



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 191

Bogotá, D. C., viernes, 27 de abril de 2018

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para aceites lubricantes usados, envases de vidrio, envases de metal, envases de aluminio, envases de papel y envases de cartón

Bogotá, D. C., 13 de diciembre de 2017

Honorable Representante

ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO

Presidente

DAVID DE JESÚS BETTÍN GÓMEZ

Secretario

Comisión Quinta Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad, Bogotá.

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate en Cámara al Proyecto de ley número 106 de 2017 Cámara, por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para aceites lubricantes usados, envases de vidrio, envases de metal, envases de aluminio, envases de papel y envases de cartón.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de ponencia para segundo debate en Cámara al Proyecto de ley número 106 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establece el principio de Responsabilidad

Extendida del Productor (REP) para aceites lubricantes usados, envases de vidrio, envases de metal, envases de aluminio, envases de papel y envases de cartón.

El presente Informe está compuesto por cinco (5) apartes, de la siguiente manera:

- I. Antecedentes
- II. Contenido y alcance del proyecto de ley
- III. Exposición de motivos
- IV. Proposición
- V. Texto propuesto para segundo debate en Cámara.

I. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 106 de 2017 Cámara es de autoría del honorable Representante Germán Bernardo Carlosama López. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General del Senado de la República el 17 de agosto de 2017, y se encuentra publicada en las *Gacetas del Congreso* número 720 de 2017 y 884 de 2017.

El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes el día 28 de noviembre de 2017.

II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de veinticinco (25) artículos, entre ellos el de la vigencia; junto con dos (2) artículos transitorios.

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* Establece el concepto de Responsabilidad Extendida del Productor (REP), bajo los principios establecidos en la Ley 1672 de 2013, en lo que respecta a los siguientes productos: los aceites lubricantes usados, los envases de vidrio, metal/aluminio, papel y cartón. Estos productos serán conocidos como productos

valorizables a lo largo del proyecto. La prioridad es garantizar un manejo ambientalmente responsable de los desechos de los productos anteriormente mencionados, así como fomentar la reutilización y reciclaje de cuanto pueda ser usado de dichos residuos.

Artículo 2°. *Principios*. Los principios en los que se basa la ley son los siguientes:

- a) El que contamina paga.
- b) Participación activa.
- c) Creación de estímulos.
- d) Descentralización.
- e) Innovación.
- f) Gradualidad.
- g) Ciclo de vida del producto.
- h) Producción y consumo sostenible.
- i) Prevención.
- j) Jerarquía en el manejo de residuos.
- k) Responsabilidad total.
- l) Divulgación.

Artículo 3°. *Definiciones*. La ley propuesta propone una serie de definiciones puntuales sobre conceptos como:

Almacenamiento, comercializador, consumidor, distribuidor, disposición final, generador, gestor, gestión, instalación de almacenamiento, manejo, ministerio, pretratamiento, producto valorizable, productor de un producto valorizable o productor, reciclador, recolección, residuo, reutilización, sistema de gestión, valorización, y valorización energética.

DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS

Artículo 4°. *De la prevención y valorización*. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta el principio de gradualismo, podrá establecer los protocolos de aplicación de los siguientes instrumentos para prevenir la generación de residuos y/o promover su valorización:

- a) Certificación, rotulación y etiquetado de los productos valorizables.
- b) Sistemas de depósito y reembolso.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá la normatividad que ordenará los instrumentos anteriores, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a) Un estudio completo del impacto económico y social de estos instrumentos en los productos.
- b) Una consulta a organismos públicos competentes y privados.
- c) Una etapa de consulta pública.

DE LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR

Artículo 5°. *Productos valorizables*. Estarán sometidos al régimen de la responsabilidad extendida del productor los siguientes productos:

Aceites lubricantes usados; envases de vidrio; envases de metal y aluminio; y envases de papel y cartón.

Artículo 6°. *Metas de recolección y valorización*. Las metas de recolección y valorización de los residuos de productos valorizables a las que se refiere el artículo 1° serán establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La definición de tales metas se realizará teniendo en cuenta criterios de relación entre cantidad y cobertura, considerando entre otras, las diferenciaciones necesarias entre productos, los plazos y condiciones para la realización de las metas, y la aplicación de los principios de gradualismo y de jerarquía en el manejo de residuos.

Artículo 7°. *Obligaciones asociadas*. Para garantizar el cumplimiento de las metas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá exigir el acatamiento y el desarrollo de las obligaciones:

- a) De etiquetado de los productos valorizables.
- b) De información a distribuidores o comercializadores, gestores y consumidores, lo que incluye la desagregación del costo de gestión de los residuos en la factura. Este costo deberá mantenerse en toda la cadena de comercialización.
- c) De diseñar y llevar a cabo estrategias de comunicación.
- d) De diseñar y realizar medidas de prevención en la generación de residuos.

Artículo 8°. *Aumentos adicionales*. El establecimiento de la responsabilidad extendida del productor en los productos valorizables no implicará aumento en los precios de los mismos bajo ninguna circunstancia.

Artículo 9°. *De la revisión de las metas y otras obligaciones asociadas*. Las metas de recolección y valorización de residuos de los productos valorizables, así como las obligaciones asociadas, serán revisadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible máximo cada 5 años, de conformidad al procedimiento que este defina.

Artículo 10. *Sistemas de gestión*. Las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor se cumplirán a través de un sistema individual o de un sistema colectivo de gestión para cada producto valorizable.

Los productores acogidos a un sistema colectivo de gestión no podrán invocar dicha circunstancia para eximirse o disminuir su responsabilidad. En caso de incumplimiento de sus obligaciones, cada productor responderá en proporción a las metas que le apliquen.

Artículo 11. *Sistemas colectivos de gestión*. Los productores que deseen cumplir con sus obligaciones de manera colectiva deberán hacerlo

mediante la creación de una persona jurídica sin ánimo de lucro. Dicha persona jurídica tendrá como fin exclusivo la gestión de los residuos de los productos valorizables.

Esta persona jurídica deberá estar integrada exclusivamente por productores, salvo que se permita la integración de distribuidores por ser importadores de productos valorizables.

La persona jurídica que se constituya deberá establecer unos estatutos que deberán garantizar la incorporación de todo productor del respectivo producto valorizable, con base en criterios objetivos, y la participación equitativa de productores, que aseguren acceso a la información. Los estatutos podrán igualmente establecer una remuneración para él o los directores de la persona jurídica que se constituya.

Los productores deberán financiar los costos en que incurra la persona jurídica en el desarrollo de su función, teniendo en cuenta la cantidad de productos valorizables comercializados en el país y su composición o diseño, de conformidad con las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable.

En caso de que la persona jurídica se extinga, los bienes de la misma pasarán a otro sistema colectivo de gestión, o bien a los productores asociados, según se establezca en los estatutos.

Artículo 12. *Obligaciones de los sistemas de gestión.* Todo sistema de gestión deberá:

- a) Establecer seguro, póliza u otra garantía para asegurar el cumplimiento de la obligación definida en el artículo 1º letra c), según lo establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable.
- b) Celebrar los convenios necesarios con gestores registrados, en los términos establecidos en el artículo 13.
- c) Informar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre el cumplimiento de las metas y las obligaciones asociadas, en los términos definidos por este. Dicho informe deberá ser certificado por un auditor externo y deberá contener, por lo menos, la cantidad de productos valorizables comercializados en el país durante el período inmediatamente anterior; una descripción de las actividades realizadas para gestionar los residuos producidos; el costo de la gestión de residuos, en el caso de un sistema individual, y la tarifa correspondiente al costo de la gestión de residuos y su fórmula de cálculo, en el caso de un sistema colectivo; el cumplimiento de las metas de recolección y valorización, así como de las obligaciones asociadas, en lo que corresponda.

- d) Garantizar el acceso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible toda la información adicional que pueda ser requerida por este, en lo correspondiente al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor.

Artículo 13. *Convenios con gestores.* Los sistemas de gestión solo podrán contratar con gestores registrados, como son las Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados.

Artículo 14. *Autorización de los sistemas de gestión.* Los sistemas de gestión deberán ser autorizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que permitirá su accionar si se manifiesta la idoneidad del sistema de gestión a partir de la presentación de un plan de gestión que contendrá lo siguiente:

- a) La identificación del o los productores que hacen parte del sistema de gestión, así como la información de contacto de su o sus representantes.
- b) Definición de la personería jurídica, copia de sus estatutos e identificación de los asociados, en lo que respecta a un sistema colectivo de gestión.
- c) La presentación de las reglas y procedimientos bajo las que opera el sistema, así como una presentación de su funcionamiento.
- d) La estimación anual de los productos valorizables a ser comercializados en el país, con el estudio del promedio de su vida útil y la estimación de los residuos que se generarán en igual período.
- e) Las estrategias que usará el sistema de gestión para lograr el cumplimiento de las metas y demás obligaciones asociadas en todo el territorio nacional.
- f) El mecanismo de financiamiento de las operaciones de gestión.
- g) Los procedimientos de licitación bajo los cuales se seleccionó al gestor.
- h) Los mecanismos de seguimiento y control bajo los que se encuentran los servicios contratados para el manejo residual.
- i) Los pasos que seguirá el sistema de gestión para la recolección y entrega de información al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible;
- j) Las estrategias de verificación de cumplimiento del plan, a través de auditorías externas que serán realizadas periódicamente por terceros idóneos. No se podrán ejercer labores de auditoría y la gestión de residuos por parte de la misma entidad.

Dicho plan buscará cumplir con las obligaciones establecidas en la presente ley y tendrá una vigencia de 5 años. Los sistemas que sean autorizados serán inscritos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a un registro de sistemas autorizados.

Artículo 15. *Renovación de la autorización.* La solicitud de renovación de la autorización del sistema de gestión deberá presentarse ante al Ministerio con al menos seis meses de antelación al vencimiento del respectivo plan de gestión.

Artículo 16. *Actualización del plan de gestión.* Toda modificación que el sistema de gestión realice al plan de gestión deberá ser inmediatamente informada al Ministerio.

Las modificaciones significativas que pretendan cambiar los contenidos referidos en las letras b), c), e), f) y g) del artículo 14 requerirán además de la autorización del Ministerio.

MECANISMOS DE APOYO A LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR

Artículo 17. *Educación ambiental.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará y realizará, en coordinación con el Ministerio de Educación, programas de educación ambiental orientados a transmitir conocimientos y crear conciencia en la comunidad sobre la importancia de adelantar una gestión ambientalmente racional de los residuos.

Artículo 18. *Organizaciones de recicladores de oficio formalizados.* Las organizaciones de recicladores de oficio formalizados que se encuentren registrados en conformidad con la normatividad vigente podrán participar de la gestión de residuos para el cumplimiento de las metas.

Artículo 19. *Obligaciones de los distribuidores y comercializadores.* Todo distribuidor o comercializador de productos valorizables, deberá aceptar sin costo la entrega de los residuos de productos valorizables que comercialice de parte de los consumidores. El deber de aceptar la entrega no podrá supeditarse a la venta de un nuevo producto. No se requerirá de autorizaciones sanitarias adicionales a las del mismo establecimiento. Los distribuidores o comercializadores estarán obligados a entregar de forma gratuita a los gestores contratados por el respectivo sistema de gestión, todos aquellos residuos recibidos de los consumidores.

Artículo 20. *De las obligaciones de los consumidores.* Todo consumidor estará obligado a entregar el residuo de un producto valorizable en un punto de recolección establecido por el respectivo sistema de gestión.

SISTEMA DE INFORMACIÓN

Artículo 21. *Registro.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá un registro que contendrá información sobre:

Los productores de productos valorizables; los sistemas de gestión autorizados; los distribuidores o comercializadores de productos valorizables, cuando corresponda; los gestores autorizados, u Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados; el cumplimiento de metas de recolección y valorización; toda otra información que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo que respecta a este asunto.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá las claridades sobre el contenido y funcionamiento de este registro.

INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 22. *Seguimiento.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones cuyas infracciones se establecen el artículo siguiente.

Cuando el Ministerio cuente con antecedentes que permitan presumir una infracción, este iniciará un procedimiento sancionatorio. Con el fin de verificar los hechos investigados, el Ministerio podrá requerir información a gestores de residuos, a sistemas de gestión, a distribuidores o comercializadores, y demás entidades de las que se requiera información.

Artículo 23. *Infracciones.* Constituirán infracciones graves:

- a) El no registrarse en el registro establecido en el artículo 21.
- b) El no contar con un sistema de gestión autorizado.
- c) El celebrar convenios con gestores en contravención a lo dispuesto en el artículo 13.
- d) El no cumplir con las metas de recolección y valorización.
- e) El ofrecer información falsa en la información proporcionada al Ministerio.
- f) El no informar al Ministerio sobre el cumplimiento de las metas y obligaciones asociadas, en los términos precisados por este.
- g) El entregar residuos de productos valorizables a gestores no autorizados, ya sea para su transporte o tratamiento.
- h) El no cumplir con las obligaciones asociadas establecidas.
- i) El no cumplir con el requerimiento de información efectuado por el Ministerio.
- j) El no renovar la autorización del sistema de gestión.
- k) El efectuar cambios al plan de gestión sin previa autorización, en conformidad con lo establecido en el artículo 16.
- l) El no constituir fianza, seguro u otra garantía, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 letra (a).

- m) Negarse a aceptar residuos y entregarlos al sistema de gestión de manera gratuita, según lo establecido en el artículo 19.

Constituirán infracciones leves:

- a) El no proporcionar al Ministerio la información adicional requerida.
- b) El no informar las modificaciones al plan de gestión.

Artículo 24. *Sanciones*. Las infracciones graves darán lugar a las siguientes sanciones:

- a) Multa de cien (100) salarios mínimos legales vigentes anuales, sin perjuicio de lo dispuesto en los siguientes incisos.
- b) Prohibición de vender el producto valorizable mientras se mantenga la infracción.
- c) Revocación de la autorización al sistema de gestión.
- d) Publicación de los productores infractores en los sitios electrónicos de la Superintendencia de Industria y Comercio, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Las infracciones leves darán lugar a las siguientes sanciones:

- a) Multa de cincuenta (50) salarios mínimos legales vigentes anuales, sin perjuicio de lo dispuesto en los siguientes incisos.
- b) Amonestación.
- c) Publicación de los productores infractores en los sitios electrónicos de la Superintendencia de Industria y Comercio, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 25. *Vigencia*.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo 1°. *Certificación de recicladores de base*. Durante los primeros dos años de vigencia de la presente ley, los recicladores de base podrán registrarse sin contar con la certificación referida en el artículo 29. Transcurrido dicho plazo, y no habiendo acreditado tal requisito ante el Ministerio, caducará su inscripción.

Artículo 2°. *Información obligatoria*. Hasta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrolle la normatividad que establecerá las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable, los productores deberán informar anualmente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la cantidad de productos valorizables comercializados en el país durante el año inmediatamente anterior; las actividades de recolección, valorización y eliminación realizadas en igual período, y su costo; la cantidad de residuos recolectados, valorizados y eliminados a lo largo del año; la indicación de si la gestión para las actividades de recolección y valorización es individual o colectiva.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley busca establecer el concepto de responsabilidad extendida del

productor (REP), siguiendo los principios establecidos en la Ley 1672 de 2013, en lo que respecta a los siguientes productos: los aceites lubricantes usados, los envases de vidrio, metal y aluminio, papel y cartón. Para los efectos de esta exposición de motivos, estos productos serán conocidos como productos valorizables. El establecimiento de estas acciones busca garantizar un manejo ambientalmente responsable de los desechos de los productos anteriormente mencionados, así como fomentar la reutilización y reciclaje de cuanto pueda ser usado de dichos residuos.

La REP fue definida por la OCDE como “*una política ambiental en la cual la responsabilidad del productor por su producto es extendida hasta el momento del posconsumo en el final del ciclo de vida del producto*” (OCDE, 2014).

La política de REP se puede caracterizar a partir de dos puntos:

- Se desplaza la responsabilidad (física y/o económica; completa o parcial) de la gestión del posconsumo hacia el productor, alejándola de la responsabilidad del Estado y de los usuarios;
- Se proveen incentivos a los productores para que consideren los aspectos ambientales en el momento del diseño de sus productos, buscando la mayor durabilidad de los mismos y un mejoramiento de su calidad.

En este sentido, la definición de este principio de derecho ambiental en los productos valorizables es necesaria en tanto que permitirá el mejoramiento de los productos, el mejoramiento de su calidad, la reducción de los residuos, y la inclusión de nuevos actores económicos en el tratamiento y la gestión de los mismos.

El concepto de Responsabilidad Extendida del Productor se ha implementado en varios países, aunque ha variado su diseño y la tipología de los productos integrados. La REP ha sido adoptada por algunos gobiernos para transferir el costo de la gestión de los residuos sólidos domiciliarios desde el consumidor a los productores, como una forma de disminuir los efectos de los productos que pueden ser o son nocivos en la etapa de posconsumo por su volumen, toxicidad y reciclabilidad (OCDE, 1996), a esto se le puede añadir la consideración de una defensa de la producción responsable, orientada a garantizar una mayor durabilidad de los productos al tiempo que mejora la calidad de los mismos. En el plano externo, hay ejemplos de aplicación de este principio en Estados Unidos, Canadá, varios países europeos, Australia, Japón y Brasil.

Es en la Unión Europea donde se pueden hallar los primeros ejemplos de implementación, puesto que se admitió el concepto de REP desde principios de los años noventa. Como un claro

ejemplo pueden citarse las directivas europeas en la materia y su normativa de implementación en Alemania y España.

Las políticas gubernamentales sobre Responsabilidad Extendida del Productor en estos países han hecho del ambiente una prioridad en las distintas fases del ciclo de vida de muchos productos, haciendo que las empresas tomen conciencia de lo que ocurre con sus productos una vez terminan estos su vida útil. Esto permite que el productor, haga un análisis minucioso de lo que sus actividades implican hacia arriba y hacia abajo de la cadena productiva y piense así en las acciones correctivas, para mitigar los impactos perjudiciales.

Así mismo, la implantación de políticas de REP se han convertido en fuentes de oportunidad para que las empresas replanteen sus negocios, pues abren las puertas para mejorar la calidad de los productos, buscando una mayor durabilidad de los mismos, lo cual repercute también en la consideración de los clientes respecto a la calidad ofrecida por los productores.

En Colombia, el principio de la Responsabilidad Extendida del Productor se ha integrado a partir de la expedición de la Ley 1672 de 2013, que estableció los lineamientos de la REP en la política pública de gestión integral de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE). De igual forma, la primera regulación sobre REP en nuestro país, relativa a los pesticidas y a los envases y embalajes contaminados con estas sustancias, entró en vigor en 2007. Para 2010 se habían introducido seis normas adicionales, referidas a medicamentos, baterías de plomo ácido, pequeñas baterías, neumáticos usados, computadoras y lámparas.

Además, hoy existen también programas voluntarios de REP para teléfonos celulares, aceites y cartuchos de tóner y de tinta usados. Sin embargo, como ha afirmado la OCDE, “*la ambiciosa política de REP de Colombia está contribuyendo a la promoción de la recogida de residuos peligrosos, pero en mucha menor medida a su reciclaje*” (OCDE, 2014, pág. 166). Por esta razón es necesario avanzar en la inclusión de mecanismos de reciclaje que sean compatibles con este principio, para integrar a diversos sectores sociales en los ciclos económicos, así como para garantizar la existencia de marcos de gestión de residuos que sean sostenibles ambiental y económicamente.

De acuerdo al Anexo 1 del Convenio de Basilea, que ha sido adoptado por Colombia mediante la Ley 253 de 1996, el aceite lubricante usado posee una clasificación de Residuo Peligroso, en tanto que varios de sus principales componentes son altamente tóxicos (Plomo, Cloro, Bario, Magnesio, Zinc, Fósforo, Cromo, Níquel, Aluminio, Cobre, Estaño y Azufre, entre otros). Por esta razón su uso puede ejercer una afectación sobre la vida

humana y sobre todo el medio ambiente. Las empresas productoras de esta suerte de artículos deben responsabilizarse por la disposición final de los mismos, teniendo en cuenta su alto nivel de peligrosidad. El establecimiento de la REP en los aceites lubricantes usados, que contienen varios de estos componentes, está orientado en dicha dirección.

En lo referente a los envases de vidrio, la OCDE ha afirmado que, “*según estimaciones realizadas en años recientes por el MADS, la SSPD (Correal Sarmiento, 2007) y Aluna Consultores Limitada (2011), los porcentajes de reciclaje oscilan entre un 10 y un 16% de los residuos recolectados, acercándose a 2.000.000 de toneladas por año. La mitad fueron residuos metálicos y el resto estuvo constituido por papel y cartón (35%), plástico (11%) y vidrio (4%)*” (OCDE, 2014, pág. 161). Destaca la ausencia del reciclaje en lo que refiere al vidrio, que es uno de los residuos menos valorizados, a pesar de su potencial.

Sin embargo, este espacio es comercialmente muy favorable, ya que las compras de vidrio reciclado y su precio aumentan cada año, en el caso del mayor comprador, la empresa Peldar, ha aumentado el precio por tonelada de vidrio desde \$106.250 en el año 2005, a un total de \$163.650 en el año 2010 (Aluna Consultores Limitada, 2011, pág. 15). Es necesario aumentar la tasa de reciclaje del vidrio para favorecer el crecimiento de esta clase de iniciativas empresariales, más cuando el vidrio puede reutilizarse para fabricar más vidrio. En el caso de Peldar, esta empresa utilizó en el año 2011 entre un 26 y 30% de vidrio reciclado en la fabricación de sus nuevos productos, para ello tomó un 22% de material reciclado procedente de vidrio interno y 4% de vidrio reciclado comprado de la calle y procesado en la planta de lavado de la compañía.

Adicionalmente, los envases metálicos poseen un potencial enorme en términos de su reciclaje, pues estos se reciclan conservando sus propiedades originales durante todo el ciclo, no son sometidos a procesos de pérdida de integridad estructural y son fácilmente separables de los demás residuos por medio de métodos como extracción magnética, uso de corrientes de Foucault o incluso, incineración. Al mismo tiempo, se ha afirmado que “*¿Por tipo de materiales recolectados los más importantes y mejor remunerados son los productos metálicos?*” (Asociación de Recicladores de Bogotá, 2011, pág. 6). Así las cosas, es importante avanzar en el establecimiento de una política pública que aumente la tasa de reciclaje de esta clase de productos.

En lo que respecta a los envases de papel y cartón, según la Encuesta Anual Manufacturera del año 2013, en lo corrido del mismo se consumieron un total de 3.895.381 de kilogramos de envases de papel o cartón impermeabilizados. De acuerdo con los datos ofrecidos por la

Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) en su Primer Congreso de Reciclaje, solo el 47% del consumo de papel y cartón se recicla. En este sentido, es necesario garantizar estrategias para que esta dinámica aumente, lo cual puede lograrse a partir de la concientización del impacto ambiental que generan las empresas productoras al crear esta clase de artículos, así como por medio de la responsabilización de estas en la cadena de posconsumo. La instauración de la REP en estos productos hará realidad ambos puntos.

La OCDE ha afirmado en su evaluación de desempeño ambiental de 2014 de Colombia, que desde el año 2005 la generación de residuos municipales ha aumentado prácticamente en paralelo con el consumo privado (OCDE, 2014, pág. 27), por esta razón es vital garantizar que la mayor cantidad de residuos posibles sea reciclada, al mismo tiempo que se realiza una labor de concientización en lo que respecta al consumo desahogado.

Ahora bien, existen grandes variaciones entre las zonas urbanas y rurales, donde son las grandes ciudades las mayores productoras de residuos. Por esta razón, el proyecto de ley contempla la inclusión de los recicladores de oficio formalizados ¿Quiénes están reconocidos ya por el Decreto 596 de 2016? en la realización de las labores de valorización que conlleven a la recuperación de la mayor cantidad posible de desechos en las grandes ciudades, que son las principales productoras de residuos, debido a diferencias poblacionales, y de acceso a la riqueza.

Finalmente, este proyecto de ley está orientado a garantizar que el reciclaje se vuelva norma en el país, ya que *“se recicla una escasa proporción de los residuos recolectados; la mayoría deben ser eliminados (los envases y embalajes de pesticidas, por ejemplo, se incineran), almacenados (pilas) o exportados para ser reciclados”* (OCDE, 2014, pág. 166). El establecimiento de la REP en Colombia puede colaborar en el establecimiento de una política económicamente sostenible, que garantice inclusión social y favorezca al medio ambiente, al tiempo que crea condiciones para que los productos duren más y tengan una mejor calidad.

IV. PROPOSICIÓN

Solicitamos a los honorables Plenaria de la Cámara debatir y aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 106 de 2017 Cámara, *por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para aceites lubricantes usados, envases de vidrio, envases de metal, envases de aluminio, envases de papel y envases de cartón*, conforme a las consideraciones anteriormente expuestas, y de acuerdo con el texto propuesto.

V. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para aceites lubricantes usados, envases de vidrio, envases de metal, envases de aluminio, envases de papel y envases de cartón.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto general establecer el concepto de Responsabilidad Extendida del Productor (REP), bajo los principios establecidos en la Ley 1672 de 2013, en lo que respecta a los siguientes productos: los aceites lubricantes usados, los envases de vidrio, metal/aluminio, papel y cartón. En lo sucesivo y para los efectos de esta ley, estos productos serán conocidos como productos valorizables. La finalidad primaria de esta acción es garantizar un manejo ambientalmente responsable de los desechos de los productos anteriormente mencionados, así como fomentar la reutilización y reciclaje de cuanto pueda ser usado de dichos residuos.

En este sentido se comprenderá la responsabilidad extendida del productor (REP) como un deber del productor, encarnado en un régimen de gestión de residuos, en el que los productores son responsables de la organización, financiamiento y mantenimiento de la gestión de los residuos de los productos que ellos producen y/o comercializan en el país.

Los productores de estos productos deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Registrarse en el registro establecido en el artículo 21.
- b) Financiar y establecer la organización de la recolección de los residuos de los productos valorizables en todo el territorio nacional y su tratamiento correspondiente, a través de un sistema de gestión.
- c) Cumplir con las metas y otras obligaciones asociadas, en los plazos, proporción y condiciones establecidos por el Ministerio de Medio Ambiente.
- d) Asegurar que el tratamiento de los residuos recolectados sea hecho por gestores autorizados.

Artículo 2°. *Principios.* Los principios en los que se basa la presente ley son los siguientes:

- a) El que contamina paga: El productor que genera un residuo cuando su producto finaliza su vida útil es responsable de hacerse cargo del mismo y de garantizar el pago de los costos asociados a su manejo.

- b) Participación activa: La opinión y el involucramiento de la comunidad son necesarios para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización. El Gobierno nacional deberá facilitar los mecanismos de participación necesarios para que los productores, comercializadores y usuarios de los productos anteriormente señalados, participen en el diseño, elaboración y ejecución de programas y proyectos que busquen una gestión integral de los residuos de estos productos.
- c) Creación de estímulos: El Gobierno nacional será el encargado de otorgar beneficios y estímulos a quienes se involucren en el proceso de gestión integral de residuos.
- d) Descentralización: Las entidades territoriales y demás entidades que tengan la facultad de imponer obligaciones de tipo ambiental en lo referente a la normatividad vigente, se enmarcarán en esta y en las disposiciones de carácter general que se adopten por el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y demás autoridades ambientales en el marco de sus competencias.

De igual forma, estas entidades contribuirán a la consecución de los objetivos de los programas que señale el nivel nacional y que faciliten la gestión integral de los residuos.

- e) Innovación: El Gobierno nacional fomentará la formación, la investigación y el desarrollo en ciencia y tecnología, en relación con la gestión integral de los residuos. Para realizar tal tarea, se contará con el apoyo de las instituciones educativas públicas y privadas en asocio con la empresa pública y privada.
- f) Gradualidad: Las obligaciones para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización serán establecidas o exigidas de manera progresiva, atendiendo a la cantidad y peligrosidad de los residuos, las tecnologías disponibles, el impacto económico y social. Así se garantiza una implementación continua de los programas y estrategias que se adopten.
- g) Ciclo de vida del producto: Cada producto tiene un periodo de vida útil. Es necesario detener la influencia de la obsolescencia programada, por medio de la toma de decisiones, considerando las relaciones y efectos que cada una de las etapas tiene sobre el conjunto de todas ellas. El productor debe prolongar el periodo de vida útil de los

artículos, y para eso debe estudiar y vigilar las etapas de investigación, adquisición de materias primas, proceso de diseño, producción, distribución, uso y gestión posconsumo.

- h) Producción y consumo sostenible: Se privilegiarán las decisiones que estén dirigidas a la reducción de la cantidad de materiales peligrosos utilizados y residuos peligrosos generados respectivamente por unidad de producción de bienes y servicios. Esto redundará en menos presión sobre el medio ambiente, así como en un alza de la productividad y competitividad empresariales y la formación de conciencia en los consumidores respecto del efecto que los productos y sus desechos tienen sobre la salud y la sostenibilidad ambiental.
- i) Prevención: Se buscará la creación de un conjunto de acciones o medidas que se reflejan en cambios en los hábitos en el uso de insumos y materias primas utilizadas en procesos productivos, a través del cambio de diseño o las modificaciones a dichos procesos, así como en el consumo, destinadas a evitar la generación de residuos, la reducción en su cantidad y peligrosidad. De igual forma, se propenderá por la optimización del consumo de materias primas, para reducir los efectos ambientales derivados.
- j) Jerarquía en el manejo de residuos: Orden de preferencia, que establece como primera alternativa la prevención en la generación de residuos, luego su reutilización, el reciclaje de los mismos o de uno o más de sus componentes, la valorización energética de los residuos, total o parcial, o finalmente su eliminación.
- k) Responsabilidad total: El generador de residuos es responsable del manejo de los residuos, desde su generación hasta su reciclaje, valorización y/o eliminación.
- l) Divulgación: Las entidades territoriales correspondientes y el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y demás autoridades ambientales deberán garantizar el acceso a la información derivada de la aplicación de los modelos de gestión de residuos. La gestión de residuos se efectuará con transparencia, de manera que la comunidad pueda acceder a la información relevante sobre la materia.

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

- a) Almacenamiento: Acumulación de residuos en un lugar específico por un tiempo

- determinado, previo a su valorización y/o eliminación.
- b) Comercializador: Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que vende un producto prioritario al consumidor.
 - c) Consumidor: Toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un producto valorizable. Se entenderá incluido en el concepto de consumidor el de usuario.
 - d) Distribuidor: Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que comercializa un producto de los mencionados en el objeto de la presente ley, antes de su venta al consumidor.
 - e) Disposición final: Todo procedimiento cuyo objetivo es disponer en forma definitiva o destruir un residuo en instalaciones autorizadas por medio del aislamiento de los residuos sólidos en especial los no aprovechables, en forma definitiva, en lugares especialmente seleccionados y diseñados para evitar la contaminación, y los daños o riesgos a la salud humana y al ambiente. Así, quedará prohibida la disposición de residuos de los productos ya mencionados en rellenos sanitarios.
 - f) Generador: Toda persona natural o jurídica, cuya actividad implique la producción o comercialización de los productos ya mencionados; sin el perjuicio de que recaigan en la misma persona las calidades de productor o comercializador de un producto que se desecha, o sobre quien demuestre que se tiene la intención u obligación de desecharlo de acuerdo a la normativa vigente.
 - g) Gestor: Persona jurídica que realiza en forma total o parcial los servicios de recolección, transporte, almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento y/o disposición final de los residuos, dentro del marco de la gestión integral y cumpliendo con los requerimientos de la normatividad vigente. El Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ha implementado un registro de aquellas personas jurídicas que prestan los servicios definidos, a partir de la definición de una Organización de Recicladores de Oficio Formalizados.
 - h) Gestión: Conjunto articulado e interrelacionado de operaciones de manejo en los planos político, normativo, operativo, financiero, de planeación, administrativo, social, educativo y evaluativo, que abarca desde la prevención de la generación hasta la disposición final de los residuos, en beneficio del medio ambiente, la optimización económica, y el mejoramiento de la calidad de vida, en defensa de las formas de vida locales.
 - i) Instalación de almacenamiento: Lugar debidamente autorizado en el que se reciben y acumulan de forma selectiva residuos, previo a su envío hacia una instalación de valorización o eliminación.
 - j) Manejo: Todas las acciones operativas a las que se somete un residuo, desde su generación hasta su valorización o eliminación, esto incluye, los procedimientos de recolección, almacenamiento, transporte, pretratamiento y tratamiento.
 - k) Ministerio: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
 - l) Pretratamiento: Cualquier clase de operación física preparatoria o previa a la valorización o eliminación de los residuos, que esté destinada a reducir su volumen, facilitar su manipulación o potenciar su valorización. Este procedimiento incluye separación, desembalaje, corte, trituración, compactación, mezclado, lavado, empaque, entre otros.
 - m) Producto valorizable: Sustancia u objeto que una vez transformado en residuo, por su volumen, peligrosidad o presencia de recursos aprovechables, queda sujeto a las obligaciones de la responsabilidad extendida del productor, en conformidad con la presente ley.
 - n) Productor de un producto valorizable o productor: Toda persona natural o jurídica que, independientemente de su forma de comercializar, enajena un producto valorizable por primera vez en el mercado nacional; o enajena bajo marca propia un producto valorizable adquirido de un tercero que no es el primer distribuidor, mediante una dinámica de remanufacturación; o importa un producto valorizable para su propio uso profesional, o ensambla equipos sobre la base de componentes provenientes de múltiples productores. En el caso de los envases, el productor es aquél que introduce en el mercado el bien de consumo envasado y/o embalado.
 - o) Reciclador: Es la persona natural o jurídica que se dedica a realizar una o varias de las actividades que comprende la recuperación o el reciclaje de residuos.
 - p) Recolección: Operación consistente en recoger los residuos de productos valorizables, incluido su almacenamiento inicial, con el objeto de transportarlos a una instalación de almacenamiento, una instalación de valorización o de eliminación, según el caso.

- q) Residuo: Objeto o sustancia que es desechada por su poseedor, o que pretende ser desechada por él de acuerdo a la normatividad vigente.
- r) Reutilización: Acción mediante la cual se prolonga y adecua la vida útil de los productos o componentes de productos desechados, sin transformación previa, con la misma finalidad para la que fueron producidos.
- s) Sistema de gestión: Mecanismo instrumental para que los productores, individual o colectivamente, den cumplimiento a las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor, a través de la implementación de un plan de gestión.
- t) Valorización: Proceso mediante el cual se recupera un residuo, uno o varios de los materiales que lo componen y/o el poder calorífico de los mismos. La valorización incluye la preparación para la reutilización, el reciclaje y la valorización energética.
- u) Valorización energética: Uso de un residuo como combustible en algún proceso productivo.

DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS

Artículo 4°. *De la prevención y valorización.*

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta el principio de gradualismo, podrá establecer los protocolos de aplicación de los siguientes instrumentos para prevenir la generación de residuos y/o promover su valorización:

- a) Certificación, rotulación y etiquetado de los productos valorizables.
- b) Sistemas de depósito y reembolso.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá la normatividad que ordenará los instrumentos anteriores, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a) Un estudio completo del impacto económico y social de estos instrumentos en los productos.
- b) Una consulta a organismos públicos competentes y privados.
- c) Una etapa de consulta pública.

DE LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR

Artículo 5°. *Productos valorizables.* Estarán sometidos al régimen de la responsabilidad extendida del productor los siguientes productos:

- a) Aceites lubricantes usados.
- b) Envases de vidrio.
- c) Envases de metal y aluminio.
- d) Envases de papel y cartón.

Artículo 6°. *Metas de recolección y valorización.*

Las metas de recolección y valorización de los residuos de productos valorizables a las que se refiere el artículo 1° serán establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La definición de tales metas se realizará teniendo en cuenta criterios de relación entre cantidad y cobertura, considerando entre otras, las diferenciaciones necesarias entre productos, los plazos y condiciones para la realización de las metas, y la aplicación de los principios de gradualismo y de jerarquía en el manejo de residuos.

Artículo 7°. *Obligaciones asociadas.* Para garantizar el cumplimiento de las metas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá exigir el acatamiento y el desarrollo de las obligaciones:

- a) De etiquetado de los productos valorizables.
- b) De información a distribuidores o comercializadores, gestores y consumidores, lo que incluye la desagregación del costo de gestión de los residuos en la factura. Este costo deberá mantenerse en toda la cadena de comercialización.
- c) De diseñar y llevar a cabo estrategias de comunicación.
- d) De diseñar y realizar medidas de prevención en la generación de residuos.

Artículo 8°. *Aumentos adicionales.* El establecimiento de la responsabilidad extendida del productor en los productos valorizables no implicará aumento en los precios de los mismos bajo ninguna circunstancia.

Artículo 9°. *De la revisión de las metas y otras obligaciones asociadas.* Las metas de recolección y valorización de residuos de los productos valorizables, así como las obligaciones asociadas, serán revisadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible máximo cada 5 años, de conformidad al procedimiento que este defina.

Artículo 10. *Sistemas de gestión.* Las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor se cumplirán a través de un sistema individual o de un sistema colectivo de gestión para cada producto valorizable.

Los productores acogidos a un sistema colectivo de gestión no podrán invocar dicha circunstancia para eximirse o disminuir su responsabilidad. En caso de incumplimiento de sus obligaciones, cada productor responderá en proporción a las metas que le apliquen.

Artículo 11. *Sistemas colectivos de gestión.* Los productores que deseen cumplir con sus obligaciones de manera colectiva, deberán hacerlo mediante la creación de una persona jurídica sin ánimo de lucro. Dicha persona jurídica tendrá como fin exclusivo la gestión de los residuos de los productos valorizables.

Esta persona jurídica deberá estar integrada exclusivamente por productores, salvo que se permita la integración de distribuidores por ser importadores de productos valorizables.

La persona jurídica que se constituya deberá establecer unos estatutos que deberán garantizar la incorporación de todo productor del respectivo producto valorizable, con base en criterios objetivos, y la participación equitativa de productores, que aseguren acceso a la información. Los estatutos podrán igualmente establecer una remuneración para el o los directores de la persona jurídica que se constituya.

Los productores deberán financiar los costos en que incurra la persona jurídica en el desarrollo de su función, teniendo en cuenta la cantidad de productos valorizables comercializados en el país y su composición o diseño, de conformidad con las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable.

En caso de que la persona jurídica se extinga, los bienes de la misma pasarán a otro sistema colectivo de gestión, o bien a los productores asociados, según se establezca en los estatutos.

Artículo 12. *Obligaciones de los sistemas de gestión.* Todo sistema de gestión deberá:

- a) Establecer seguro, póliza u otra garantía para asegurar el cumplimiento de la obligación definida en el artículo 1º letra c), según lo establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable.
- b) Celebrar los convenios necesarios con gestores registrados, en los términos establecidos en el artículo 13.
- c) Informar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre el cumplimiento de las metas y las obligaciones asociadas, en los términos definidos por este. Dicho informe deberá ser certificado por un auditor externo y deberá contener, por lo menos, la cantidad de productos valorizables comercializados en el país durante el período inmediatamente anterior; una descripción de las actividades realizadas para gestionar los residuos producidos; el costo de la gestión de residuos, en el caso de un sistema individual, y la tarifa correspondiente al costo de la gestión de residuos y su fórmula de cálculo, en el caso de un sistema colectivo; el cumplimiento de las metas de recolección y valorización, así como de las obligaciones asociadas, en lo que corresponda.
- d) Garantizar el acceso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible toda la información adicional que pueda ser requerida por este, en lo correspondiente al cumplimiento de las obligaciones establecidas en

el marco de la responsabilidad extendida del productor.

Artículo 13. *Convenios con gestores.* Los sistemas de gestión solo podrán contratar con gestores registrados, como son las Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados.

Artículo 14. *Autorización de los sistemas de gestión.* Los sistemas de gestión deberán ser autorizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que permitirá su accionar si se manifiesta la idoneidad del sistema de gestión a partir de la presentación de un plan de gestión que contendrá lo siguiente:

- a) La identificación del o los productores que hacen parte del sistema de gestión, así como la información de contacto de su o sus representantes.
- b) Definición de la personería jurídica, copia de sus estatutos e identificación de los asociados, en lo que respecta a un sistema colectivo de gestión.
- c) La presentación de las reglas y procedimientos bajo las que opera el sistema, así como una presentación de su funcionamiento.
- d) La estimación anual de los productos valorizables a ser comercializados en el país, con el estudio del promedio de su vida útil y la estimación de los residuos que se generarán en igual período.
- e) Las estrategias que usará el sistema de gestión para lograr el cumplimiento de las metas y demás obligaciones asociadas en todo el territorio nacional.
- f) El mecanismo de financiamiento de las operaciones de gestión.
- g) Los procedimientos de licitación bajo los cuales se seleccionó al gestor.
- h) Los mecanismos de seguimiento y control bajo los que se encuentran los servicios contratados para el manejo residual.
- i) Los pasos que seguirá el sistema de gestión para la recolección y entrega de información al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- j) Las estrategias de verificación de cumplimiento del plan, a través de auditorías externas que serán realizadas periódicamente por terceros idóneos. No se podrán ejercer labores de auditoría y la gestión de residuos por parte de la misma entidad.

Dicho plan buscará cumplir con las obligaciones establecidas en la presente ley y tendrá una vigencia de 5 años. Los sistemas que sean autorizados serán inscritos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a un registro de sistemas autorizados.

Artículo 15. *Renovación de la autorización.* La solicitud de renovación de la autorización del sistema de gestión deberá presentarse ante al

Ministerio con al menos seis meses de antelación al vencimiento del respectivo plan de gestión.

Artículo 16. *Actualización del plan de gestión.* Toda modificación que el sistema de gestión realice al plan de gestión deberá ser inmediatamente informada al Ministerio.

Las modificaciones significativas que pretendan cambiar los contenidos referidos en las letras b), c), e), f) y g) del artículo 14 requerirán además de la autorización del Ministerio.

MECANISMOS DE APOYO A LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR

Artículo 17. *Educación ambiental.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará y realizará, en coordinación con el Ministerio de Educación, programas de educación ambiental orientados a transmitir conocimientos y crear conciencia en la comunidad sobre la importancia de adelantar una gestión ambientalmente racional de los residuos.

Artículo 18. *Organizaciones de recicladores de oficio formalizados.* Las organizaciones de recicladores de oficio formalizados que se encuentren registrados en conformidad con la normatividad vigente podrán participar de la gestión de residuos para el cumplimiento de las metas.

Artículo 19. *Obligaciones de los distribuidores y comercializadores.* Todo distribuidor o comercializador de productos valorizables, deberá aceptar sin costo la entrega de los residuos de productos valorizables que comercialice de parte de los consumidores. El deber de aceptar la entrega no podrá supeditarse a la venta de un nuevo producto. No se requerirá de autorizaciones sanitarias adicionales a las del mismo establecimiento. Los distribuidores o comercializadores estarán obligados a entregar de forma gratuita a los gestores contratados por el respectivo sistema de gestión, todos aquellos residuos recibidos de los consumidores.

Artículo 20. *De las obligaciones de los consumidores.* Todo consumidor estará obligado a entregar el residuo de un producto valorizable en un punto de recolección establecido por el respectivo sistema de gestión.

SISTEMA DE INFORMACIÓN

Artículo 21. *Registro.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá un registro que contendrá información sobre:

- a) Los productores de productos valorizables;
- b) Los sistemas de gestión autorizados;
- c) Los distribuidores o comercializadores de productos valorizables, cuando corresponda;
- d) Los gestores autorizados, u Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados;

- e) El cumplimiento de metas de recolección y valorización;
- f) Toda otra información que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo que respecta a este asunto.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá las claridades sobre el contenido y funcionamiento de este registro.

INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 22. *Seguimiento.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones cuyas infracciones se establecen el artículo siguiente.

Cuando el Ministerio cuente con antecedentes que permitan presumir una infracción, este iniciará un procedimiento sancionatorio. Con el fin de verificar los hechos investigados, el Ministerio podrá requerir información a gestores de residuos, a sistemas de gestión, a distribuidores o comercializadores, y demás entidades de las que se requiera información.

Artículo 23. *Infracciones.* Constituirán infracciones graves:

- a) El no registrarse en el registro establecido en el artículo 21;
- b) El no contar con un sistema de gestión autorizado;
- c) El celebrar convenios con gestores en contravención a lo dispuesto en el artículo 13;
- d) El no cumplir con las metas de recolección y valorización;
- e) El ofrecer información falsa en la información proporcionada al Ministerio;
- f) El no informar al Ministerio sobre el cumplimiento de las metas y obligaciones asociadas, en los términos precisados por este;
- g) El entregar residuos de productos valorizables a gestores no autorizados, ya sea para su transporte o tratamiento;
- h) El no cumplir con las obligaciones asociadas establecidas;
- i) El no cumplir con el requerimiento de información efectuado por el Ministerio;
- j) El no renovar la autorización del sistema de gestión;
- k) El efectuar cambios al plan de gestión sin previa autorización, en conformidad con lo establecido en el artículo 16;
- l) El no constituir fianza, seguro u otra garantía, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 letra (a);
- m) Negarse a aceptar residuos y entregarlos al sistema de gestión de manera gratuita, según lo establecido en el artículo 19;

Constituirán infracciones leves:

- a) El no proporcionar al Ministerio la información adicional requerida.
- b) El no informar las modificaciones al plan de gestión.

Artículo 24. Sanciones. Las infracciones graves darán lugar a las siguientes sanciones:

- a) Multa de cien (100) salarios mínimos legales vigentes anuales, sin perjuicio de lo dispuesto en los siguientes incisos;
- b) Prohibición de vender el producto valorizable mientras se mantenga la infracción;
- c) Revocación de la autorización al sistema de gestión;
- d) Publicación de los productores infractores en los sitios electrónicos de la Superintendencia de Industria y Comercio, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Las infracciones leves darán lugar a las siguientes sanciones:

- a) Multa de cincuenta (50) salarios mínimos legales vigentes anuales, sin perjuicio de lo dispuesto en los siguientes incisos;
- b) Amonestación;
- c) Publicación de los productores infractores en los sitios electrónicos de la Superintendencia de Industria y Comercio, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 25. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo 1°. *Certificación de recicladores de base.* Durante los primeros dos años de vigencia de la presente ley, los recicladores de base podrán registrarse sin contar con la certificación referida en el artículo 29. Transcurrido dicho plazo, y no habiendo acreditado tal requisito ante el Ministerio, caducará su inscripción.

Artículo 2°. *Información obligatoria.* Hasta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrolle la normatividad que establecerá las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable, los productores deberán informar anualmente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

- a) Cantidad de productos valorizables comercializados en el país durante el año inmediatamente anterior;
- b) Actividades de recolección, valorización y eliminación realizadas en igual período, y su costo;
- c) Cantidad de residuos recolectados, valorizados y eliminados a lo largo del año;
- d) Indicación de si la gestión para las actividades de recolección y valorización es individual o colectiva.

Dicha información deberá ser entregada por primera vez en un plazo máximo de tres meses dese la entrega en vigencia de la presente ley.


FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA
Representante a la Cámara


ALEXANDER GARCIA RODRIGUEZ
Representante a la Cámara

DAVID DE JESUS BETTIN GOMEZ
Secretario Comisión Quinta Constitucional

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY 106 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para aceites lubricantes usados, envases de vidrio, envases de metal, envases de aluminio, envases de papel y envases de cartón.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto general establecer el concepto de Responsabilidad Extendida del Productor (REP), bajo los principios establecidos en la Ley 1672 de 2013, en lo que respecta a los siguientes productos: los aceites lubricantes usados, los envases de vidrio, metal/aluminio, papel y cartón. En lo sucesivo y para los efectos de esta ley, estos productos serán conocidos como productos valorizables. La finalidad primaria de esta acción es garantizar un manejo ambientalmente responsable de los desechos de los productos anteriormente mencionados, así como fomentar la reutilización y reciclaje de cuanto pueda ser usado de dichos residuos.

En este sentido se comprenderá la responsabilidad extendida del productor (REP) como un deber del productor, encarnado en un régimen de gestión de residuos, en el que los productores son responsables de la organización, financiamiento y mantenimiento de la gestión de los residuos de los productos que ellos producen y/o comercializan en el país.

Los productores de estos productos deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Registrarse en el registro establecido en el artículo 21;
- b) Financiar y establecer la organización de la recolección de los residuos de los productos valorizables en todo el territorio nacional y su tratamiento correspondiente, a través de un sistema de gestión;
- c) Cumplir con las metas y otras obligaciones asociadas, en los plazos, proporción y condiciones establecidos por el Ministerio de Medio Ambiente;

- d) Asegurar que el tratamiento de los residuos recolectados sea hecho por gestores autorizados.

Artículo 2°. *Principios.* Los principios en los que se basa la presente ley son los siguientes:

- a) El que contamina paga: El productor que genera un residuo cuando su producto finaliza su vida útil es responsable de hacerse cargo del mismo y de garantizar el pago de los costos asociados a su manejo;
- b) Participación activa: La opinión y el involucramiento de la comunidad son necesarios para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización. El Gobierno nacional deberá facilitar los mecanismos de participación necesarios para que los productores, comercializadores y usuarios de los productos anteriormente señalados, participen en el diseño, elaboración y ejecución de programas y proyectos que busquen una gestión integral de los residuos de estos productos;
- c) Creación de estímulos: El Gobierno nacional será el encargado de otorgar beneficios y estímulos a quienes se involucren en el proceso de gestión integral de residuos;
- d) Descentralización: Las entidades territoriales y demás entidades que tengan la facultad de imponer obligaciones de tipo ambiental en lo referente a la normatividad vigente, se enmarcarán en esta y en las disposiciones de carácter general que se adopten por el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y demás autoridades ambientales en el marco de sus competencias.

De igual forma, estas entidades contribuirán a la consecución de los objetivos de los programas que señale el nivel nacional y que faciliten la gestión integral de los residuos;

- e) Innovación: El Gobierno nacional fomentará la formación, la investigación y el desarrollo en ciencia y tecnología, en relación con la gestión integral de los residuos. Para realizar tal tarea, se contará con el apoyo de las instituciones educativas públicas y privadas en asocio con la empresa pública y privada;
- f) Gradualidad: Las obligaciones para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización serán establecidas o exigidas de manera progresiva, atendiendo a la cantidad y peligrosidad de los residuos, las tecnologías disponibles, el impacto económico y social.

Así se garantiza una implementación continua de los programas y estrategias que se adopten;

- g) Ciclo de vida del producto: Cada producto tiene un periodo de vida útil. Es necesario detener la influencia de la obsolescencia programada, por medio de la toma de decisiones, considerando las relaciones y efectos que cada una de las etapas tiene sobre el conjunto de todas ellas. El productor debe prolongar el periodo de vida útil de los artículos, y para eso debe estudiar y vigilar las etapas de investigación, adquisición de materias primas, proceso de diseño, producción, distribución, uso y gestión posconsumo;
- h) Producción y consumo sostenible: Se privilegiarán las decisiones que estén dirigidas a la reducción de la cantidad de materiales peligrosos utilizados y residuos peligrosos generados respectivamente por unidad de producción de bienes y servicios. Esto redundará en menos presión sobre el medio ambiente, así como en un alza de la productividad y competitividad empresariales y la formación de conciencia en los consumidores respecto del efecto que los productos y sus desechos tienen sobre la salud y la sostenibilidad ambiental;
- i) Prevención: Se buscará la creación de un conjunto de acciones o medidas que se reflejan en cambios en los hábitos en el uso de insumos y materias primas utilizadas en procesos productivos, a través del cambio de diseño o las modificaciones a dichos procesos, así como en el consumo, destinadas a evitar la generación de residuos, la reducción en su cantidad y peligrosidad. De igual forma, se propenderá por la optimización del consumo de materias primas, para reducir los efectos ambientales derivados;
- j) Jerarquía en el manejo de residuos: Orden de preferencia, que establece como primera alternativa la prevención en la generación de residuos, luego su reutilización, el reciclaje de los mismos o de uno o más de sus componentes, la valorización energética de los residuos, total o parcial, o finalmente su eliminación;
- k) Responsabilidad total: El generador de residuos es responsable del manejo de los residuos, desde su generación hasta su reciclaje, valorización y/o eliminación;
- l) Divulgación: Las entidades territoriales correspondientes y el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y demás autoridades ambientales

deberán garantizar el acceso a la información derivada de la aplicación de los modelos de gestión de residuos. La gestión de residuos se efectuará con transparencia, de manera que la comunidad pueda acceder a la información relevante sobre la materia.

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

- a) Almacenamiento: Acumulación de residuos en un lugar específico por un tiempo determinado, previo a su valorización y/o eliminación;
- b) Comercializador: Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que vende un producto prioritario al consumidor;
- c) Consumidor: Toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un producto valorizable. Se entenderá incluido en el concepto de consumidor el de usuario;
- d) Distribuidor: Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que comercializa un producto de los mencionados en el objeto de la presente ley, antes de su venta al consumidor;
- e) Disposición final: Todo procedimiento cuyo objetivo es disponer en forma definitiva o destruir un residuo en instalaciones autorizadas por medio del aislamiento de los residuos sólidos en especial los no aprovechables, en forma definitiva, en lugares especialmente seleccionados y diseñados para evitar la contaminación, y los daños o riesgos a la salud humana y al ambiente. Así, quedará prohibida la disposición de residuos de los productos ya mencionados en rellenos sanitarios;
- f) Generador: Toda persona natural o jurídica, cuya actividad implique la producción o comercialización de los productos ya mencionados; sin el perjuicio de que recaigan en la misma persona las calidades de productor o comercializador de un producto que se desecha, o sobre quien demuestre que se tiene la intención u obligación de desecharlo de acuerdo a la normativa vigente;
- g) Gestor: Persona jurídica que realiza en forma total o parcial los servicios de recolección, transporte, almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento y/o disposición final de los residuos, dentro del marco de la gestión integral y cumpliendo con los requerimientos de la normatividad vigente. El Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ha implementado un registro de aquellas personas jurídicas que prestan los servicios definidos, a partir de la

definición de una Organización de Recicladores de Oficio Formalizados;

- h) Gestión: Conjunto articulado e interrelacionado de operaciones de manejo en los planos político, normativo, operativo, financiero, de planeación, administrativo, social, educativo y evaluativo, que abarca desde la prevención de la generación hasta la disposición final de los residuos, en beneficio del medio ambiente, la optimización económica, y el mejoramiento de la calidad de vida, en defensa de las formas de vida locales;
- i) Instalación de almacenamiento: Lugar debidamente autorizado en el que se reciben y acumulan de forma selectiva residuos, previo a su envío hacia una instalación de valorización o eliminación;
- j) Manejo: Todas las acciones operativas a las que se somete un residuo, desde su generación hasta su valorización o eliminación, esto incluye, los procedimientos de recolección, almacenamiento, transporte, pretratamiento y tratamiento;
- k) Ministerio: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible;
- l) Pretratamiento: Cualquier clase de operación física preparatoria o previa a la valorización o eliminación de los residuos, que esté destinada a reducir su volumen, facilitar su manipulación o potenciar su valorización. Este procedimiento incluye separación, desembalaje, corte, trituración, compactación, mezclado, lavado, empaque, entre otros;
- m) Producto valorizable: Sustancia u objeto que una vez transformado en residuo, por su volumen, peligrosidad o presencia de recursos aprovechables, queda sujeto a las obligaciones de la responsabilidad extendida del productor, en conformidad con la presente ley;
- n) Productor de un producto valorizable o productor: Toda persona natural o jurídica que, independientemente de su forma de comercializar, enajena un producto valorizable por primera vez en el mercado nacional; o enajena bajo marca propia un producto valorizable adquirido de un tercero que no es el primer distribuidor, mediante una dinámica de remanufacturación; o importa un producto valorizable para su propio uso profesional, o ensambla equipos sobre la base de componentes provenientes de múltiples productores. En el caso de los envases, el productor es aquél que introduce en el mercado el bien de consumo envasado y/o embalado;

- o) Reciclador: Es la persona natural o jurídica que se dedica a realizar una o varias de las actividades que comprende la recuperación o el reciclaje de residuos;
- p) Recolección: Operación consistente en recoger los residuos de productos valorizables, incluido su almacenamiento inicial, con el objeto de transportarlos a una instalación de almacenamiento, una instalación de valorización o de eliminación, según el caso;
- q) Residuo: Objeto o sustancia que es desechada por su poseedor, o que pretende ser desechada por él de acuerdo a la normatividad vigente;
- r) Reutilización: Acción mediante la cual se prolonga y adecua la vida útil de los productos o componentes de productos desechados, sin transformación previa, con la misma finalidad para la que fueron producidos;
- s) Sistema de gestión: Mecanismo instrumental para que los productores, individual o colectivamente, den cumplimiento a las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor, a través de la implementación de un plan de gestión;
- t) Valorización: Proceso mediante el cual se recupera un residuo, uno o varios de los materiales que lo componen y/o el poder calorífico de los mismos. La valorización incluye la preparación para la reutilización, el reciclaje y la valorización energética;
- u) Valorización energética: Uso de un residuo como combustible en algún proceso productivo.

DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS

Artículo 4°. De la prevención y valorización. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta el principio de gradualismo, podrá establecer los protocolos de aplicación de los siguientes instrumentos para prevenir la generación de residuos y/o promover su valorización:

- a) Certificación, rotulación y etiquetado de los productos valorizables;
- b) Sistemas de depósito y reembolso.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá la normatividad que ordenará los instrumentos anteriores, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a) Un estudio completo del impacto económico y social de estos instrumentos en los productos.
- b) Una consulta a organismos públicos competentes y privados.
- c) Una etapa de consulta pública.

DE LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR

Artículo 5°. Productos valorizables. Estarán sometidos al régimen de la responsabilidad extendida del productor los siguientes productos:

- a) Aceites lubricantes usados;
- b) Envases de vidrio;
- c) Envases de metal y aluminio;
- d) Envases de papel y cartón.

Artículo 6°. *Metas de recolección y valorización.* Las metas de recolección y valorización de los residuos de productos valorizables a las que se refiere el artículo 1° serán establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La definición de tales metas se realizará teniendo en cuenta criterios de relación entre cantidad y cobertura, considerando entre otras, las diferenciaciones necesarias entre productos, los plazos y condiciones para la realización de las metas, y la aplicación de los principios de gradualismo y de jerarquía en el manejo de residuos.

Artículo 7°. *Obligaciones asociadas.* Para garantizar el cumplimiento de las metas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá exigir el acatamiento y el desarrollo de las obligaciones:

- a) De etiquetado de los productos valorizables;
- b) De información a distribuidores o comercializadores, gestores y consumidores, lo que incluye la desagregación del costo de gestión de los residuos en la factura. Este costo deberá mantenerse en toda la cadena de comercialización;
- c) De diseñar y llevar a cabo estrategias de comunicación;
- d) De diseñar y realizar medidas de prevención en la generación de residuos.

Artículo 8°. *Aumentos adicionales.* El establecimiento de la responsabilidad extendida del productor en los productos valorizables no implicará aumento en los precios de los mismos bajo ninguna circunstancia.

Artículo 9°. *De la revisión de las metas y otras obligaciones asociadas.* Las metas de recolección y valorización de residuos de los productos valorizables, así como las obligaciones asociadas, serán revisadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible máximo cada 5 años, de conformidad al procedimiento que este defina.

Artículo 10. *Sistemas de gestión.* Las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor se cumplirán a través de un sistema individual o de un sistema colectivo de gestión para cada producto valorizable.

Los productores acogidos a un sistema colectivo de gestión no podrán invocar dicha circunstancia

para eximirse o disminuir su responsabilidad. En caso de incumplimiento de sus obligaciones, cada productor responderá en proporción a las metas que le apliquen.

Artículo 11. *Sistemas colectivos de gestión.*

Los productores que deseen cumplir con sus obligaciones de manera colectiva, deberán hacerlo mediante la creación de una persona jurídica sin ánimo de lucro. Dicha persona jurídica tendrá como fin exclusivo la gestión de los residuos de los productos valorizables.

Esta persona jurídica deberá estar integrada exclusivamente por productores, salvo que se permita la integración de distribuidores por ser importadores de productos valorizables.

La persona jurídica que se constituya deberá establecer unos estatutos que deberán garantizar la incorporación de todo productor del respectivo producto valorizable, con base en criterios objetivos, y la participación equitativa de productores, que aseguren acceso a la información. Los estatutos podrán igualmente establecer una remuneración para el o los directores de la persona jurídica que se constituya.

Los productores deberán financiar los costos en que incurra la persona jurídica en el desarrollo de su función, teniendo en cuenta la cantidad de productos valorizables comercializados en el país y su composición o diseño, de conformidad con las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable.

En caso de que la persona jurídica se extinga, los bienes de la misma pasarán a otro sistema colectivo de gestión, o bien a los productores asociados, según se establezca en los estatutos.

Artículo 12. *Obligaciones de los sistemas de gestión.* Todo sistema de gestión deberá:

- a) Establecer seguro, póliza u otra garantía para asegurar el cumplimiento de la obligación definida en el artículo 1º letra c), según lo establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable;
- b) Celebrar los convenios necesarios con gestores registrados, en los términos establecidos en el artículo 13;
- c) Informar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre el cumplimiento de las metas y las obligaciones asociadas, en los términos definidos por este. Dicho informe deberá ser certificado por un auditor externo y deberá contener, por lo menos, la cantidad de productos valorizables comercializados en el país durante el período inmediatamente anterior; una descripción de las actividades realizadas para gestionar los residuos producidos; el costo de la gestión de residuos, en el caso de un sistema indivi-

dual, y la tarifa correspondiente al costo de la gestión de residuos y su fórmula de cálculo, en el caso de un sistema colectivo; el cumplimiento de las metas de recolección y valorización, así como de las obligaciones asociadas, en lo que corresponda;

- d) Garantizar el acceso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible toda la información adicional que pueda ser requerida por este, en lo correspondiente al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor.

Artículo 13. *Convenios con gestores.* Los sistemas de gestión solo podrán contratar con gestores registrados, como son las Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados.

Artículo 14. *Autorización de los sistemas de gestión.* Los sistemas de gestión deberán ser autorizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que permitirá su accionar si se manifiesta la idoneidad del sistema de gestión a partir de la presentación de un plan de gestión que contendrá lo siguiente:

- a) La identificación del o los productores que hacen parte del sistema de gestión, así como la información de contacto de su o sus representantes;
- b) Definición de la personería jurídica, copia de sus estatutos e identificación de los asociados, en lo que respecta a un sistema colectivo de gestión;
- c) La presentación de las reglas y procedimientos bajo las que opera el sistema, así como una presentación de su funcionamiento;
- d) La estimación anual de los productos valorizables a ser comercializados en el país, con el estudio del promedio de su vida útil y la estimación de los residuos que se generarán en igual período;
- e) Las estrategias que usará el sistema de gestión para lograr el cumplimiento de las metas y demás obligaciones asociadas en todo el territorio nacional;
- f) El mecanismo de financiamiento de las operaciones de gestión;
- g) Los procedimientos de licitación bajo los cuales se seleccionó al gestor;
- h) Los mecanismos de seguimiento y control bajo los que se encuentran los servicios contratados para el manejo residual;
- i) Los pasos que seguirá el sistema de gestión para la recolección y entrega de información al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible;

- j) Las estrategias de verificación de cumplimiento del plan, a través de auditorías externas que serán realizadas periódicamente por terceros idóneos. No se podrán ejercer labores de auditoría y la gestión de residuos por parte de la misma entidad.

Dicho plan buscará cumplir con las obligaciones establecidas en la presente ley y tendrá una vigencia de 5 años. Los sistemas que sean autorizados serán inscritos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a un registro de sistemas autorizados.

Artículo 15. *Renovación de la autorización.* La solicitud de renovación de la autorización del sistema de gestión deberá presentarse ante al Ministerio con al menos seis meses de antelación al vencimiento del respectivo plan de gestión.

Artículo 16. *Actualización del plan de gestión.* Toda modificación que el sistema de gestión realice al plan de gestión deberá ser inmediatamente informada al Ministerio.

Las modificaciones significativas que pretendan cambiar los contenidos referidos en las letras b), c), e), f) y g) del artículo 14 requerirán además de la autorización del Ministerio.

MECANISMOS DE APOYO A LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR

Artículo 17. *Educación ambiental.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará y realizará, en coordinación con el Ministerio de Educación, programas de educación ambiental orientados a transmitir conocimientos y crear conciencia en la comunidad sobre la importancia de adelantar una gestión ambientalmente racional de los residuos.

Artículo 18. *Organizaciones de recicladores de oficio formalizados.* Las organizaciones de recicladores de oficio formalizados que se encuentren registrados en conformidad con la normatividad vigente podrán participar de la gestión de residuos para el cumplimiento de las metas.

Artículo 19. *Obligaciones de los distribuidores y comercializadores.* Todo distribuidor o comercializador de productos valorizables, deberá aceptar sin costo la entrega de los residuos de productos valorizables que comercialice de parte de los consumidores. El deber de aceptar la entrega no podrá supeditarse a la venta de un nuevo producto. No se requerirá de autorizaciones sanitarias adicionales a las del mismo establecimiento. Los distribuidores o comercializadores estarán obligados a entregar de forma gratuita a los gestores contratados por el respectivo sistema de gestión, todos aquellos residuos recibidos de los consumidores.

Artículo 20. *De las obligaciones de los consumidores.* Todo consumidor estará obligado a entregar el residuo de un producto valorizable

en un punto de recolección establecido por el respectivo sistema de gestión.

SISTEMA DE INFORMACIÓN

Artículo 21. *Registro.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá un registro que contendrá información sobre:

- a) Los productores de productos valorizables;
- b) Los sistemas de gestión autorizados;
- c) Los distribuidores o comercializadores de productos valorizables, cuando corresponda;
- d) Los gestores autorizados, u Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados;
- e) El cumplimiento de metas de recolección y valorización;
- f) Toda otra información que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo que respecta a este asunto.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá las claridades sobre el contenido y funcionamiento de este registro.

INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 22. *Seguimiento.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones cuyas infracciones se establecen el artículo siguiente.

Cuando el Ministerio cuente con antecedentes que permitan presumir una infracción, este iniciará un procedimiento sancionatorio. Con el fin de verificar los hechos investigados, el Ministerio podrá requerir información a gestores de residuos, a sistemas de gestión, a distribuidores o comercializadores, y demás entidades de las que se requiera información.

Artículo 23. *Infracciones.* Constituirán infracciones graves:

- a) El no registrarse en el registro establecido en el artículo 21;
- b) El no contar con un sistema de gestión autorizado;
- c) El celebrar convenios con gestores en contravención a lo dispuesto en el artículo 13;
- d) El no cumplir con las metas de recolección y valorización;
- e) El ofrecer información falsa en la información proporcionada al Ministerio;
- f) El no informar al Ministerio sobre el cumplimiento de las metas y obligaciones asociadas, en los términos precisados por este;
- g) El entregar residuos de productos valorizables a gestores no autorizados, ya sea para su transporte o tratamiento;
- h) El no cumplir con las obligaciones asociadas establecidas;
- i) El no cumplir con el requerimiento de información efectuado por el Ministerio;

- j) El no renovar la autorización del sistema de gestión;
- k) El efectuar cambios al plan de gestión sin previa autorización, en conformidad con lo establecido en el artículo 16;
- l) El no constituir fianza, seguro u otra garantía, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 letra (a);
- m) Negarse a aceptar residuos y entregarlos al sistema de gestión de manera gratuita, según lo establecido en el artículo 19.

Constituirán infracciones leves:

- a) El no proporcionar al Ministerio la información adicional requerida;
- b) El no informar las modificaciones al plan de gestión.

Artículo 24. Sanciones. Las infracciones graves darán lugar a las siguientes sanciones:

- a) Multa de cien (100) salarios mínimos legales vigentes anuales, sin perjuicio de lo dispuesto en los siguientes incisos;
- b) Prohibición de vender el producto valorizable mientras se mantenga la infracción;
- c) Revocación de la autorización al sistema de gestión;
- d) Publicación de los productores infractores en los sitios electrónicos de la Superintendencia de Industria y Comercio, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Las infracciones leves darán lugar a las siguientes sanciones:

- a) Multa de cincuenta (50) salarios mínimos legales vigentes anuales, sin perjuicio de lo dispuesto en los siguientes incisos;
- b) Amonestación;
- c) Publicación de los productores infractores en los sitios electrónicos de la Superintendencia de Industria y Comercio, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 25. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

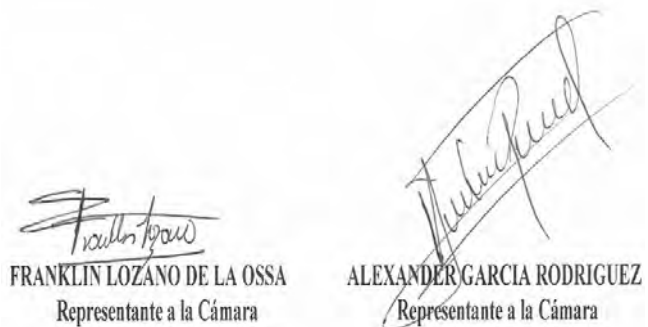
ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo 1°. *Certificación de recicladores de base.* Durante los primeros dos años de vigencia de la presente ley, los recicladores de base podrán registrarse sin contar con la certificación referida en el artículo 29. Transcurrido dicho plazo, y no habiendo acreditado tal requisito ante el Ministerio, caducará su inscripción.

Artículo 2°. *Información obligatoria.* Hasta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrolle la normatividad que establecerá las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable, los productores deberán informar anualmente lo siguiente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

- a) Cantidad de productos valorizables comercializados en el país durante el año inmediatamente anterior;
- b) Actividades de recolección, valorización y eliminación realizadas en igual período, y su costo;
- c) Cantidad de residuos recolectados, valorizados y eliminados a lo largo del año;
- d) Indicación de si la gestión para las actividades de recolección y valorización es individual o colectiva.

Dicha información deberá ser entregada por primera vez en un plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigencia de la presente ley.



FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA
Representante a la Cámara

ALEXANDER GARCIA RODRIGUEZ
Representante a la Cámara

TEXTO APROBADO EN LA SESIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EL DÍA 28 DE NOVIEMBRE DE 2017, PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para aceites lubricantes usados, envases de vidrio, envases de metal, envases de aluminio, envases de papel y envases de cartón.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto general establecer el concepto de Responsabilidad Extendida del Productor (REP), bajo los principios establecidos en la Ley 1672 de 2013, en lo que respecta a los siguientes productos: los aceites lubricantes usados, los envases de vidrio, metal/aluminio, papel y cartón. En lo sucesivo y para los efectos de esta ley, estos productos serán conocidos como productos valorizables. La finalidad primaria de esta acción es garantizar un manejo ambientalmente responsable de los desechos de los productos anteriormente mencionados, así como fomentar la reutilización y reciclaje de cuanto pueda ser usado de dichos residuos.

En este sentido se comprenderá la responsabilidad extendida del productor (REP) como un deber del productor, encarnado en un régimen de gestión de residuos, en el que los

productores son responsables de la organización, financiamiento y mantenimiento de la gestión de los residuos de los productos que ellos producen y/o comercializan en el país.

Los productores de estos productos deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Registrarse en el registro establecido en el artículo 21;
- b) Financiar y establecer la organización de la recolección de los residuos de los productos valorizables en todo el territorio nacional y su tratamiento correspondiente, a través de un sistema de gestión;
- c) Cumplir con las metas y otras obligaciones asociadas, en los plazos, proporción y condiciones establecidos por el Ministerio de Medio Ambiente;
- d) Asegurar que el tratamiento de los residuos recolectados sea hecho por gestores autorizados.

Artículo 2°. *Principios.* Los principios en los que se basa la presente ley son los siguientes:

- a) El que contamina paga: El productor que genera un residuo cuando su producto finaliza su vida útil es responsable de hacerse cargo del mismo y de garantizar el pago de los costos asociados a su manejo;
- b) Participación activa: La opinión y el involucramiento de la comunidad son necesarios para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización. El Gobierno nacional deberá facilitar los mecanismos de participación necesarios para que los productores, comercializadores y usuarios de los productos anteriormente señalados, participen en el diseño, elaboración y ejecución de programas y proyectos que busquen una gestión integral de los residuos de estos productos;
- c) Creación de estímulos: El Gobierno nacional será el encargado de otorgar beneficios y estímulos a quienes se involucren en el proceso de gestión integral de residuos;
- d) Descentralización: Las entidades territoriales y demás entidades que tengan la facultad de imponer obligaciones de tipo ambiental en lo referente a la normatividad vigente, se enmarcarán en esta y en las disposiciones de carácter general que se adopten por el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y demás autoridades ambientales en el marco de sus competencias;

De igual forma, estas entidades contribuirán a la consecución de los objetivos de los programas

que señale el nivel nacional y que faciliten la gestión integral de los residuos;

- e) Innovación: El Gobierno nacional fomentará la formación, la investigación y el desarrollo en ciencia y tecnología, en relación con la gestión integral de los residuos. Para realizar tal tarea, se contará con el apoyo de las instituciones educativas públicas y privadas en asocio con la empresa pública y privada;
- f) Gradualidad: Las obligaciones para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización serán establecidas o exigidas de manera progresiva, atendiendo a la cantidad y peligrosidad de los residuos, las tecnologías disponibles, el impacto económico y social. Así se garantiza una implementación continua de los programas y estrategias que se adopten;
- g) Ciclo de vida del producto: Cada producto tiene un periodo de vida útil. Es necesario detener la influencia de la obsolescencia programada, por medio de la toma de decisiones, considerando las relaciones y efectos que cada una de las etapas tiene sobre el conjunto de todas ellas. El productor debe prolongar el periodo de vida útil de los artículos, y para eso debe estudiar y vigilar las etapas de investigación, adquisición de materias primas, proceso de diseño, producción, distribución, uso y gestión posconsumo;
- h) Producción y consumo sostenible: Se privilegiarán las decisiones que estén dirigidas a la reducción de la cantidad de materiales peligrosos utilizados y residuos peligrosos generados respectivamente por unidad de producción de bienes y servicios. Esto redundará en menos presión sobre el medio ambiente, así como en un alza de la productividad y competitividad empresariales y la formación de conciencia en los consumidores respecto del efecto que los productos y sus desechos tienen sobre la salud y la sostenibilidad ambiental;
- i) Prevención: Se buscará la creación de un conjunto de acciones o medidas que se reflejan en cambios en los hábitos en el uso de insumos y materias primas utilizadas en procesos productivos, a través del cambio de diseño o las modificaciones a dichos procesos, así como en el consumo, destinadas a evitar la generación de residuos, la reducción en su cantidad y peligrosidad. De igual forma, se propenderá por la optimiza-

ción del consumo de materias primas, para reducir los efectos ambientales derivados;

- j) Jerarquía en el manejo de residuos: Orden de preferencia, que establece como primera alternativa la prevención en la generación de residuos, luego su reutilización, el reciclaje de los mismos o de uno o más de sus componentes, la valorización energética de los residuos, total o parcial, o finalmente su eliminación;
- k) Responsabilidad total: El generador de residuos es responsable del manejo de los residuos, desde su generación hasta su reciclaje, valorización y/o eliminación;
- l) Divulgación: Las entidades territoriales correspondientes y el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y demás autoridades ambientales deberán garantizar el acceso a la información derivada de la aplicación de los modelos de gestión de residuos. La gestión de residuos se efectuará con transparencia, de manera que la comunidad pueda acceder a la información relevante sobre la materia.

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

- a) Almacenamiento: Acumulación de residuos en un lugar específico por un tiempo determinado, previo a su valorización y/o eliminación;
- b) Comercializador: Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que vende un producto prioritario al consumidor;
- c) Consumidor: Toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un producto valorizable. Se entenderá incluido en el concepto de consumidor el de usuario;
- d) Distribuidor: Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que comercializa un producto de los mencionados en el objeto de la presente ley, antes de su venta al consumidor.
- e) Disposición final: Todo procedimiento cuyo objetivo es disponer en forma definitiva o destruir un residuo en instalaciones autorizadas por medio del aislamiento de los residuos sólidos en especial los no aprovechables, en forma definitiva, en lugares especialmente seleccionados y diseñados para evitar la contaminación, y los daños o riesgos a la salud humana y al ambiente. Así, quedará prohibida la disposición de residuos de los productos ya mencionados en rellenos sanitarios.
- f) Generador: Toda persona natural o jurídica, cuya actividad implique la producción o co-

mercialización de los productos ya mencionados; sin el perjuicio de que recaigan en la misma persona las calidades de productor o comercializador de un producto que se desecha, o sobre quien demuestre que se tiene la intención u obligación de desecharlo de acuerdo a la normativa vigente.

- g) Gestor: Persona jurídica que realiza en forma total o parcial los servicios de recolección, transporte, almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento y/o disposición final de los residuos, dentro del marco de la gestión integral y cumpliendo con los requerimientos de la normatividad vigente. El Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ha implementado un registro de aquellas personas jurídicas que prestan los servicios definidos, a partir de la definición de una Organización de Recicladores de Oficio Formalizados;
- h) Gestión: Conjunto articulado e interrelacionado de operaciones de manejo en los planos político, normativo, operativo, financiero, de planeación, administrativo, social, educativo y evaluativo, que abarca desde la prevención de la generación hasta la disposición final de los residuos, en beneficio del medio ambiente, la optimización económica, y el mejoramiento de la calidad de vida, en defensa de las formas de vida locales;
- i) Instalación de almacenamiento: Lugar debidamente autorizado en el que se reciben y acumulan de forma selectiva residuos, previo a su envío hacia una instalación de valorización o eliminación;
- j) Manejo: Todas las acciones operativas a las que se somete un residuo, desde su generación hasta su valorización o eliminación, esto incluye, los procedimientos de recolección, almacenamiento, transporte, pretratamiento y tratamiento;
- k) Ministerio: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible;
- l) Pretratamiento: Cualquier clase de operación física preparatoria o previa a la valorización o eliminación de los residuos, que esté destinada a reducir su volumen, facilitar su manipulación o potenciar su valorización. Este procedimiento incluye separación, desembalaje, corte, trituración, compactación, mezclado, lavado, empaque, entre otros;
- m) Producto valorizable: Sustancia u objeto que una vez transformado en residuo, por su volumen, peligrosidad o presencia de recursos aprovechables, queda sujeto a las

obligaciones de la responsabilidad extendida del productor, en conformidad con la presente ley;

- n) **Productor de un producto valorizable o productor:** Toda persona natural o jurídica que, independientemente de su forma de comercializar, enajena un producto valorizable por primera vez en el mercado nacional; o enajena bajo marca propia un producto valorizable adquirido de un tercero que no es el primer distribuidor, mediante una dinámica de remanufacturación; o importa un producto valorizable para su propio uso profesional, o ensambla equipos sobre la base de componentes provenientes de múltiples productores. En el caso de los envases, el productor es aquél que introduce en el mercado el bien de consumo envasado y/o embalado.
- o) **Reciclador:** Es la persona natural o jurídica que se dedica a realizar una o varias de las actividades que comprende la recuperación o el reciclaje de residuos;
- p) **Recolección:** Operación consistente en recoger los residuos de productos valorizables, incluido su almacenamiento inicial, con el objeto de transportarlos a una instalación de almacenamiento, una instalación de valorización o de eliminación, según el caso;
- q) **Residuo:** Objeto o sustancia que es desechada por su poseedor, o que pretende ser desechada por él de acuerdo a la normatividad vigente.
- r) **Reutilización:** Acción mediante la cual se prolonga y adecúa la vida útil de los productos o componentes de productos desechados, sin transformación previa, con la misma finalidad para la que fueron producidos.
- s) **Sistema de gestión:** Mecanismo instrumental para que los productores, individual o colectivamente, den cumplimiento a las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor, a través de la implementación de un plan de gestión.
- t) **Valorización:** Proceso mediante el cual se recupera un residuo, uno o varios de los materiales que lo componen y/o el poder calorífico de los mismos. La valorización incluye la preparación para la reutilización, el reciclaje y la valorización energética.
- u) **Valorización energética:** Uso de un residuo como combustible en algún proceso productivo.

DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS

Artículo 4°. *De la prevención y valorización.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta el principio de gradualismo, podrá establecer los protocolos de aplicación de los siguientes instrumentos para prevenir la generación de residuos y/o promover su valorización:

- a) Certificación, rotulación y etiquetado de los productos valorizables;
- b) Sistemas de depósito y reembolso.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá la normatividad que ordenará los instrumentos anteriores, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a) Un estudio completo del impacto económico y social de estos instrumentos en los productos;
- b) Una consulta a organismos públicos competentes y privados;
- c) Una etapa de consulta pública.

DE LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR

Artículo 5°. *Productos valorizables.* Estarán sometidos al régimen de la responsabilidad extendida del productor los siguientes productos:

- a) Aceites lubricantes usados;
- b) Envases de vidrio;
- c) Envases de metal y aluminio;
- d) Envases de papel y cartón.

Artículo 6°. *Metas de recolección y valorización.* Las metas de recolección y valorización de los residuos de productos valorizables a las que se refiere el artículo lo serán establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La definición de tales metas se realizará teniendo en cuenta criterios de relación entre cantidad y cobertura, considerando entre otras, las diferenciaciones necesarias entre productos, los plazos y condiciones para la realización de las metas, y la aplicación de los principios de gradualismo y de jerarquía en el manejo de residuos.

Artículo 7°. *Obligaciones asociadas.* Para garantizar el cumplimiento de las metas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá exigir el acatamiento y el desarrollo de las obligaciones:

- a) De etiquetado de los productos valorizables.
- b) De información a distribuidores o comercializadores, gestores y consumidores, lo que incluye la desagregación del costo de gestión de los residuos en la factura. Este costo deberá mantenerse en toda la cadena de comercialización.
- c) De diseñar y llevar a cabo estrategias de comunicación.

- d) De diseñar y realizar medidas de prevención en la generación de residuos.

Artículo 8°. *Aumentos adicionales.* El establecimiento de la responsabilidad extendida del productor en los productos valorizables no implicará aumento en los precios de los mismos bajo ninguna circunstancia.

Artículo 9°. *De la revisión de las metas y otras obligaciones asociadas.* Las metas de recolección y valorización de residuos de los productos valorizables, así como las obligaciones asociadas, serán revisadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible máximo cada 5 años, de conformidad al procedimiento que este defina.

Artículo 10. *Sistemas de gestión.* Las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor se cumplirán a través de un sistema individual o de un sistema colectivo de gestión para cada producto valorizable.

Los productores acogidos a un sistema colectivo de gestión no podrán invocar dicha circunstancia para eximirse o disminuir su responsabilidad. En caso de incumplimiento de sus obligaciones, cada productor responderá en proporción a las metas que le apliquen.

Artículo 11. *Sistemas colectivos de gestión.* Los productores que deseen cumplir con sus obligaciones de manera colectiva, deberán hacerlo mediante la creación de una persona jurídica sin ánimo de lucro. Dicha persona jurídica tendrá como fin exclusivo la gestión de los residuos de los productos valorizables.

Esta persona jurídica deberá estar integrada exclusivamente por productores, salvo que se permita la integración de distribuidores por ser importadores de productos valorizables.

La persona jurídica que se constituya deberá establecer unos estatutos que deberán garantizar la incorporación de todo productor del respectivo producto valorizable, con base en criterios objetivos, y la participación equitativa de productores, que aseguren acceso a la información. Los estatutos podrán igualmente establecer una remuneración para el o los directores de la persona jurídica que se constituya.

Los productores deberán financiar los costos en que incurra la persona jurídica en el desarrollo de su función, teniendo en cuenta la cantidad de productos valorizables comercializados en el país y su composición o diseño, de conformidad con las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable.

En caso de que la persona jurídica se extinga, los bienes de la misma pasarán a otro sistema colectivo de gestión, o bien a los productores asociados, según se establezca en los estatutos.

Artículo 12. *Obligaciones de los sistemas de gestión.* Todo sistema de gestión deberá:

- a) Establecer seguro, póliza u otra garantía para asegurar el cumplimiento de la obligación definida en el artículo 1° “letra c), según lo establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable;
- b) Celebrar los convenios necesarios con gestores registrados, en los términos establecidos en el artículo 13;
- c) Informar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre el cumplimiento de las metas y las obligaciones asociadas, en los términos definidos por este. Dicho informe deberá ser certificado por un auditor externo y deberá contener, por lo menos, la cantidad de productos valorizables comercializados en el país durante el período inmediatamente anterior; una descripción de las actividades realizadas para gestionar los residuos producidos; el costo de la gestión de residuos, en el caso de un sistema individual, y la tarifa correspondiente al costo de la gestión de residuos y su fórmula de cálculo, en el caso de un sistema colectivo; el cumplimiento de las metas de recolección y valorización, así como de las obligaciones asociadas, en lo que corresponda;
- d) Garantizar el acceso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible toda la información adicional que pueda ser requerida por este, en lo correspondiente al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor.

Artículo 13. *Convenios con gestores.* Los sistemas de gestión solo podrán contratar con gestores registrados, como son las Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados.

Artículo 14. *Autorización de los sistemas de gestión.* Los sistemas de gestión deberán ser autorizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que permitirá su accionar si se manifiesta la idoneidad del sistema de gestión a partir de la presentación de un plan de gestión que contendrá lo siguiente:

- a) La identificación del o los productores que hacen parte del sistema de gestión, así como la información de contacto de su o sus representantes;
- b) Definición de la personería jurídica, copia de sus estatutos e identificación de los asociados, en lo que respecta a un sistema colectivo de gestión;

- c) La presentación de las reglas y procedimientos bajo las que opera el sistema, así como una presentación de su funcionamiento;
- d) La estimación anual de los productos valorizables a ser comercializados en el país, con el estudio del promedio de su vida útil y la estimación de los residuos que se generarán en igual período;
- e) Las estrategias que usará el sistema de gestión para lograr el cumplimiento de las metas y demás obligaciones asociadas en todo el territorio nacional;
- f) El mecanismo de financiamiento de las operaciones de gestión;
- g) Los procedimientos de licitación bajo los cuales se seleccionó al gestor,
- h) Los mecanismos de seguimiento y control bajo los que se encuentran los servicios contratados para el manejo residual,
- i) Los pasos que seguirá el sistema de gestión para la recolección y entrega de información al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,
- j) Las estrategias de verificación de cumplimiento del plan, a través de auditorías externas que serán realizadas periódicamente por terceros idóneos. No se podrán ejercer labores de auditoría y la gestión de residuos por parte de la misma entidad.

Dicho plan buscará cumplir con las obligaciones establecidas en la presente ley y tendrá una vigencia de 5 años. Los sistemas que sean autorizados serán inscritos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a un registro de sistemas autorizados.

Artículo 15. *Renovación de la autorización.* La solicitud de renovación de la autorización del sistema de gestión deberá presentarse ante al Ministerio con al menos seis meses de antelación al vencimiento del respectivo plan de gestión.

Artículo 16. *Actualización del plan de gestión.* Toda modificación que el sistema de gestión realice al plan de gestión deberá ser inmediatamente informada al Ministerio.

Las modificaciones significativas que pretendan cambiar los contenidos referidos en las letras

- b), c), e), f) y g) del artículo 14 requerirán además de la autorización del Ministerio.

MECANISMOS DE APOYO A LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR

Artículo 17. *Educación ambiental.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará y realizará, en coordinación con el Ministerio de Educación, programas de educación ambiental orientados a transmitir conocimientos y crear conciencia en la comunidad sobre la importancia

de adelantar una gestión ambientalmente racional de los residuos. Incorporar al articulado ETIS.

Artículo 18. *Organizaciones de recicladores de oficio formalizados.* Las organizaciones de recicladores de oficio formalizados que se encuentren registrados en conformidad con la normatividad vigente podrán participar de la gestión de residuos para el cumplimiento de las metas.

Artículo 19. *Obligaciones de los distribuidores y comercializadores.* Todo distribuidor o comercializador de productos valorizables, deberá aceptar sin costo la entrega de los residuos de productos valorizables que comercialice de parte de los consumidores. El deber de aceptar la entrega no podrá supeditarse a la venta de un nuevo producto. No se requerirá de autorizaciones sanitarias adicionales a las del mismo establecimiento. Los distribuidores o comercializadores estarán obligados a entregar de forma gratuita a los gestores contratados por el respectivo sistema de gestión, todos aquellos residuos recibidos de los consumidores.

Artículo 20. *De las obligaciones de los consumidores.* Todo consumidor estará obligado a entregar el residuo de un producto valorizable en un punto de recolección establecido por el respectivo sistema de gestión.

SISTEMA DE INFORMACIÓN

Artículo 21. *Registro.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá un registro que contendrá información sobre:

- a) Los productores de productos valorizables.
- b) Los sistemas de gestión autorizados.
- c) Los distribuidores o comercializadores de productos valorizables, cuando corresponda.
- d) Los gestores autorizados, u Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados.
- e) El cumplimiento de metas de recolección y valorización.
- f) Toda otra información que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo que respecta a este asunto.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá las claridades sobre el contenido y funcionamiento de este registro.

INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 22. *Seguimiento.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones cuyas infracciones se establecen el artículo siguiente.

Cuando el Ministerio cuente con antecedentes que permitan presumir una infracción, este iniciará un procedimiento sancionatorio. Con el fin de verificar los hechos investigados, el Ministerio podrá requerir información a gestores de residuos, a sistemas de gestión, a distribuidores

o comercializadores, y demás entidades de las que se requiera información.

Artículo 23. Infracciones. Constituirán infracciones graves:

- a) El no registrarse en el registro establecido en el artículo 21.
- b) El no contar con un sistema de gestión autorizado.
- c) El celebrar convenios con gestores en contravención a lo dispuesto en el artículo 13.
- d) El no cumplir con las metas de recolección y valorización.
- e) El ofrecer información falsa en la información proporcionada al Ministerio.
- f) El no informar al Ministerio sobre el cumplimiento de las metas y obligaciones asociadas, en los términos precisados por este.
- g) El entregar residuos de productos valorizables a gestores no autorizados, ya sea para su transporte o tratamiento.
- h) El no cumplir con las obligaciones asociadas establecidas.
- i) El no cumplir con el requerimiento de información efectuado por el Ministerio.
- j) El no renovar la autorización del sistema de gestión.
- k) El efectuar cambios al plan de gestión sin previa autorización, en conformidad con lo establecido en el artículo 16.
- l) El no constituir fianza, seguro u otra garantía, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 letra (a).
- m) Negarse a aceptar residuos y entregarlos al sistema de gestión de manera gratuita, según lo establecido en el artículo 19.

Constituirán infracciones leves:

- a) El no proporcionar al Ministerio la información adicional requerida.
- b) El no informar las modificaciones al plan de gestión.

Artículo 24. Sanciones. Las infracciones graves darán lugar a las siguientes sanciones:

- a) Multa de cien (100) salarios mínimos legales vigentes anuales, sin perjuicio de lo dispuesto en los siguientes incisos.
- b) Prohibición de vender el producto valorizable mientras se mantenga la infracción.
- c) Revocación de la autorización al sistema de gestión.
- d) Publicación de los productores infractores en los sitios electrónicos de la Superintendencia de Industria y Comercio, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Las infracciones leves darán lugar a las siguientes sanciones:

- a) Multa de cincuenta (50) salarios mínimos legales vigentes anuales, sin perjuicio de lo dispuesto en los siguientes incisos.
- b) Amonestación.
- c) Publicación de los productores infractores en los sitios electrónicos de la Superintendencia de Industria y Comercio, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 25. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo 1°. *Certificación de recicladores de base.* Durante los primeros dos años de vigencia de la presente ley, los recicladores de base podrán registrarse sin contar con la certificación referida en el artículo 29. Transcurrido dicho plazo, y no habiendo acreditado tal requisito ante el Ministerio, caducará su inscripción.

Artículo 2°. *Información obligatoria.* Hasta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrolle la normatividad que establecerá las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable, los productores deberán informar anualmente lo siguiente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

- a) Cantidad de productos valorizables comercializados en el país durante el año inmediatamente anterior.
- b) Actividades de recolección, valorización y eliminación realizadas en igual período, y su costo.
- c) Cantidad de residuos recolectados, valorizados y eliminados a lo largo del año.
- d) Indicación de si la gestión para las actividades de recolección y valorización es individual o colectiva.

Dicha información deberá ser entregada por primera vez en un plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigencia de la presente ley.


H.R. Alexander García Rodríguez
Coordinador Ponente


H.R. Franklin Lozano de la Ossa
Ponente

La relación completa de la aprobación en primer debate del proyecto de ley consta en la Acta número 016 correspondiente a la sesión realizada el día 28 de noviembre de 2017.


DAVID BETTIN GÓMEZ
Secretario Comisión Quinta
Cámara de Representantes

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones y se dictan disposiciones en relación al número de semanas y la edad necesarias para acceder a la pensión de invalidez y de sobreviviente.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

ÓSCAR DE JESÚS HURTADO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios al Proyecto de ley número 203 de 2017 Cámara, *por medio del cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones y se dictan disposiciones en relación al número de semanas y la edad necesarias para acceder a la pensión de invalidez y de sobreviviente.*

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto modificar los artículos 1° de la Ley 860 de 2003¹ y 12 y 13 de la Ley 797 de 2003², de forma tal que se conceda a los jóvenes menores de 28 años condiciones de acceso diferenciales para acceder a la pensión de invalidez y de sobrevivientes, considerando para el efecto la definición que de personas jóvenes prevista en la Ley 1622 de 2013³ y el precedente judicial de la Corte Constitucional⁴.

Particularmente, el artículo 1° de la iniciativa propone la modificación del parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 860 de 2003 en el sentido de establecer que los menores de 28 años podrán acceder a la pensión de invalidez, siempre que hayan acreditado 26 semanas, en las siguientes condiciones: i) si es activo cotizante, las semanas

se deben acreditar en cualquier tiempo o ii) si está inactivo en el Sistema General de Pensiones, las semanas se debe acreditar en el año anterior a la fecha de estructuración del estado de invalidez.

Por su parte, el artículo 2° del proyecto pretende la modificación del artículo 12 de la Ley 797 de 2003 con la finalidad de permitirle al afiliado cotizante menor de 28 años dejar causado el derecho a la pensión de sobrevivientes con solo 26 semanas cotizadas en los 3 años anteriores al fallecimiento.

Asimismo, el artículo 3° de la iniciativa adiciona el literal a) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 para permitir al cónyuge o compañero (a) permanente del causante menor de 28 años, acreditar únicamente 2 años de convivencia, para acreditar su calidad de beneficiario de la pensión de sobrevivientes.

Al respecto, sea lo primero considerar que en la actualidad, de acuerdo con lo preceptuado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-020 de 2015, la población joven cuenta con un tratamiento especial en materia de protección en seguridad social que va hasta los 26 años, consistente en acreditar 26 semanas cotizadas en el año anterior al siniestro para acceder a la pensión de invalidez, siendo el requisito general para el resto de los afiliados la acreditación de 50 semanas en los últimos 3 años anteriores a la fecha de estructuración; por lo tanto, el proyecto de ley aumentaría el grupo de personas beneficiadas con esta iniciativa al incrementar la edad de acceso a la pensión de invalidez en 2 años, esto es ampliar la cobertura de esta contingencia a dicha población siempre que cuente con menos de 28 años.

De la misma forma, al modificarse la redacción del artículo 1° de la Ley 860 de 2003, se permitiría que las 26 semanas de cotización para un afiliado activo no deban ser acreditadas en el año anterior a la fecha de estructuración, como acontece actualmente, sino en cualquier tiempo, flexibilizando aún más las condiciones que prevé el Sistema General de Pensiones para esta población.

Por otro lado, respecto a la pensión de sobrevivientes, el proyecto de ley pretende reducir el periodo mínimo de convivencia de 5 a 2 años cuando el afiliado/pensionado (a) causante sea menor de 28 años, sin llevar a cabo un estudio técnico que permita establecer la necesidad de implementar la reducción de la convivencia mínima exigida.

Así las cosas, al proponerse con la iniciativa la modificación de los requisitos de acceso a la pensión de invalidez y sobrevivencia, ello traerla como consecuencia obligada el aumento del número de personas cubiertas, incrementando los costos que deben cubrirse con cargo a los seguros previsionales. En este sentido, tomando

¹ Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

² Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

³ Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones.

⁴ Sentencia C-020 de 2015.

únicamente la información de los cotizantes activos al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, el núcleo de beneficiarios aumentaría en **135 mil personas** en un momento inicial, y seguirla aumentando con el transcurso del tiempo.

Bajo ese marco, resulta imperioso considerar lo establecido en el artículo 48 de la Constitución Política sobre el principio de sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, en los siguientes términos:

“Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

(...)

El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. **Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas**”. (Negrilla fuera de texto).

Conforme lo expuesto, debe precisarse que dado el diseño del Sistema General de Pensiones como un esquema de aseguramiento, cualquier modificación en las condiciones de acceso a las pensiones genera necesariamente una modificación en los costos que debe asumir el Sistema, de forma tal que al flexibilizar las condiciones de acceso a las pensiones de invalidez y sobrevivencia, se aumenta igualmente el costo de los seguros previsionales en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, y el monto que debe ser asumido por el Estado en el caso del Régimen de Prima Media con Prestación Definida. En esta medida, cualquier iniciativa legislativa así enfocada, debe tener en cuenta el impacto económico generado sobre el Sistema y los incentivos desafortunados que pueden generarse en detrimento de la fidelidad de cotización, sin embargo, este enfoque económico se omite en la presente iniciativa, lo que implica que se torne en inconstitucional.

De igual manera, es necesario precisar que los aportes al Sistema General de Pensiones son una contribución parafiscal cuya naturaleza jurídica ha sido objeto de reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional⁵. Estas decisiones han precisado que las contribuciones son una especie de tributo como resultado de la soberanía fiscal del Estado, de carácter obligatorio que se cobra a un grupo determinado y se invierte en beneficio

del mismo⁶. Al respecto, ha señalado la Corte Constitucional⁷:

“Poniendo en un extremo los elementos que anuncian la parafiscalidad, y en el otro los aportes para salud y pensiones, se tiene:

1. Los mencionados aportes son de observancia obligatoria para empleadores y empleados, teniendo al efecto el Estado poder coercitivo para garantizar su cumplimiento.
2. Dichos aportes afectan, en cuanto sujetos pasivos, a empleados y empleadores, que a su turno conforman un específico grupo socioeconómico.
3. El monto de los citados aportes se revierte en beneficio exclusivo del sector integrado por empleadores y empleados. **Consecuentemente ha de reconocerse que los aportes a salud y pensiones son de naturaleza parafiscal**”. (Negrilla fuera de texto).

Así, es claro que toda contribución parafiscal, por su naturaleza tributaria, se encuentra sometida a las reglas y principios aplicables a cualquier tipo de norma que ostente este carácter y específicamente a aquellas que rigen el procedimiento legislativo.

Ahora bien, es relevante considerar que disminuir el número de semanas a cotizar en un periodo específico para un grupo poblacional, representa una *exención o beneficio tributario*.

En esta materia, la Corte Constitucional ha señalado que las exenciones “impiden el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o disminuye la cuantía de la misma, por consideraciones de política fiscal. Así, si bien en principio, respecto del contribuyente, se concreta el hecho generador del tributo, este se excluye de forma anticipada de la obligación tributaria, por disposición legal, mediante una técnica de desgravación que le permite al legislador ajustar la carga tributaria (Subrayas por fuera del texto original)⁸.

Por lo anterior, teniendo que el contenido del proyecto de ley *sub examine* incluye una exención tributaria, es preciso aclarar que tanto la Constitución como la propia Corte han resaltado que la iniciativa legislativa para estos asuntos es privativa del Gobierno. Ahora bien, aunque el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración para establecer este tipo de beneficios, tal como ha sido reconocido en reiterada jurisprudencia constitucional⁹, se debe precisar que esa libertad de configuración no es absoluta y debe observar las reglas particulares aplicables, especialmente, la de iniciativa gubernamental de

⁵ Sentencias C-152 de 1997; C-711 de 2001, C-1067 de 2002, C-178 de 2016; C-422 de 2016.

⁶ “...los tributos o contribuciones parafiscales constituyen una categoría tributaria específica distinta de las tasas y los impuestos...” Sentencia C-577 de 1995 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ Sentencia C-711 de 2001.

⁸ Sentencia C-748 de 2009. La cual sigue lo establecido en la Sentencia C-511 de 1996.

⁹ Sentencias C-341 de 1998 y C-250 de 2003.

acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política que establece:

“**Artículo 154.** Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales” (Subrayas fuera de texto original).

Al respecto, la Corte afirmó que¹⁰:

“...Sobre el particular, la Corte ha destacado que al legislador le corresponde, a iniciativa del Gobierno, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertas personas o actividades del pago de un tributo determinado, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten el otorgamiento del beneficio fiscal” (Subrayas fuera del texto original).

Por lo tanto, al tratarse de un asunto de iniciativa privativa del Ejecutivo, el proyecto de la referencia debe contar con el consentimiento expreso del Gobierno nacional, lo que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno”¹¹. Uno de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional en esta materia es que el aval puede ser dado por el Presidente de la República o “...ser otorgado por el ministro el **titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto...**”¹².

Igualmente, debe tenerse en cuenta que en reiterada jurisprudencia constitucional se ha considerado que “...el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el solo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley...”¹³.

En atención a lo anterior, es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la única entidad competente para avalar las iniciativas tributarias, pues es función del Ministerio de Hacienda definir, formular y ejecutar la política económica

del país, así como preparar las leyes, decretos y la regulación en materia fiscal y tributaria, entre otras. En consonancia con lo anterior, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹⁴ exige que exista compatibilidad entre los proyectos de ley que otorguen beneficios tributarios y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, con base en lo cual requiere “... que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir concepto frente a la consistencia de ese estudio de impacto fiscal...”¹⁵.

Asimismo, es función del Ministerio de Hacienda y Crédito Público participar en la elaboración de la regulación económica de la seguridad social¹⁶.

Es por todo lo expuesto que esta Cartera considera que este proyecto es inconstitucional¹⁷, en los términos de lo establecido, entre otras, en la Sentencia C-1707 del 2000:

“...ha de concluirse que cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno nacional y este no la ejerza ni la convalide -en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos-, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2° que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, “las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”...” (Subraya por fuera del texto original).

En cuanto al impacto fiscal del proyecto de ley, debe considerarse que el aumento en el número de personas beneficiados con los seguros previsionales para acceder a las pensiones de invalidez y sobrevivientes, se refleja en un aumento de los pagos realizados por el Sistema General de Pensiones; en este sentido, para el 2018, el valor actuarial de los pagos por pensiones otorgadas por cuenta de los seguros previsionales podrían sumar un aproximado de **\$1,8 billones** en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, de esta manera, el incremento estimado de los pagos por cuenta de las modificaciones estaría cercano a **\$32.580.000.000** (en valor presente neto) con el correspondiente aumento de la tasa del previsional.

¹⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹⁵ Sentencia C-141 de 2010.

¹⁶ Decreto 4712 DE 2008 “por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Artículo 3° numerales 27 y 30.

¹⁷ Cfr. Sentencia C-177 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, que permite que un proyecto de ley de dicha naturaleza pueda ser tramitado en el Congreso de la República, por iniciativa parlamentaria, siempre y cuando el Gobierno consienta en el mismo, mediante la figura denominada jurisprudencialmente como “aval del Gobierno”.

¹⁰ En Sentencia C-748 de 2009, siguiendo la línea de la Sentencia C-183 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹¹ Sentencia C-177 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

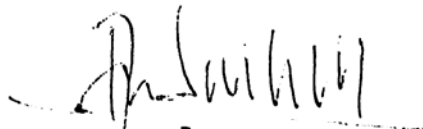
¹² Sentencia C-838 de 2008.

¹³ Ver sentencias C-121 de 2003 y C-838 de 2008.

Si extrapolamos los pagos al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, tomando la proporción de los afiliados en cada régimen, se estima un incremento de los pagos cercano a **\$14.605.000.000** (en valor presente neto).

De tal forma, podría calcularse que el Sistema General de Pensiones incrementaría los pagos actuariales en aproximadamente **\$47.185.000.000** (en valor presente neto). En este punto, debe considerarse con especial atención los incrementos generados en las pensiones de invalidez y sobrevivencia, en cumplimiento de fallos proferidos por la honorable Corte Constitucional, que han aumentado considerablemente los pagos a cargo de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones como administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida y las tarifas de los seguros previsionales, al punto de convertirlos en los más altos en Latinoamérica. También este tipo de prerrogativas ha incrementado los costos del seguro previsional y explican las dificultades que ha tenido el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad para expandirse en el país y prestar una cobertura óptima a sus afiliados.

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.


ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ
 Viceministro Técnico
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

* * *

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
 PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
 215 DE 2018 CÁMARA**

por medio de la cual se reglamenta el acceso a seguridad social subsidiada para conductores de vehículos modalidad tipo taxi modificando los artículos 34 y 36 de la Ley 336 de 1996.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

ÓSCAR DE JESÚS HURTADO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios al Proyecto de ley número 215 de 2018 Cámara, por medio de

la cual se reglamenta el acceso a seguridad social subsidiada para conductores de vehículos modalidad tipo taxi modificando los artículos 34 y 36 de la Ley 336 de 1996.

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “lograr que personas que hoy tienen el derecho a la seguridad social accedan de acuerdo a los artículos 157 y 211 de la Ley 100 de 1993¹, por devengar menos del salario mínimo legal mensual vigente”².

Para cumplir con el objeto planteado, el artículo 1° del proyecto de ley propone la modificación del artículo 34 de la Ley 336 de 1996³ para exceptuar a los conductores de vehículos de servicio público individual de pasajeros modalidad taxi de la obligación de afiliarse al Sistema de Seguridad Social Integral.

Por su parte, el artículo 2° de la iniciativa busca modificar el artículo 36 de la Ley 336 de 1996 frente a los conductores de vehículos de servicio público individual de pasajeros en modalidad taxi, en dos sentidos: i) sustraer a la empresa operadora de transporte de la obligación de contratarlos directamente y ii) disponer la afiliación al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud de los conductores que no sean propietarios de sus vehículos.

Al respecto, **sea lo primero considerar que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la capacidad de pago es el criterio diferenciador predominante entre el régimen contributivo y subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).** Así lo confirma lo expuesto en Sentencia C-130 de 2002:

“...Se tiene claro, que en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, solo existen dos (2) regímenes: a) Contributivo y, b) Subsidiado, basados en un criterio predominante, más no único, como lo es la capacidad de pago. En efecto, en el régimen **contributivo la persona afiliada cuenta con capacidad de pago** y por ello se le exige el pago de una cotización o aporte; en el régimen **subsidiado la persona afiliada carece de esa capacidad de pago**, por pertenecer a la franja de población que por su condición económica y social corresponde a la más pobre y vulnerable del país y, por consiguiente, no está obligada a realizar dichos aportes.

¹ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

² Exposición de motivos. Ver *Gaceta del Congreso* número 42 de 2018.

³ Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte.

Distinción que también incide en las distintas fuentes de financiación en uno y otro régimen, pues mientras que el contributivo se alimenta de las cotizaciones obligatorias de los afiliados y los aportes del presupuesto nacional; el subsidiado se sostiene con recursos estatales y la solidaridad de las personas que pertenecen al régimen contributivo quienes deben aportar un porcentaje de sus ingresos con ese propósito, y de los recursos que recibe del Fondo de Solidaridad y Garantía...” (Negrilla fuera de texto).

Conforme a lo anterior, la capacidad de pago no solamente es criterio definidor de las características y requisitos particulares de los regímenes del SGSSS, sino que a su turno es criterio diferenciador en la financiación de ambos. La incidencia de la capacidad de pago en el régimen contributivo es crucial, pues el sistema en su conjunto parte de la base de que quienes tienen capacidad de pago hacen aportes y en ese orden hacen parte del régimen contributivo, mientras que quienes no cuentan con ésta deberán acceder al servicio de salud a través del régimen subsidiado. El acceso a este último es posible gracias al principio de solidaridad, toda vez que dicho régimen es financieramente posible en razón a los recursos aportados por el Estado y por los afiliados al régimen contributivo.

Así las cosas, siendo la génesis del régimen subsidiado la ausencia de capacidad de pago, criterio utilizado para que la población colombiana se beneficie de este, es razonable que de tiempo atrás se hubiera consagrado en los artículos 157 y 212 de la Ley 100 de 1993 que ese régimen se encuentra reservado para la población pobre y vulnerable del país. Luego, pretender que una población específica del país sea beneficiaria o incluida en el régimen subsidiado sin tener presente su capacidad de pago, deviene en inconstitucional, principalmente, por violar el principio de igualdad.

En efecto, **la iniciativa del asunto viola el principio de igualdad por efectuar un tratamiento diferenciado sin justificación, a partir de las reglas que buscan incluir en el régimen subsidiado a los conductores no propietarios de vehículos de servicio público individual de pasajeros modalidad taxi, pues no se tiene presente que esta población bien puede tener una prelación para acceder al régimen subsidiado, siempre y cuando demuestre la inexistencia de capacidad de pago.** Esa particular circunstancia es definitiva para su vinculación a uno u otro régimen. No obstante, tal como está redactado el proyecto, esta población sería afiliada sí o sí al régimen subsidiado, generando una discriminación en relación con el resto de la población que tiene capacidad de pago. En otras palabras, la iniciativa crea la vulneración del principio de igualdad al partir de la base de que toda población pobre y vulnerable debe acceder a un régimen subsidiado, sin precaver que los

ingresos son constitutivos de capacidad de pago. Esta situación, según se valore en un contexto específico, puede dar lugar a un tratamiento de subsidio parcial, a cargas de solidaridad con el sistema de salud o en definitiva a ser afiliado al régimen contributivo con el lleno de requisitos consagrados en este, pero en absoluto podría contar con los beneficios del régimen subsidiado integral, en caso de que cuente con capacidad de pago.

El proyecto en los términos que se plantea genera un impacto fiscal, conforme se evidencia en líneas más adelante; impacto que podría acrecentarse si se tiene en cuenta que el proyecto una vez hecha ley, en razón a la discriminación que se ha venido manifestando, podría dar lugar a una eventual revisión por parte de la Corte Constitucional, instancia que en un juicio de igualdad podría hacer extensivas las mismas reglas particulares sobre otros grupos o poblaciones, haciendo más gravoso la sostenibilidad del SGSSS en tanto se ampliaría la demanda del servicio de salud a una población, cuya atención tendría que hacerse con los mismos recursos actuales los que serían insuficientes.

A su turno, **el acceso al régimen subsidiado de estas personas, sin que se verifique su capacidad de pago, vulneraría el principio de solidaridad** en la medida que, contrario a lo que sucede hoy, dejarían de aportar al SGSSS, dejando de financiar no solamente su atención en salud, sino la de los demás considerados como población pobre y vulnerable, sin que se cumpla la máxima de este principio que es *“la práctica de la ayuda mutua entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades. Bajo el principio del más fuerte hacia el más débil”*.

Respecto de la importancia de este principio frente a la seguridad social, señaló la Corte Constitucional lo que sigue⁴.

“La seguridad social es esencialmente solidaridad social. No se concibe el sistema de seguridad social sino como un servicio público solidario; y la manifestación más integral y completa del principio constitucional de solidaridad es la seguridad social. La seguridad social es, en la acertada definición del preámbulo de la Ley 100 de 1993, el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que dispone la persona “y la comunidad”, para que, en cumplimiento de los planes y programas que el Estado y “la sociedad” desarrollen, se pueda proporcionar la “cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica”, con el fin de lograr el bienestar individual y “la integración de la comunidad”: La seguridad social como esfuerzo mancomunado y colectivo, como propósito común en el que la protección de las contingencias individuales se logra de mejor manera con el

⁴ Sentencia C-529 de 2010.

aporte y la participación de todos los miembros de la comunidad. En un sistema de seguridad social, aquellos siniestros que generan un riesgo que amenaza el mínimo vital (la falta de ingresos en la vejez o en la invalidez, el súbito desempleo, la ausencia imprevista de un generador de ingresos en el hogar, una enfermedad catastrófica no anticipada), y que no pueden ser cubiertos o atenuados a través de un simple esfuerzo individual o familiar, se atienden o cubren por la vía de la suma de muchos esfuerzos individuales, esto es, de un esfuerzo colectivo. **Por supuesto que el principio solidario no es absoluto, y su aplicación debe matizarse con la de otros principios y valores, como el de sostenibilidad, el de eficiencia y el de garantía de los derechos fundamentales.** De lo contrario, el sistema de seguridad social sería inoperante e inviable. Pero no cabe duda que la seguridad social solo existe como desarrollo del principio solidario, solo es posible gracias a él, y está concebido para hacerlo realidad”. (Negrillas fuera de texto).

En los términos del Tribunal Constitucional, la mejor puesta en práctica del principio de solidaridad es a través de la seguridad social, porque tal y como se encuentra definida por la Ley 100 de 1993, el Estado en cumplimiento de sus obligaciones y en trabajo mancomunado con la sociedad se encarga de desarrollar normas, procedimientos e instituciones para proporcionar la cobertura integral de las contingencias que menoscaban la salud y la capacidad económica de la comunidad; sin embargo, también resalta la Corte que el principio de solidaridad debe desarrollarse a la par de principios tan esenciales para la seguridad social, como lo son el de sostenibilidad y eficiencia.

En ese sentido, **este Ministerio considera que a través del proyecto de ley objeto de análisis se vulnera el principio constitucional de solidaridad que soporta el Sistema General de Seguridad Social en Salud**, porque aun cuando se busca extender la cobertura del sistema de salud a una población que puede considerarse vulnerable, como lo son los conductores no propietarios de vehículos de servicio público individual de pasajeros modalidad taxi, **lo cierto es que su inclusión automática al régimen subsidiado se establece sin un estudio previo que permita determinar que efectivamente carecen de capacidad de pago al no ser propietarios del vehículo con el cual prestan el servicio público de transporte individual.** Distinto sería el escenario en el que se tuviera en cuenta la capacidad de pago de esta población, lo que daría lugar a que quienes cuenten con dicha capacidad pertenezcan al régimen contributivo o al régimen subsidiado en los términos de cotización actualmente existentes, y por ende estarían en la obligación de aportar para garantizar su atención en salud y la atención de los que no aportan, a través del porcentaje de solidaridad respectivo.

Aunado a lo anterior, también debe tenerse en cuenta **que el proyecto de ley vulnera el principio de equidad que debe existir entre grupos de trabajadores que se encuentran en la misma situación fáctica**, en los términos desarrollados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-748 de 2009, de la siguiente manera:

“La equidad horizontal se refiere a aquellos contribuyentes que se hallen bajo una misma situación fáctica, los cuales deben contribuir de manera equivalente. Por su parte, la equidad vertical, implica que el mayor peso en cuanto al deber de contribuir debe recaer sobre aquellos que tienen más capacidad económica.

Según ha recordado la jurisprudencia constitucional, estos criterios deben ser aplicados cuando el legislador va a otorgar un beneficio fiscal, con miras a mantener intacto el principio de equidad”. (Negrillas fuera de texto).

Así las cosas, no puede perderse de vista que la capacidad de pago siempre debe tenerse en cuenta para efectos de establecer la obligación de contribuir al Sistema General de Seguridad Social en Salud respecto a grupos poblacionales que se encuentran en la misma situación fáctica, conforme lo estipulado en el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política⁵ y en la propia Ley 100 de 1993, como expresión material del principio de solidaridad y por ende, en desarrollo del de equidad, circunstancia que no se cristaliza en la presente iniciativa, la cual rompe ese equilibrio tributario que debería existir, al incluir dentro del régimen subsidiado en salud a una población sin tener en cuenta su capacidad de pago.

Dicho esto, también debe tenerse en cuenta que los aportes en salud son una contribución parafiscal cuya naturaleza jurídica ha sido objeto de reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional⁶. Estas decisiones han precisado que las contribuciones son una especie de tributo como resultado de la soberanía fiscal del Estado, de carácter obligatorio que se cobra a un grupo determinado y se invierte en beneficio del mismo⁷. Sobre el particular, ha señalado la Corte Constitucional:

“...La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha atribuido a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, el carácter de contribuciones parafiscales, definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley para un determinado sector, en que tales recursos se utilizan en su

⁵ “9. Contribuir al financiamiento de (os gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.

⁶ Sentencias C-152 de 1997, C-577 de 1995, C-711 de 2001, C-1067 de 2002 y C-800 de 2003, entre otras.

⁷ “...los tributos o contribuciones parafiscales constituyen una categoría tributaria específica distinta de las tasas y los impuestos...” Sentencia C-577 de 1995 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

beneficio. Las contribuciones parafiscales no son otra cosa que un instrumento de intervención del Estado en la economía destinado a extraer recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, y en tanto gravámenes, se encuentran ineludiblemente sujetas a los principios de legalidad v reserva de ley, progresividad, equidad v eficiencia como cualquier otro tributo...⁸. (Subrayado fuera de texto original).

Así, es claro que toda contribución parafiscal, por su naturaleza tributaria, se encuentra sometida a las reglas y principios aplicables a cualquier tipo de norma que ostente este carácter y específicamente a aquellas que rigen el procedimiento legislativo.

Ahora bien, es relevante considerar que la inclusión de los conductores no propietarios de vehículos de servicio público individual de pasajeros modalidad taxi dentro del régimen subsidiado en salud al asumir que por esta circunstancia carecen de capacidad de pago, representa una *exención o beneficio tributario*.

En esta materia, la Corte Constitucional ha señalado que las exenciones *“impiden el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o disminuye la cuantía de la misma, por consideraciones de política fiscal. Así, si bien en principio, respecto del contribuyente, se concreta el hecho generador del tributo, este se excluye de forma anticipada de la obligación tributaria, por disposición legal, mediante una técnica de desgravación que le permite al legislador ajustar la carga tributaria (...)”* (Subrayado fuera del texto original)⁹.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que el contenido del proyecto de ley sub examine incluye una exención tributaria, es preciso aclarar que tanto la Constitución como la propia Corte han resaltado que la iniciativa legislativa para estos asuntos es privativa del Gobierno. Ahora bien, aunque el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración para establecer este tipo de beneficios, tal como ha sido reconocido en reiterada jurisprudencia constitucional¹⁰, se debe precisar que esa libertad de configuración no es absoluta y debe observar las reglas particulares aplicables, especialmente, la de iniciativa gubernamental de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política que establece:

“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por Iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

⁸ Sentencia C-430 de 2009 M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁹ Véase la Sentencia C-748 de 2009. La cual sigue lo establecido en la Sentencia C-511 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰ Sentencias C-341 de 1998, M. P. José Gregorio Hernández Galindo y C-250 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”. (Subrayas fuera de texto original).

Al respecto, la Corte afirmó que¹¹:

“...Sobre el particular, la Corte ha destacado que al legislador le corresponde, a iniciativa del Gobierno, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertas personas o actividades del pago de un tributo determinado, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten el otorgamiento del beneficio fiscal” (Subrayas fuera del texto original).

Por lo tanto, al tratarse de un asunto de iniciativa privativa del Ejecutivo, **el proyecto de la referencia debe contar con el consentimiento expreso del Gobierno nacional, lo que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno”**¹². Uno de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional en esta materia es que el aval puede ser dado por el Presidente de la República o *“... ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto...”*¹³.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que en reiterada jurisprudencia constitucional se ha considerado que *“...el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el solo hecho de serlo, sino solo de aquel cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley...”*¹⁴.

En atención a lo anterior, **es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la única entidad competente para avalar las iniciativas tributarias, pues es función del Ministerio de Hacienda definir, formular y ejecutar la política económica del país, así como preparar las leyes, decretos y la regulación en materia fiscal y tributaria, entre otras**; en consonancia con lo expuesto, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹⁵ exige que exista compatibilidad entre los proyectos de ley que otorguen beneficios

¹¹ En Sentencia C-748 de 2009, siguiendo la línea de la Sentencia C-183 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹² Sentencia C-177 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³ Sentencia C-838 de 2008.

¹⁴ Ver Sentencias C-121 de 2003 y C-838 de 2008.

¹⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

tributarios y el Marco Fiscal de Mediano Plazo¹⁶, con base en lo cual requiere “...que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir concepto frente a la consistencia de ese estudio de impacto fiscal...”¹⁷.

Asimismo, es función del Ministerio de Hacienda y Crédito Público participar en la elaboración de la regulación económica de la seguridad social¹⁸.

Es por todo lo expuesto que esta Cartera considera que este proyecto es inconstitucional¹⁹, en los términos de lo establecido, entre otras, en la Sentencia C-1707 del 2000:

“... ha de concluirse que cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno nacional v este no la ejerza ni la convalide -en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos-, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2° que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, “las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”...” (Subrayado por fuera del texto original).

En lo que respecta al impacto fiscal del proyecto de ley bajo análisis, se encuentra que para una persona que actualmente cotiza al régimen contributivo sobre un ingreso base de cotización de un salario mínimo su aporte a salud mensual es de **\$97.655**, que corresponde al 12,5% del smlmv y anual de **\$1.171,863** (ver tabla 1). Para 2018, el valor promedio anual de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) real reconocida para los afiliados del régimen contributivo en salud es de cerca de **\$962.084**. Este tipo de afiliados tienen derecho a prestaciones económicas (costo de licencias e incapacidades según lo preceptuado en la Ley 1438 de 2011²⁰), que es alrededor de 7,5% del total del monto total de cotizaciones²¹,

por lo cual, habría un mayor gasto que ascendería a **\$88.411**. Con una densidad familiar promedio por personas de 1,76, el costo para el sistema de salud es de **\$1.784.660**. La diferencia entre lo que la persona aporta y lo que le cuesta al sistema es de **\$612.797**. El déficit que genera este tipo de afiliados se financia generalmente con el esquema de subsidios cruzados, es decir, con la cotización de los afiliados que tienen un IBC más alto y con menor densidad familiar.

Tabla 1: Resumen impacto fiscal Proyecto de Ley 215 de 2018 para una persona y para el total de conductores de taxi (cifras en pesos)

Cotizante con 1 SMMLV		Per cápita y total taxistas estimados
Escenario actual	(1) Aporte anual cotizante	\$1.171.863
	(2) UPC real reconocida RC	\$962.084
	(3) Densidad familiar	1,76
	(4) Licencias e incapacidades	\$88.411
	(5)=(2) * (3) + (4) Costo al sistema de salud	\$1.784.660
	(6)=(5)-(1) Costo neto al sistema de salud	\$612.797
Escenario proyecto de ley	(7) UPC real reconocida RS	\$830.523
	(8)=(7)*(3) Costo al sistema de salud	\$1.464.294
	(9)=(8)-(6) Diferencia escenario PL y escenario actual	\$851.496
	(10) Número de conductores de taxi doble jornada	800.000
	(11)=(10)*(9) Impacto para el sistema de salud	\$681.197.131.450

En este sentido, si el conductor de taxi se acoge al beneficio del proyecto de ley no aportaría al sistema y se asume que él y su núcleo familiar ingresan al régimen subsidiado, es decir, se conserva la misma densidad familiar. Dado que la UPC anual real reconocida es de cerca de **\$830.523** en este régimen, el costo para el sistema sería de **\$1.464.294**. Es decir, si un conductor de taxi que aporta al régimen contributivo en salud pasa al régimen subsidiado, el costo anual ascendería a **\$851.496**.

Si se asume que el 50% del total estimado de taxis (alrededor de 800.000 en todo el país) son conducidos por conductores de taxi no propietarios, en dos jornadas, el costo neto anual para el Sistema General de Seguridad Social en Salud sería cercano a **\$681 mil millones** (mm).

De esta manera, la propuesta del proyecto de ley impone una carga adicional al sistema de salud que, dadas las fuentes de recursos vigentes, generaría un impacto fiscal para la Nación del 100% del costo neto de la iniciativa, el cual tendría que cubrirse con recursos que no están contemplados en el Presupuesto General de la Nación ni tampoco en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

¹⁶ Decreto 1068 de 2015: “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito” Público”. Artículos 2.8.1.3.2 y siguientes.

¹⁷ Sentencia C-141 de 2010.

¹⁸ Decreto 4712 de 2008 “por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”. Artículo 3° numerales 27 y 30.

¹⁹ Cfr. Sentencia C-177 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, que permite que un proyecto de ley de dicha naturaleza pueda ser tramitado en el Congreso de la República, por iniciativa parlamentaria, siempre y cuando el Gobierno consienta en el mismo, mediante la figura denominada jurisprudencialmente como “aval del Gobierno”.

²⁰ Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

²¹ Se estimó el porcentaje del costo anual de las licencias de maternidad e incapacidades sobre el total de las cotizaciones para el año 2016 y 2017.

En este sentido, el proyecto de ley omite el mandato orgánico establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, al no contemplar una fuente de ingreso adicional o sustituta para financiar el impacto generado por cuenta del beneficio que se pretende otorgar a la población campesina:

“**Artículo 7°.** Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**.

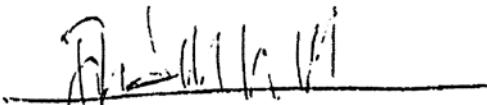
Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaria de Hacienda o quien haga sus veces.” (Subrayado fuera del texto original).

De esta manera, es claro que, al proponerse un nuevo gasto, es necesario identificar el nuevo ingreso, la fuente de ahorro o la financiación requerida para su implementación, y estos, a su vez, ser consistentes con las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo y el costo que esta iniciativa podría implicar para la Nación para su atención con recursos que no están contemplados en el Presupuesto General de la Nación.

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera solicita se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,


ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ
 Viceministro Técnico
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

CONTENIDO

Gaceta número 191 - Viernes, 27 de abril de 2018
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PONENCIAS Págs.

Informe de ponencia para segundo debate en Cámara, texto propuesto y texto aprobado en la sesión ordinaria de la Comisión Quinta al Proyecto de ley número 106 de 2017 Cámara, por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para aceites lubricantes usados, envases de vidrio, envases de metal, envases de aluminio, envases de papel y envases de cartón	1
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 203 de 2017 Cámara, por medio del cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones y se dictan disposiciones en relación al número de semanas y la edad necesarias para acceder a la pensión de invalidez y de sobreviviente.	26
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 215 de 2018 Cámara, por medio de la cual se reglamenta el acceso a seguridad social subsidiada para conductores de vehículos modalidad tipo taxi modificando los artículos 34 y 36 de la Ley 336 de 1996.	29