

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

<b>Entidad originadora:</b>	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	1/07/2026
<b>Proyecto Decreto/Resolución:</b>	de <i>“Por la cual se establece la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), se armoniza con las disposiciones del Programa Basura Cero y se deroga la Resolución 754 de 2014”</i>

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

### 1.1. ASPECTOS NORMATIVOS Y CONTEXTO NACIONAL

#### - CONTEXTO NACIONAL

La Constitución Política de Colombia establece el fundamento constitucional que orienta la prestación del servicio público de aseo y la formulación de instrumentos de planificación para la gestión integral de los residuos sólidos.

En primer lugar, el artículo 365 dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber de este asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. En consecuencia, la gestión integral de los residuos sólidos, como parte del servicio público de aseo, constituye una función de interés general cuya adecuada planificación resulta indispensable para garantizar la continuidad, calidad, eficiencia y sostenibilidad en la prestación del servicio.

De igual forma, el artículo 366 ibidem señala que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población constituyen finalidades sociales del Estado, otorgando prioridad a la solución de las necesidades básicas insatisfechas en materia de saneamiento ambiental. En este contexto, la gestión integral de residuos sólidos adquiere una dimensión estratégica, en la medida en que contribuye a la protección de la salud pública, la conservación del ambiente y el desarrollo sostenible de los territorios.

Así mismo, el artículo 49 reconoce el saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del Estado, mientras que el artículo 334 faculta su intervención en la economía para racionalizar el uso de los recursos naturales, mejorar la calidad de vida de los habitantes y asegurar la preservación de un ambiente sano. Por su parte, el artículo 370 atribuye al Presidente de la República la función de señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios.

En desarrollo de estos mandatos constitucionales, la Ley 142 de 1994 estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios y definió el servicio público de aseo, comprendiendo las actividades de recolección, transporte, barrido y limpieza, aprovechamiento, tratamiento y disposición final de residuos sólidos. Posteriormente, la Ley 1450 de 2011 fortaleció el aprovechamiento como componente del servicio público de aseo, promoviendo la inclusión de los recicladores de oficio y el desarrollo de esquemas orientados a incrementar el aprovechamiento de los residuos.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Por su parte, el Decreto Ley 3571 de 2011 asignó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la competencia para formular, adoptar, dirigir y coordinar la política pública en materia de agua potable y saneamiento básico, incluyendo la gestión integral de residuos sólidos ordinarios en el marco del servicio público de aseo.

En desarrollo de estas competencias, el Decreto 1077 de 2015 compiló la reglamentación del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio e incorporó las disposiciones relacionadas con la prestación del servicio público de aseo. Posteriormente, esta reglamentación ha evolucionado mediante diferentes modificaciones que fortalecieron el aprovechamiento, incorporaron el tratamiento como actividad complementaria del servicio público de aseo y desarrollaron nuevos instrumentos regulatorios orientados a la gestión sostenible de los residuos sólidos.

En este contexto normativo, los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) se consolidan como el principal instrumento de planificación mediante el cual los municipios y distritos organizan la gestión integral de los residuos sólidos en su jurisdicción, definiendo objetivos, programas, proyectos, inversiones e indicadores para garantizar una prestación eficiente, continua y ambientalmente sostenible del servicio público de aseo.

Durante la última década, la política pública en materia de gestión integral de residuos sólidos ha experimentado una transformación significativa, evolucionando desde un modelo centrado principalmente en la recolección y disposición final hacia un enfoque de economía circular disminuyendo la disposición de residuos sólidos en rellenos sanitarios y promoviendo la separación en la fuente, el aprovechamiento, el tratamiento, la valorización energética y la acción climática.

Esta evolución ha estado acompañada por la expedición de instrumentos de política pública que redefinen los objetivos nacionales para la gestión de los residuos sólidos y fortalecen el papel de la planificación territorial como mecanismo para materializar dichos objetivos. En consecuencia, los PGIRS adquieren una mayor relevancia como instrumento para orientar la gestión integral de residuos sólidos en los municipios y distritos, incorporando criterios de sostenibilidad, eficiencia, innovación y uso racional de los recursos.

En este sentido, el Documento CONPES 3874 de 2016 adoptó la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, estableciendo la transición hacia un modelo de economía circular que promueve la prevención en la generación de residuos, la reutilización, el aprovechamiento, el tratamiento y la valorización, disminuyendo la disposición final en rellenos sanitarios como la última alternativa de gestión y promoviendo la transición de estos. Asimismo, identificó la necesidad de fortalecer la planificación territorial mediante herramientas que permitan formular programas, proyectos e indicadores orientados al cierre de ciclos de materiales y al incremento del aprovechamiento y tratamiento de los residuos sólidos.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Adicionalmente, el diagnóstico contenido en el CONPES 3874 de 2016 evidencia limitaciones relacionadas con los bajos niveles de separación en la fuente, de aprovechamiento y tratamiento de residuos, la limitada articulación institucional, las debilidades en los procesos de planificación territorial y el bajo reporte de información territorial para el seguimiento de la política pública. Estas brechas ponen de manifiesto la necesidad de actualizar la metodología de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), fortaleciendo los procesos de diagnóstico, caracterización, formulación, implementación, seguimiento, evaluación y definición de indicadores que permitan orientar la toma de decisiones con base en evidencia y mejorar la gestión integral de los residuos sólidos en los territorios.

En desarrollo de estos lineamientos, la Estrategia Nacional de Economía Circular <sup>1</sup>consolidó un nuevo enfoque de desarrollo basado en el cierre de ciclos de materiales, la productividad de los recursos y la generación de valor a partir de los residuos. Para ello, incorporó nuevos flujos, fortaleció la medición del desempeño mediante indicadores de circularidad y promovió el desarrollo de proyectos de valorización de biomasa, elementos que amplían el alcance de la gestión integral de residuos sólidos y que, por tanto, deben reflejarse en la metodología aplicable a los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS).

En coherencia con esta evolución, el Plan Nacional para la Gestión Sostenible de los Plásticos de un Solo Uso<sup>2</sup>, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y el Programa Basura Cero incorporan lineamientos orientados a fortalecer la responsabilidad extendida del productor, promover la prevención en la generación de residuos, incrementar el aprovechamiento y el tratamiento, reducir progresivamente la disposición final y consolidar sistemas de información que faciliten el reporta para el seguimiento de las metas nacionales. Estos desarrollos amplían los elementos que deben ser considerados en los procesos de planificación territorial y evidencian la necesidad de armonizar los PGIRS con las prioridades actuales de la gestión integral de residuos sólidos.

De manera complementaria, el fortalecimiento de los sistemas nacionales de información tiene como objetivo disponer de herramientas más robustas para la caracterización, el monitoreo y la evaluación de la gestión integral de residuos sólidos. La información proveniente del Sistema Único de Información (SUI), el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos (RUPS), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Cuentas Ambientales y Económicas de Flujos de Materiales de Residuos Sólidos elaboradas por el DANE proporciona insumos técnicos que permiten mejorar la caracterización de los residuos, proyectar escenarios de gestión, definir indicadores y evaluar el desempeño de las entidades territoriales, fortaleciendo la planificación sustentada en evidencia.

---

<sup>1</sup> Estrategia nacional de economía circular : Cierre de ciclos de materiales, innovación tecnológica, colaboración y nuevos modelos de negocio / Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Comercio Industria y Turismo., Coord.: Saer, Alex José ; González, Lucy Esperanza. ----. Bogotá D.C.: Colombia. Presidencia de la República; 2019

<sup>2</sup> Plan Nacional para la Gestión Sostenible de los Plásticos de un solo Uso / Presidencia de la República de Colombia; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana: textos: Ramírez Rodríguez, Carlos Jairo; Breukers, Linda; cord. Saer Saker, Alex José. -- Bogotá D.C.: Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Bajo este contexto, la evolución del marco normativo, de la política pública y de la proyección de incorporar sistemas de información, evidencia que la metodología establecida para la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos requiere armonizarse con las condiciones actuales del sector. Su actualización permitirá fortalecer la planificación territorial mediante herramientas metodológicas acordes con los nuevos retos de la gestión integral de residuos sólidos.

- **DIAGNÓSTICO**
- **Caracterización territorial para la formulación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos**

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2025, los 18,95 millones de hogares, conformados por 53,37 millones de personas, con un tamaño promedio de 2,82 personas por hogar, reflejan transformaciones demográficas que inciden directamente en los patrones de generación y gestión de los residuos sólidos ordinarios de origen domiciliario. En este contexto, la encuesta evidencia que el 54,5 % de los hogares realiza separación de al menos un tipo de residuo sólido, mientras que el 45,5 % restante no desarrolla esta práctica. Entre los hogares que efectúan separación en la fuente predominan materiales con mayor potencial de aprovechamiento, como plástico (86,5 %), papel y cartón (85,0 %), residuos orgánicos (75,8 %) y vidrio (64,4 %); en contraste, la separación de envases metálicos (28,8 %), pilas y baterías (28,0 %) y medicamentos (12,8 %) presenta niveles considerablemente inferiores, evidenciando diferencias en la gestión de corrientes específicas de residuos<sup>3</sup>.

La información también evidencia diferencias entre las cabeceras municipales y los centros poblados y el área rural dispersa, donde la separación en la fuente alcanza el 58,1 % y el 42,0 % de los hogares, respectivamente. Esta brecha territorial pone de manifiesto la necesidad de que los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) incorporen metodologías que permitan caracterizar las prácticas de separación en la fuente, establecer líneas base e indicadores de seguimiento y formular estrategias diferenciadas de acuerdo con las condiciones sociales, económicas y territoriales de cada municipio o distrito.

- **Experiencias territoriales en la implementación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos**

Como complemento al diagnóstico presentado, se incorporan algunas experiencias territoriales documentadas mediante información y documentos técnicos elaborados por entidades territoriales. Si bien estos antecedentes corresponden a casos específicos y no representan una evaluación general de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), constituyen referentes que permiten ilustrar aspectos relacionados con su implementación y aportar elementos para el fortalecimiento de la metodología establecida mediante la Resolución 754 de 2014.

Entre las experiencias referenciadas se encuentran los municipios o distritos como la Ciudad de Bogotá D.C., Cajicá (Cundinamarca) y Sabanagrande (Atlántico), seleccionados a partir de la disponibilidad de información contenida en documentos técnicos elaborados por las respectivas entidades territoriales. Si bien estos casos

---

<sup>3</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026). Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2025. Boletín técnico.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

no constituyen una muestra representativa de la totalidad de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) implementados en el país ni permiten realizar inferencias de carácter general, representan referentes técnicos que ilustran diferentes procesos de formulación, implementación, actualización y evaluación de estos instrumentos de planificación, aportando elementos que sustentan la necesidad de fortalecer la metodología establecida mediante la Resolución 754 de 2014.

En el caso de Bogotá D.C., la información revisada incorpora acciones orientadas al fortalecimiento de la separación en la fuente, el aprovechamiento de residuos, el tratamiento de la fracción orgánica y la reducción de los residuos destinados a disposición final. De igual manera, contempla actividades relacionadas con la actualización de líneas base, el seguimiento de indicadores y la articulación entre las entidades responsables de la implementación del PGIRS, como instrumentos para orientar la gestión integral de residuos sólidos en un contexto de alta generación de residuos.

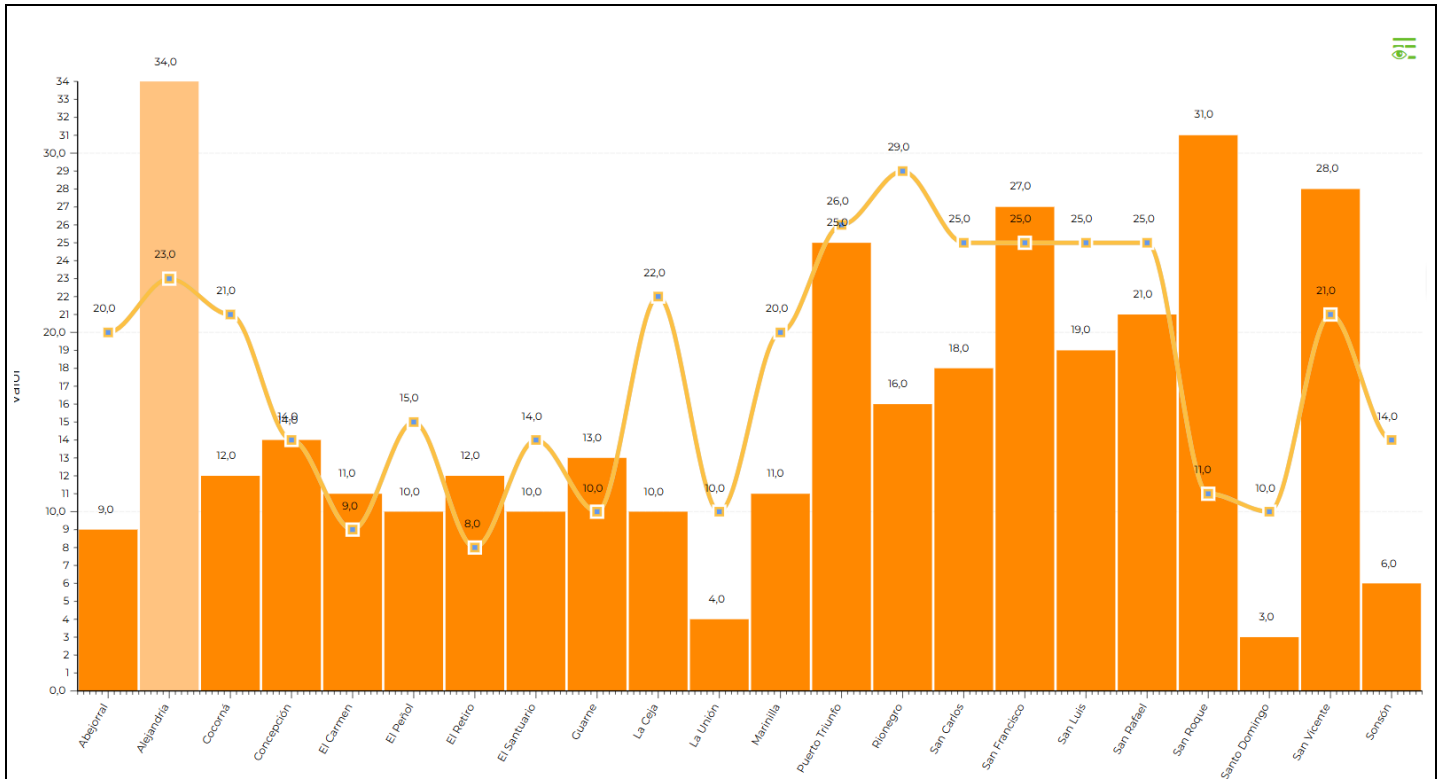
Por su parte, el municipio de Cajicá (Cundinamarca) documenta la ejecución de programas asociados a la prestación del servicio público de aseo, incluyendo las actividades de recolección y transporte, barrido y limpieza, aprovechamiento, formalización de recicladores de oficio, disposición final, gestión de residuos especiales, residuos de construcción y demolición, ruralidad y gestión del riesgo. Así mismo, los documentos técnicos incorporan recomendaciones relacionadas con el fortalecimiento de la trazabilidad de la información, la consolidación de soportes técnicos y financieros, la definición de indicadores y la articulación entre los actores responsables de la ejecución del PGIRS.

En Sabanagrande (Atlántico), la documentación revisada corresponde al proceso de formulación y actualización del PGIRS para el período 2024-2027, incorporando componentes relacionados con educación ambiental, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, limpieza de zonas ribereñas, poda de árboles, disposición final, gestión rural y gestión del riesgo. De igual manera, el documento identifica acciones orientadas al fortalecimiento del aprovechamiento, la formalización de recicladores de oficio, el seguimiento de indicadores y la ampliación de cobertura de los programas previstos en el instrumento de planificación.

Las experiencias territoriales referenciadas permiten observar que, independientemente de las condiciones propias de cada municipio, la implementación de los PGIRS incorpora componentes comunes relacionados con la caracterización territorial, la formulación de programas y proyectos, la definición de indicadores, la gestión de la información, la articulación institucional y el seguimiento de las acciones previstas en el instrumento de planificación. Al mismo tiempo, reflejan que las necesidades y prioridades de cada territorio difieren de acuerdo con factores demográficos, institucionales, ambientales, económicos y operativos, circunstancia que requiere una metodología para responder a las particularidades de los municipios y distritos.

Como complemento a estas experiencias, se revisó la información publicada por el Observatorio Ambiental de CORNARE, particularmente el indicador relacionado con el comportamiento del aprovechamiento de residuos sólidos frente a las metas establecidas en los PGIRS de los municipios de su jurisdicción. La información disponible permite observar diferencias entre las metas definidas en los instrumentos de planificación y los resultados alcanzados por cada entidad territorial, reflejando comportamientos diferenciados en la implementación de las acciones orientadas al aprovechamiento de residuos sólidos, de acuerdo como se identifica en la siguiente gráfica:

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25



Gráfica 1. Comportamiento del indicador de aprovechamiento de residuos sólidos frente a las metas definidas en los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) de los municipios de la jurisdicción de CORNARE (Observatorio Ambiental – Residuos sólidos. <https://observatorioambiental.cornare.gov.co/residuos-solidos/>)

En efecto, la información reportada por el Observatorio Ambiental de CORNARE evidencia comportamientos diferenciados entre las metas de aprovechamiento definidas en los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) y los resultados alcanzados por los municipios de su jurisdicción. Mientras municipios como **Alejandro, Puerto Triunfo, San Francisco y San Vicente** registran porcentajes de aprovechamiento superiores a las metas establecidas en sus respectivos instrumentos de planificación, otros, como **Abejorral, Cocorná, Marinilla, Rionegro, San Rafael y Sonsón**, presentan resultados inferiores a los objetivos programados. De igual manera, se observan municipios cuyos resultados se aproximan o coinciden con las metas previstas, reflejando diferentes niveles de implementación de las acciones orientadas al aprovechamiento de residuos sólidos<sup>4</sup>.

Estas diferencias deben interpretarse considerando las particularidades de cada territorio, de acuerdo con la información del Observatorio Ambiental de CORNARE, factores como las dinámicas demográficas, la actividad económica, la presencia de población flotante, la capacidad operativa de los prestadores, la infraestructura disponible para el aprovechamiento y las condiciones institucionales de cada municipio inciden en el comportamiento de los indicadores y en el cumplimiento de las metas establecidas en los PGIRS.

En este contexto, las experiencias territoriales revisadas sustentan la necesidad de actualizar la metodología existente de los PGIRS, incorporando criterios que permitan caracterizar las particularidades de cada territorio, establecer líneas base sustentadas en información oficial, definir metas acordes con las

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

capacidades institucionales y operativas de los municipios y/o distritos con el fin de fortalecer el seguimiento mediante indicadores verificables.

- **Informe Nacional de Disposición Final de Residuos Sólidos en Colombia**

De acuerdo con el Informe Nacional de Disposición Final de Residuos Sólidos en Colombia correspondiente a la vigencia 2024, elaborado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la disposición final de residuos sólidos continúa concentrándose en los departamentos con mayor población, actividad económica y grado de urbanización. En particular, Bogotá D.C., Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Bolívar y Cundinamarca registran los mayores volúmenes de residuos dispuestos, concentrando aproximadamente el 67 % del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, situación que evidencia la relación existente entre las dinámicas demográficas, el desarrollo económico y la generación de residuos sólidos<sup>5</sup>.

De igual forma, la información reportada por la Superintendencia evidencia diferencias en el promedio diario de residuos sólidos dispuestos entre departamentos, así como variaciones registradas entre las vigencias 2023 y 2024. Estos comportamientos muestran que la generación y disposición final de residuos sólidos responde a condiciones propias de cada territorio, determinadas por factores como el crecimiento poblacional, el nivel de urbanización, las actividades económicas predominantes, la población flotante, la vocación turística, la cobertura del servicio público de aseo y la capacidad instalada para la gestión de los residuos.

En ese sentido, la información sobre disposición final constituye un insumo técnico para la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), en la medida en que permite caracterizar las condiciones territoriales, proyectar las necesidades de infraestructura para la gestión de residuos sólidos, establecer líneas base para la definición de metas e indicadores y orientar la formulación de estrategias dirigidas a reducir progresivamente la disposición final mediante el fortalecimiento de la prevención, el aprovechamiento y el tratamiento de residuos.

Las diferencias registradas entre las vigencias 2023 y 2024 refuerzan la necesidad de incorporar análisis dinámicos dentro de los procesos de planificación territorial. Durante este período, departamentos como **Vichada, Putumayo, Chocó, Meta y Vaupés** presentaron los mayores incrementos porcentuales en el promedio diario de residuos sólidos dispuestos, mientras que **Córdoba, Cesar, La Guajira, Sucre y Casanare** registraron las principales reducciones. Estas variaciones no responden necesariamente a una única causa, sino que pueden estar asociadas a cambios en la cobertura del servicio público de aseo, el crecimiento poblacional, las actividades económicas, la capacidad operativa de los prestadores, el comportamiento del aprovechamiento o el fortalecimiento de los sistemas de reporte de información, tal como se evidencia en la siguiente tabla:

---

<sup>4</sup> Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (CORNARE). *Observatorio Ambiental*, sección "Residuos sólidos". Indicador: "Comportamiento del aprovechamiento de residuos sólidos frente a las metas definidas en los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) de los municipios de la jurisdicción". Información consultada en junio de 2026.

<sup>5</sup> Informe Nacional de Disposición Final de Residuos Sólidos en Colombia en el año 2024. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2025.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Tabla 1. Tomado de Informe del Informe de Superservicios, 2025

DEPARTAMENTO	PROMEDIO TON/DÍA 2023	PROMEDIO TON/DÍA 2024	PORCENTAJE DE CAMBIO
AMAZONAS	27,61	28,14	1,93%
ANTIOQUIA	4.294,89	4.322,50	0,64%
ARAUCA	93,79	93,45	-0,36%
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	78,61	81,04	3,09%
ATLÁNTICO	2.632,23	2.677,08	1,70%
BOGOTÁ, D.C.	6.062,03	6.364,12	4,98%
BOLÍVAR	2.055,20	2.185,39	6,33%
BOYACÁ	575,15	564,61	-1,83%
CALDAS	623,63	623,73	0,02%
CAQUETÁ	172,11	176,97	2,83%
CASANARE	235,49	230,87	-1,96%
CAUCA	438,67	450,07	2,60%
CESAR	1.020,21	916,95	-10,12%
CHOCÓ	393,76	446,86	13,49%
CÓRDOBA	1.009,47	846,07	-16,19%
CUNDINAMARCA	1.956,12	2.014,08	2,96%
GUAINÍA	16,74	17,53	4,74%
GUAVIARE	43,43	42,73	-1,62%
HUILA	542,29	548,33	1,11%
LA GUAJIRA	429,12	392,06	-8,63%
MAGDALENA	906,89	960,82	5,95%
META	646,00	717,64	11,09%
NARIÑO	667,11	685,04	2,69%
NORTE DE SANTANDER	1.146,08	1.172,55	2,31%
PUTUMAYO	153,91	182,57	18,63%
QUINDÍO	405,62	408,39	0,68%
RISARALDA	839,55	830,97	-1,02%
SANTANDER	1.384,58	1.379,56	-0,36%
SUCRE	460,56	442,45	-3,93%
TOLIMA	869,43	911,43	4,83%
VALLE DEL CAUCA	3.294,86	3.285,26	-0,29%
VAUPÉS	4,17	4,62	10,99%
VICHADA	18,56	25,94	39,75%

Fuente: Cálculos SSPD a partir de los informes de disposición final.

De igual forma, el informe identifica que San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Chocó, Bolívar y Risaralda presentan los mayores niveles de residuos sólidos dispuestos por cada mil habitantes en cabecera municipal. En algunos de estos departamentos, especialmente aquellos con alta actividad turística o presencia de población flotante, la generación de residuos supera la asociada a la población residente, circunstancia que debe ser considerada durante la formulación de los diagnósticos y la proyección de las necesidades de infraestructura para la gestión integral de residuos sólidos.

Los resultados descritos evidencian que la planificación de la gestión integral de residuos sólidos requiere incorporar criterios territoriales que permitan reconocer las diferencias existentes entre municipios y departamentos, evitando la aplicación de metodologías homogéneas frente a realidades demográficas, económicas, ambientales e institucionales diversas.

En consecuencia, la metodología debe fortalecer la incorporación de información oficial, el análisis comparativo entre vigencias, la definición de líneas base, la formulación de metas acordes con las condiciones territoriales y el seguimiento mediante indicadores verificables.

## 1.2 MARCO NORMATIVO

### - Ley 142 de 1994

El numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley 142 de 1994, establece que los municipios y distritos son los competentes y responsables de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a sus habitantes.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

El artículo 14 de la Ley 142 de 1994, en su numeral 14.24, modificado por el artículo 1º de la Ley 689 de 2001, definió el servicio público de aseo como la recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. El servicio público de aseo comprende las actividades complementarias de transporte, corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, el lavado de estas áreas, transferencia tratamiento, aprovechamiento y disposición final.

- **Ley 1454 de 2011**

El artículo 9 de la Ley 1454 de 2011 señala que "El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades". Así mismo, el artículo 10 define que los esquemas asociativos territoriales podrán estar constituidos por: i) las regiones administrativas y de planificación; ii) las regiones de planeación y gestión; iii) las asociaciones de departamentos; iv) las áreas metropolitanas; v) las asociaciones de distritos especiales; vi) las provincias administrativas y de planificación; y vii) las asociaciones de municipios.

- **Así mismo, la Ley 1454 de 2011 señala;**

*Artículo 13. Asociaciones de distritos especiales.*

Dos o más Distritos Especiales podrán asociarse política y administrativamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas de interés común mediante convenio, siempre y cuando no se alteren las características esenciales de cada uno de ellos. El respectivo convenio o contrato-plan configurará un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto que será suscrito por los Alcaldes Mayores de cada Distrito, previamente autorizados por sus respectivos Concejos y estará enmarcado en un plan de acción de mediano plazo.

*Artículo 14. Asociaciones de municipios.*

Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.

*Artículo 15. Asociaciones de las Áreas Metropolitanas.*

Dos o más Áreas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, 1a ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas.

El convenio o contrato-plan se asimilará para los efectos legales a un convenio interadministrativo, en el cual se establecerán las competencias específicas para delegar o transferir entre las distintas entidades territoriales, según el ámbito de su objeto.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Para los efectos de esta ley se consideran a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en la presente ley.

- **Decreto 2981 de 2013**

En el año 2013 fue expedido el Decreto 2981, “*Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo*”, el cual derogó, a su vez, el Decreto 1713 de 2002. Así, con la adopción del Decreto 2981 se definió el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) como:

*“(...) el instrumento de planeación municipal o regional que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos definidos por uno o más entes territoriales para el manejo de los residuos sólidos, basado en la política de gestión integral de los mismos, el cual se ejecutará durante un período determinado, basándose en un diagnóstico inicial, en su proyección hacia el futuro y en un plan financiero viable que permita garantizar el mejoramiento continuo del manejo de residuos y la prestación del servicio de aseo a nivel municipal o regional, evaluado a través de la medición de resultados. Corresponde a la entidad territorial la formulación, implementación, evaluación, seguimiento y control y actualización del PGIRS.”*

Asimismo, el citado Decreto busca que la adopción del PGIRS por parte de los municipios o distritos permita el desarrollo de economías de escala en la prestación del servicio público de aseo con el propósito de optimizar su operación y reducir los impactos negativos sobre el medio ambiente (para lo cual se estableció la posibilidad de establecer esquemas regionales). Además, busca que los objetivos, metas y estrategias contenidos en los Programas de Prestación del Servicio, y que son elaborados por parte de las personas prestadoras, estén articulados con el PGIRS del respectivo municipio donde realizan la prestación, en aras de facilitar su implementación y el desarrollo de las actividades de Inspección, Vigilancia y Control (IVC) por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD).

Por otra parte, el Decreto estableció que en la formulación de los PGIRS los municipios deberán considerar, como mínimo, los siguientes lineamientos estratégicos:

*“1. Reducción en el origen: Implica acciones orientadas a promover cambios en el consumo de bienes y servicios para reducir la cantidad de residuos generados por parte de los usuarios. Incluye el desarrollo de acciones que fomenten el ecodiseño de productos y empaques que faciliten su reutilización o aprovechamiento, la optimización de los procesos productivos, el desarrollo de programas y proyectos de sensibilización, educación y capacitación.*

*2. Aprovechamiento: Implica el desarrollo de proyectos de aprovechamiento de residuos para su incorporación en el ciclo productivo con viabilidad social, económica y financiera que garanticen su sostenibilidad en el tiempo y evaluables a través del establecimiento de metas por parte del municipio o distrito.*

*3. Disposición final de los residuos generados que no puedan ser aprovechados.”*

Los cuales, a su vez, deben estar articulados con otros instrumentos de planeación territorial, tales como los planes de desarrollo municipal o distrital y los planes de ordenamiento territorial, bajo el entendido de poder garantizar los recursos necesarios para su implementación, así como poder realizar la planeación de la ubicación de infraestructuras estratégicas para la gestión de los residuos sólidos en el territorio.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Finalmente, es preciso señalar que el Decreto establece la necesidad de articular a los recicladores de oficio en el marco de la actividad de aprovechamiento, para lo cual establece la necesidad de desarrollar y actualizar un censo de recicladores, así como promover su participación en la formulación, implementación y seguimiento del PGIRS.

- **CONPES 3874 de 2016 (Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos)**

En el año 2016, el Consejo Nacional de Política Económica y Social expidió el documento CONPES 3874, como un esfuerzo de política pública para integrar las acciones adelantadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente Sostenible, en el marco de la Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (1997) y los lineamientos y estrategias para fortalecer el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de residuos sólidos (CONPES 3530 de 2008). Lo anterior, como respuesta institucional para atender los desafíos relacionados con la gestión de residuos sólidos no peligrosos y superar el modelo de producción y consumo lineal (producir, utilizar, desechar), en un escenario de crecimiento de los centros urbanos.

Vale la pena mencionar que en el marco de esta política se introdujeron los principios de *jerarquía de la gestión integral de residuos sólidos, gestión diferencial y educación y cultura en el manejo adecuado de residuos*; lo cual evidencia la necesidad de avanzar en la promoción de las actividades de aprovechamiento y tratamiento de residuos como alternativas a la disposición final, para lo cual se requiere un avance significativo en los procesos de separación en la fuente por parte de los usuarios.

Por tanto, se reconoce que el modelo tradicional de gestión de residuos sólidos, fundamentado principalmente en la disposición final, resulta insuficiente para atender las dinámicas actuales de generación de residuos, el incremento progresivo de la demanda sobre la infraestructura de disposición final y la limitada disponibilidad de áreas para la ubicación de nuevos rellenos sanitarios. Así mismo, señala que dicho modelo responde a un esquema lineal de producción y consumo que genera pérdidas de recursos materiales, incrementa las emisiones de gases de efecto invernadero y limita el aprovechamiento de los residuos como insumos para nuevos procesos productivos.

Así, el CONPES 3874 se propuso alcanzar los siguientes objetivos a 2030:

1. Promover la economía circular a través del diseño de instrumentos en el marco de la gestión integral de residuos sólidos,
2. Promover la cultura ciudadana, la educación e innovación en gestión integral de residuos con el fin de prevenir la generación de residuos, promover la reutilización e incrementar los niveles de separación en la fuente y de aprovechamiento,
3. Generar un entorno institucional propicio para la coordinación entre actores que promueva la eficiencia en la gestión integral de residuos sólidos, y
4. Mejorar el reporte, monitoreo, verificación y divulgación de la información sectorial para el seguimiento de la política pública referente a la gestión integral de residuos sólidos.

Finalmente, vale la pena señalar que se establecieron 3 hitos a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo (3, 7 y 14 años, respectivamente), orientados a 1) la reducción de las formas inadecuadas de disposición final de residuos, 2) aumento en el número de toneladas aprovechadas, con la inclusión de las organizaciones de

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

recicladores de oficio, y 3) implementar, de manera progresiva, *esquemas de tratamiento de los residuos sólidos principalmente orgánicos*.

- **Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos**

La actualización de la metodología para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) responde, entre otros aspectos, a la necesidad de fortalecer la gestión de corrientes especiales de residuos, como los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE), cuya generación ha aumentado como consecuencia del crecimiento tecnológico, la reducción de la vida útil de los equipos y el incremento en los patrones de consumo.

De acuerdo con la Política Nacional para la Gestión Integral de los RAEE<sup>6</sup>, estos residuos contienen materiales con alto potencial de aprovechamiento, pero también sustancias peligrosas, como plomo, mercurio, cadmio y retardantes de llama, que representan riesgos para la salud humana y el ambiente cuando no son gestionados de manera adecuada. En consecuencia, su manejo requiere esquemas diferenciados de recolección, almacenamiento, aprovechamiento y tratamiento, sustentados en los principios de responsabilidad extendida del productor, economía circular y gestión ambientalmente segura.

En este contexto, la metodología establecida mediante la Resolución 754 de 2014 no desarrolla de manera suficiente criterios específicos para la planificación de este tipo de flujos de residuos dentro de los PGIRS, situación que limita la articulación de los instrumentos de planificación territorial con las políticas nacionales expedidas con posterioridad a su entrada en vigencia. Esta circunstancia evidencia la necesidad de actualizar la metodología, incorporando lineamientos para la identificación, caracterización, cuantificación y definición de programas específicos dirigidos a la gestión integral de residuos sujetos a sistemas de responsabilidad extendida del productor y otras corrientes especiales de residuos.

Asimismo, la Política Nacional de Gestión Integral de los RAEE establece que la prevención de la generación de residuos constituye la prioridad dentro de la jerarquía de la gestión integral, seguida por el aprovechamiento, el tratamiento y la disposición final. Este enfoque coincide con los principios que actualmente orientan la transición hacia el modelo de Basura Cero y la economía circular, razón por la cual la actualización de la Resolución 754 de 2014 debe incorporar estos lineamientos para que los PGIRS evolucionen hacia instrumentos de planificación acordes con el marco normativo vigente y con las nuevas dinámicas de gestión de residuos sólidos en el país.

- **Decreto 1381 de 2024**

El artículo 88 de la Ley 1753 de 2015 dispuso que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio debía reglamentar el esquema operativo de la actividad de aprovechamiento y la transitoriedad para el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las organizaciones de los recicladores de oficio, como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo.

---

<sup>6</sup> Política Nacional para la Gestión Integral de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE).

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

En cumplimiento de este mandato legal, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 596 de 2016 que modificó el Decreto 1077 de 2015, y a través del cual se reglamentó el esquema de prestación de la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo y el proceso de formalización progresiva aplicable a las organizaciones de recicladores de oficio para el cumplimiento de las obligaciones como personas prestadoras de la actividad complementaria del servicio público.

Posteriormente, el Decreto 596 fue modificado por el Decreto 1381 de 2024 del 14 de noviembre de 2024, con el fin de alinear la normativa vigente con los mandatos de la Honorable Corte Constitucional y los lineamientos de la Ley 2294 de 2023 Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

Así las cosas, el Decreto 1381 pretende corregir las problemáticas identificadas en la aplicación del Decreto 596 de 2016, además de promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los recicladores de oficio asociados a las organizaciones autorizadas que operan la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo, mediante:

- Reconocimiento de la exclusividad de las organizaciones de recicladores de oficio para el desarrollo de la actividad de aprovechamiento, por el término de 15 años.
- La necesidad de establecer criterios diferenciales para la reglamentación, regulación, inspección, vigilancia y control de las organizaciones de recicladores de oficio, incorporando la obligatoriedad de reconocer las diferencias existentes en capacidades y en el territorio donde operan.
- La incorporación de nuevo régimen de regularización, que reemplaza el de formalización. Con lo cual se busca promover el cumplimiento progresivo de los estándares de la prestación de la actividad y su impacto directo en la calidad del servicio prestado
- La actualización de la metodología tarifaria de la actividad de aprovechamiento, por parte de la CRA, en el término de un año. Ésta deberá incorporar aspectos orientados a la dignificación de los recicladores de oficio asociados y, el reconocimiento temporal y exclusivo de la recuperación<sup>7</sup>.
- La creación de un régimen de calidad y descuentos para la actividad de aprovechamiento, instrumento que debe ser incorporado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, al marco tarifario aplicable al servicio público de aseo y que pretende incentivar el cumplimiento de las fases de regularización y el mejoramiento en la calidad de la prestación. Asimismo, la incorporación de incentivos para el cumplimiento de los estándares de la prestación de la actividad.
- La presentación, por parte de las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, de los residuos sólidos ordinarios aprovechables a las organizaciones de recicladores de oficio como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento.
- La incorporación de los centros de acopio temporal al esquema operativo de la actividad exclusivamente para las organizaciones de recicladores de oficio, dado el uso de los vehículos de tracción humana y las largas distancias que deben recorrer en dicho proceso.

Adicionalmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.3.2.5.6.2. del Decreto 1077 de 2015, adicionado por el Decreto 1381 de 2024, las administraciones municipales deben implementar acciones de apoyo y acompañamiento a las organizaciones de recicladores de oficio en sus procesos de regularización como

---

<sup>7</sup> Entendida como la acción adelantada para identificar y separar los residuos sólidos ordinarios aprovechables cuando son prestados de manera mixta por los usuarios artículo 2.1.1.1. del Decreto 1077 de 2015.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

prestadores del servicio público de aseo, de mejoramiento de sus condiciones de operación y de superación de las condiciones de vulnerabilidad de los asociados. Para esto, se definieron las siguientes responsabilidades en cabeza de los municipios y distritos en relación con la actividad de aprovechamiento:

*“ARTÍCULO 2.3.2.5.6.2. Responsabilidades de los municipios y distritos frente al aprovechamiento. Para efectos de lo establecido en el presente decreto, los municipios y distritos son responsables frente al aprovechamiento, de las siguientes acciones:*

- *Desarrollar herramientas para promover la cultura ciudadana, en especial la separación en la fuente.*
- *Garantizar el apoyo y acompañamiento a las organizaciones de recicladores de oficio en proceso de regularización, como prestadores de la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo.*
- *Crear y/o fortalecer el Programa de inclusión de recicladores del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos.*
- *Fortalecer, según corresponda, estructuras de economía popular para impulsar a las actividades de aprovechamiento en su jurisdicción.*
- *Coordinar con los prestadores del servicio público de aseo las acciones encaminadas al cumplimiento de los proyectos de sensibilización, educación y capacitación de los usuarios, para el manejo y aprovechamiento de residuos sólidos.*
- *Realizar, actualizar y publicar cada año el censo de recicladores de oficio de su territorio conforme a lo establecido en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS, el cual deberá reportarse al Sistema Único de Información - SUI en los términos que determine la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a los sistemas de reporte que estipule el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.*
- *Elaborar y mantener actualizado el listado de los prestadores de la actividad de aprovechamiento, de los centros de acopio temporal y de las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento del municipio en el marco del PGIRS y reportarlo a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) en los términos que esta establezca.*
- *Realizar la caracterización de residuos sólidos en la fuente mínimo cada 4 años y realizar el respectivo reporte ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD).*
- *Responder a los requerimientos y/o solicitudes de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en el marco de las funciones y competencias.”*
  
- **Decreto 670 de 2025**

En consideración con lo establecido en el artículo 227 de la Ley 2294 de 2023, *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*, el gobierno nacional se propuso la tarea de crear el Programa Basura Cero, con el propósito de promover la articulación de los actores relacionados con la gestión de residuos en el ámbito nacional, departamental y local, definir las inversiones sectoriales requeridas, así como promover el desarrollo de las actividades de aprovechamiento y tratamiento, entre otros.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) adelantó más de 40 mesas de trabajo con diferentes entidades de gobierno para poder definir un plan de acción articulado que pudiera adoptarse en el marco del Programa. Asimismo, se realizaron más de 20 mesas de trabajo con el

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Ministerio De Ambiente y Desarrollo Sostenible, considerando que la reglamentación del Programa Basura Cero debería abordar, de manera integral, la gestión de residuos sólidos en el país. Finalmente, el MVCT instaló la Mesa Nacional de Organizaciones de Recicladores de Oficio, donde se abordaron temas de política sectorial relacionados con la actividad de aprovechamiento (en el marco del servicio público de aseo) y la dignificación de la población recicladora.

Producto de lo anterior, durante el mes de junio de 2025 se expidió el Decreto 670 *“Por el cual se adiciona el Capítulo 8 del Título 2, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto 1077 de 2015, se reglamenta el artículo 227 de la Ley 2294 de 2023 referente al Programa Basura Cero, y por el cual se efectúan adiciones a los artículos 2.2.2.3.2.3 y 2.2.2.3.7.1 del Capítulo 3, Título 2, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1076 de 2015 y se dictan otras disposiciones”*, el cual definió el Programa Basura Cero como:

*“(…) un conjunto de estrategias orientadas a promover la economía circular de los residuos sólidos ordinarios y especiales, así como un cambio cultural basados en la aplicación de la jerarquía en la gestión, prevención, reutilización, aprovechamiento, tratamiento y disposición final, a partir de la separación en la fuente y el manejo diferencial, buscando disminuir la disposición final de los residuos, dignificar la labor de los recicladores de oficio, fortalecer sus organizaciones e impulsar su inclusión e inserción socioeconómica, así como fortalecer las cadenas y sectores productivos asociados a la gestión de residuos, promocionando el desarrollo tecnológico, la conservación del ambiente y la mitigación del cambio climático.”*

Asimismo, en el marco del Decreto se establecieron, entre otros, los siguientes objetivos: i) Promover un cambio cultural hacia el consumo responsable, la adecuada separación en la fuente de residuos y la entrega de los residuos aprovechables a los recicladores de oficio y sus organizaciones, ii) Disminuir la disposición final e incrementar las tasas de aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos ordinarios y especiales, y iii) Avanzar en el cierre gradual de los botaderos a cielo abierto y demás sitios para la disposición final de residuos sólidos que no cuenten con autorización o licencia ambiental. Estos objetivos, a su vez, establecen una serie de estrategias que buscan promover la gestión integral de residuos por parte de las entidades territoriales.

En línea con lo anterior, el citado Decreto establece que los ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, y de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán realizar los ajustes que consideren pertinente en la metodología para la *formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización* de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), con el ánimo de que las entidades territoriales puedan incorporar, en el marco de sus respectivos PGIRS, los objetivos y estrategias definidos en el Programa Basura Cero, además de promover la conformación de los Sistemas Territoriales para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (SISTEGIRS) y la presentación de iniciativas para la gestión de residuos sólidos por parte de los Pactos Territoriales por Basura Cero.

**- INICIO DE APLICACIÓN DE LA NUEVA METODOLOGÍA A PARTIR DEL AÑO 2028.**

Como resultado de los antecedentes normativos, el contexto nacional y el diagnóstico desarrollado en la presente memoria justificativa, se evidencia la necesidad de actualizar la metodología de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), con el propósito de armonizar este instrumento con la evolución del marco normativo, la política pública en materia de economía circular y gestión integral de residuos sólidos, así como con las condiciones territoriales y la información técnica actualmente disponible.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

No obstante, la entrada en aplicación de la nueva metodología debe realizarse de manera gradual, garantizando una transición ordenada que preserve la seguridad jurídica, la continuidad administrativa y la adecuada ejecución de los instrumentos de planificación actualmente vigentes.

En este sentido, la aplicación de la nueva metodología a partir del 1 de enero de 2028 responde a los principios de seguridad jurídica, coordinación, planeación, eficacia y eficiencia administrativa, previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, así como a la necesidad de garantizar una transición normativa armónica entre la metodología adoptada mediante la Resolución 754 de 2014 y el nuevo marco metodológico para la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y actualización de los PGIRS.

De conformidad con el artículo 2.3.2.2.3.87 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 de 2015, los municipios y distritos deberán elaborar, implementar y mantener actualizado el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), como instrumento de planificación para la gestión integral de los residuos sólidos en su jurisdicción. Así mismo, esta disposición establece que los programas y proyectos definidos en el PGIRS deberán articularse con los instrumentos de planificación territorial, consolidándolo como un instrumento estratégico para la organización de la gestión integral de residuos sólidos y la prestación del servicio público de aseo.

En desarrollo de este marco reglamentario, la Resolución 754 de 2014 adoptó la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los PGIRS, estableciendo un horizonte de planificación de corto, mediano y largo plazo. El horizonte de largo plazo corresponde a doce (12) años, equivalentes, como mínimo, a tres períodos constitucionales de gobierno, razón por la cual un número importante de municipios y distritos culminará la ejecución de los PGIRS formulados bajo dicha metodología durante la vigencia 2027.

En consecuencia, la aplicación obligatoria de la nueva metodología antes de la culminación del horizonte de planificación previsto para los PGIRS actualmente vigentes podría generar reprocesos técnicos y administrativos, ajustes anticipados de metas, indicadores y programas en ejecución, así como afectar la articulación de estos instrumentos con los Planes de Desarrollo Territorial, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Programas para la Prestación del Servicio Público de Aseo, los instrumentos presupuestales y la programación de inversiones destinadas a la infraestructura para la gestión integral de residuos sólidos.

Adicionalmente, los PGIRS constituyen un instrumento transversal de planificación que orienta la ejecución de programas relacionados con la prevención en la generación de residuos, la separación en la fuente, el aprovechamiento, el tratamiento, la disposición final, la inclusión de los recicladores de oficio, la educación ambiental, la gestión del riesgo y el fortalecimiento de la infraestructura para la gestión integral de residuos sólidos.

En este contexto, en el año 2028 se constituye técnicamente un tiempo adecuado para la entrada en aplicación de la nueva metodología, en la medida en que coincide con el inicio de un nuevo ciclo de planeación territorial posterior a la culminación del actual período constitucional de las administraciones municipales y distritales.

Así mismo, el período de transición permitirá a las entidades territoriales adelantar los procesos de fortalecimiento institucional, actualización de la información, consolidación de líneas base, capacitación de los equipos técnicos y articulación con los diferentes actores involucrados en la gestión integral de residuos sólidos, facilitando la incorporación de los nuevos lineamientos metodológicos relacionados con la economía

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

circular, la prevención en la generación de residuos, el aprovechamiento, el tratamiento, la valorización, el fortalecimiento de los sistemas de información, la gestión del riesgo y la inclusión de los recicladores de oficio.

De igual manera, esta transición garantiza la culminación ordenada de los programas y proyectos previstos en los PGIRS formulados bajo la metodología establecida en la Resolución 754 de 2014, preservando la continuidad de las acciones orientadas a la reducción en la generación de residuos, el fortalecimiento del aprovechamiento, el tratamiento de residuos sólidos, la disminución de la disposición final y la consolidación de esquemas de participación de los recicladores de oficio y demás actores vinculados a la gestión integral de residuos sólidos.

Sin perjuicio de lo anterior, los municipios o distritos que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente resolución, no hayan formulado o actualizado su PGIRS conforme a la metodología prevista en la Resolución 754 de 2014 deberán adelantar dicho proceso aplicando la metodología adoptada mediante la presente resolución, con el propósito de evitar la coexistencia de metodologías diferentes dentro del sistema de planificación territorial y garantizar la uniformidad técnica, jurídica y operativa en la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

### **1.3 ANTECEDENTES DEL PLAN DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS**

Con el Decreto 1713 de 2002 modificado por el Decreto 1505 del 4 de junio de 2003, se dio paso a la primera generación de los planes de gestión integral de residuos sólidos. Allí se estableció la necesidad de que los municipios y distritos elaboren y mantengan actualizado un Plan Municipal o Distrital para la Gestión Integral de Residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional, según el caso, en consideración de la política para la Gestión Integral de los Residuos expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, el cual deberá ser enviado a las autoridades Ambientales competentes, para su conocimiento, control y seguimiento.

En dicho Decreto se estableció que el plazo máximo para la elaboración e implementación de dichos planes sería de (2) años a partir de la fecha de su publicación. Asimismo, se estableció que el plan se diseñaría para un período acorde con el de los Planes de Desarrollo Municipal y/o Distrital según sea el caso, y que la ejecución del Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), se efectuaría en armonía y coherencia con lo dispuesto en los Planes y/o Esquemas de Ordenamiento Territorial y en los Planes de Desarrollo de nivel Municipal y/o Distrital.

En la agenda regulatoria de la Dirección de Política y Regulación se contempla la modificación de la Resolución 754 de 2014, "Por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS)", dado que ya se ha alcanzado el término del largo plazo, y se requiere una nueva generación de PGIRS alineada con las políticas de Basura Cero, Economía Circular y la reducción de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

El reto global actual se centra en una producción sostenible, superando el modelo lineal basado en la extracción de materias primas, producción y disposición final en rellenos sanitarios. Se busca una gestión de residuos que minimice el enterramiento, integrando a los diferentes sectores desde el diseño de productos, promoviendo la responsabilidad del consumidor, la separación en la fuente y el aprovechamiento o tratamiento de residuos para su reincorporación como productos o subproductos en otras cadenas productivas.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Esta nueva visión debe reflejarse en las políticas públicas locales, lo que hace necesaria la actualización de la metodología, así como de los programas, metas y mecanismos de integración y financiación intersectorial

#### **1.4 COMPETENCIAS DE ENTIDADES Y ENTES TERRITORIALES**

##### **- COMPETENCIAS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO, DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

Las acciones para lograr la gestión integral de los residuos sólidos en Colombia se encuentran principalmente en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11 y 14 de la Ley 1444 de 2011, mediante la cual se ordenó la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), dentro de sus competencias.

Teniendo en cuenta lo anterior, la responsabilidad de reglamentar la prestación del servicio público de aseo y, por lo tanto, lo alusivo a la gestión de residuos ordinarios, se encuentra en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Por su parte, lo relativo a la regulación de la gestión de los residuos que no hacen parte de la prestación del servicio público de aseo, se encuentra en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. A continuación, se presentan las competencias de cada una de estas carteras ministeriales en relación con la gestión de residuos en el país:

##### **- COMPETENCIAS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (MVCT) EN LA REGLAMENTACIÓN DE LOS PGIRS**

- Lidera la reglamentación sectorial del Servicio Público de Aseo (SPA) y de los PGIRS.
- Expide, junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), la metodología oficial para la formulación, implementación, seguimiento y actualización de los PGIRS, hoy contenida en la Resolución 754 de 2014.
- Define lineamientos técnicos claves del SPA que impactan el PGIRS, como criterios para la ubicación de infraestructura (ECAs, plantas, rellenos), la categorización y requisitos mínimos para rellenos sanitarios y la obligación de articular los PGIRS con los POT y planes de desarrollo.
- Establece obligaciones y plazos para municipios y prestadores, como la actualización del PGIRS dentro de los 12 meses siguientes al inicio de cada período de gobierno y el cumplimiento de deberes mínimos en separación en la fuente, recolección selectiva y aprovechamiento.
- Produce guías y apoyo técnico para los municipios, facilitando la formulación y el seguimiento de los PGIRS.

##### **- COMPETENCIAS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (MADS) EN LA REGLAMENTACIÓN DE LOS PGIRS**

- Es el rector de la política ambiental y de los recursos naturales; regula y coordina el régimen de permisos, licencias y demás autorizaciones ambientales requeridas para proyectos relacionados con los PGIRS.
- Adopta, de manera conjunta con el MVCT, la metodología oficial para los PGIRS.
- Realiza seguimiento ambiental al PGIRS únicamente en dos aspectos: el cumplimiento de las metas de aprovechamiento y la verificación de las autorizaciones ambientales que requiera el prestador del servicio.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

- Coordina con el MVCT estudios e instrumentos para impulsar la recuperación de materiales y el fortalecimiento de la economía circular.
- Lidera la reglamentación de lo relativo a los residuos que no hacen parte del Sistema Público de Aseo.
- **COMPETENCIAS DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS**

Las Corporaciones Autónomas Regionales, creadas por la Ley 99 de 1993, tienen como competencia esencial la administración del medio ambiente y de los recursos naturales renovables dentro de su jurisdicción, con el fin de garantizar un desarrollo sostenible en armonía con las particularidades de cada región. Estas entidades, además de ejercer funciones de planificación y ejecución de proyectos ambientales, son responsables de coordinar con las entidades territoriales la incorporación de criterios ambientales en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, promoviendo la conservación de ecosistemas estratégicos, la prevención de la degradación ambiental y la participación de las comunidades en la gestión de su patrimonio natural.

En el marco de la gestión integral de residuos sólidos, los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) se constituyen en una herramienta clave para garantizar el manejo adecuado de estos, desde su generación hasta su disposición final. La Ley 99 de 1993 establece las bases institucionales y competenciales para que las autoridades ambientales orienten, controlen y acompañen la implementación de dichos planes, siendo el artículo 31 el que define de manera expresa las atribuciones de las Corporaciones Autónomas Regionales frente a esta responsabilidad, a saber:

- 1. Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;*
- 4. Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales.*

- **COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

De conformidad con el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia, corresponde a los municipios, entre otros, la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a sus habitantes.

En consideración con lo establecido en el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia - CPC, el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, y el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley 142 de 1994, corresponde a los municipios y distritos garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a sus habitantes, tal como se muestra a continuación:

- CPC: **Artículo 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria,

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

*el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”*

- Ley 136 de 1994 : “**Artículo 3. Funciones de los municipios.** Corresponde al municipio: 1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley. (...)”
- Ley 142 de 1994: “**Artículo 5. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos.** Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

*5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente. (...)”*

Por su parte, el Decreto 2981 de 2013 estableció en cabeza de los municipios o distritos la responsabilidad de elaborar, implementar y actualizar los planes de gestión integral de residuos sólidos (cuyo alcance puede ser de carácter municipal o regional), los cuales deben considerar lineamientos orientados a promover cambios en el consumo de bienes y servicios, el aprovechamiento de residuos para su reincorporación en el ciclo productivo, entre otros. Asimismo, el citado Decreto establece la necesidad de articular los PGIRS con otros instrumentos de planeación territorial, tales como los Planes de Ordenamiento Territorial – POT y los Planes de Desarrollo Municipal - PDM, por ejemplo.

En línea con lo anterior, vale tener en cuenta que la Ley 1176 señala la necesidad de incorporar las inversiones proyectadas para el sector de agua y saneamiento básico en los PDM y los PGIRS, así:

*“Las inversiones en proyectos del sector que realicen los distritos y municipios deben estar definidos en los planes de desarrollo, en los planes para la gestión integral de residuos sólidos y en los planes de inversiones de las personas prestadoras de servicios públicos que operen en el respectivo distrito o municipio.”*

## **1.5 RESULTADOS Y CONCLUSIONES GENERALES DE LOS TALLERES REGIONALES**

Con el propósito de recabar insumos que permitieran identificar aspectos para ser incluidos en el marco de la modificación de la resolución 754 de 2014, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio desarrolló una estrategia de participación con diferentes actores, entre los cuales se encuentran entidades territoriales, empresas prestadoras del servicio público de aseo, organizaciones de recicladores de oficio - ORO, entre otros. Así, durante los meses de julio y agosto del 2025 se realizaron 6 talleres regionales en las ciudades de Yopal (Casanare), Bucaramanga (Santander), Cartagena (Bolívar), Medellín (Antioquia), Bahía Solano (Chocó) y Villavicencio (Meta), y un taller gremial con las ORO en la ciudad de Bogotá D.C., en los que se discutió alrededor de las debilidades, oportunidades, fortalezas y debilidades (metodología DOFA) en la formulación, implementación y seguimiento de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Como resultado de dichas jornadas, se identificó que las problemáticas principales, en relación con los PGIRS, se encuentran las siguientes:

- La insuficiencia en las fuentes de financiación para garantizar las inversiones requeridas para su efectiva implementación,

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

- La falta de estrategias y mecanismos que permitan realizar un seguimiento más efectivo a las metas establecidas en el marco de los PGIRS,
- La falta de articulación con diferentes instrumentos de planeación, como los Planes Municipales de Desarrollo – PMD o los Planes de Ordenamiento Territorial – POT, entre otros,
- Las dificultades técnicas que enfrentan algunos municipios para realizar el levantamiento de la información de línea base para la formulación del PGIRS,
- Las bajas tasas de separación de residuos en la fuente por parte de los usuarios, y
- La ausencia de mecanismos que permitan garantizar la continuidad en implementación del PGIRS en el mediano y largo plazo a causa de los cambios periódicos de gobierno.

## 2. IDENTIFICACION DEL PROBLEMA

La metodología vigente para los PGIRS, adoptada mediante la Resolución 754 de 2014, ha cumplido su horizonte de largo plazo (12 años) y resulta insuficiente frente a las nuevas exigencias normativas y de política pública en materia de economía circular, reducción de plásticos de un solo uso y aplicación del Programa Basura Cero. Persisten vacíos en la articulación territorial, la inclusión socioeconómica de los recicladores de oficio y la transición hacia modelos de tratamiento y valorización de residuos.

*Tabla 2. Problemas, consecuencias y solución proyecto normativo*

Problema identificado	Consecuencia	Solución en el proyecto normativo
Falta de metas claras en PGIRS	Baja efectividad	Artículo sobre metas cuantificables
Debilidad en estructuración de proyectos	Inversiones ineficientes	Artículo de viabilidad técnica, financiera y ambiental
Baja articulación institucional	Fragmentación de la gestión	Creación de comités estratégicos
Débil inclusión de recicladores	Incumplimiento constitucional	Incorporación del enfoque de inclusión
Falta de seguimiento	Dificultad de control	Sistema de monitoreo y evaluación
Falta de financiación estructurada	Proyectos inviables	Lineamientos de sostenibilidad financiera
Ausencia de línea base	Metas inaplicables	Exigencia de diagnóstico técnico

### 2.1 CAUSA DE LA PROBLEMÁTICA

La evolución normativa (Ley 2294 de 2023, Decreto 670 de 2025, Decreto 1381 de 2024) y las decisiones jurisprudenciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han redefinido el alcance de la gestión integral de residuos sólidos, imponiendo obligaciones específicas en materia de aprovechamiento, dignificación de recicladores y cierre progresivo de botaderos a cielo abierto. La metodología de 2014 no incorpora estos lineamientos ni responde a los estándares actuales de planeación y control.

## 3. CONSECUENCIAS

Mantener la metodología vigente genera desarticulación de programas en ejecución, en consecuencia, conlleva a la afectación de metas e indicadores y cargas adicionales para las entidades territoriales. Además, limita la capacidad institucional para cumplir con los objetivos de política pública en materia de economía circular, mitigación del cambio climático y protección de la salud pública.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

### 3.1 CONSECUENCIAS JURIDICAS:

- **Riesgo de litigios:** La falta de claridad sobre la vigencia de los PGIRS podría dar lugar a demandas por incumplimiento de deberes de planeación, especialmente frente a la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.
- **Desalineación con jurisprudencia:** La Corte Constitucional (SU-133 de 2017, T-291 de 2009) ha ordenado la inclusión efectiva de recicladores de oficio en los PGIRS; mantener la metodología anterior podría desconocer este mandato.

### 3.2 CONSECUENCIAS TÉCNICAS:

- **Desarticulación de programas y proyectos:** Los planes actuales perderían coherencia con los nuevos lineamientos de economía circular y Basura Cero, afectando la continuidad de metas ya definidas.
- **Obsolescencia metodológica:** La metodología de 2014 no contempla criterios diferenciales de aplicación ni la integración de esquemas asociativos territoriales (SISTEGIRS), lo que limita la eficiencia técnica y operativa.

### 3.3 CONSECUENCIAS ADMINISTRATIVAS:

- **Desarticulación con planes de desarrollo:** Los PGIRS vigentes no se alinean plenamente con los nuevos instrumentos de planeación territorial y sectorial, lo que dificulta la coherencia presupuestal y operativa.
- **Falta de trazabilidad:** La metodología de 2014 no incorpora mecanismos robustos de seguimiento y control.

### 3.4 CONSECUENCIAS SOCIALES Y AMBIENTALES:

- **Afectación a recicladores de oficio:** La metodología vigente no garantiza plenamente la exclusividad de la actividad de aprovechamiento ni la dignificación laboral, lo que contradice la jurisprudencia constitucional y los decretos recientes.
- **Impacto ambiental negativo:** La falta de actualización metodológica limita la capacidad de los PGIRS para reducir la disposición final, cerrar botaderos a cielo abierto y avanzar hacia la economía circular.
- **Pérdida de confianza ciudadana:** La ausencia de mecanismos modernos de participación y consulta pública debilita la legitimidad de los PGIRS frente a la comunidad.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

#### **4. NECESIDAD DE LA REGULACIÓN**

Se requiere derogar la Resolución 754 de 2014 y adoptar una nueva metodología que incorpore los lineamientos del Programa Basura Cero, las disposiciones sobre reducción de plásticos de un solo uso, la exclusividad de la actividad de aprovechamiento para las organizaciones de recicladores de oficio y los criterios de planeación territorial y asociatividad previstos en la Ley 1454 de 2011. La nueva metodología debe garantizar seguridad jurídica, coherencia normativa y eficacia institucional, respetando el horizonte de planificación vigente hasta 2027 y proyectando su aplicación obligatoria a partir del año 2028.

La actualización del compendio normativo se justifica en la necesidad de modernización de los siguientes criterios:

1. Alineación de los PGRIS con el modelo nacional de Basura Cero, orientado a la reducción progresiva de la disposición final.
2. Fortalecer la planeación territorial mediante la definición de metas claras, verificables y medibles.
3. Establecer criterios técnicos unificados y vinculantes normativamente, que permitan evaluar la viabilidad de proyectos en materia de residuos sólidos.
4. Garantizar propuestas para la sostenibilidad financiera, mediante la incorporación de criterios de estructuración de proyectos.
5. Fortalecer la gobernanza, a través de mecanismos de articulación interinstitucional.
6. Materializar la inclusión de recicladores de oficio, conforme a la jurisprudencia constitucional.
7. Superar brechas de información mediante la exigencia de líneas base y sistema de seguimiento.

#### **5. AMBITO DE APLICACIÓN**

El proyecto de Decreto que se expone en la presente memoria justificativa es de carácter nacional y se aplicará a las instancias del Gobierno Nacional, entidades territoriales, Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico, al sector productivo, a las personas prestadoras del servicio público de aseo y otros servicios públicos domiciliarios relacionados, a los recicladores de oficio, a las organizaciones de recicladores de oficio, a los usuarios de servicios públicos, a la sociedad civil y demás actores involucrados en la gestión integral de residuos ordinarios y especiales.

#### **6. VIABILIDAD JURÍDICA**

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

ARTÍCULO 2.3.2.8.3.2. Responsabilidades de los entes territoriales. (Decreto 1077 de 2015).

##### **6.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

La Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, fue publicada en el Diario Oficial No. 52.400 del 19 de mayo de 2023 y se encuentra actualmente vigente.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

El Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, fue publicado en el Diario Oficial No. 49523 del 26 de mayo de 2015 y se encuentra actualmente vigente.

### **6.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

La resolución 754 de 2014 “Por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos”

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

#### **JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

- **Sentencia T-724 de 2003.** - Protección de los recicladores de oficio frente a procesos de contratación pública del servicio de aseo: Reconoce a los recicladores como sujetos de especial protección constitucional - Ordena adoptar acciones afirmativas para garantizar su inclusión - Establece que las entidades territoriales no pueden excluir a recicladores de las actividades de aprovechamiento - Vincula la gestión de residuos con derechos fundamentales como: mínimo vital, trabajo, igualdad material y dignidad humana.

**Relevancia para PGIRS:** Es la base constitucional de la inclusión de recicladores en los programas de aprovechamiento, rutas selectivas, esquemas de economía circular y formulación de PGIRS.

- **Auto 275 de 2011.-** Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-724 de 2003: Ordena a Bogotá incluir efectivamente a recicladores en el modelo de aseo -Reconoce el aprovechamiento como componente del servicio público de aseo - Exige remuneración y formalización progresiva - Es uno de los precedentes más importantes sobre: aprovechamiento de residuos, inclusión socioeconómica y formalización de recicladores.
- **Sentencia C-741 de 2003.-** Naturaleza del servicio público de aseo: El servicio de aseo tiene relación directa con la salud pública, ambiente sano y saneamiento ambiental. El Estado debe asegurar continuidad, eficiencia y cobertura.

**Relevancia para PGIRS:** Sirve de fundamento constitucional para PGIRS, regulación de residuos, y tratamiento y disposición final.

- **Sentencia T-291 de 2009.-** Protección ambiental frente a manejo inadecuado de residuos: Relaciona la disposición inadecuada de residuos con vulneración de salud, ambiente sano y vida digna. Reitera deber de prevención ambiental.
- **Sentencia C-293 de 2002.-** Principio de precaución ambiental de importancia para residuos sólidos. La Corte estableció que cuando exista riesgo ambiental grave, las autoridades deben adoptar medidas preventivas aun sin certeza científica absoluta. Es ampliamente utilizada en rellenos sanitarios, tratamiento de lixiviados, contaminación por residuos y licenciamiento ambiental.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

## CONSEJO DE ESTADO

- **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL** Rad. 11001-03-06-000-2014-00230-00 (2230) - Concepto del 4 de febrero de 2015 -Concepto Radicación 2230 de 2015: Aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos como actividades complementarias del servicio público de aseo - El Consejo de Estado precisó que el aprovechamiento de residuos sólidos constituye una actividad complementaria del servicio público de aseo, requiere planeación pública y debe desarrollarse bajo criterios ambientales, técnicos y contractuales.

La Sala definió el concepto jurídico de “residuo aprovechable”, el alcance del aprovechamiento y la diferencia entre aprovechamiento, tratamiento y disposición final. También reiteró que la disposición final debe realizarse mediante rellenos sanitarios técnicamente adecuados y que cualquier concesión o esquema de operación requiere cumplimiento estricto de contratación estatal.

**Relevancia para PGIRS:** Esta providencia sirve como soporte para estructuración de componentes de aprovechamiento, operación de plantas de tratamiento, valorización energética, rutas selectivas y esquemas regionales de residuos.

- **CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN PRIMERA** Expediente 68001-23-15-000-2004-00523-01(AP) - Sentencia del 4 de mayo de 2011 - Sentencia Expediente 68001-23-15-000-2004-00523-01(AP): Obligación municipal de implementar PGIRS y garantizar disposición final adecuada – El Consejo de Estado sostuvo que los municipios tienen obligación legal de formular, actualizar e implementar el PGIRS, garantizando condiciones sanitarias, técnicas, ambientales y económicas para la disposición final.

La sentencia indicó que la disposición final no puede realizarse de manera improvisada y debe sujetarse a criterios técnicos y ambientales. Además reafirma la responsabilidad estatal en el manejo de residuos no aprovechables y la necesidad de soluciones transitorias técnicamente controladas cuando no existan rellenos adecuados.

- **CONSEJO DE ESTADO – JURISPRUDENCIA SOBRE PRESTACIÓN EFICIENTE DEL SERVICIO DE ASEO** Sección Primera – Expediente 292AP de 2021 Providencia Expediente 292AP de 2021: Garantía del servicio público de aseo y manejo de residuos sólidos. El Consejo de Estado reiteró que corresponde a los municipios garantizar la prestación eficiente y continua del servicio de aseo, incluso en zonas rurales o ribereñas, independientemente del modelo operativo adoptado.

**Relación con residuos sólidos:** La providencia fortalece el deber de ejecución efectiva del PGIRS, la cobertura integral del servicio y la gestión ambiental territorial.

- **CONSEJO DE ESTADO – CASO RELLENO SANITARIO PALANGANA (SANTA MARTA)** Caso relleno sanitario Palangana: Nulidad de modificación del POT para permitir operación de relleno sanitario. El Consejo de Estado declaró la nulidad de la reforma al POT por ausencia de consulta ciudadana, falta de concertación interinstitucional y desconocimiento de normas ambientales.

La sentencia reafirma que la gestión de residuos sólidos debe armonizarse con el ordenamiento territorial, participación ciudadana y la protección ambiental.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

### 6.5 Circunstancias jurídicas adicionales

N/A

### 7. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

N/A

### 8. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

N/A

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

La iniciativa normativa presenta un impacto medioambiental favorable, en tanto desarrolla y armoniza la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS con el Decreto 670 de 2025, que adiciona el Capítulo 8 al Decreto 1077 de 2015 y reglamenta el Programa Basura Cero.

Desde el fundamento constitucional y legal, el Decreto 670 de 2025 reconoce el deber estatal de protección ambiental, al señalar que los artículos 8, 49, 79, 80, 365 y 366 de la Constitución Política consagran “el deber de protección de las riquezas naturales, el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, bien como garantizar la prestación de los servicios públicos y solucionar la necesidad insatisfecha del saneamiento ambiental”.

En este marco, la actualización del proyecto de Resolución se justifica como una medida de planificación ambiental orientada a materializar el Programa Basura Cero, definido por el Decreto 670 de 2025 como “un conjunto de estrategias orientadas a promover la economía circular de los residuos sólidos ordinarios y especiales, así como un cambio cultural basados en la aplicación de la jerarquía en la gestión, prevención, reutilización, aprovechamiento, tratamiento y disposición final, a partir de la separación en la fuente y el manejo diferencial”. La misma disposición precisa que dicho programa busca “disminuir la disposición final de los residuos”, “la conservación del ambiente y la mitigación del cambio climático”.

En relación directa con los PGIRS, el Decreto 670 de 2025 dispone expresamente que “los PGIRS deberán alinearse con los objetivos y estrategias establecidos en el Programa Basura Cero” y que deberán contemplar “metas municipales o distritales relacionadas con la prevención, reutilización, aprovechamiento, tratamiento y disminución porcentual en la disposición final de residuos ordinarios”, así como metas de “separación en la fuente” y “recolección y transporte selectivo de residuos”.

Por tanto, la modificación normativa del proyecto de resolución proyectada no constituye únicamente un ajuste metodológico, sino un instrumento de gestión pública ambiental que permite incorporar criterios de economía circular, eficiencia en el uso de recursos, reducción de residuos destinados a disposición final, fortalecimiento

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

del aprovechamiento y tratamiento, y mejora del desempeño ambiental territorial. En términos ecosistémicos, la actualización de la metodología de formulación, implementación y seguimiento contribuye a reducir presiones sobre el suelo, el agua, el aire y los ecosistemas asociados a la disposición final, al promover la reincorporación de materiales al ciclo económico y productivo.

Lo anterior guarda correspondencia con la definición de “aprovechamiento en el marco de la economía circular” prevista en el Decreto 670 de 2025, entendida como “los procesos biológicos, físicos o químicos, mediante los cuales los residuos se recuperan con el fin de reincorporarlos al ciclo económico y productivo para la generación de beneficios sanitarios, ambientales, sociales y económicos”.

Desde la perspectiva climática, la actualización permite territorializar medidas de mitigación asociadas a la reducción de residuos dispuestos en rellenos sanitarios, el tratamiento de residuos orgánicos, la valorización de subproductos y el aprovechamiento energético de biomasa residual.

De manera complementaria, el documento técnico Planes de gestión integral de residuos sólidos de tercera generación: Reflexiones en el marco de la economía circular (2022) señala que Colombia debe contar con “un esquema de gestión de residuos sólidos que le permita atender esa creciente presión”, considerando el aumento proyectado en la generación de residuos y la problemática ambiental asociada a la gestión de rellenos sanitarios. Igualmente, resalta que la reducción, reutilización y reciclaje son acciones clave dentro de la economía circular, en tanto contribuyen a disminuir la presión sobre los recursos naturales y aumentar el aprovechamiento de residuos.

En consecuencia, el proyecto normativo genera un impacto medioambiental positivo, al fortalecer la planificación en el territorio de la gestión integral de residuos sólidos, promover la economía circular, disminuir la disposición final, incentivar el aprovechamiento y tratamiento, lo cual contribuye a la mitigación del cambio climático y favorece una gestión ecosistémica de los residuos. No se advierte afectación negativa sobre el patrimonio cultural de la Nación, toda vez que el objeto de la regulación se circunscribe a la gestión integral de residuos sólidos y a la implementación territorial del Programa Basura Cero.

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

- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2025). *Informe Nacional de Disposición Final de Residuos Sólidos en Colombia, vigencia 2024*. Superservicios.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2024). *Informe de seguimiento del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), segundo semestre de 2024*. Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP.
- Alcaldía Municipal de Cajicá. (2025). *Informe final de auditoría interna al Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), vigencia 2024*. Oficina de Control Interno.
- Alcaldía Municipal de Sabanagrande. (2025). *Informe de seguimiento al Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS)*. Oficina de Control Interno.
- Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (CORNARE). (2025). *Observatorio Ambiental – Residuos sólidos*. <https://observatorioambiental.cornare.gov.co/residuos-solidos/>
- Plan Nacional para la Gestión Sostenible de los Plásticos de un solo Uso / Presidencia de la República de Colombia; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Dirección de Asuntos Ambientales,

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Sectorial y Urbana: textos: Ramírez Rodríguez, Carlos Jairo; Breukers, Linda; cord. Saer Saker, Alex José. -- Bogotá D.C.: Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021.

- Estrategia nacional de economía circular : Cierre de ciclos de materiales, innovación tecnológica, colaboración y nuevos modelos de negocio / Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Comercio Industria y Turismo., Coord.: Saer, Alex José ; González, Lucy Esperanza. ----. Bogotá D.C.: Colombia. Presidencia de la República; 2019.

**ANEXOS:**

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

**Aprobó:**

---

**Rodrigo Andrés Bernal Montero**  
**Jefe de la Oficina Jurídica (E)**

---

**Natasha Valentina Garzón Yepes**  
**Directora de Política y Regulación**