio de generalidad de las leyes.

"Artículo 13. Venta. *Los residuos textiles que se encuentran en mejor estado o los que se puedan transformar, serán dispuestos para la venta en tiendas de segunda mano."*

Se sugiere eliminar este artículo, por cuanto se refiere a aspectos muy puntuales que dependen de las características de cada empresa. Esto debería contemplarse dentro del ejercicio de producción empresarial particular para cada proceso productivo.

"Artículo 15. Tratamiento al residuo textil.

Mediante la incorporación de materiales a procesos productivos o lavalorización mediante la generación de energía. Los residuos textiles que no puedan ser utilizados en la venta para su reusó, ni aprovechados mediante su transformación en otros elementos útiles, se deben cortar en pequeños trozos, se incorporan en máquinas que separan fibras y luego se pasan a la máquina de cortar para convertirse en hilos."

Se sugiere eliminar este artículo, por cuanto se refiere a aspectos muy puntuales que dependen de las características de cada empresa. Esto debería contemplarse dentro del ejercicio de producción empresarial particular para cada proceso productivo.

3. Conclusiones:

Desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se considera que el proyecto de ley resulta pertinente puesto que configura un instrumento útil para complementar el ordenamiento jurídico relativo a la gestión integral de residuos sólidos y promover la economía circular en la industria textil.

No obstante, se considera que el proyecto de ley debe ser ajustado en aquellos aspectos relacionados con el servicio público de aseo, las competencias de esta cartera y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Lo anterior, en la medida en que la gestión de residuos textiles es, en términos técnicos, una manifestación de la responsabilidad extendida del productor, por lo que su desarrollo y reglamentación ha concernido históricamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien ha generado las capacidades institucionales en esta materia.

Asimismo, se sugiere eliminar todas aquellas disposiciones que regulan materias que puedan definir de mejor manera los empresarios y los consumidores por medio de arreglos voluntarios.

Cabe señalar que este Ministerio se encuentra dispuesto a acompañar todas las iniciativas legislativas que tengan como objeto avanzar en la economía circular y la gestión integral de los residuos sólidos.

Con los comentarios expuestos, esperamos contribuir en la gestión del proyecto de ley que se propone y estamos a disposición para cualquier información o espacio de trabajo que se requiera.

Cordialmente,



ANIBAL JOSÉ PÉREZ GARCÍA

Viceministro de Agua y Saneamiento Básico

Elaboró:

Luis Fernando Hernández

Wilson Sandoval
Profesional Especializado
Dirección de Política y
Regulación

Revisó:

María Juliana González
Coordinadora GPS *MJG*
Edna Margarita Gómez
Contratista DPR *EM*
Juan Andrés Cardona *JAC*
María Juliana Florez *MJF*
Contratistas DPR
Alejandra Maltés
Contratista
Despacho Ministra
Ana Matilde
Avendaño *AA*
Coordinadora Agenda
Legislativa

Aprobó:

Natalia Duarte Cáceres *Natalia Duarte Cáceres*
Directora de Política y
Regulación

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Dirección: Calle 17 # 9 - 36, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 332 3434

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 127401 Versión: 11.0, Fecha: 29/05/2023, Código: GDC-PL-07