

Bogotá, diciembre 2024



CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

comision.quinta@camara.gov.co

Secretario Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Representante

JULIA MIRANDA LONDOÑO

Comisión Quinta de la Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

julia.miranda@camara.gov.co

Representante

JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS

Comisión Quinta de la Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

jaime.rodriguez@camara.gov.co

ASUNTO: COMENTARIOS DEL GOBIERNO NACIONAL - Proyecto de Ley Nro. 458 de 2024 Cámara, 021 de 2023 Senado acumulado con el proyecto de ley Nro. 085 de 2023 Senado *"Por medio del cual se establece el Marco de la Gestión Integral de Residuos Sólidos, se Promueve la Producción Y Consumo Responsables y se impulsa la Economía Circular"*.

RADICADO: 2024ER0155506

Una vez realizado el análisis de manera conjunta sobre el contenido del Proyecto de Ley No. 085-2023 Senado y No. 458 de 2024 Cámara *"Por medio de la cual se establece el marco de la gestión integral de residuos sólidos, se promueve la producción y consumo sostenible y se impulsa la economía circular"*,

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Nacional de Planeación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se permiten presentar los

comentarios y consideraciones sobre la iniciativa legislativa en cuestión, en relación con los aspectos sustantivos más relevantes de este texto¹:

1. Competencias de los Ministerios

En el proyecto de ley se asignan competencias al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por fuera del marco del servicio público de aseo, que hoy conciernen al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, en aspectos como la coordinación de la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos No Peligrosos (Artículos 5, 17, 18); sistemas de retorno en zonas turísticas (Artículo 39); responsabilidad extendida del productor (Artículo 55); reglamentación sobre residuos de construcción y demolición (Artículo 57), y otras que son compartidas por el MADS y MVCT, como la formulación y reglamentación del Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PNGIRS). Este cambio comprometería la capacidad institucional, la consistencia de las políticas públicas en las materias que desarrolla y puede vulnerar la confianza legítima de los destinatarios de dicha reglamentación, desconociendo así la capacidad institucional consolidada del Ministerio de Ambiente en estas materias.

Bajo la argumentación expuesta, se considera necesario ajustar la iniciativa legislativa en el sentido de conservar las competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible relacionadas con la gestión integral de residuos especiales y peligrosos.

2. Articulación con el régimen especial de servicios públicos domiciliarios

De otro lado, resulta relevante asegurar la completa articulación entre este proyecto normativo y las disposiciones consignadas en la Ley 142 de 1994, por cuanto este proyecto representa una normativa especial de la gestión de residuos sólidos, por lo que sus instituciones tienen que interpretarse a la luz de la norma de los servicios públicos (artículo 186 de la Ley 142 de 1994); de hecho, si alguna de las categorías que introduce este proyecto de ley representa una excepción o derogatoria de alguna de las figuras contenidas en la Ley 142 de 1994, será preciso identificarla en forma específica para asegurar su vigencia.

Bajo este argumento, se recomienda revisar la pertinencia de las definiciones incluidas en el Proyecto de Ley, en especial las alusivas a generador, gestión

¹ Adicionalmente se anexan tres conceptos y propuestas de articulado por parte de las entidades de forma más extensa y detallada.

integral de residuos, organizaciones de recicladores de oficio, reutilización y gestor.

Al respecto se sugiere permitir que estos conceptos hagan parte de la instrumentación de la norma, mediante decretos o resoluciones, ya que estos son los mecanismos adecuados para evitar inflexibilidades y permitir la evolución constante, acorde con las necesidades de la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias.

Respecto a la definición de gestor, propuesta en el proyecto de ley, es preciso indicar que en la normatividad vigente se asocia el término “gestor” con la gestión de **residuos especiales**, como se puede evidenciar en los artículos 2.2.6.1.1.3. y 2.2.7A.2.4. del Decreto 1076 de 2015 y en las definiciones contenidas en la Resolución 472 de 2017 del MADS, en relación con la gestión integral de residuos de construcción y demolición RCD. A manera de ejemplo, en lo referente a los residuos peligrosos, el artículo 2.2.6.1.1.3. establece la siguiente definición:

“Gestor o Receptor. Persona natural o jurídica que presta los servicios de recolección, transporte, tratamiento, aprovechamiento o disposición final de residuos peligrosos dentro del marco de la gestión integral y cumpliendo con los requerimientos de la normatividad vigente.”

Por su parte, en relación con la prestación del servicio público de aseo, asociado a la gestión de **residuos sólidos ordinarios**, el Decreto 1077 de 2015 en su artículo 2.3.2.1.1. establece la siguiente definición para las personas encargadas de la prestación de dicho servicio:

“31. Persona prestadora del servicio público de aseo. Es aquella encargada de una o varias actividades de la prestación del servicio público de aseo, en los términos del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 y demás que la modifiquen o complementen.”

Sin embargo, en la definición de “gestor” establecida en el artículo 4, del proyecto de ley, no se delimita el tipo de residuos objeto de operación o manejo, quedando abierta la posibilidad de incluir los residuos ordinarios, los cuales únicamente deben ser gestionados en el marco del servicio público de aseo y por parte de personas prestadoras.

“Artículo 4. Definiciones.

(...)

*Gestor: Persona natural o jurídica, pública o privada, **que realiza cualquiera de las operaciones de manejo de residuos** y que se encuentra autorizada y registrada en conformidad a la normativa vigente.”*

Esta preocupación se hace especialmente relevante, en relación con los residuos aprovechables en el marco del Servicio Público de Aseo, abriendo la posibilidad de que gestores, diferentes a las organizaciones de recicladores de oficio reconocidas como prestadoras del servicio, puedan gestionar dichos residuos.

Lo anterior, se evidencia en el parágrafo 1 del artículo 26 del proyecto de ley, cuando asocia a los gestores al manejo de todo tipo de residuos sólidos:

*“**Parágrafo 1.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el DANE y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberá publicar a los seis meses de promulgada la presente ley, el Catálogo de Residuos Nacional, el cual permitirá a generadores, transportadores y **gestores de todo tipo de residuos sólidos** categorizar, discriminando por actividades, desde la generación del residuo hasta su aprovechamiento, tratamiento y disposición, y así cumplir con las obligaciones legales asociadas al etiquetado, envasado, mezcla, almacenamiento y transporte. Así mismo, será usado por el gobierno nacional en los sistemas de información sectoriales relacionados con la gestión integral de residuos sólidos.”*

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se recomienda no incluir la definición de “gestor” en el proyecto de ley, puesto que las definiciones reglamentarias vigentes ya aportan la claridad suficiente, para delimitar el ámbito de actuación de cada uno de estos sujetos en función de las diferentes corrientes de residuos.

Se debe tener en cuenta que las actividades propias de los servicios públicos domiciliarios deben realizarse bajo el marco normativo vigente y conforme a la vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

3. Decreto 1381 de 2024 y aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en desarrollo de sus funciones como rector de la política de agua y saneamiento básico, y gracias a la participación de todos los actores del sector de aprovechamiento, especialmente de las organizaciones de recicladores de oficio, el 14 de noviembre de 2024 expidió el

Decreto 1381 de 2024 por medio del cual reglamenta la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo.

Por medio de este decreto se establece entre otras, la exclusividad de la actividad de aprovechamiento en favor de las organizaciones de recicladores de oficio durante un periodo de 15 años, los criterios diferenciales para la regulación, inspección, vigilancia y control, así como aspectos relacionados con la dignificación de la labor del reciclador en el marco del servicio público de aseo.

Estas acciones se adoptan en dicho instrumento normativo, con el fin de implementar las diferentes directrices de la Corte Constitucional en el marco de la protección de los recicladores de oficio como sujetos de especial protección, a decir: *"(i) que las personas puedan continuar desarrollando la misma actividad a la que se dedicaban -el reciclaje- y no otra; (ii) la promoción de formas asociativas que favorezcan el derecho al trabajo digno de los recicladores; (iii) que no se relegue a los recicladores a la ocupación de puestos de trabajo subordinado en las empresas de aseo, sino que se promueva su posicionamiento en condiciones de igualdad, lo que en algunas providencias se ha denominado "convertirlos en verdaderos empresarios", y (iv) que se garantice su participación real y efectiva en las decisiones relativas al sector al que pertenecen."*²

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto de ley incluye definiciones relacionadas con la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo, que modifican los conceptos incluidos en el mencionado decreto reglamentario, el cual fue construido con los diferentes actores del sector y que de ser elevadas a rango de ley, impiden que sean modificadas y/o adicionadas acorde con la evolución constante que se presenta en la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias.

Lo anterior, se refleja en las definiciones acuñadas en el proyecto de ley en relación con el concepto de gestor, que se confunde con el concepto de persona prestadora establecido en la ley 142 de 1994, como se indicó anteriormente, así como los conceptos de organización de recicladores de oficio y reciclador de oficio, que no incluyen los criterios definidos con esta población en la construcción del decreto 1381 de 2024 y que, por ende, modifica las personas destinatarias de la norma.

De otro lado, el parágrafo 4 del artículo 32 del proyecto de ley establece:

"ARTÍCULO 32. Promoción de la separación en la fuente.

² Sentencia T-387 de 2012.

Parágrafo 4. Las personas jurídicas de propiedad horizontal están habilitadas para percibir bienes e ingresos que adquiriera o reciba como producto de la valoración económica de sus residuos."

Como se puede apreciar, la propuesta normativa estaría en contravía de lo estipulado en el Decreto 1381 de 2024, en relación con la exclusividad para la prestación de la actividad de aprovechamiento en cabeza de las organizaciones de recicladores de oficio, puesto que habilita a otras personas jurídicas, en este caso de propiedad horizontal para obtener beneficios económicos de la actividad de aprovechamiento, lo cual a su vez, entra en tensión con la definición de persona prestadora establecida en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

De otro lado, el proyecto de ley establece en su artículo 41, la inclusión de puntos limpios en la prestación de la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo, lo cual rompe con la regla de integralidad³ en la prestación de dicha actividad, impidiendo así que se cumplan las condiciones para que las organizaciones de recicladores de oficio puedan acceder al cobro de la actividad vía tarifa del servicio público de aseo.

Finalmente, se llama la atención sobre la necesidad de armonizar las disposiciones relativas a la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo con lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015 y especialmente con su reciente modificación realizada a través del Decreto 1381 de 2024, con el propósito de evitar un decaimiento normativo de lo allí establecido y generar posibles vacíos o contradicciones normativas que puedan afectar la prestación de dicha actividad, hoy en cabeza de las organizaciones de recicladores de oficio.

4. Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS

En relación con los Planes de la Gestión Integral de Residuos Sólidos municipales y distritales para impulsar la Economía Circular- PGIRSM, se sugiere articularlos con los PGIRS municipales ya existentes en la normatividad, de tal manera que sean formulados e implementados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Así, se podrán establecer los lineamientos a tener en cuenta en el desarrollo de estos programas y que se articulen las metas y objetivos en todos los niveles del país, así como con el Programa Basura Cero.

De otro lado, en cuanto a la propuesta de incorporación del Plan Nacional de la Gestión de Residuos Sólidos para impulsar la Economía Circular — PNGIRS, se considera que esta propuesta es inviable, teniendo en cuenta que el Plan

³ Artículos 2.3.2.5.2.6. y 2.3.2.5.6.3. del Decreto 1077 de 2015.

Nacional de Desarrollo creó en su artículo 227 el Programa Basura Cero, cuya reglamentación es liderada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Dicho programa contempla la definición de un plan de acción con estrategias, actividades, responsables, metas e indicadores para impulsar las actividades de aprovechamiento y tratamiento de diversas corrientes de residuos, así como para avanzar en el cierre de botaderos a cielo abierto, entre otros propósitos.

De otro lado, si la intención del PNGIRS es estipular determinaciones específicas con la gestión integral de residuos sólidos desde el nivel nacional, ello puede ir en contravía de la autonomía de los municipios, al traslaparse e incluso contravenir las responsabilidades y competencias de las entidades territoriales en esta materia.

5. Metas de gestión de residuos sólidos

En relación con la meta de aprovechamiento de residuos sólidos, el proyecto de ley menciona en su artículo 40, que a partir del año 2030 se deberá aprovechar el 80% de los residuos aprovechables y desde el 2040 el 95%. Así mismo, con relación a los residuos orgánicos establece en el artículo 54, que a partir del año 2030 se podrá disponer en rellenos sanitarios máximo hasta el 80% del total de los residuos orgánicos que se recojan y transporten dentro del servicio público de aseo y a 2040 el 20%.

Al respecto, se recomienda revisar las metas propuestas teniendo en cuenta que la meta del actual gobierno es alcanzar el 25% de aprovechamiento al año 2026, partiendo de una línea base del 14% al año 2020, y teniendo en cuenta que para el año 2022 el nivel de aprovechamiento de residuos del país era de apenas el 16,9%. A todas luces, la meta del 80% propuesta en el proyecto de ley para el año 2030, resulta inalcanzable si se tiene en cuenta que el ritmo de crecimiento de la actividad de aprovechamiento es de aproximadamente el 1,5% de incremento anual.

Por otro lado, en el marco del servicio público de aseo, de acuerdo con los datos disponibles en el Sistema Único de Información – SUI, se reporta que son tratadas en Colombia alrededor de 23.868 toneladas de residuos orgánicos al año, correspondientes al 0,20% del total de residuos domésticos recogidos y transportados por los prestadores de dicho servicio público en el país (SSPD, 2022). En este sentido, resulta muy difícil para el país cumplir con la meta de tratamiento de residuos orgánicos propuesta por el proyecto de ley, pues implicaría que al año 2030 se tratara al menos el 20% de los residuos orgánicos y al año 2040 el 80%.

En relación con el cierre de botaderos a cielo abierto, el parágrafo 3 del artículo

51, establece que para el año 2026 el país deberá eliminar el 50% de los botaderos a cielo abierto y sistemas no autorizados, y a 2030 el 100%. Estas metas resultan demasiado ambiciosas, teniendo en cuenta que para el año 2022 de acuerdo con el informe de la SSPD, en el país se registraban 89 sistemas no autorizados de disposición final de residuos sólidos (79 BACA y 10 celdas transitorias). De acuerdo con estimaciones preliminares del MVCT, el cierre de estos sitios no autorizados tendría un costo aproximado de 1,33 Billones de pesos y requeriría un plazo de al menos 10 años para la viabilización y ejecución de los proyectos requeridos para el cierre.

En ese sentido, se sugiere que los lineamientos sean definidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el marco de la reglamentación y que las metas sean en concordancia con lo que se defina en el Programa Basura Cero.

Así las cosas, se considera que el proyecto de ley requiere ajuste de fondo de acuerdo con las recomendaciones propuestas, para lo cual, el Gobierno nacional se encuentra presto a participar en mesas de trabajo con los autores y ponentes del proyecto, para analizar en detalle y efectuar los ajustes a la iniciativa legislativa.



EDWARD LIBREROS MAMBY
VICEMINISTRO DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO

Anexos:

1. Anexo técnico DNP
2. Anexo jurídico DNP
3. Anexo concepto Ministerio de Ambiente

Proyectó:

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Wilson Sandoval Romero – Profesional especializado DPR Luis Fernando Hernández – Contratista DPR Susana López Gómez – Contratista DPR Gloria Narváez – Asesora despacho VASB Laura Rubio – Contratista despacho VASP Camila Torres – Contratista despacho VA Julián Castro – Asesor del despacho VASB Ana Matilde Avendaño – Asesora despacho Ministra
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Departamento Nacional de Planeación	
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	