

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

<b>Entidad originadora:</b>	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	18/10/ 2020
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	<b>“Por la cual se modifica la Resolución 1407 de 2018 y se toman otras determinaciones”</b>

## 1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

Las actuales dinámicas sociales y el acelerado crecimiento de la población han traído consigo una mayor presión sobre los recursos naturales. Su veloz demanda para satisfacer las necesidades básicas de los seres humanos genera el agotamiento e impactos severos sobre recursos como el agua, el aire y el suelo. Estudios llevados a cabo por la comunidad europea, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos - EPA, otros entes gubernamentales y ONG's, dan cuenta de que actualmente en el mundo más de 80 naciones hoy sufren escases de agua, que el 30 por ciento de la producción de alimentos en el mundo termina en los rellenos sanitarios, y se estima que para el año 2050, de continuar al ritmo acelerado de consumo habrá una extracción global de recursos naturales de 140 billones de toneladas en los países desarrollados. Algunos estudios señalan que actualmente el 80 % de los productos comercializados se botan después de un solo uso o dentro de los 6 primeros meses después de ser producidos. Es preciso mencionar que aproximadamente de 4 a 6 millones de toneladas de plásticos, anualmente terminan en el mar afectando los ecosistemas marinos. La ONU estima que 70 mil millones de toneladas de materias primas se extrajeron de la tierra en el año 2010, tres veces más que en los años 70.

Colombia no es ajena a la gestión gubernamental que debe darse para el aprovechamiento, reutilización y disminución de los envases y empaques, datos de distintas entidades del Gobierno Nacional establecen que el panorama es crítico y se debe empezar a gestionar la articulación y trabajo necesarios con el sector privado y los gremios para impactar positivamente lo relacionado a la gestión de los envases y empaques en Colombia.

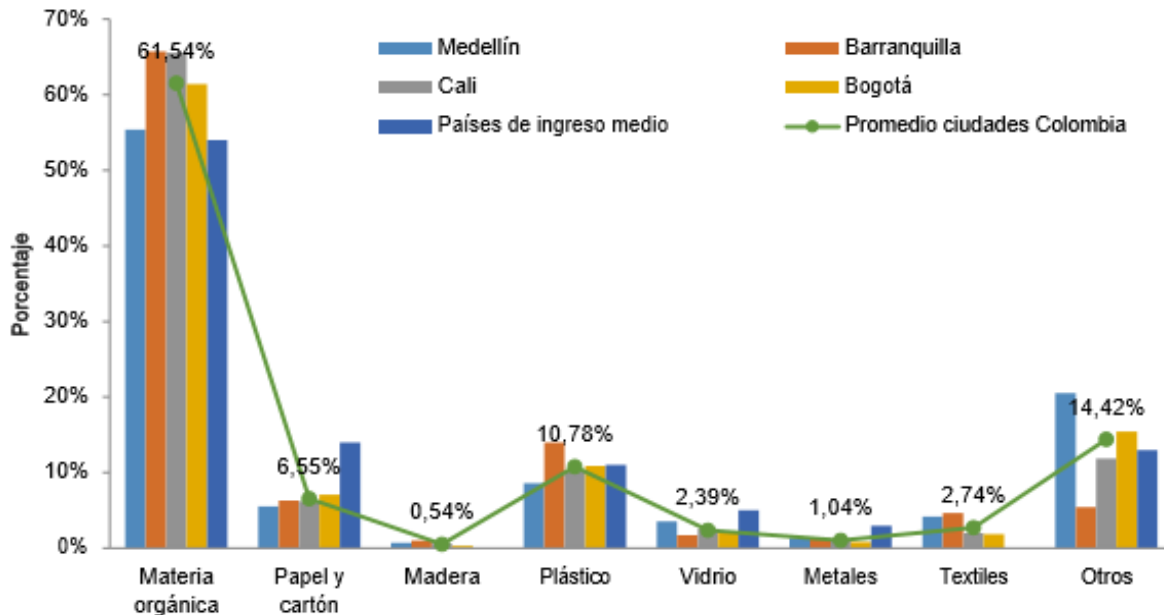
Hoy el mundo entero enfrenta el desafío de reconocer, oportunamente, que una economía y una sociedad próspera no pueden concebirse sobre la base de la degradación ambiental, y que cada persona de la sociedad es parte de esa realidad. En este sentido, los países, sus gobiernos, sus ciudadanos y particularmente las de las economías emergentes, requieren de una gestión ambiental compartida, entre el gobierno, la industria, las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos.

### 1.1 La gestión de residuos a nivel nacional

#### 1.1.1 Caracterización.

El CONPES 3874 de 2016 – Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, establece la siguiente caracterización de residuos sólidos en algunas ciudades de Colombia.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	<b>MADSIG</b> Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07



Fuente: BID, 2015.

### 1.1.2 Generación:

El CONPES 3874 de 2016 - Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, indica que en “2014 la generación de residuos sólidos urbanos y rurales se estimó en 13,8 millones de toneladas anuales (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios [SSPD], 2015); es decir, cerca de 283 kilogramos por persona. Esta cifra representa un poco más de la mitad del promedio de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que está en 530 kilogramos. Sin embargo, se estima que la generación de residuos de la zona urbana y rural podría llegar a 18,74 millones de toneladas en 2030, lo que significa cerca de 321 kilogramos por persona al año o un incremento del 13,4% en la producción per cápita de residuos sólidos.”

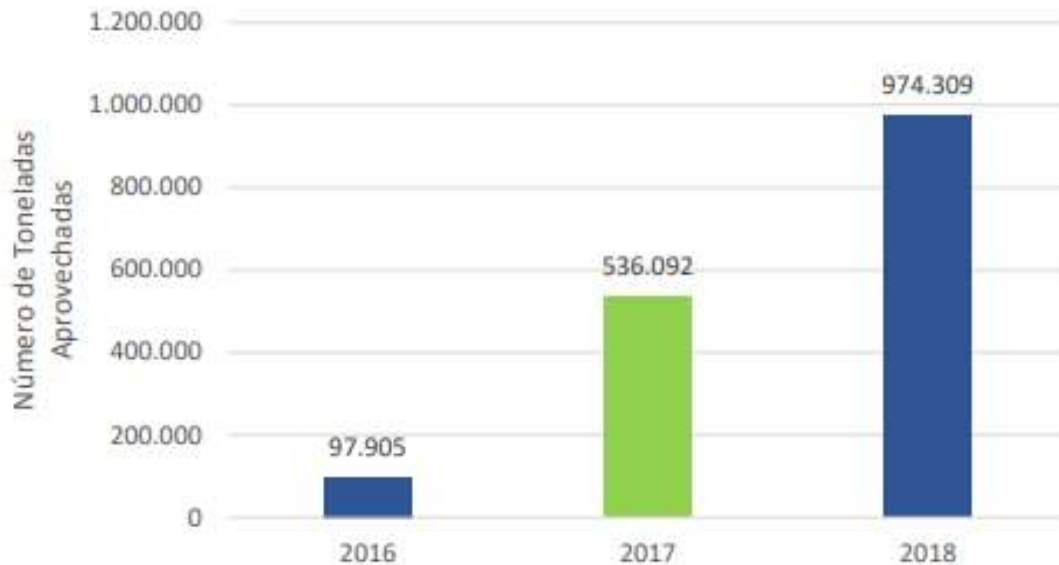
### 1.1.3 Aprovechamiento:

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en el Informe Sectorial de la Actividad de Aprovechamiento – 2018, indicó lo siguiente:

Con la implementación del Decreto 596 de 2016 y la Resolución 276 de 2016, se puede observar la evolución del reporte de toneladas aprovechadas<sup>1</sup> a nivel nacional, para el 2017 se reportaron 536.092 toneladas, mientras que, para el año 2018 se reportaron 974.039 toneladas de material aprovechable. Lo anterior, representa un aumento aproximado del 80% en el reporte de toneladas efectivamente aprovechadas.

<sup>1</sup> Los datos de toneladas presentados hacen referencia al número de toneladas por año.


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	<b>MADSIG</b> Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión Jurídica	
<b>Versión: 3</b>	<b>Vigencia: 23/10/2020</b>	<b>Código: F-A-GJR-07</b>

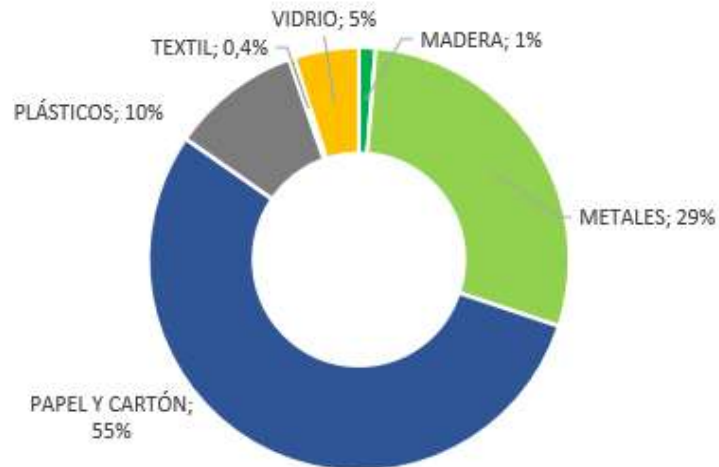


Grafica1. Toneladas aprovechadas reportadas por año  
Fuente: Sistema Único de Información -SUI.

Dentro del reporte de toneladas aprovechadas, los prestadores relacionan el tipo de material aprovechado. De acuerdo con esta información, la SSPD ha identificado los materiales que son mayoritariamente reportados por los prestadores, y aquellos que no están siendo aprovechados y/o reportados en SUI.

En el Gráfica se evidencia que las familias de materiales más reportadas son la de Papel y Cartón con un 55% de representatividad, seguida por los Metales con un 29% y los Plásticos con un 10%. Ahora bien, analizando el tipo de material dentro de cada familia se observa que, los materiales más reportados son la chatarra con un 25%, seguido del cartón con un 23% y el archivo con un 13% del total de toneladas reportadas en el 2018.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	Proceso: Gestión Jurídica	
<b>Versión: 3</b>	<b>Vigencia: 23/10/2020</b>	<b>Código: F-A-GJR-07</b>



Fuente: Sistema Único de Información -SUI.

#### 1.1.4 Disposición final de residuos sólidos:

Toneladas de residuos dispuestas por tipo de sistema:

TIPO DE SISTEMA	TONELADAS - AÑO	%
Planta de tratamiento	11.555,05	0,10%
Celda transitoria	24.605,97	0,22%
Celda de contingencia	191.434,67	1,69%
Botadero a cielo abierto	223.702,98	1,98%
Relleno Sanitario	10.853.833,90	96,01%
<b>TOTAL</b>	<b>11.305.132,57</b>	<b>100,00%</b>


Fuente: Disposición Final de Residuos Sólidos, Informe Nacional 2018 – Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

#### Relación de sitios por Vida Útil a diciembre 2018

VIDA ÚTIL	NÚMERO
Vencida	22
0 - 3 Años	34
3 - 10 Años	62
Más de 10 años	66
Sin información / N/A	124
<b>TOTAL</b>	<b>308</b>

Fuente: Disposición Final de Residuos Sólidos, Informe Nacional 2018 – Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Los envases y empaques que los consumidores adquieren en el comercio a través de la compra de alimentos y otros

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	Proceso: Gestión Jurídica	
<b>Versión: 3</b>	<b>Vigencia: 23/10/2020</b>	<b>Código: F-A-GJR-07</b>

productos de consumo masivo, con excepción de los envases retornables, presentan una vida útil corta. Los materiales con los que muchos de dichos envases y empaques son fabricados, están compuestos por elementos difícilmente degradables, lo que genera un serio impacto ambiental, ya que, como consecuencia de su corta vida útil, estos pasan a convertirse en residuos con facilidad en un corto periodo de tiempo. Residuos que dadas sus características físicas y químicas, presenten un proceso de descomposición lento que puede tardar centenares de años.

Datos recopilados en el documento CONPES 3874 “Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos”, estimaron que la generación de residuos sólidos urbanos y rurales, para el año 2015 fue de 13,8 millones de toneladas anuales (DNP-Banco Mundial, 2015); es decir, cerca de 283 kilogramos por persona, un poco más de la mitad del promedio de los países de la OCDE de 530 kilogramos<sup>2</sup>. Según este mismo documento, la composición y tipificación de esa generación de residuos sólidos, se observa que, en las grandes ciudades del país y de acuerdo con la información de los planes de gestión integral de residuos sólidos, los residuos orgánicos corresponden al 61,5% de la generación de residuos, lo que hace pensar que el 38,5% de los residuos generados en las grandes ciudades del país está compuesta por materiales que son potencialmente aprovechables (papel, cartón, plástico, vidrio, metal, entre otros). Sin embargo, de acuerdo con datos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el 30% de los residuos generados en el país, está compuesto por materiales con potencial de aprovechamiento como papel, cartón, metal, vidrio, textiles o plástico, de los cuales se estima que el 50% aproximadamente corresponde a residuos de envases y empaques.

Dado lo anterior, es necesario mencionar que en Colombia existe un bajo nivel de aprovechamiento de residuos, por lo cual la gran mayoría de éstos terminan su ciclo de vida en los rellenos sanitarios.


A la fecha Colombia se enfrenta a diversos retos en materia de aprovechamiento de residuos, datos de la Superintendencia de Servicios Públicos indican que el 38% del total de sitios de disposición final de residuos cuentan con una vida útil menor a 3 años de acuerdo con su licencia ambiental. Sumado a ello las grandes ciudades tienen problemas de espacio y uso del suelo que limitan las posibilidades de construir nuevos rellenos sanitarios y como consecuencia de ello se derivan crecientes preocupaciones respecto al uso de rellenos sanitarios que van más allá del pasivo ambiental de largo plazo que generan. Por lo anterior, el desarrollo de instrumentos que promuevan el aprovechamiento y la reincorporación de materiales recuperados en el ciclo productivo, en el marco de la economía circular, se constituye igualmente en mecanismo que contribuye a solucionar la problemática de la falta de capacidad en la disposición final.

El documento CONPES 3874 de 2016 *Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos* (DNP, 2016) estima que para el año 2019 se generaría un aproximado de 15.2 millones de toneladas de residuos en las áreas urbanas y rurales. De esta cifra, un 30% correspondería a materiales aprovechables<sup>3</sup>, de los cuales se estima que el 50% corresponde a residuos de envases y empaques (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018), por lo que la generación de este tipo de materiales sería de 2.2 millones de toneladas. Esta cifra no incluye los envases y empaques de productos exportados, cuyas estadísticas no están disponibles.

Aunque en el país se han realizado algunos estudios especializados que permiten conocer con cierto grado de certeza la composición de los residuos que se generan a nivel nacional, los registros de información siguen siendo limitados,

<sup>2</sup> Documento CONPES Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos; Departamento Nacional de Planeación, 2016.

<sup>3</sup> Plástico, papel, cartón, metales, textiles, vidrio y envases multicapa

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	Proceso: Gestión Jurídica	
<b>Versión: 3</b>	<b>Vigencia: 23/10/2020</b>	<b>Código: F-A-GJR-07</b>

además, su actualización no es oportuna para la toma de decisiones. Por esta razón, es importante profundizar y fortalecer los mecanismos de trazabilidad de la información que permita obtener el balance de masa de esta línea prioritaria.

En virtud de lo anterior, y con el ánimo de mitigar y reducir los impactos ambientales, sociales, económicos y en la salud, se expidió la resolución 1407 de 2018, con instrumentos, herramientas y las obligaciones de cada uno de los actores participantes en el ciclo de vida de los envases y empaques, para establecer una gestión integral orientada a prevenir, promover el aprovechamiento, disminuir los residuos dispuestos en rellenos sanitarios y mejorar la eficiencia y la productividad de los recursos, que debe ser fortalecida.

Política para la Gestión Integral de Residuos CONPES 3874 de 2016: Esta iniciativa normativa contribuye de forma directa al cumplimiento de los objetivos y la implementación del plan de acción de que trate la política para la gestión integral de residuos, en particular la promoción de la economía circular.


Así mismo, la iniciativa, surge de un acuerdo del Gobierno Nacional enmarcado en el CONPES 3874 DE 2016, en cumplimiento del Objetivo 1: Promover la economía circular a través del diseño de instrumentos en el marco de la gestión integral de residuos sólidos. Actividad 1,6 Desarrollar a través de una norma los instrumentos necesarios (económicos, técnicos e institucionales) con la participación del sector productivo para la estructuración del esquema de responsabilidad extendida del productor en envases y empaques.

En cumplimiento de las directrices de política, se expidió la Resolución 1407 de 2018, por la cual se reglamenta la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio, metal y se toman otras determinaciones.

De acuerdo con el Parágrafo 4 del artículo 10 de la resolución 1407 de 2018, el sector regulado radicó proyectos piloto antes de finalizar el año 2019, identificando el (los) productor (es) responsables de la implementación durante el año 2020, y que los materiales aprovechados de residuos de envases y empaques y debidamente certificados a través de estos proyectos piloto, serán considerados como parte del cumplimiento de la meta cuantitativa anual de aprovechamiento de residuos de envases y empaques correspondiente al año 2021.

En ese contexto, se radicaron ante la ANLA, 27 proyectos piloto para la gestión de residuos de envases y empaques, los cuales, en un proceso de acompañamiento a su implementación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, durante lo que va corrido del año 2020, han permitido realizar análisis sobre la necesidad de fortalecer la resolución 1407 de 2018, entre otros, en temas relacionados con la determinación de la línea de base de materiales puestos en el mercado en el año base, sobre el cual se establece la meta de aprovechamiento, en especial la medición de la eficiencia de retornabilidad que permite identificar los envases y empaques, que por diferentes razones, no ingresan al circuito de retorno del productor y que por lo tanto, deben ser incorporados como residuo sólido aprovechable en el ciclo productivo; la definición de mecanismos detallados de trazabilidad de la información, para lo cual, las empresas transformadoras deben cumplir con requisitos técnicos y legales para certificar las toneladas efectivamente aprovechadas al Plan de Gestión de Envases y Empaques.

## **2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	Proceso: Gestión Jurídica	
<b>Versión: 3</b>	<b>Vigencia: 23/10/2020</b>	<b>Código: F-A-GJR-07</b>

La presente resolución modificatoria aplica en todo el territorio nacional a los residuos de envases y empaques de ventas primarios, secundarios o de único uso, entendidos como todo recipiente, embalaje o envoltura de papel, cartón, plástico, vidrio y metal, nacionales o importados, puestos en el mercado nacional y que están concebidos para constituir una unidad de venta al consumidor final, Como lo estableció la resolución 1407 de 2018.

Se excluyen del ámbito de aplicación de esta norma:

- Aquellos envases y empaques que correspondan a residuos peligrosos, según lo establecido en la normatividad vigente.
- Residuos de envases y empaques de madera y fibras textiles o naturales, distintas a papel y cartón.
- Empaques y envases de fármacos y medicamentos.

### **3. VIABILIDAD JURÍDICA**

#### **3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo**

La Constitución Política, establece en los artículos 79 y 80, el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables a fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y prevenir los factores de deterioro ambiental.

El artículo 8 del Decreto-Ley 2811 de 1974 establece que se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros, la contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables, la degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras, las alteraciones nocivas de la topografía, así como la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios.


El artículo 38 del Decreto Ley 2811 de 1974, establece que por razón del volumen o de la calidad de los residuos, las basuras, desechos o desperdicios, se podrá imponer a quien los produce la obligación de recolectarlos, tratarlos o disponer de ellos, señalándole los medios para cada caso.

El Numeral 2 del Artículo 2 del Decreto 3570 de 2011 establece como funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las siguientes funciones:

Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

El artículo 5 de la Ley 99 de 1993, en sus numerales 2, 10 y 14 establece como funciones del Ministerio:

- Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;
- Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	Proceso: Gestión Jurídica	
<b>Versión: 3</b>	<b>Vigencia: 23/10/2020</b>	<b>Código: F-A-GJR-07</b>

deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales;

- Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas.

La Ley 1950 del 8 de enero de 2019, mediante la cual Colombia aprueba el «Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la república de Colombia a la convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos», suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la «convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos», hecha en París el 14 de diciembre de 1960.

Según el ANEXO 1: Observaciones específicas sobre la aceptación de instrumentos jurídicos de la OCDE, de la ley mencionada, la República de Colombia acepta todos los instrumentos jurídicos vigentes de la OCDE en el momento la decisión del Consejo de la OCDE de invitar a la República de Colombia a adherirse a la Convención, dentro de los cuales, en materia de gestión de residuos, se encuentra Recomendación del Consejo relacionada con la Reutilización y Reciclaje de Contenedores de Bebidas [C(78)B/FINAL].

### 3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Se modifica la Resolución 1407 de 2018, por la cual se reglamenta la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio y metal, que se encuentra vigente.

### 3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas


Modificar la Resolución 1407 de 2018, incorporando elementos para el fortalecimiento de los instrumentos de gestión ambiental de residuos de envases y empaques, con algunas definiciones para la correcta aplicación de la norma, mecanismos detallados de trazabilidad para la gestión de la información, requisitos para el cálculo de la eficiencia de retornabilidad de envases y empaques, así como la adición de algunas obligaciones a las empresas transformadoras y las autoridades ambientales regionales, con el fin de mejorar las condiciones y requisitos para la presentación de los planes de Gestión Ambiental de Residuos de Envases y Empaques y sus respectivos informes de avance y garantizar la transparencia e idoneidad de la información y facilitar el seguimiento y control.

En relación, con las definiciones se incluye se incluye la definición de “Envase reutilizable o retornable (retornable)” fundamento para el cálculo de la eficiencia de retornabilidad y las ineficiencias en el sistema de envases y empaques retornables. Dichas ineficiencias se traducen en generación de residuos, los cuales deben ser sumados a la línea base de los materiales puestos en el mercado, sobre los cuales se calcula la meta de aprovechamiento.

Así mismo, se define “envase multimaterial”, el cual está compuesto por dos o más materiales que no se pueden separar a mano, y sobre los cuales, se requiere un concepto claro para cumplir las directrices específicas dentro de la resolución 1407 de 2018, para el cálculo de la meta de materiales aprovechables.

Igualmente se incluye la definición de “reciclaje”, actividad que permite mayor duración de los materiales en condiciones de uso dentro del aprovechamiento, y que se desarrolla en el cuerpo de la resolución.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	Proceso: Gestión Jurídica	
<b>Versión: 3</b>	<b>Vigencia: 23/10/2020</b>	<b>Código: F-A-GJR-07</b>

Así mismo, se ajustan las fechas de presentación de los planes de gestión ambiental de envases y empaques y de los informes de avance ante la ANLA, con el fin de prevenir congestiones en la recepción de estos documentos.

En relación con la trazabilidad de la información a reportar por parte de los sistemas de gestión ambiental de residuos de envases y empaques, en desarrollo de los proyecto piloto se encontró la necesidad de realizar ajustes a los formatos de reporte, así como en las obligaciones de algunos actores relevantes en la gestión de envases y empaques. La trazabilidad debe enfocarse especialmente en las empresas transformadoras, por lo cual, se les solicita el cumplimiento de los requisitos legales según la normatividad vigente e informar sobre la capacidad técnica para realizar el balance de masas en su proceso de transformación de los materiales en materias primas o productos terminados. Así mismo, se definen obligaciones relacionadas con su inscripción ante la autoridad ambiental competente y el reporte cambios sustanciales en términos de capacidad de transformación y desmantelamiento.

En concordancia con lo anterior, se ajustan los formatos de la norma. En el Anexo I, formato de certificación de las toneladas efectivamente aprovechadas, se incluye información sobre el tipo de empresa transformadora, Así mismo, en el Anexo III de informe de avances, se incluye una nueva tabla para el control del ingreso del material a la empresa transformadora y se ajustan todos los formatos adicionales.


En relación con los envases retornables, se establece la obligación al productor que tengan establecidos sistemas de envases y empaques retornables o que deseen establecerlos, determinar la eficiencia de retornabilidad que permite identificar el flujo de envases y empaques que retorna al ciclo de retornabilidad de las empresas que cuentan con estos sistemas, como envases retornables para ser llenados nuevamente. En ese contexto, deben cuantificar aquellos que no vuelven al ciclo de llenado por diferentes razones con ruptura o pérdida en el eslabón final del mercado o porque fueron rechazados en el proceso de acondicionamiento que se realiza antes de ser rellenados por temas de calidad; así mismo, se definen los requisitos de presentación de la información ante la autoridad ambiental. Esto permitirá establecer las ineficiencias anuales del proceso en términos de toneladas de envases y empaques rechazados, que deben sumadas a la línea base de los envases y empaques puestos en el mercado, sobre la cual se establecen las metas de aprovechamiento.

Para efectos de presentación de la información sobre retornabilidad se hacen ajustes en los formatos en los cuales se plasma la información sobre retornabilidad. Así mismo, se establece el Anexo V con los requisitos que debe cumplir el regulado para el reporte de la eficiencia de retornabilidad

Por otra parte, se precisan los actores que se constituyen en consumidores finales en el marco de la norma, que son receptores de los bienes y servicios que el productor pone en el mercado, envasados o empacados y que luego de usados o consumidos, los envases y empaques deben ser gestionados como residuos.

En consideración a todo lo anterior, se hace necesario modificar todos los anexos de la resolución 1407 de 2018, que incluyen los formatos de presentación del contenido del Plan de Gestión Ambiental de Envases y de los informes de avance y que se constituyen en el mecanismo de trazabilidad de la información para verificar el cumplimiento de las metas y para la toma de decisiones en materia de política pública.

Por último, se realiza una aclaración en el parágrafo 1 del artículo sobre metodología de evaluación multicriterio y se

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	Proceso: Gestión Jurídica	
<b>Versión: 3</b>	<b>Vigencia: 23/10/2020</b>	<b>Código: F-A-GJR-07</b>

ajusta una de las excepciones del ámbito de aplicación, relacionada con los residuos de fármacos vencidos que generaba confusión con la resolución 371 de 2009.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

#### **4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)**

La implementación de esquemas de Responsabilidad Extendida del Productor para fomentar la gestión posconsumo trae consigo diversos beneficios al ambiente y a la sociedad en general.

Del mismo modo, contiene diferentes matices que lo hacen una herramienta útil para darle tratamiento e integralidad a la gestión de los residuos, particularmente frente a su aprovechamiento.


En el mundo existen diversos casos de implementación de esquemas REP a través de los cuales, se busca el aprovechamiento de los residuos; por ejemplo la Unión Europea regula la recuperación de empaques haciendo responsable a los productores de implementar sistemas de Logística Inversa o de Reversa en los programas de responsabilidad extendida del productor (Unión Europea, 1994). Una situación similar a la de la Unión Europea se presenta en Brasil, donde la Política Nacional de Residuos Sólidos contempla entre sus pilares la Logística Inversa, confirmando su importancia para fortalecer los programas orientados a la gestión integral y aprovechamiento de residuos<sup>4</sup>.

Cerca del 60% de la demanda global de materiales de envases y empaques se concentra en tan solo 4 sectores económicos, siendo el de alimentos el más importante (38%), seguido de las bebidas (18%), los farmacéuticos (5%) y los cosméticos (3%). Los principales materiales utilizados para los envases y empaques en el país son papel y cartón (36%), plásticos (34%), metales (17%), vidrio (10%) y otros (3%) (Múnera et ál., 2011).

Lo anterior, se abre como una oportunidad de explorar nuevas líneas de negocio, pero sin lugar a dudas la oportunidad para que el Gobierno Nacional establezca metas de recolección y aprovechamiento de estos materiales usados, los cuales se convierten en residuos.

Los esquemas de gestión posconsumo, son beneficiosos para la industria. Pues reincorporar en los procesos productivos materias primas recicladas, puede contribuir a disminuir los costos de operación y de producción. Ejemplo de ello es el vidrio. El reciclaje de este material necesita un 26% menos de energía que la producción original, en la que para crear un kilo de vidrio se necesitan unas 4.200 kilocalorías de energía. Además el material generado por reciclaje reduce en un 20% la contaminación atmosférica que provocaría por el proceso habitual, y disminuye en un 40% la contaminación del agua. Observando otros datos interesantes, por ejemplo, la energía que se ahorra del procesamiento de una botella de cristal puede mantener encendida una bombilla de 100 watts durante 4 horas.

<sup>4</sup> Araujo, 2011.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

Para el caso del papel reciclado, es necesario resaltar que, según estudios de comparación del costo total del sistema cuando se utiliza madera como materia prima con el del reciclado de papel usado, revelan en comparación, que el reciclado de papel es una opción más económica (Pati et al. 2006). Sin embargo, esto dependerá de las características locales en cuanto a la estructuración de las políticas de aprovechamiento y recolección, por lo que deben tenerse en cuenta los gastos de recolección de materia prima, transporte, inventario, fabricación, segregación y eliminación (durante el reciclado), consecuencias económicas de la utilización de estas fuentes de material alternativo sobre el ambiente, y la calidad del producto final.

En otras palabras, la implementación del proyecto normativo genera beneficios como los siguientes:

- Promocionan el uso eficiente de los recursos naturales, a través del fomento del reciclaje y la reutilización de productos
- Reducen la cantidad de residuos enviados a rellenos sanitarios, disminuyendo costos de servicios para la sociedad.
- Ejercen menor presión sobre los recursos naturales, disminuyendo costos en restauración y conservación del medio ambiente
- Se incrementa la vida útil y disminuyen los impactos negativos que se derivan de la disposición final de los residuos, racionalizando costos de disposición final. Reducen el gasto público en la gestión de residuos
- Promocionan la responsabilidad colectiva sobre los productos que se ponen en el mercado
- Generan impactos positivos sobre el diseño y la producción, promoviendo la innovación tecnológica y mejorando la competitividad de las empresas.

#### **5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)**

No se requieren inversiones debido a que no se prevén costos adicionales.


#### **6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)**

En relación con la responsabilidad extendida del productor, hay cuatro objetivos principales para REP<sup>5</sup>:

- ✓ Reducción de fuentes de explotación de materias primas (conservación de recursos naturales / conservación de materiales).
- ✓ Prevención de la generación de residuos.
- ✓ Diseño de productos más compatibles con el medio ambiente.
- ✓ Cierre de ciclos de uso de materiales para promover el desarrollo sostenible.

Un buen ejemplo de objetivos utilizados en los países miembros es Alemania, donde la REP es una piedra angular del objetivo nacional de una economía de ciclo cerrado. En los Países Bajos, REP, es una de las políticas que se utilizan para ayudar cumplir con los objetivos ambientales nacionales de mantener el espacio (calidad y cantidad, refiriéndose a los desechos cuestiones de gestión), biodiversidad y conservación de energía.

<sup>5</sup> Ocde, 2001, Extended Producer Responsibility, a guidance manual for governments

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

Una serie de *objetivos* para las políticas de gestión posconsumo en el marco de la REP, pueden ayudar a alcanzar las metas de política establecidas.

Entre los ejemplos de posibles objetivos para las políticas de REP se incluyen, entre otros:

- ✓ reducir el uso de recursos naturales [particulares];
- ✓ reducir el uso de materias primas [especificadas];
- ✓ reducir el uso de determinadas sustancias tóxicas y / u otros componentes potencialmente peligrosos;
- ✓ reducir la basura;
- ✓ reducir la propagación de incineradores y su contaminación;
- ✓ reducir la propagación de los vertederos y su contaminación;
- ✓ reducir la cantidad de residuos que van a la disposición final;
- ✓ reducir el uso de energía;
- ✓ financiar una parte de los costes de gestión de residuos;
- ✓ internalizar los costos de la gestión de residuos (u otras externalidades) en el precio de la
- ✓ producto;
- ✓ aumentar la reutilización y el reciclaje de productos;
- ✓ aumentar el reciclaje de materiales para conservar su valor máximo;


Además de los beneficios mencionados anteriormente, la implementación de esquemas posconsumo también genera una serie de beneficios más amplios, incluido el incentivo a la innovación tecnológica y organizacional, la diversificación de las fuentes de suministro de material y por lo tanto, una contribución a la seguridad de los recursos y una mejor organización de las cadenas de suministro, a través del fortalecimiento de gestores del sector del reciclaje.

## 7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

No aplica.

### ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	(Marque con una x)
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	(Marque con una x)
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	(Marque con una x)
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	(Marque con una x)
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	(Marque con una x)
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante)</i>	(Marque con una x)

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	Proceso: Gestión Jurídica	
<b>Versión: 3</b>	<b>Vigencia: 23/10/2020</b>	<b>Código: F-A-GJR-07</b>

<i>o de importancia)</i>	
--------------------------	--

**Aprobó:**

---

**Viceministro de Políticas y Regulaciones – Responsable Proceso Normativo**

---

**Director de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana – Area Técnica MADS  
entidad cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto normativo**

---

**Jefe Oficina Jurídica MADS.**