

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>11 de junio de 2024</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por el cual se modifica el Capítulo 5, del Título 2, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015 y se dictan otras disposiciones”</i>

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

ANTECEDENTES

El artículo 365 de la Constitución Política establece que *“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios”*.

A través de la Ley 142 de 1994, se adoptó el régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios, el cual aplica tanto al servicio público domiciliario de aseo como a sus actividades complementarias, a decir, el numeral 14.24 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 1 de la Ley 689 de 2001, define el servicio público de aseo así: *“El servicio de recolección municipal de residuos principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias, de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos. Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento”*.

El artículo 15 de la Ley 142 de 1994, señala: quienes pueden prestar los servicios públicos así:
“ARTÍCULO 15. PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS. Pueden prestar los servicios públicos:

15.1. Las empresas de servicios públicos.

15.2. Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.

15.3. Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

15.4. Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

15.5. Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley.

15.6. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido”

Al respecto se precisa que la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-741 de 2003, condicionó la exequibilidad de la expresión “*en municipios menores, en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas*” contenida en el numeral 15.4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, en el entendido de que las “*organizaciones autorizadas también podrán competir en otras zonas y áreas, es decir, en cualquier lugar del territorio nacional siempre que cumplan las condiciones establecidas en la ley*”.

Igualmente, mediante las sentencias T-724 de 2003, T-291 de 2009 y T-387 de 2012, así como en los Autos números 268 de 2010; 183 de 2011; 189 de 2011; 275 de 2011; 366 de 2014; 118 de 2014 y 587 de 2015, la honorable Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los recicladores de oficio como sujetos de especial protección constitucional, a quienes se les debe reconocer su labor histórica desarrollada y promover acciones afirmativas a su favor.

Al respecto, la sentencia T-291 de 2009 dispuso: “(...) *en relación con la normatividad nacional y local que regula el manejo y aprovechamiento de residuos sólidos, también se encuentran disposiciones encaminadas a promover los derechos de los recicladores informales. El decreto 1713 de 2002 (...) previó que “los Municipios y Distritos y los prestadores del servicio de aseo promoverán la participación de los recicladores que vienen efectuando actividades asociadas con el aprovechamiento en armonía con la prestación del servicio de aseo”.*

A su turno, el Auto A-268 de 2010 señaló que, adicional a su condición de vulnerabilidad, “*existen otros criterios materiales que justifican que los recicladores sean sujetos de especial protección constitucional, y uno de ellos es la labor ambiental que cumplen, así como el hecho de que la sociedad entera se beneficie de la misma a pesar de que ellos no necesariamente se vean favorecidos o retribuidos por ella*”.

En ese sentido, la Honorable Corte Constitucional mediante Auto número 275 del 19 de diciembre de 2011 exhortó a varias entidades del estado para que “*revise y defina parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos en los términos establecidos en el numeral 115 de dicha providencia*” teniendo en cuenta además que, el hecho de ser sujetos de especial protección no exonera a los recicladores de oficio de cumplir deberes y cargas que como prestadores de servicios públicos domiciliarios deben garantizar: “*Para la Sala es necesario precisar que las medidas de acción afirmativa llamadas a ser dispuestas, pueden representar deberes, cargas u obligaciones para los recicladores en razón a que*

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

prestan un servicio público con ingentes beneficios ambientales para el colectivo, tal y como ha sido señalado a lo largo de esta providencia. En ese sentido, el esquema de medidas a cumplir en el corto plazo, de conformidad con la normatividad existente y con las órdenes contenidas en esta providencia, deberá establecer compromisos, cargas y obligaciones en cabeza de los recicladores para su adecuada normalización. Lo anterior, por cuanto la protección especial que merecen como sujetos en condiciones de vulnerabilidad no es obstáculo para disponer acciones de doble vía, dada la naturaleza del servicio público domiciliario y esencial del cual participan (...)

Y por último, la sentencia T-387 de 2012 señaló que las políticas públicas deben garantizar los siguientes propósitos: *“(i) que las personas puedan continuar desarrollando la misma actividad a la que se dedicaban –el reciclaje- y no otra ; (ii) la promoción de formas asociativas que favorezcan el derecho al trabajo digno de los recicladores; (iii) que no se relegue a los recicladores a la ocupación de puestos de trabajo subordinado en las empresas de aseo, sino que se promueva su posicionamiento en condiciones de igualdad, lo que en algunas providencias se ha denominado “convertirlos en verdaderos empresarios”, y (iv) que se garantice su participación real y efectiva en las decisiones relativas al sector al que pertenecen”.*

En virtud de lo anterior, el parágrafo 2 del artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el cual continua vigente en virtud de lo señalado en el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, 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 que deben atender los recicladores de oficio, formalizados como personas prestadoras, de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo.

En consideración a lo anterior, el Gobierno nacional expidió el Decreto No. 596 de 2016 ¹, a través del cual se reglamentó la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo, incluyendo un régimen de formalización progresiva aplicable a las organizaciones de recicladores para constituirse como prestadores de la actividad complementaria del servicio público.

Mediante este Decreto se definió la actividad complementaria de aprovechamiento, así:

“6. Aprovechamiento. Actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección de residuos aprovechables, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento o hasta la planta de aprovechamiento, así como su clasificación y pesaje por parte de la persona prestadora.”

¹ Reglamentado por la Resolución 276 de 2016.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

Se reglamenta el esquema operativo del aprovechamiento, el cual debe prestarse atendiendo la integralidad de la actividad, es decir, incluyendo las siguientes actividades: i) la recolección de residuos aprovechables, ii) el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento (ECA), y iii) la clasificación y pesaje de los residuos en la estación de clasificación y aprovechamiento (ECA) para poder acceder a los recursos de tarifa.

Y se estableció el régimen de formalización de los recicladores de oficio², el cual contempla: (i) registro ante la SSPD y diligenciamiento de la encuesta de aprovechamiento de la SSPD.; (ii) una progresividad para el cumplimiento de las obligaciones administrativas, comerciales, financieras y técnicas como prestadores ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD); (iii) la obligatoriedad de formulación de Planes de Fortalecimiento Empresarial y una provisión de inversiones para su financiación, (iv) la obligatoriedad para los municipios y distritos de incluir en los PGIRS un proyecto de capacitación a los recicladores y un proyecto de apoyo a la formalización que debe considerar los diferentes niveles de vulnerabilidad y (v) la creación de un incentivo a la separación en la fuente (DINC) para aquellas macro rutas de recolección de residuos aprovechables, que tengan niveles de rechazo inferiores al 20% de los residuos presentados.

Mediante el artículo 2.3.2.5.3.1. del capítulo 5, del título 2, de la parte 3, del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, adicionado por el Decreto 596 de 2016, se dispuso que *“Las organizaciones de recicladores de oficio que estén en proceso de formalización como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento contarán con un término de cinco (5) años para efectos de cumplir de manera progresiva con las obligaciones administrativas, comerciales, financieras y técnicas definidas en el presente capítulo, en los términos que señale el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.”* Este término fue modificado a ocho (8) años por el Decreto 1345 de 2021.

De otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia de Vida” dispuso la creación del Programa Basura Cero, garantizando la participación de la población recicladora y sus organizaciones en la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo, impulsando su inclusión e inserción socioeconómica. Así como, la promoción de soluciones que prioricen el tratamiento y aprovechamiento de residuos sobre la disposición final.

Transcurridos ocho (8) años de la expedición del Decreto 596 de 2016, se ha puesto en evidencia la necesidad de actualizar la normatividad que reglamenta la actividad de aprovechamiento en consideración a lo siguiente:

² Es de anotar que, si bien los recicladores de oficio habían ejercido esta actividad durante muchos, la misma se ejercía de manera informal y respondía a una actividad de carácter comercial, que, por lo tanto, no se reconocía tarifariamente en el servicio público de aseo.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

La Sentencia C-793 de 2009, dispuso que, *“La jurisprudencia constitucional ha señalado que a partir de la cláusula del Estado Social de Derecho, en ocasiones, el análisis de constitucionalidad de las normas debe hacerse teniendo en cuenta el contexto económico y social en el que están llamadas a desenvolverse, lo cual, a su vez, puede implicar una consideración al derecho al mínimo vital y a los deberes de las autoridades en torno a la igualdad de grupos marginados y discriminados. (...) a su vez, indicó la corte que “El trabajo como principio fundante del Estado Social de Derecho, implica la intervención del Estado en la economía (...) En este sentido el derecho al trabajo se encuentra en íntima conexión con la dignidad humana, puesto que es el medio a través del cual la persona puede satisfacer sus necesidades vitales y desarrollarse de manera autónoma, razón por la cual es objeto de especial protección constitucional (artículos 25 y 53 C.P.)”*

Así mismo, *“la especial importancia que tienen las políticas públicas que buscan la equidad y la protección de personas en situación de precariedad económica, en un país que padece grandes desigualdades sociales y que requiere que el papel desempeñado por el Estado y sus autoridades sea activo y busque, en la mayor medida posible, disminuir la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. (...) la postura adoptada por la Corte Constitucional, en torno a la población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, se basa en la protección de sus derechos ante las actuaciones desplegadas por autoridades del estado, con ocasión del diseño, planeación, implementación y desarrollo de las políticas públicas y sus correspondientes mecanismos de focalización, que impiden el goce efectivo de tales derechos y por consiguiente incumplen con su deber constitucional de luchar por la erradicación de la pobreza y la consecución de la igualdad material.”* (Sentencia T-783 de 2013)

y *“el fortalecimiento que el Estado debe dar a las organizaciones solidarias, así como el estímulo que tiene que brindar al desarrollo empresarial –que como se desprende del numeral 7 del artículo 83 previamente citado se relaciona con la consolidación productiva de este grupo poblacional–, ha de ligarse con la importancia que el aprovechamiento conlleva para el colectivo, para quien –el saber acumulado por los recicladores a lo largo de años de desempeño de su labor– resulta un bien a resguardar y promover (...) Y es que el trabajo es un medio necesario a través del cual se satisfacen necesidades como el mínimo vital, al tiempo que se construye una personalidad y se logra realizar la dignidad humana.”* (Sentencia T-740 de 2015)

por lo tanto, el estándar de protección constitucional de los recicladores de oficio fijado por la Corte Constitucional implica la obligación de adoptar medidas que permitan garantizar la participación material, real y efectiva de los recicladores en la actividad de aprovechamiento de los residuos sólidos ordinarios. De modo tal que los recicladores no resulten relegados de la actividad que han desarrollado históricamente, sino que se les garanticen las condiciones administrativas, físicas, técnicas, profesionales, entre otras, a las que haya lugar para que les permita superar su condición histórica de vulnerabilidad y reducir las desigualdades que los afectan. Para ello, dado que se

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

requiere superar las condiciones de vulnerabilidad de los recicladores a través de su inclusión formal y material en la actividad de prestación de un servicio público esencial, resulta idóneo que el Gobierno Nacional adopte medidas que tomen en consideración los avances progresivos de los recicladores en la formalización y regularización de su actividad, otorgándoles los incentivos adecuados para progresar de manera ágil y continua hacia el cumplimiento efectivo de los estándares fijados por la Corte Constitucional.

Es necesario realizar una actualización del esquema operativo de la actividad de aprovechamiento con el objeto de reconocer actividades que son adelantadas por las organizaciones de recicladores de oficio, y que en consecuencia deben verse reflejadas en las metodologías tarifarias expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Así mismo, y teniendo en cuenta que en este tiempo no se ha logrado la formalización efectiva de ninguna organización de recicladores de oficio, se ha considerado necesario, como medida afirmativa para reducir las desigualdades que los afectan en la prestación, establecer la exclusividad en la prestación de la actividad de aprovechamiento para las Organizaciones de recicladores de oficio, por el término de 15 años contados a partir de la entrada en vigencia del decreto, para que durante este término, se adopten e implementen las condiciones administrativas, físicas, técnicas, profesionales, entre otras, a las que haya lugar que les permita superar su condición histórica de vulnerabilidad. En ese sentido, se definen igualmente, criterios diferenciales para las organizaciones de recicladores de oficio de acuerdo con la categoría municipal y teniendo en cuenta las diferentes condiciones del territorio; y se ajusta el régimen de formalización por el de regularización, atendiendo lo dispuesto en las consideraciones de la Corte Constitucional en especial en el Auto 275 de 2011.

2. DIAGNÓSTICO

A partir de la entrada en vigencia del Decreto 596 de 2016 y la Resolución 276 de 2016, se ha podido obtener información sobre la prestación de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo, teniendo en cuenta que las personas prestadoras deben reportar al Sistema Único de Información – SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, la información de orden operativo, técnico, administrativo y financiero, a partir de la cual se puede indicar lo siguiente:

A. ESQUEMA OPERATIVO.

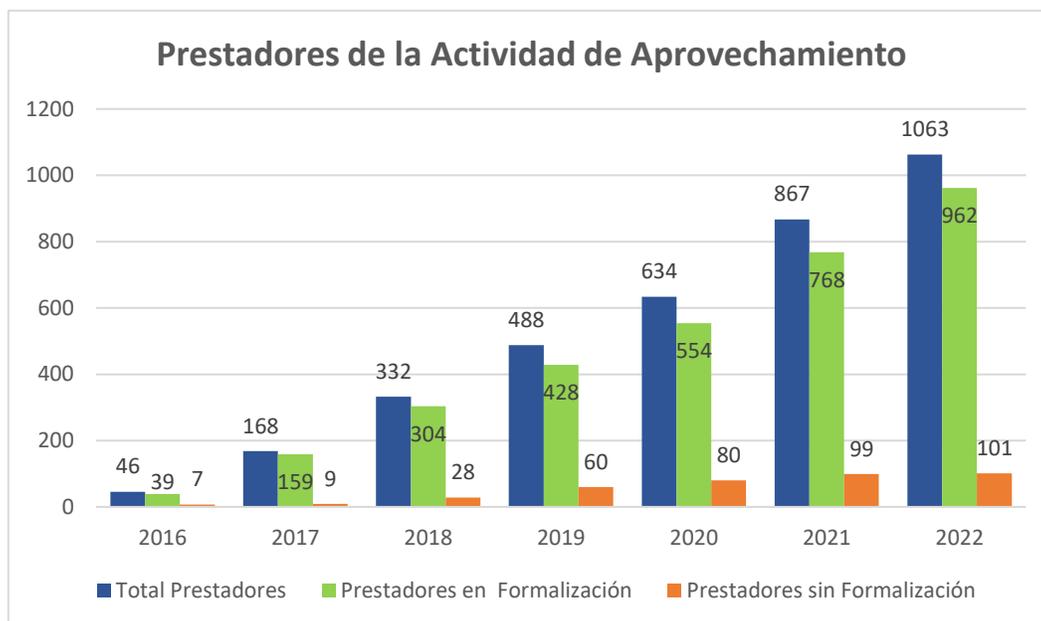
El Decreto 596 de 2016 establece la integralidad en la prestación de la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

1. Prestadores de la actividad de aprovechamiento

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 596 de 2016, las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo deben realizar su registro el Registro Único de Prestador – RUPS de la Superintendencia de Servicios Público Domiciliarios – SSPD. Para el caso de las organizaciones de recicladores de oficio que desean acogerse a la formalización progresiva deben adicionalmente, diligenciar el formulario “encuesta de aprovechamiento” mediante el cual manifiestan a la SSPD su deseo de acogerse al proceso de formalización.

Para el año 2022, la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo contó con 1063 prestadores de los cuales 962 son organizaciones de recicladores de oficio que se acogieron al régimen de formalización. Estos prestadores se encuentran en 232 municipios de 27 departamentos del país, de acuerdo con el “Informe Sectorial de Aprovechamiento 2022” elaborado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD (SSPD, 2023).



Fuente: Elaboración propia con base en Informe Sectorial de Aprovechamiento 2022 (SSPD, 2023)

En relación con lo anterior, según datos de la SSPD (2023), la mayoría de las organizaciones de recicladores de oficio se concentran en la ciudad de Bogotá D.C, donde se reportan 446 organizaciones, las cuales representan el 64% del total nacional, seguidas de Barranquilla (6%), Cali (5%), Medellín (4%) y Villavicencio (4%) como se observa en la Tabla 5. Asimismo, en relación con

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

la población recicladora, se reporta un total de 68.100 recicladores de oficio, los cuales se encuentran distribuidos así: Bogotá D.C, 27.696 recicladores (40,55%); Antioquia, 10.339 (15,14%); Cundinamarca, 5.101 (7,47%); Atlántico, 4.996 (7,31%); Valle del Cauca, 4.944 (7,24%); y el resto de los departamentos con menos del 3% cada uno.

Es preciso mencionar que, para acogerse al régimen de formalización no se requiere allegar ningún tipo de documento que certifique que se trata de una organización compuesta en su totalidad por recicladores de oficio, pero esta verificación se realiza en una etapa posterior por parte de la SSPD respecto censo de recicladores del municipio correspondiente.

Para el año 2019, se evidencia que los censos municipales de recicladores de oficio se llevaron a cabo en 45 de los 55 municipios donde las organizaciones reportaron miembros (SSPD 2019). Esta situación dificulta, entre otras cosas, la posibilidad de verificar el requisito establecido en la Resolución 276 de 2016, que estipula que al menos el 80% de los miembros de la organización deben figurar en el censo de recicladores del municipio; además de afectar la capacidad de la SSPD para implementar acciones de vigilancia y control³.

Ahora bien, bajo el entendido de que la mayor parte de las organizaciones de recicladores que históricamente han funcionado, se acogerían a los beneficios del Decreto 596 de 2016 en el año siguiente a su entrada en vigencia, se esperaba que el aumento en la inscripción de los prestadores de la actividad de aprovechamiento se estabilizara aproximadamente en el año 2018; no obstante, la realidad es que dichas inscripciones han presentado un aumento exponencial año tras año. De acuerdo con las cifras presentadas por la SSPD en su informe de la vigencia 2022, para el año 2017 se registraron 168 prestadores para la actividad de aprovechamiento, mientras que para el año 2022 se tienen 1063 presentándose un incremento superior al 2300%.

Esta situación ha sido reconocida por parte de la SSPD en su informe de caracterización de organizaciones de recicladores de oficio (SSPD, 2018), así como por las mismas organizaciones de recicladores, quienes han manifestado su descontento, pues consideran que el Decreto 596 de 2016 fomentó la formación de organizaciones "fachada" que compiten con ellas por los residuos, desconociendo el desarrollo histórico de su labor.

Asociado al incremento de prestadores acogidos a la formalización progresiva, se tiene también un incremento de los recicladores de oficio reportados anualmente por las organizaciones de las cuales son asociados. Para el año 2016 eran 6442 recicladores de oficio, mientras que, en el año 2021, se registraron 55.579 recicladores de oficio⁴.

³ AL respecto, la SSPD informa que solo el 14% de las Organizaciones que pudieron ser evaluadas cumplen con este requisito 80/20. (SSPD, 2023)

⁴ Ibidem, este dato no fue reportado en el informe de aprovechamiento de la SSPD para el año 2022

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25



Fuente: Elaboración propia con base en Informe Sectorial de Aprovechamiento 2021 (SSPD, 2022)

Es importante señalar que es recurrente encontrar organizaciones con multifiliación de recicladores, pues de 677 prestadores registrados en progresividad para la vigencia 2021, 574 prestadores están constituidos por recicladores asociados a más de una organización (SSPD, 2023).

De otro lado, de acuerdo con el Informe Sectorial de Aprovechamiento para el año 2022, el 77,43% de los prestadores se encuentran conformados por menos de 150 recicladores, el 19,35% es conformado entre 151 y 400 recicladores, y el 3,59% es conformado por más de 400 recicladores, este dato en relación con el número de recicladores miembro de la organización es un dato relevante toda vez que influye directamente en la capacidad de la organización de reportar toneladas efectivamente aprovechadas.

2. Recolección y Transporte.

Los prestadores de la actividad de aprovechamiento deben reportar al SUI los vehículos empleados en el transporte. Para el caso de las organizaciones de recicladores de oficio, este reporte debe hacerse en la fase 2 – mes 1.

De acuerdo con la información analizada, se encuentra que las organizaciones inscritas en el proceso de formalización ante la SSPD utilizan en su mayoría vehículos de tracción humana, a decir, zorros, carretillas y carros esferados. Del informe de aprovechamiento de la SSPD se puede extraer: *“Para la vigencia de 2022 se han reportado 47.529 vehículos por 603 prestadores, de los cuales 539 son prestadores en formalización progresiva. El tipo de vehículo más registrado es el de tracción humana, el cual corresponde a carretillas, zorros, carros esferados, y triciclos, entre otros. En segundo lugar,*

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

se encuentra la categoría de camionetas, y el tercero la categoría otros, los cuales corresponden principalmente a vehículos como motocarros.” (SSPD, 2023)

Frente al transporte selectivo, las organizaciones de recicladores de oficio han señalado la dificultad frente a los largos recorridos que deben realizar con los vehículos de tracción humana desde sus rutas de recolección hasta la Estación de Clasificación y Aprovechamiento ECA de su organización, por lo que reiteran la necesidad de reconocer el uso de instalaciones de acopio temporal como un lugar intermedio en la ruta del transporte selectivo en las que se les permita hacer una primera clasificación de los residuos aprovechables y almacenar los mismos de forma colectiva para su posterior traslado a la ECA.

3. Estación de Clasificación y Aprovechamiento – ECA

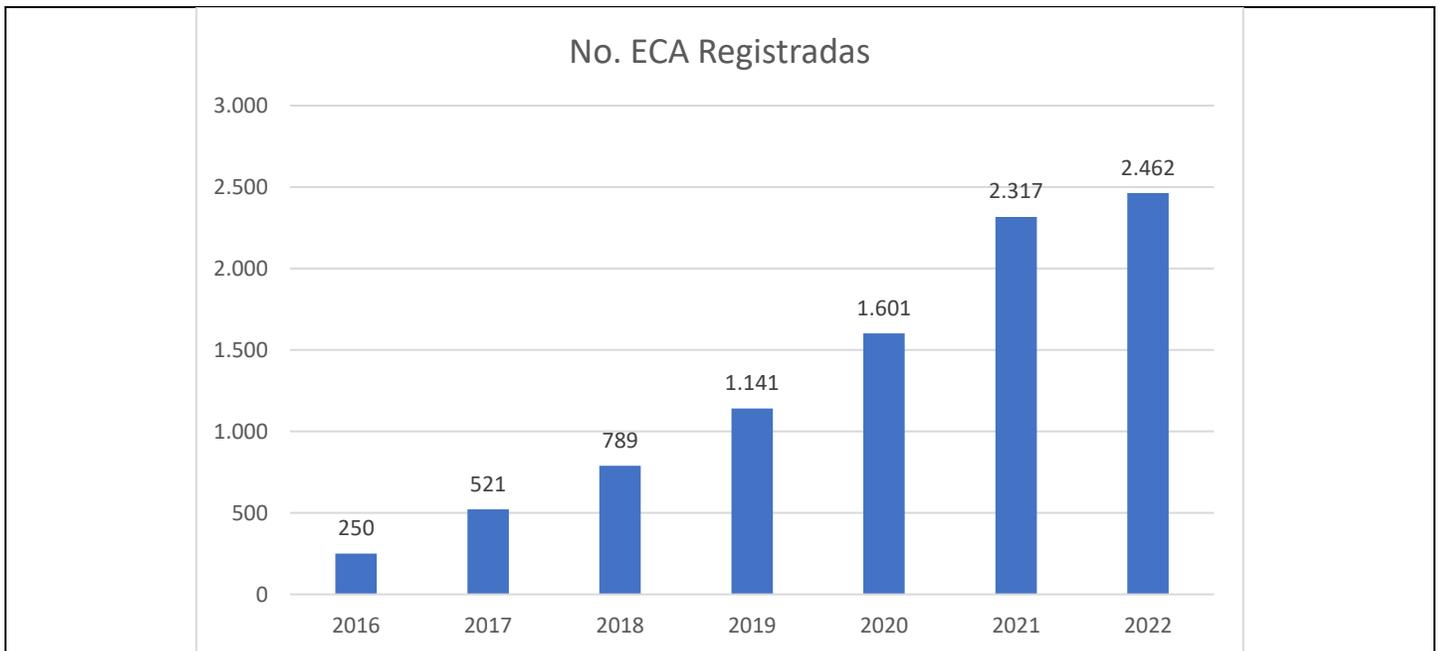
De acuerdo con lo establecido en el Decreto 596 de 2016, cada prestador de la actividad de aprovechamiento debe registrar y responder por, al menos, una ECA. Es así que, dado el crecimiento en el número de prestadores, también se cuenta con un incremento en el número de ECA registradas ante la SSPD. Para el año 2016 se tenían 250 ECAs, mientras que en el año 2022, se reportaron 2464 nivel nacional, un crecimiento de más de 800%.

El aumento en el número de ECAs puede explicarse en parte por la aparición de los *bodegueros* e intermediarios, quienes aprovechando el régimen transitorio de formalización establecido por el Decreto 596 y las debilidades que presentan los censos de la población recicladora, realizan su inscripción en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos – RUPS, haciéndose pasar por organizaciones de recicladores de oficio. Lo anterior, mediante el reporte de recicladores que, en esencia, no forman parte de dichas organizaciones (esto, a través de la 'compra de listas de recicladores'); impactando negativamente la integralidad de la actividad, pues dichos *bodegueros* e intermediarios sólo buscan beneficiarse del cobro de la tarifa sin cumplir con la integralidad de la prestación, a decir, realizar las actividades recolección y transporte selectivo⁵.

A continuación, se presenta la distribución de ECAs a nivel nacional:

⁵ ARTÍCULO 2.3.2.5.2.1.5. *Integralidad de la actividad de aprovechamiento.* Para efectos de la prestación y remuneración vía tarifa, la persona prestadora deberá responder por la actividad de aprovechamiento de forma integral que incluye: i) la recolección de residuos aprovechables, ii) el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento (ECA), y iii) la clasificación y pesaje de los residuos en la estación de clasificación y aprovechamiento (ECA).

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25



Fuente: Elaboración propia con base en Informe Sectorial de Aprovechamiento 2022. (SSPD, 2023)

4. Toneladas efectivamente aprovechadas

De acuerdo con el Informe Sectorial de Aprovechamiento, durante el año 2022 se reportaron en total 2.439.620 toneladas aprovechadas por 856 prestadores de los cuales 784 se encuentran en formalización progresiva.

La cantidad de toneladas aprovechadas presenta una tendencia constante de crecimiento⁶; para la vigencia 2016 eran 99.242 Ton, mientras que para el 2021, son 2.270.140:

⁶ Para la SSPD "La cantidad de toneladas aprovechadas ha venido creciendo a una tasa del 0.89% mensual¹³ entre los años 2021 a 2022".

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25



Fuente: Elaboración propia con base en Informe Sectorial de Aprovechamiento 2022. (SSPD, 2023)

Al respecto, se reconoce el impulso de la población de recicladores de oficio en el incremento de los residuos aprovechables, pues de 2.270.140 toneladas reportadas como efectivamente aprovechadas⁷ el 94,75%, es decir, 2.311.592 corresponden a toneladas reportadas por prestadores acogidos al proceso de formalización.

Año	Toneladas Totales	Número de prestadores fuera de la formalización	Toneladas Aprovechadas por prestadores fuera de la formalización	Número de prestadores en formalización	Toneladas Aprovechadas por prestadores en formalización
2016	99.242	2	8.525	29	90.718
2017	529.447	11	36.022	159	493.425
2018	972.793	21	23.855	247	948.938
2019	1.407.785	45	57.837	362	1.349.948
2020	1.903.269	67	123.732	494	1.779.537
2021	2.270.140	79	134.156	672	2.135.984
2022	2.439.620	72	128.027	784	2.311.592

Fuente: Informe Sectorial de Aprovechamiento 2022, (SSPD, 2023)

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

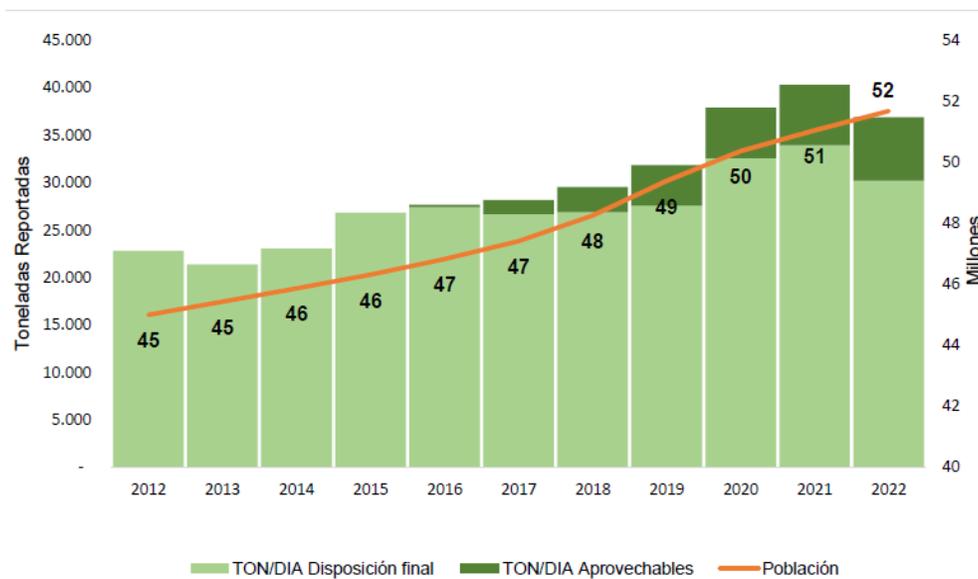
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

No obstante, tal como se observa a continuación, la cantidad de residuos que llega a los rellenos sanitarios no se ve afectada o disminuida en relación con las toneladas aprovechadas, lo anterior, debido entre otras cosas a que se ha identificado que en el reporte de las toneladas efectivamente aprovechadas se están incluyendo residuos de construcción y demolición, así como de otros residuos especiales o peligrosos que no son objeto de cobro vía tarifa de aseo; se registran alteraciones de las unidades de medida para la presentación de los reportes en el SUI, incrementando artificialmente las cifras de aprovechamiento; así como el desarrollo de prácticas no autorizadas (como la comercialización de residuos entre ECAs, o el reporte de facturas de terceros), generando una doble contabilización del material aprovechado. Según la SSPD, estas prácticas generan distorsiones en la información, las cuales motivan la aplicación de la medida de aplazamiento⁸ en el 84,88% de los casos. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que no existe un desincentivo a la disposición final, toda vez que la remuneración de dicha actividad guarda relación directa con el número de toneladas dispuestas.

⁸ "ARTÍCULO 3. APLAZAMIENTO DE PUBLICACIÓN DE TONELADAS EFECTIVAMENTE APROVECHADAS. En desarrollo de las funciones conferidas por la Constitución y la Ley, como medida para evitar que se realicen cobros no autorizados a los usuarios del servicio público de aseo, la Superservicios aplazará la publicación de toneladas efectivamente aprovechadas certificadas por la persona prestadora de la actividad de aprovechamiento cuando identifique inconsistencias relacionadas con: 1. Las unidades de medida de los datos reportados; 2. Los soportes que sustentan los datos reportados; 3. El reporte de residuos de construcción y demolición, así como de otros residuos especiales o peligrosos o que no sean objeto de cobro vía tarifa de aseo. 4. La integralidad de la prestación; 5. Las siguientes prácticas no autorizadas: (i) el reporte de toneladas comercializadas entre Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento (ECA) como residuos sólidos efectivamente aprovechados, (ii) el reporte de residuos sólidos efectivamente aprovechados en ECA no registradas a nombre de la persona prestadora de la actividad de aprovechamiento, (iii) el reporte de facturas de terceros como soporte de toneladas efectivamente aprovechadas en el SUI; y/o 6. La inobservancia de lo establecido en la normativa y regulación de servicios públicos aplicable. (...)"

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

Comparación entre toneladas dispuestas y aprovechadas.



Fuente: Informe Sectorial de Aprovechamiento 2022, (SSPD, 2023)

5. Incentivo a la separación en la fuente (DINC)

El Informe Nacional de Aprovechamiento de la vigencia 2020, reporta que el incentivo a la separación en la fuente (DINC) fue implementado por 27 prestadores de la actividad de aprovechamiento, de un total de 634 que certificaron que cumplían con la integralidad, es decir, solo un 4,3% de los prestadores. Al respecto las organizaciones de recicladores de oficio manifestaron en las Mesas de Dialogó Nacionales, que este Incentivo no fue implementado debido a las dificultades técnicas en la identificación de las toneladas de residuos rechazadas y su asignación a una macro ruta específica, por lo que para este ministerio se justifica su eliminación.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

B. FORMALIZACIÓN

1. Verificación de miembros de la organización.

La normatividad sobre aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo, establece que la SSPD debe verificar que los miembros de las organizaciones de recicladores se encuentren en los censos de recicladores que deben realizar los municipios y distritos en el marco de su Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIS. No obstante, como se mencionó anteriormente, en la práctica son muy pocos los municipios que cuentan con censos actualizados y elaborados de manera rigurosa.

La Universidad Nacional en el marco de la consultoría contratada por este ministerio para la *“Formulación de propuesta de ajuste al decreto 596 de 2016 y a la resolución 276 de 2016, sobre el esquema de la actividad de aprovechamiento y la formalización de recicladores de oficio en el servicio público de aseo”*, encontró que en muchos municipios no se ha realizado el censo de recicladores o el mismo no cumple con los requerimientos de la norma: *“(…) Existen dificultades para verificar la conformación de las organizaciones de recicladores de oficio como prestadores de la actividad de aprovechamiento, que es una condición necesaria para acogerse al régimen de progresividad establecido en el Decreto 596 de 2016”*. Lo anterior debido a la *“Inexistencia de censos, y/o baja calidad de los existentes, por falta de implementación de lineamientos y seguimiento a los responsables de su realización”*

En suma, los entes territoriales no cumplen con las obligaciones de realizar y actualizar el censo de recicladores, ni el reporte del mismo a la SSPD, lo que dificulta que dicha entidad pueda contrastar, la información de los miembros de la organización con la del municipio, para la verificación de este requisito.

2. Cumplimiento de las fases de progresividad

Como se mencionó anteriormente, el Decreto 596 de 2016 estableció un proceso para el cumplimiento progresivo de obligaciones administrativas, comerciales, financieras y técnicas para la prestación del servicio. Así, aunque inicialmente se contempló un término de 5 años para el cumplimiento de dichas fases por parte de las ORO, este tuvo que ser ampliado a 8 años⁹ teniendo en cuenta las dificultades técnicas manifestadas por dichas organizaciones para su implementación, lo cual ha generado muchas de ellas decidan desarrollar la actividad por fuera del marco del SPA sosteniendo su operación exclusivamente de los ingresos por la venta del material.

⁹ Decreto MVCT 1345 de 2021

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

De la información analizada, se observa que, para el año 2021, tras 5 años de vigencia del mencionado decreto, 112 organizaciones se encuentran en fase 3; 110, en fase 4; 101, en fase 5; 90, en fase 6; 103, en fase 7, y 5 en fase 8 (SSPD, 2023), evidenciando que tan sólo el 0,96% de las organizaciones activas han logrado cumplir con todas las fases del proceso de formalización en el tiempo inicialmente establecido. Situación que puede explicarse, por la complejidad técnica de los documentos que se deben reportar en las fases superiores; el desincentivo implícito que tiene el proceso de formalización, toda vez que, cumplidas todas las fases, a las organizaciones de recicladores se les aplicarán y exigirán las mismas condiciones que a las demás personas prestadoras del servicio y finalmente, que así no cumpla de manera oportuna con cada fase continua recibiendo la remuneración plena de la tarifa correspondiente a la actividad de aprovechamiento.

Al respecto, las organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización han manifestado mediante comunicaciones al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y en espacios de socialización y asistencias técnicas, que ocho (8) años es un tiempo corto y muy limitado para cumplir con todas las fases de formalización, especialmente, porque la población que viene ejerciendo la actividad de aprovechamiento no cuenta con las condiciones operativas, económicas, empresariales y comerciales necesarias para dar cumplimiento a dichas fases.

Sobre el particular, la consultoría para la *“Formulación de propuesta de ajuste al decreto 596 de 2016 y a la resolución 276 de 2016, sobre el esquema de la actividad de aprovechamiento y la formalización de recicladores de oficio en el servicio público de aseo”*, reitera lo anterior, así:

“Varios actores de la Alianza Nacional por el Reciclaje Inclusivo consideran que para la gran mayoría de las organizaciones no será posible cumplir con los requisitos en los tiempos establecidos. Esto es un tema crítico para el esquema de aprovechamiento y en general para la prestación del servicio público de aseo.

(...)

Hay cierto acuerdo en que la institucionalidad (entes territoriales y nacionales) no ha acompañado de manera adecuada a las organizaciones de recicladores. El Decreto define, entre otras, las acciones que las administraciones municipales deberían desarrollar. Es importante que las administraciones municipales estructuren de manera rigurosa y coherente sus PGIRS, incluyendo las actividades de acompañamiento. Las organizaciones también manifiestan que desde el gobierno nacional ha faltado apoyo. En concreto, señalan que salvo las entidades del sector vivienda, el resto de las instituciones no ha tenido en cuenta que las organizaciones no han terminado el periodo de progresividad”.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

Por lo anterior, se justifica modificar el régimen de formalización por el régimen de regularización y establecer un nuevo término para su cumplimiento.

Así las cosas, y con el propósito de contar con un espacio de construcción colectiva en la modificación del Decreto 596 de 2016, desde Marzo de 2023 este Ministerio implementó la Mesa de Diálogo Nacional de Organizaciones de Recicladores de Oficio¹⁰ con representación de organizaciones de todo el país.

En el marco de esta mesa se realizaron nueve (9) jornadas con la participación de 55 participantes de las organizaciones de recicladores de oficio, de 11 departamentos, a decir, Caldas, Risaralda, Quindío, Boyacá, Norte de Santander, Meta, Antioquia, Atlántico, La Guajira, Nariño y Bogotá, de las cuales 20 han participado de manera virtual y 35 de manera presencial.

En razón de lo anterior, se obtuvo el proyecto de decreto *“Por el cual se modifica el Capítulo 5, del Título 2, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015 y se dictan otras disposiciones”*, el cual fue publicado para participación ciudadana entre el 17 de octubre y el 24 de noviembre de 2023.

Durante este proceso se recibieron 3.261 comentarios, los cuales una vez revisados y atendidos dan lugar a las siguientes modificaciones con el fin de garantizar la implementación de los mandatos constitucionales y legales en favor de la población recicladora, responder a las necesidades actuales de prestación de la actividad y fomentar el aprovechamiento de los residuos a nivel nacional, como una estrategia para la mitigación del cambio climático y de economía circular.

ASPECTOS A MODIFICAR

Respecto a la prestación, se establece la exclusividad de la actividad de aprovechamiento para las organizaciones de recicladores de oficio por el término de 15 años.

Así mismo, se incorpora al proyecto de decreto las categorías para la definición de criterios diferenciales. En ese sentido, las organizaciones de recicladores de oficio se clasifican en tres tipos de teniendo en cuenta como criterio de clasificación la categoría del municipio donde prestan la actividad de aprovechamiento, y aspectos correlativos como las limitaciones de tipo económico, de conectividad vial, de acceso a mercados, entre otros, que hacen un poco más difícil tanto la regularización como la prestación de la actividad. En consideración a lo anterior, se determina que las entidades competentes deben establecer condiciones de reglamentación, regulación, inspección, vigilancia y control atendiendo estos criterios diferenciales.

¹⁰ La mesa se conformó a partir de los acuerdos resultado de la negociación en el marco del Plantón del 31 de marzo de 2023

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

Categoría municipal y distrital	Tipo de ORO
Categoría especial y 1	I
Categoría 2, 3 y 4	II
Categoría 5 y 6	III

Fuente: Elaboración propia

Respecto al esquema operativo, se conserva la obligatoriedad, por parte de los usuarios, de presentar los residuos separados en fuente. Sin embargo y teniendo en cuenta que actualmente no se cuenta con un alto porcentaje de usuarios que realicen dicha separación, se reconoce la recuperación¹¹ como una de las acciones propias de la actividad de aprovechamiento por parte de las Organizaciones de recicladores de oficio.

En relación con el transporte selectivo, el proyecto de decreto incorpora las características de los vehículos empleados para el transporte selectivo, da claridad que las organizaciones de recicladores de oficio pueden emplear vehículo de tracción humana y vehículos de tracción humana asistida. E igualmente indica que, en aquellos lugares cuya conexión vial sea deficiente o inexistente, se podrán usar medios de transporte alternativos por vía fluvial, marítima o aérea.

Igualmente, se abre la posibilidad de contar con centros de acopio temporal, que corresponden a inmuebles destinados a la clasificación y acopio temporal de residuos sólidos ordinarios aprovechables, con los cuales se busca que el reciclador de oficio que presta la actividad en vehículos de tracción humana pueda disminuir el recorrido que debe hacer desde el lugar de recolección hasta la ECA. El uso de estos centros de acopio temporal no es obligatorio y tienen como restricción la comercialización para la reincorporación al ciclo económico productivo, la cual sólo se puede hacer en la ECA.

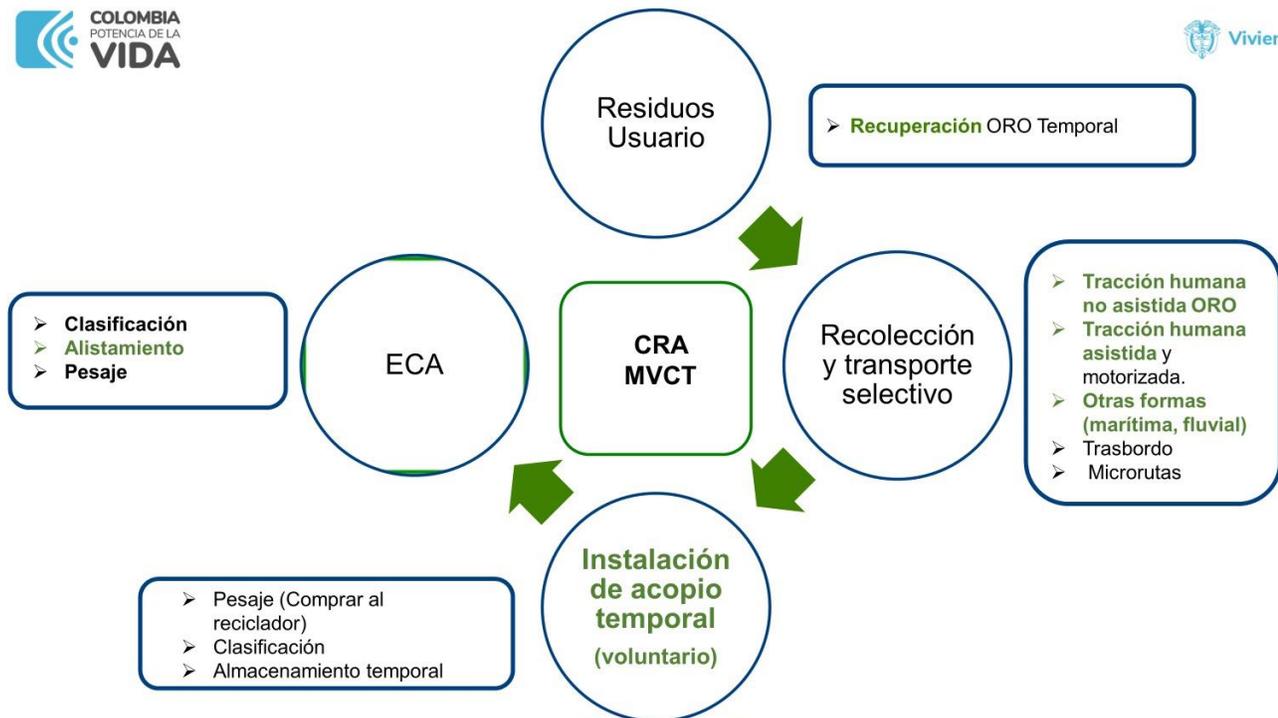
En relación con las acciones a desarrollar dentro de la Estación de Clasificación y Aprovechamiento (ECA), además de la clasificación y pesaje se incluye el alistamiento, entendido este como el proceso que se realiza a los residuos aprovechables para cumplir con las condiciones de calidad exigidas por la industria para su compra, sin que esto signifique una transformación.

¹¹ **Recuperación.** Acción adelantada por el reciclador de oficio para identificar y separar los residuos sólidos ordinarios aprovechables cuando son presentados de manera mixta por los usuarios para su recolección y transporte.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

Igualmente, se elimina el requisito de “contar con el uso del suelo compatible con la actividad”, teniendo en cuenta que le corresponde al municipio o distrito y no a la SSPD verificar que esta instalación afecta a la actividad de aprovechamiento cumpla con lo determinado en el ordenamiento territorial. Así mismo, se aclara que, en relación con el servicio público de aseo, ninguna autoridad podrá imponer requisitos adicionales a los establecidos en el decreto, sin perjuicio del cumplimiento de las normas vigentes que le sean aplicables en materia sanitaria, de ordenamiento territorial o demás aspectos a que haya lugar.

Así las cosas, para la prestación y cobro tarifario de la actividad de aprovechamiento se propone la integralidad que se compone de: i) la recuperación de los residuos sólidos ordinarios aprovechables presentados por los usuarios, cuando así se requiera. ii) la recolección selectiva de residuos sólidos ordinarios aprovechables, iii) el transporte selectivo hasta la Estación de Clasificación y Aprovechamiento (ECA), iv) La clasificación y el almacenamiento en los centros de acopio temporal, si así lo define y v) la clasificación, alistamiento y pesaje de los residuos sólidos ordinarios aprovechables en la Estación de Clasificación y Aprovechamiento (ECA).



FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

En cuanto a la regularización, de conformidad con los pronunciamientos de la Corte Constitucional, de los lineamientos de política contenidos en el CONPES 3874 de 2016 y el Programa Basura Cero del Plan Desarrollo 2022 -2026, se reformula el proceso de formalización para incluir el concepto de regularización, entendido como el proceso orientado al mejoramiento progresivo de las condiciones de prestación de la actividad de aprovechamiento por parte de las organizaciones de recicladores de oficio y de la dignificación de los recicladores de oficio.

Así las cosas, el término otorgado para el proceso de regularización de las organizaciones de recicladores de oficio es de 5 años contados a partir de la inscripción en el Registro Único de Prestadores. No obstante, con el ánimo de ampliar el plazo de regularización por parte de aquellas organizaciones de recicladores de oficio acogidas al proceso de formalización establecido en el Decreto 596 de 2016, se establece que estas se clasificarán en la fase I del proceso de regularización y también contarán con el término de 5 años para su cumplimiento contado a partir de la entrada en vigencia del presente decreto.

Adicionalmente, establece el cierre del proceso de regularización, como una fecha límite que se determina para que las nuevas organizaciones de recicladores de oficio puedan acogerse a la progresividad. Este plazo se considera hasta el 31 de diciembre de 2024 y tiene como finalidades proteger a las organizaciones de recicladores de oficio históricas que se han esforzado por dar cumplimiento al proceso de formalización y de igual manera, frenar la constante inscripción de prestadores que se acogen a la formalización, respecto de las que se presentan las dificultades arriba mencionadas. No obstante, este plazo no aplica para las Organizaciones de recicladores de oficio que se constituyan y presenten sus servicios en municipios categoría 5 y 6, pues, dado que hoy en día solo en 232 municipios del país se presta la actividad de aprovechamiento, aun se requiere promover la prestación por parte de Organizaciones de recicladores en el resto del país.

En cuanto a la metodología tarifaria, se determina que la Comisión de regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) debe expedir la metodología tarifaria que reconozca los costos de la actividad de aprovechamiento, la cual se continuará cobrando a todos los usuarios del servicio público de aseo. Adicionalmente, la CRA deberá crear un régimen de calidad y descuento para el incentivo al cumplimiento de las fases de progresividad de las organizaciones de recicladores de oficio en proceso de regularización.

En ese sentido, los aspectos para la formalización así como el plazo para su cumplimiento contenidos en el Decreto 596 de 2016, fueron ajustados, con el fin de que las organizaciones de recicladores de oficio puedan avanzar progresivamente es aspectos que mejoran la calidad y continuidad de la actividad, así como en la dignificación de la labor.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

Adicionalmente, y con el fin de armonizar la normatividad existente, se adoptan otras disposiciones como son: respecto a las responsabilidades de los municipios y distritos se reitera su obligación de apoyar la regularización de las organizaciones de recicladores de oficio y de mejorar la calidad de la prestación de la actividad en su jurisdicción. Al respecto se reiteran las responsabilidades asociadas con la actualización del PGIRS, especialmente en los relacionado con el Programa de Inclusión de Recicladores, la actualización anual del censo de recicladores de oficio y la caracterización de los residuos sólidos en fuente cada 4 año. Así mismo, se resalta que deben contar con el listado de los prestadores de la actividad de aprovechamiento, de los centros de acopio temporal y las Estaciones de clasificación y aprovechamiento (ECA)

Se consideran en el proyecto de decreto las prácticas no autorizadas establecidas en la Resolución 276 de 2016 y se incluyen cuatro más:

- El reporte de residuos especiales aprovechables, peligrosos y aquellos que sean objeto de regulación de los Planes de Gestión de Devolución de Productos, exceptuando los residuos de envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio y metal, que se recolectan y transportan en el marco del servicio público de aseo.
- El reporte de toneladas comercializadas que no hayan sido gestionadas en el marco de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo.
- El reporte de toneladas efectivamente aprovechadas en un municipio diferente a aquel donde hayan sido generadas.
- El reporte de toneladas comercializadas desde los centros de acopio temporal.

1. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)

El proyecto de decreto aplica a las entidades territoriales, las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento, las personas prestadoras de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables, a los usuarios, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD, a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con un ámbito de aplicación en todo el territorio nacional.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

3. VIABILIDAD JURÍDICA

(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)

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

El artículo 208 de la Constitución Política de Colombia consagra, entre otros, que los ministros son los jefes de la administración en su respectiva dependencia, y bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

Por su parte, el artículo 209 ibidem señala que, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

A su turno, el artículo 334 ibidem dispone: *“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.”*

Por su parte el artículo 365 ibidem señala:

“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.”

Igualmente, el artículo 366 establece que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, por lo que será objetivo fundamental de su

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

actividad la solución de, entre otros, necesidades insatisfechas de agua potable y saneamiento ambiental. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Así mismo, el artículo 367 Constitucional señala que la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación.

Ahora bien, el artículo 59 de la ley 489 de 1998 establece que corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales particularmente en lo señalado en el numeral 3: *“Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto”*.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 1.1.1.1.1. del Decreto 1077 de 2015, adicionado por el Decreto Ley 3571 de 2011¹², determina que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio *“...tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico”*.

Y por su parte el artículo 1 del citado Decreto 1604 de 2020 estableció dentro de las competencias del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entre otras, la de *“1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación”* y la de *“9. Definir esquemas para la financiación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, vinculando los recursos que establezca la normativa vigente”*.

Finalmente, el párrafo segundo del artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, otorga la competencia al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para reglamentar en los siguientes términos:

PARÁGRAFO 2°. *El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio reglamentará el esquema operativo de la actividad de aprovechamiento y la transitoriedad para el cumplimiento de*

¹² “Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.” modificado por el Decreto 1604 de 2020 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio”

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

las obligaciones que deben atender los recicladores de oficio, formalizados como personas prestadoras, de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo”.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El Decreto 596 de 2016, adicionó y modificó el Decreto 1077 de 2015, el cual se encuentra actualmente vigente.

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

Este proyecto de decreto modifica los Capítulos 1 y 5 del Título 2 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, deroga el Decreto No 1345 de 2021; la Subsección 8 de la Sección 2 del Capítulo 2 del Título 2 de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 y adiciona el Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015.

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

Las competencias en materia de servicios públicos solo pueden ejercerlas los órganos habilitados constitucional y legalmente y, además, en materia de regulación existe la reserva de ley como lo señaló esa Corporación en la Sentencia C-150 de 2003:

(...) "4.2. 5 como se anotó, el artículo 365 de la Carta dispone que "los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios". Y el artículo 150, numeral 23, establece que al Congreso corresponde "*expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos*".

"Por su parte, de acuerdo con el artículo 370 de la Constitución, "*corresponde al Presidente de la Republica señalar, con sujeción a la Ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten*".

"Con base en los artículos citados, esta Corporación ha puesto de presente que la Constitución atribuye la función de regulación al Estado, sin precisar explícitamente la institución a la cual corresponde. "*Por ende [concluye la Corte], la competencia de regulación de los servicios públicos es genéricamente estatal, lo cual obviamente no significa que esa facultad pueda ser atribuida por la*

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

ley a cualquier entidad estatal, por cuanto la Constitución delimita, en materia de servicios públicos domiciliarios, algunas órbitas específicas de actuación de las distintas ramas de poder, las cuales deben ser respetadas".

"La definición de los poderes públicos contenida en la Carta proporciona los parámetros que rigen la asignación de competencias en materia de servicios públicos. Así pues, "la competencia para la 'regulación' de las actividades que constituyen servicios públicos se concede por la Constitución a la ley, a la cual se confía la misión de formular las normas básicas relativas a: la naturaleza, extensión y cobertura del servicio, su carácter de esencial o no, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones para asegurar la regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, en lo que atañe a sus deberes, derechos, al régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio, el régimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce el control, la inspección y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente (arts. 1, 2, 56, 150-23, 365, 367, 368, 369 y 370 C.P.)". La determinación del ámbito de la libertad de competencia y la no utilización abusiva de la posición dominante en materia de los servicios públicos, también se encuentra reservada al legislador".

"De tal manera que la Constitución extiende el principio de reserva de ley a la determinación del régimen de regulación de la prestación de los servicios públicos. Ello obedece a la importancia de tales servicios no solo en el ámbito económico sino social, en especial en cuanto al acceso a ellos es necesario para que las personas puedan gozar efectivamente de sus derechos. La reserva de ley en estos ámbitos, como expresión del principio democrático, busca que el régimen de los servicios públicos sea el resultado de un proceso de deliberación pluralista, publico, abierto a la participación de todos y responsable ante las personas que sean usuarios de dichos servicios".

Ahora bien, en relación con las decisiones de la Corte Constitucional en favor de la población recicladora, las mismas constituyen un marco diferencial para la prestación de la actividad de aprovechamiento en el país.

Durante los años 2009 a 2015 la Corte Constitucional expidió una serie de sentencias (T-724 de 2003, T-291 de 2009 y T-387 de 2012), así como Autos (268 de 2010; 183 de 2011; 189 de 2011; 275 de 2011; 366 de 2014; 118 de 2014 y 587 de 2015) que reconocen las condiciones equitativas para el desarrollo de la actividad de los recicladores de oficio y su inclusión como sujetos vulnerables objeto de especial protección y en las cuales se exhorta al Estado a implementar acciones afirmativas, sobre la formalización, la regularización, la definición de parámetros generales para la actividad y el acceso a la remuneración vía tarifa en el marco de la prestación del servicio público de aseo para estas organizaciones y sus recicladores de oficio. Estas sentencias fueron detalladas en los antecedentes de este documento, por su trascendencia en el tema.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

(Por favor señale el costo o ahorro de la implementación del acto administrativo)

El proyecto de Decreto no implica un impacto económico adicional a lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 88 de la Ley 1753 de 2015.

El impacto económico será de naturaleza tarifaria, teniendo en cuenta que con la modificación del Decreto 596 de 2016, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) deberá incluir en los marcos tarifarios del servicio público de aseo vigentes, las actividades definidas como parte de la integralidad en la prestación de la actividad de aprovechamiento y que harán parte del régimen tarifario.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)

No tiene impacto presupuestal para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. No se requiere identificar los costos fiscales del proyecto normativo ni la fuente para la financiación, pues en este caso el proyecto no genera impacto presupuestal. La expedición del proyecto normativo no requiere de Certificado de Disponibilidad Presupuestal.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

(Si se requiere)

(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)

El proyecto normativo tiene impacto favorable sobre el medio ambiente. Se trata de dar impulso a la actividad de Aprovechamiento para que disminuya la cantidad de residuos que son llevados a los rellenos sanitarios para disposición final. Además, es importante la norma por sus efectos positivos en términos de economía circular contemplada en el CONPES 3874 de 2016, al permitir la incorporación de materiales al ciclo productivo nacional y como impulso al Programa Basura Cero; sin dejar de lado que se constituye en una acción afirmativa en favor de la población recicladora, pues la experiencia en la implementación del Decreto 596 de 2016 así como en las Mesas de Diálogo Nacional de Organizaciones de Recicladores de Oficio, se ha hecho evidente la necesidad de modificar la normativa aplicable al aprovechamiento, como labor digna e histórica que realizan las organizaciones de recicladores de oficio.

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

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

Documento: “Formulación de propuesta de ajuste al decreto 596 de 2016 y a la resolución 276 de 2016, sobre el esquema de la actividad de aprovechamiento y la formalización de recicladores de oficio en el servicio público de aseo” de la Universidad Nacional	
Documento: “Evaluación Institucional y de Operaciones de la Política de Aprovechamiento de Residuos Sólidos”. Departamento Nacional de Planeación, Noviembre de 2019.	
Informe Sectorial de Aprovechamiento 2021. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2022	
Informe Sectorial de Aprovechamiento 2022. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2023	
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>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	NA
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>	NA
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>	PENDIENTE
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	NA
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:

NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMON
Jefe Oficina Asesora Jurídica

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

NATALIA DUARTE CÁCERES
Directora de Política y Regulación