

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>Indique la fecha en que se presenta a Secretaría Jurídica de Presidencia</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.

(Por favor explique de manera amplia y detallada: la necesidad de regulación, alcance, fin que se pretende y sus implicaciones con otras disposiciones, por favor no transcriba con considerandos)

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, la cual aplica al servicio público domiciliario de aseo, a las actividades complementarias definidas en la ley, así como a las actividades que realicen las personas prestadoras de los servicios públicos

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 como *“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

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

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

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.

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”

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 al Gobierno nacional para que “revise y defina parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

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

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 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.

Igualmente, la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos incluido en el Conpes 3874 de 2016, tiene como objetivos la formalización e impulso de la actividad de aprovechamiento como aporte a la implementación del modelo de economía circular; y la inclusión de los recicladores de oficio como población vulnerable, a través de la formalización y fortalecimiento de su actividad.

Y por último, el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia de Vida” dispuso la creación del Programa Basura Cero para además de avanzar en la eliminación del enterramiento hacia la implementación de parques tecnológicos y ambientales, promover soluciones que prioricen de tratamiento y valorización de residuos, el desarrollo tecnológico, la conservación del ambiente y

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

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

la mitigación del cambio climático; se impulse la inclusión e inserción socioeconómica de la población recicladora y sus organizaciones.

En consideración a lo anterior, el Gobierno nacional expidió el Decreto No. 596 de 2016¹, 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.”

Adicionalmente establece varias disposiciones en relación con:

- A. El esquema operativo, que establece la integralidad de la actividad de aprovechamiento que incluye 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.
- B. La formalización de los recicladores de oficio², la cual contempla: (i) registro ante la SSPD y diligenciamiento de la encuesta de aprovechamiento de la SSPD.; (ii) un término de cinco (5) años³ para cumplir de manera progresiva con el proceso de formalización distribuido en 8 fases relacionadas con obligaciones administrativas, comerciales, financieras y técnicas frente a la 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.

¹ Reglamentado por la Resolución 276 de 2016.

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.

³ El Decreto 596 de 2016 establecía un término de 5 años para cumplir con el proceso de formalización, sin embargo, mediante el Decreto 1345 de 2021 el término fue ampliando a ocho (8) años.

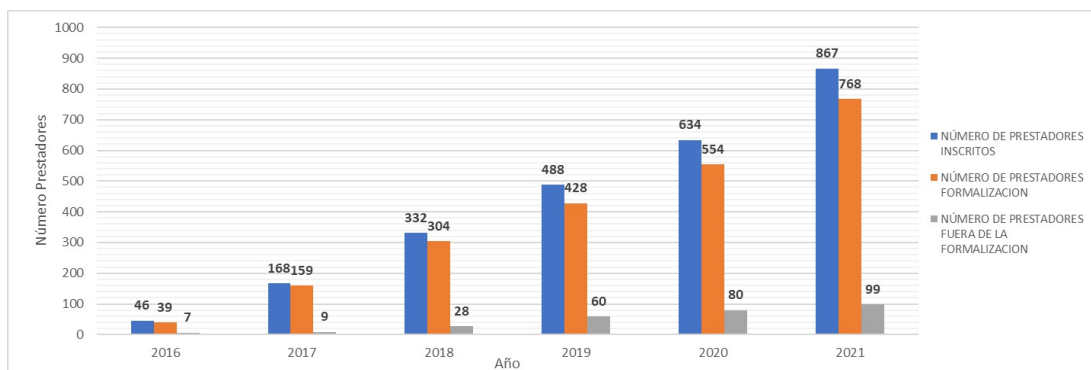
FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 6, **Fecha:** 27/07/2023, **Código:** GPA-F-25

2. DIAGNÓSTICO

A razón de la implementación del esquema operativo definido en el Decreto 596 de 2016 y la Resolución 276 de 2016, se han podido obtener datos sobre el desarrollo de la actividad de aprovechamiento por parte de los prestadores en el marco del servicio público de aseo y especialmente, sobre la participación de las organizaciones de recicladores de oficio en el desarrollo de la actividad⁴:

A. SOBRE EL ESQUEMA OPERATIVO.

1. Prestadores de la actividad de aprovechamiento



Fuente: Elaboración propia MVCT

De acuerdo con las cifras presentadas por la SSPD en su informe de la vigencia 2021, para el año 2017 se registraron 168 prestadores para la actividad de aprovechamiento, mientras que en el año 2021 se tienen inscritos 867 prestadores de los cuales 768 se encuentran en formalización progresiva, por lo que se presume son organizaciones de recicladores de oficio⁵.

Aunque se esperaba que el aumento en la inscripción de los prestadores de la actividad de

⁴ Fuentes bibliográficas: (i) "Informe Sectorial de Aprovechamiento" para las vigencias 2020 y 2021, realizado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, (ii) 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" realizada para este Ministerio por la Universidad Nacional y (iii) la Evaluación de la Política de Aprovechamiento realizada en los años por el Departamento Nacional de Planeación.

⁵ Información del "Informe Sectorial de Aprovechamiento" elaborado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD

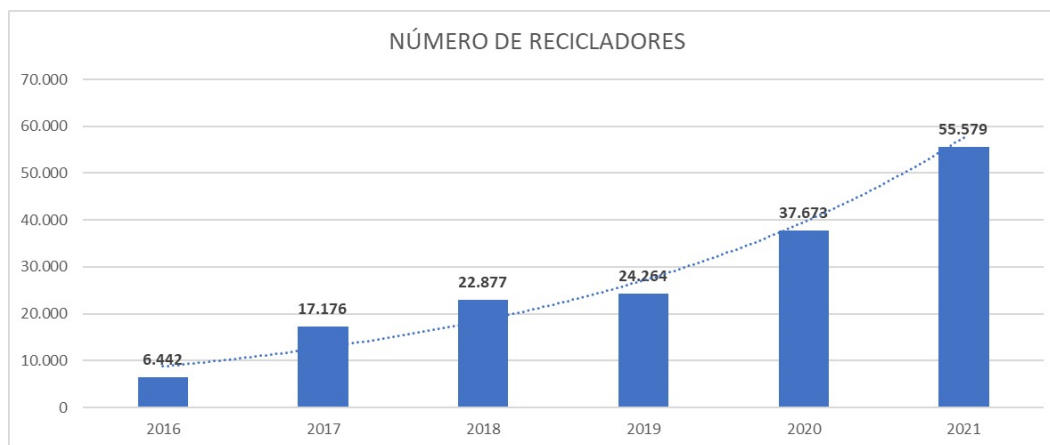
FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

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

aprovechamiento se estabilizara aproximadamente en el año 2018, bajo el entendido que la mayor parte de las organizaciones de recicladores que históricamente habían funcionado, se acogerían a los beneficios del Decreto 596 de 2016 en el año siguiente a su entrada en vigencia, la realidad es que dichas inscripciones han presentado un aumento exponencial año tras año.

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 oficio⁶.



Fuente: Elaboración propia MVCT

Adicionalmente, se ha identificado que se presenta de manera reiterada la multifiliación de recicladores, pues de 677 prestadores registrados en progresividad para la vigencia 2021, se cuenta 574 con recicladores con multifiliación⁷.

De otro lado, se encontró que los 867 prestadores inscritos se localizan en **211 municipios de 29 departamentos** del país, al respecto es relevante resaltar que la ciudad con mayor número de organizaciones de recicladores es Bogotá, la cual por si sola reporta el 38,5% de las organizaciones; la siguen las regiones Andina Oriental, en la que se encuentran los departamentos de Boyacá y Cundinamarca con una participación del 15%; la Región Caribe, que reúne a los departamentos del Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la cual cuenta con el 10.6% de las organizaciones registradas presta la actividad de aprovechamiento y la región Andina Norte, representada por los departamentos de Norte de Santander y Santander que registran el 9.60% de

⁶ Ibidem

⁷ Ibidem

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

organizaciones. Las demás regiones, a decir, Andina Centro, Occidental, Sur, Orinoquía y Pacífica reportan porcentajes de participación menores a 7%⁸.

2. Recolección y Transporte.

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 2021 se han reportado 39.283 vehículos por 499 prestadores, de los cuales 457 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, se encuentra la categoría de otros, los cuales corresponden principalmente a vehículos como motocarros.”*

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 no asistida para la entrega, pesaje y clasificación del material aprovechable en la ECA de su organización, por lo que evidencian el uso de instalaciones de acopio temporal como un lugar intermedio en la ruta del transporte selectivo que les permite 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

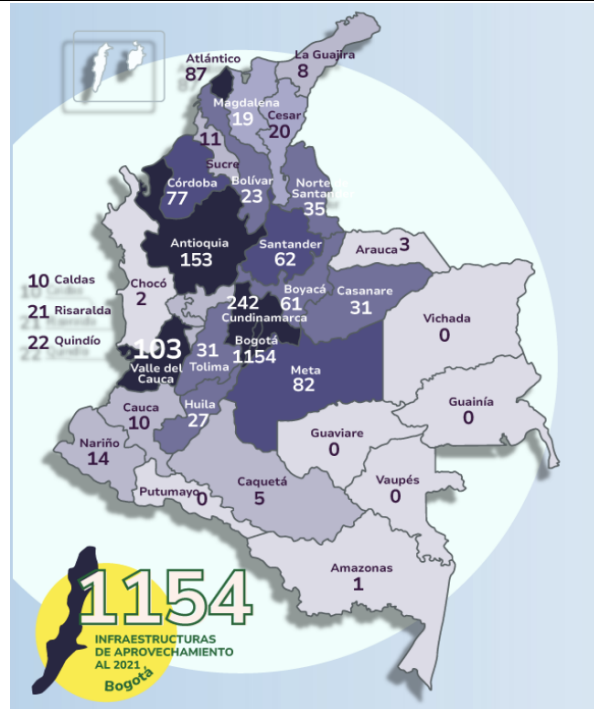
De acuerdo con lo establecido en el Decreto 596 de 2016, cada prestador de la actividad de aprovechamiento debe registrar y responder por, al menos, una ECA. Es así que, dado el crecimiento en el número de prestadores, también se cuenta con un incremento en el número de ECA registradas ante la SSPD. Para el año 2016 se tenían 250 ECAs, mientras que en el año 2021, se reportaron 2317 a nivel nacional.

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

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

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



Fuente: Pagina WEB del Ministerio de Vivienda. Ciudad y Territorio

Al respecto y siendo concordante con la distribución de organizaciones de recicladores de oficio presentada anteriormente, se evidencia que el mayor número de ECAs se encuentra en la ciudad de Bogotá (1154), seguida por Cundinamarca (242), Antioquia (153), Valle del Cauca (103) y otros departamentos como Atlántico (87), Meta (82), Córdoba (77), Santander (62) y Boyacá que tiene (61).

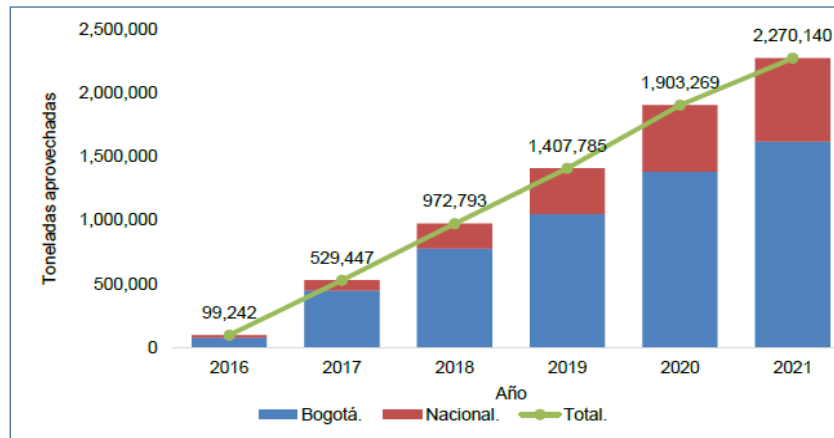
De acuerdo con el Informe Sectorial de Aprovechamiento de la SSPD para el año 2021, del total de ECA registradas activas, “el 73,32% indica que cuenta con concepto de uso de suelo compatible con la actividad”. El 71,34% cuentan con una capacidad operativa menor a 300 toneladas-mes, y el 2% cuentan con una capacidad superior a 1.500 toneladas- mes.

4. Toneladas efectivamente aprovechadas

La cantidad de toneladas aprovechadas presenta una tendencia constante de crecimiento⁹; para la vigencia 2016 eran 99.242 Ton, mientras que para el 2021, son 2.270.140:

⁹ Para la SSPD "La cantidad de toneladas aprovechadas ha venido creciendo a una tasa del 1.6% mensual entre los años 2020 a 2021. Igualmente, el porcentaje de participación de la ciudad de Bogotá frente al reporte ha estado históricamente en un rango del 75% al 85%, sin embargo, su porcentaje de participación en el 2021 fue de aproximadamente un 70%".

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



Fuente: Informe Sectorial de Aprovechamiento 2021, SSPD 2023

Al respecto es importante resaltar que de 2.270.140 toneladas reportadas como efectivamente aprovechadas¹⁰ el 94%, es decir, 2.135.984, corresponden a toneladas reportadas por prestadores acogidos al proceso de formalización.

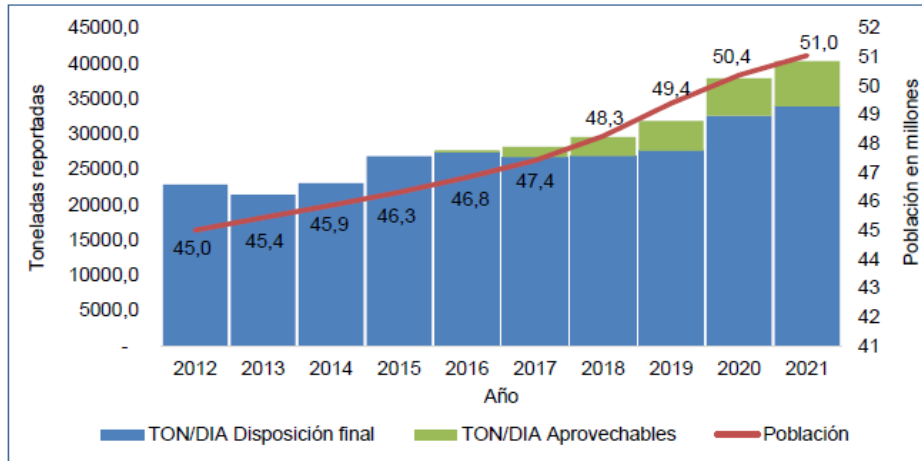
Año	Toneladas totales	Número de prestadores fuera de la formalización	Toneladas aprovechadas por prestadores fuera de la formalización	Número de prestadores en formalización	Toneladas aprovechadas por prestadores en formalización
2016	99.242	2	8.525	29	90.718
2017	529.447	11	36.022	159	493.425
2018	972.793	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	77	134.156	670	2.135.984

Fuente: Informe Sectorial de Aprovechamiento 2021, SSPD 2023

Sin embargo, las toneladas dispuestas en los rellenos sanitarios también presentan esta tendencia de crecimiento, por lo que se puede concluir que actualmente, el desarrollo de la actividad de aprovechamiento en el país aún no presenta un efecto significativo en la reducción de residuos

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

dispuestos en el relleno, como era de esperarse.



Fuente: Informe Sectorial de Aprovechamiento 2021, 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 por los prestadores de la actividad de aprovechamiento 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.

B. DE LA FORMALIZACIÓN

1. Censo de recicladores

Como presupuesto para que las organizaciones de recicladores de oficio puedan iniciar la formalización como personas prestadoras del servicio público de aseo, es necesario en primer término, la verificación de que sus miembros 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.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

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

En relación con los censos y a partir de lo señalado por 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*”, se 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 la práctica son muy pocos los municipios que cuentan con censos actualizados y elaborados de manera rigurosa. Existe censo en 45 de los 55 municipios en los cuales las organizaciones reportaron miembros (SSPD 2019). Aunque la Resolución define algunos lineamientos muy básicos para realizar el censo, no es clara la metodología. Tampoco se define un mecanismo para la actualización permanente del censo”

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 del requisito del 80% de miembros registrados.

2. Cumplimiento de las fases de progresividad

El Decreto 596 de 2015 establece 8 fases de progresividad para la formalización de las organizaciones de recicladores de oficio, que debían cumplirse en un término de 8 años.

De acuerdo con el informe sectorial de aprovechamiento 2021 de 579 organizaciones requeridas¹¹, 119 se encontraban en fase 3; 121 en fase 4; 111 en fase 5; 107 en fase 6; 116 en

¹¹ La Superintendencia requiere anualmente a las organizaciones de recicladores de oficio con el fin de que efectúen los cargues y remitan la información correspondiente a la fase de formalización progresiva en la que se encuentran. Vale la pena mencionar que, para demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos en cada fase las organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización, deben aportar los documentos solicitados en la Resolución SSPD 37055 de 2016 y la Circular Conjunta MINVIVIENDA, CRA y SSPD 1 de 2017, en el Sistema Único de Información – SUI.

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

fase 7 y 5 organizaciones en fase 8, la última fase de la progresividad establecida en el Decreto 596 de 2016.

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”.

- **Mesa de Diálogo Nacional de Organizaciones de Recicladores de Oficio**

Ahora bien, con el propósito de contar con un espacio de construcción colectiva para avanzar en la modificación del Decreto 596 de 2016, se consolidó el espacio de la Mesa de Diálogo Nacional de Organizaciones de Recicladores de Oficio¹² con representación de organizaciones de todo el país, para promover la participación de los recicladores en la reforma del decreto, y abordar los temas conexos que son relevantes para el servicio público de aseo con enfoque de economía circular y la formalización de la población recicladora.

¹² 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

En el marco de esta mesa se realizaron siete (7) jornadas con la participación de 55 participantes de las organizaciones de recicladores de oficio, de las cuales 20 han participado de manera virtual y 35 de manera presencial, en cada una de las sesiones. Han participado 11 departamentos con Representantes de organizaciones de recicladores de oficio: Caldas, Risaralda, Quindío, Boyacá, Norte de Santander, Meta, Antioquia, Atlántico, La Guajira, Nariño y Bogotá. En estas mesas, se expusieron las principales dificultades y propuestas en relación con la modificación del Decreto 596 de 2016.

Como resultado de estas jornadas, este ministerio presentó un documento de trabajo con las propuestas de modificación del Decreto vigente a las organizaciones participantes para que estas realizaran los comentarios, observaciones y propuestas que consideraran pertinentes. Sobre esta propuesta de articulado se recibieron observaciones, comentarios y propuestas de diferentes organizaciones de recicladores de oficios, a decir:

- A. Alianza para el aprovechamiento inclusivo centro occidente – AAICO
- B. Ecoalianza de Recicladores (Comisión del Plantón)
- C. Asociación Nacional de Recicladores – ANR
- D. PRAVNE
- E. Asociación entidad medioambiental de recicladores EMRS ESP

Como resultado de estas mesas, es de resaltar los siguientes aspectos:

- A. Sobre el desarrollo de la actividad de aprovechamiento
 1. A partir de la definición de **la Integralidad en la prestación del aprovechamiento**, las organizaciones fueron enfáticas en señalar que el Decreto 596 de 2016, parte del supuesto de una separación en la fuente real y efectiva por parte de los usuarios, sin embargo, la realidad operativa ha demostrado que el tiempo y esfuerzo que demanda para el reciclador de oficio una correcta recuperación de los residuos sólidos ordinarios aprovechables, no es reconocido o remunerado en la tarifa.

Esta posición fue recogida por el DNP en la Evaluación de la Política de Aprovechamiento, así:

“Por tal motivo, la gran mayoría de las organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización incorporan en la recolección, actividades de recuperación. Es así como los recicladores de oficio abren las bolsas para seleccionar el material aprovechable y llevarlo en su vehículo. La recuperación del material se realiza ya sea en los cuartos de basura de los conjuntos, en la calle o sitios de presentación de los residuos por parte del usuario, y/o en lugares determinados en sus recorridos, lo cual genera conflictos con la empresa de recolección y transporte de no aprovechables (Colaborador, prestador de recolección y transporte de no aprovechables, Entrevista, 3 de mayo de 2019). En algunos casos el

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

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

reciclador de oficio debe pagarle al portero para que lo deje acceder al conjunto (esta situación se evidenció en las microetnografías de Bogotá y Medellín, e incluso, es una práctica común que los recicladores tengan que encargarse de realizar ellos mismos aseo de la zona de disposición de residuos de edificios y conjuntos multiusuario). Todo lo anterior va en contravía con lo establecido en la normatividad que estipula que no está permitido la exigencia de contraprestación alguna a quienes realizan esta actividad (Decreto 596 de 2016, Art 2.3.2.5.2.1.2). En el caso de Bogotá, algunos recicladores manifestaron que el pago de estas cuotas, sumados a los costos del transporte diario hasta los conjuntos, pueden llegar a significar la mitad de los ingresos mensuales que reciben por la comercialización y la tarifa (Grupo focal de mitad de etnografía Bogotá, 2019)”.

- 2. Sobre las actividades que se adelantan en las estaciones de clasificación y pesaje – ECA,** el DNP en la evaluación de la actividad, describe los procesos que en ella se adelantan, que justifican la inclusión del alistamiento de los materiales aprovechables, con el fin de cumplir con los requerimientos de la industria para la reincorporación al ciclo productivo.

“La actividad de aprovechamiento como actividad complementaria del servicio público de aseo, llega hasta la clasificación y pesaje de los residuos en una estación de clasificación y aprovechamiento (ECA).

En el momento en que el reciclador de oficio lleva el material a la ECA, éste es pesado en una báscula. Cada material se pesa por aparte y el resultado se consigna en formatos o recibos elaborados para cada reciclador. En estos formatos se calcula el valor de acuerdo con los respectivos precios que maneja la ECA según el tipo de material. Con el formato o recibo, el reciclador cobra el dinero correspondiente, el cual es pagado en ese mismo momento y en efectivo. Las bodegas se quedan con copia de este formato y llevan un registro histórico de sus pagos para cada reciclador.

Si en el proceso de pesaje, se encuentran materiales que no tienen valor comercial, no se contabilizan y se descartan como rechazos, los cuales son recogidos por los prestadores de recolección y transporte de residuos no aprovechables (Colaborador, prestador de recolección y transporte de no aprovechables, Entrevista, 3 de mayo de 2019). Los materiales que se clasifican como rechazo varían de ciudad en ciudad, y dependen de si hay mercado que lo compre. Por ejemplo, en ciudades lejanas a los compradores de vidrio, este material puede ser considerado como rechazo, mientras que, en otras cercanas a los compradores, este material es aprovechable. Esto debido a que el costo de transporte es superior al precio de compra del material (Organizaciones de recicladores, Grupo focal, 28 de marzo de 2019).

Las ECA tienen áreas designadas para el almacenamiento de cada tipo de material (plástico, archivo, chatarra, vidrio etc.). Por lo tanto, una vez el material es pesado, se lleva a dichas

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

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

áreas. Por lo general, algunos materiales son almacenados empacados en lonas de tamaño estándar.

Además de las actividades de clasificación, almacenamiento y pesaje, en las ECA se realizan otras actividades por fuera del servicio público, relacionadas con la comercialización del material.

Es así como en las ECA pueden realizarse los siguientes procesos (grupo focal organizaciones de recicladores de oficio, Pereira, 2019):

1. Segunda clasificación: la separación por tipo de material, por ejemplo, plásticos: PET, Polipropileno por colores, etc.

2. Beneficio: limpieza de algunos materiales, donde se le separa la etiqueta y otros elementos.

3. Procesamiento: Algunos plásticos son molidos o triturados para convertirlos en hojuelas que se venden como insumos de máquinas de inyección.

4. Compactación: disminución del volumen del material mediante una prensa.

5. Embalaje: Los materiales se empacan ya sea en lonas o en pacas con dimensiones requeridas por el comprador.

6. Almacenamiento: el material embalado es almacenado y acumulado hasta completar el volumen mínimo para su venta. Este volumen depende de las condiciones y costos de transporte al comprador.

Los procesos de clasificación del plástico son complejos ya que este material puede tener hasta 7 clasificaciones, por lo que en algunas ocasiones las ECA contratan servicios de personal con el conocimiento para hacer dicha clasificación. En otros casos, el comprador es el que lleva el personal para que realice la actividad en la ECA (Colaborador, Industria, Entrevista, 3 de mayo de 2019).

En algunas ECA, sólo se realizan procesos básicos de clasificación, almacenamiento y embalaje, mientras que en otras hay beneficio, procesamiento y compactación. De acuerdo con la caracterización de 201 organizaciones de recicladores realizada por la Universidad Nacional, en las ECA, por lo general, se realizan los procesos de almacenaje, clasificación y pesaje (85%), seguido por compactación (32%) y, en una menor proporción, beneficio (7%) (Universidad Nacional, 2017).

Las actividades realizadas dependen, entre otros, de los requisitos del comprador del material y de los recursos financieros con que cuentan las organizaciones, ya que la adquisición y el mantenimiento de los equipos de compactación, procesamiento y pesaje, son costosos (Diario de campo, microetnografía 3, 10 de abril de 2019). Entre menos procesos de clasificación o transformación del material, el producto tiene un bajo valor (Diario de campo, microetnografía 3, 10 de abril de 2019).

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

B. Sobre la formalización

Ahora, sobre la progresividad para la formalización, en desarrollo de la Mesa de Diálogo Nacional de Organizaciones de Recicladores de Oficio, los participantes expresaron la necesidad de ampliar el plazo del proceso y hacer una clara distinción entre la formalización y la regularización. La primera entendida como las actividades desarrolladas por las mismas organizaciones de recicladores con el fin de mejorar las condiciones de vida del reciclador; la segunda, relacionada con el fortalecimiento de las organizaciones de recicladores de oficio y la mejora en la prestación de la actividad de aprovechamiento, a decir, la cobertura, la calidad y la continuidad.

RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA

De acuerdo con el análisis anterior, se hace necesario modificar el Decreto 596 de 2016 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.

En ese sentido, si bien existe una normativa vigente que reglamenta la actividad de aprovechamiento, es necesario contar con un instrumento que permita, en primer lugar, fortalecer la implementación progresiva de actividades orientadas a la dignificación de los recicladores de oficio e incorporar un proceso de regularización progresiva para la mejora de la actividad de aprovechamiento y de las organizaciones de recicladores de oficio, de forma que permita impulsar la inclusión e inserción socioeconómica de la población recicladora y de sus organizaciones en el servicio de aso, así como, la materialización de las acciones afirmativas ordenadas por la Corte Constitucional.

Con este fin, el decreto (i) ha aumentado el plazo para dar cumplimiento a la progresividad de la regularización y formalización de las organizaciones de recicladores de oficio a diez (10) años contados a partir de la entrada en vigencia del mismo y (ii) ha establecido nuevas actividades para el proceso de formalización e (iii) incluido un nuevo proceso de regularización que deben ser cumplidos en las fases y plazos establecidos en el decreto.

En segundo lugar, el decreto incluye en el esquema operativo de aprovechamiento y das las directrices para que en la regulación y en la inspección, control y vigilancia se dispongan criterios diferenciales que promuevan y fortalezcan el desarrollo de la actividad por parte de las organizaciones de recicladores de oficio en el marco del servicio público de aseo, y el reconocimiento de aspectos propios llevados a cabo por las organizaciones en el territorio.

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

En este sentido, el decreto en la integralidad en la prestación de la actividad de aprovechamiento adelantada por las organizaciones de recicladores de oficio (i) incorpora el concepto de recuperación, (ii) permite la tracción humana no asistida en el transporte de los residuos sólidos aprovechables; (iii) admite los centros de acopio temporal como instalaciones intermedias entre los sitios de recolección y las Estaciones de Clasificación y aprovechamiento ECAs y (iv) reconoce a todos los prestadores de la actividad la actividad del alistamiento como proceso operativo en la ECA. Situaciones ante las cuales, es necesario que la metodología tarifaria reconozca los costos reales y eficientes de la prestación de la actividad de aprovechamiento y tenga en cuenta los criterios diferenciales propuestos en favor de las Organizaciones de Recicladores de Oficio.

Por último, es necesario modificar el instrumento normativo actual, con el fin de involucrar de forma activa a las entidades territoriales para el cumplimiento de sus roles y responsabilidades en el marco de la actividad de aprovechamiento, de manera articulada con las competencias establecidas en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, especialmente en lo que concierne al fortalecimiento del censo de recicladores, los programas de inclusión social de los recicladores de oficio, la caracterización de los residuos en fuente, la obligación de contar con un listado de prestadores e infraestructuras de la actividad de aprovechamiento, así como la articulación del ordenamiento territorial con esta actividad.

Adicionalmente, el proyecto de decreto ha incorporado un artículo en el que se define el rol de viceministerio de agua y saneamiento básico en la actividad de aprovechamiento, señalando actividades concretas relacionadas con la dignificación de la labor del reciclador de oficio.

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.

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

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

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

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 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,

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

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

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 2011¹³, 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 las obligaciones que deben atender los recicladores de oficio, formalizados como personas prestadoras, de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo”*.

¹³ “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

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 Capítulos 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 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*".

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

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

"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.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

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)

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

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

oficio en el servicio público de aseo” de la Universidad Nacional	
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>	NA
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

NATALIA DUARTE CÁCERES
Directora de Política y Regulación