

Entidad originadora:	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO
Fecha (dd/mm/aa):	10 de febrero de 2025
Proyecto de Decreto/Resolución:	“Por el cual se adiciona el capítulo 8 del Título 2, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto 1077 de 2015, se reglamenta el artículo 227 de la Ley 2294 de 2023 referente al Programa Basura Cero, y por el cual se efectúan adiciones al artículo 2.2.2.3.2.3 del Capítulo 3, Título 2, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1076 de 2015 y se dictan otras disposiciones”

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

La Constitución Política de 1991, de conformidad con lo estipulado en los artículos 49, 365 y 366, estipula que el **saneamiento ambiental** es un servicio público a cargo del Estado. De esta suerte, el Estado no solo es responsable de “organizar, dirigir y reglamentar” su prestación a todos los habitantes del territorio de conformidad con “los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”, sino que, además, tiene como “objetivo fundamental de su actividad”, en tanto esencia de su finalidad social, la procura de la satisfacción de las necesidades básicas en esta materia.

De esta suerte, la garantía constitucional del saneamiento ambiental, que integra el servicio público de aseo¹ con otras dimensiones del quehacer público y de la gestión de residuos, ha sido el soporte de múltiples acciones del Estado, sea bajo la forma de la asunción de compromisos internacionales en la materia, sea en el diseño de políticas públicas o de la arquitectura legal vigente.

Compromisos internacionales

Así las cosas, en la primera dimensión, vale decir, la de los compromisos internacionales, el Estado colombiano se ha sumado a varios esfuerzos emprendidos por la Organización de las Naciones Unidas para procurar la mejora global en la gestión de los residuos sólidos.

Tal acontece, por ejemplo, en la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), en la cual se proclamó el principio 8 orientado al desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, definiendo que: “(...) los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insustentables”. Por su parte, en la Resolución 66/288 de 2012 se definió la necesidad de que los Estados apoyaran “la gestión sostenible de los desechos mediante la aplicación del concepto de las ‘3 erres’ (reducción, reutilización y reciclado)” y se estableció la importancia de contar con políticas para lograr el uso eficiente de los recursos “con miras a gestionar la mayor parte de los desechos mundiales de manera ambientalmente racional y, cuando sea posible, utilizarlos como recurso”. Por último, en la Resolución 70/01 de 2015, se definieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- y de manera particular en el ODS 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros,

¹ La Ley 142 de 1994, define en su artículo 5 como obligación de los municipios, el asegurar la prestación de los servicios de manera eficiente y en su artículo 14.21 modificado por la Ley 689 de 2001 define el servicio público domiciliario de aseo en el marco del saneamiento básico de la siguiente manera: “Es 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 públicos; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento”.

resilientes y sostenibles”, se definió la meta “De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo”. (Subrayado fuera de texto).

Marco institucional interno

A su turno, en la dimensión interna de las políticas públicas, el Consejo Nacional de Política Económica y Social expidió el Documento CONPES 3874 de 2016, que contiene la Política Nacional para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos que busca solucionar tres grandes problemas: i) la sostenibilidad, el manejo inadecuado de residuos y su bajo e insuficiente aprovechamiento; ii) dificultades en materia de gobernanza, definición de roles e instrumentos de planificación territorial e; iii) información insuficiente y de baja calidad.

En esta Política se incorporaron 4 ejes estratégicos:

1. “La prevención en la generación de residuos.
2. La minimización de los residuos que van a sitios de disposición final.
3. La promoción de la reutilización, aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos.
4. Evitar la generación de gases de efecto invernadero.”

Así mismo, se incorporaron tres metas específicas para avanzar en la consolidación de la gestión integral de residuos sólidos del país:

1. “Con un horizonte de tres años se deben establecer estrategias para aquellos municipios o regiones de difícil gestión y para aquellos en los cuales persisten formas inadecuadas de disposición final, presencia de recicladores en frente de trabajo de los rellenos y bajas coberturas en centros nucleados rurales.”
2. “Se fortalecerá la coordinación institucional y sectorial para generar las medidas necesarias que permitan la implementación de esquemas de aprovechamiento inclusivo de residuos sólidos, alcanzando la meta propuesta en siete años.”
3. “Implementar en un horizonte de diez años, esquemas de tratamiento de los residuos sólidos principalmente orgánicos que permitan optimizar la operación de los rellenos sanitarios y la incorporación paulatina de tecnologías complementarias para la valorización de residuos sólidos.”

Por otro lado, con el fin de llevar al país hacia una transición a un modelo económico sostenible, competitivo e inclusivo, el gobierno Nacional emitió el CONPES 3934 de 2018, Política de Crecimiento Verde, donde se articulan cinco ejes estratégicos que permiten atender las problemáticas sociales e incentivan la búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento que sean sostenibles (DNP, 2018).

Los ejes concebidos en la Política de Crecimiento Verde guardan estrecha relación con la gestión de los residuos sólidos en el país, contemplada bajo una visión de economía circular. El primer eje busca generar nuevas oportunidades económicas que permitan diversificar la economía por medio de la producción de bienes y servicios basados en el uso sostenible del capital natural. El segundo eje, busca mejorar el uso de los recursos naturales de forma que sean más eficientes y productivos y que de la misma manera, se minimicen los impactos ambientales generados por su uso. El tercer y cuarto eje se enfocan en la generación y el fortalecimiento del capital humano y de la tecnología e innovación necesarias para afrontar los nuevos retos de conocimiento y cambios en los sectores productivos, y el quinto eje, busca la

articulación intersectorial para la implementación de estas políticas.

Por otra parte, el Gobierno Nacional formuló el CONPES 3918 de 2018: Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia, por medio del cual se establecen las metas y las estrategias para el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS en Colombia y que como objetivo general planteó la creación de (i) un esquema de seguimiento, reporte y rendición de cuentas, (ii) de una estrategia territorial para la producción de datos y (iii) de alianzas para la interlocución con actores no gubernamentales (DNP, 2018).

En este mismo sentido, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, pactó en el año 2018 la “Estrategia Nacional de Economía Circular (ENEC)” como un instrumento que busca impulsar la transformación de los sectores productivos del país, de esquemas lineales hacia modelos circulares (Gobierno de la República de Colombia, 2019), lo que se alinea con los compromisos internacionales que ha adquirido Colombia y las políticas nacionales diseñadas y relacionadas con GIRS.

Mediante esta estrategia se identificaron líneas de acción, indicadores y metas a alcanzar en el corto y mediano plazo para seis flujos de materiales prioritarios, a saber: (i) materiales industriales y productos de consumo masivo; (ii) materiales de envases y empaques; (iii) Biomasa; (iv) Fuentes y flujos de energía; (v) agua; (vi) materiales de construcción.

Así, el gobierno Nacional busca coordinar a empresas, importadores, fabricantes, exportadores, consumidores, gremios empresariales, universidades, entre otros actores, dentro de un escenario que permita la reintegración de los flujos de materiales a los ciclos productivos disminuyendo la generación de materiales residuales y residuos generados en sus procesos. Particularmente, en relación con el tratamiento de residuos sólidos, la ENEC plantea como meta que al año 2030 se incremente en 20% el aprovechamiento de la biomasa residual en el país.

De otro lado, el país cuenta con la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE, 2012), la cual está orientada a “Promover la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (GIBSE), de manera que se mantenga y mejore la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos, a escalas nacional, regional, local y transfronteriza, considerando escenarios de cambio y a través de la acción conjunta, coordinada y concertada del Estado, el sector productivo y la sociedad civil. En el marco de dicha política el Plan de Acción de Biodiversidad de Colombia al año 2030 plantea como una de sus metas *“Alinear y fortalecer las políticas y los recursos del sector vivienda con las Metas Nacionales, especialmente con las temáticas de reducción de la contaminación, la provisión de agua potable y manejo de residuos sólidos”*.

La PNGIBSE también plantea como una de sus metas avanzar en el mejoramiento de condiciones para el aprovechamiento, el tratamiento y la disposición final de residuos sólidos. En materia de plásticos, la política plantea que se promoverá la industria nacional para la generación de sustitutos a los plásticos de la segunda fase de prohibición contemplada para el año 2030, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 2232 de 2022.

Para cumplir con los propósitos de PNGIBSE, resulta de gran importancia desarrollar alianzas estratégicas en los territorios entre productores y organizaciones de recicladores de oficio, que permitan el transporte y comercialización del material aprovechable, sobre en todo en zonas de difícil acceso o gestión y de zonas de alta sensibilidad ambiental.

Desde el 2020, el MVCT adoptó el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Sectorial (PIGCCS) mediante la Resolución 0431 de 2020, que prioriza las medidas de mitigación de GEI² en el corto, mediano y largo plazo, y que busca reflejarse en acciones territoriales por parte de los prestadores de los servicios públicos y los municipios.

Respecto de las medidas identificadas desde el MVCT para la reducción de GEI, se encuentran la gestión de los residuos sólidos a través del tratamiento de la fracción orgánica, los sistemas de aprovechamiento de biogás, la planeación logística de rutas y el incremento del aprovechamiento. Lo anterior, se complementa con el alistamiento de la Acción Nacionalmente Apropiada de Mitigación (NAMA – por sus siglas en inglés) de residuos sólidos ordinarios, para la puesta en marcha de proyectos de gestión integral de residuos en el marco del Programa Basura Cero.

De otra parte, en diciembre de 2023 el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó el documento CONPES 4129 “Política Nacional de Reindustrialización”, el cual tiene como propósito desarrollar condiciones para aumentar la generación de valor agregado de los diferentes sectores de la base empresarial colombiana que permita transitar de una economía extractivista a una basada en el conocimiento, productiva, competitiva, innovadora, sostenible e incluyente. Para dicho propósito, el aprovechamiento de los residuos y su reincorporación a los ciclos productivos constituye una oportunidad para la industria, en términos de reducción de costos, sustitución de importaciones, así como para el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías orientadas a la transformación de los materiales, y con ello la generación de nuevos productos y fuentes de empleo sostenibles.

Organización administrativa en materia de gestión de residuos sólidos

La regulación y formulación de política pública en relación a los residuos sólidos en Colombia, fue objeto de una modificación en el año 2011 con la escisión del entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, quedando a partir de ese momento la responsabilidad de dicha regulación en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el caso de los residuos ordinarios, los cuales son gestionados en el marco de la prestación del servicio público de aseo y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el caso de los residuos especiales.

Es así como el Decreto-Ley 3571 de 2011 (modificado por los Decretos 1604 de 2020 y 128 de 2023) establece en su artículo 1° como objetivo primordial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 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”.

² En cuanto a la mitigación de los Gases Efecto Invernadero (GEI), es el metano (CH₄) el principal GEI que se genera por el manejo de residuos sólidos en los sitios de disposición final, de acuerdo con el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI, 2018) y se produce por la actividad microbiológica dentro del proceso de descomposición. La mayor fracción de residuos sólidos que se disponen en Colombia, son los residuos orgánicos con un 61,5 % del total, generando 10.637 Gigagramos (Gg) de CO₂ equivalente, particularmente metano, representando el 52% de las emisiones asociadas al sector IPCC Residuos (residuos sólidos y aguas residuales domésticas e industriales), el cual a su vez es responsable del 7 % del total de las emisiones del país.

Por su parte, la Ley 99 de 1993 y el Decreto-Ley 3570 de 2011 (modificado por el Decreto-Ley 1682 de 2017) establece en su artículo 2° como función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre otras, “Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos”.

Marco normativo de los residuos sólidos: Especiales y Ordinarios

Los residuos especiales son aquellos que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso, necesidades de transporte, condiciones de almacenaje y compactación, no puede ser recolectado, manejado, tratado o dispuesto normalmente por la persona prestadora del servicio público de aseo (D.R. 1077 de 2015 Art. 2.3.2.1.1.). Dentro de esta corriente de residuos se destacan, entre otras, las siguientes tipologías: (i) Los residuos peligrosos, que de acuerdo con lo establecido en la Ley 1252 de 2008, los residuos peligrosos – RESPEL, son aquellos residuos o desechos que, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, infecciosas o radiactivas, puede causar riesgos, daños o efectos no deseados, directos e indirectos, a la salud humana y el ambiente³, y se rigen por lo establecido en el Título 6 del Decreto 1076 de 2015 Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y (ii) Los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos-RAEE son residuos de manejo diferenciado, y se rigen por lo establecido en la Ley 1672 de 2013 y el Título 7A del Decreto 1076 de 2015 Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Los residuos sólidos ordinarios, son todos aquellos que por sus características no peligrosas que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso es recolectado, manejado, tratado o dispuesto normalmente por la persona prestadora del servicio público de aseo.

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

Gestión de Residuos Sólidos en Colombia y sus grandes retos

De acuerdo con los informes de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se reportaron para el año 2023 cerca de 14,2 millones de toneladas de residuos sólidos ordinarios generadas, de las cuales se aprovecharon 2,4 millones de toneladas (16,9%) y sólo se trataron cerca de 20 mil toneladas, equivalentes al 0,14% del total de los residuos recibidos en sitios de disposición final (SSPD, 2024).

Asimismo, de acuerdo con el Informe Nacional de Disposición Final de Residuos Sólidos elaborado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, del total de las toneladas de residuos ordinarios generadas para el año 2023, cerca de 11,80 millones de toneladas fueron a 249 sitios de disposición final, que comprenden 157 rellenos sanitarios, 10 celdas de contingencia, 73 botaderos a cielo abierto y 9 celdas

³ De acuerdo con las cifras del Registro de generadores de Residuos Peligrosos del (IDEAM, 2024), se generaron y gestionaron durante el 2023, 719.978 toneladas de residuos peligrosos en el país, relacionadas principalmente con residuos de hidrocarburos, residuos con riesgo biológico infeccioso y aceites lubricantes usados.

transitorias (SSPD, 2024). En el referido informe, la Superintendencia señala que se identificaron en el país 81 sistemas sin autorización ambiental para la disposición final de residuos sólidos ordinarios, ubicados principalmente en Chocó con 25, Bolívar con 14, Cauca con 8, Nariño con 7 y Magdalena con 5.

En este sentido, el primer reto de la gestión de residuos sólidos consiste en avanzar en el cierre de los botaderos a cielo abierto, celdas transitorias y demás sitios en donde se dispongan residuos de manera inadecuada.

Adicionalmente, de los 168 sistemas autorizados para disposición final de residuos sólidos ordinarios con que cuenta el país, se identificaron 115 que requieren acciones prioritarias para garantizar su continuidad en la prestación de la actividad de disposición final, dado que 29 de dichos sistemas ya llegaron al fin de su vida útil, 48 cuentan con vida útil de entre 0 y 3 años y 38 tienen una vida útil de entre 3 y 10 años (SSPD, 2024).

Por otro lado, en Colombia se registran 1.161 Organizaciones de Recicladores de Oficio, que representan el 90,4% de los prestadores registrados para la actividad de aprovechamiento. Estas ORO reúnen 74.313 recicladores de oficio, sujetos de especial protección constitucional, entre los cuales se encuentran madres cabeza de hogar, personas de la tercera edad, población migrante, entre otros. Los recicladores de oficio aportan el 94,8% del total de toneladas aprovechadas en el país. (SSPD, 2024)

De igual forma, según la SSPD (2024), el reporte de residuos aprovechados pasó de 529.447 ton/año en 2017 a 2.402.810 ton/año en 2023, con un incremento promedio del 38% anual. Esta cifra corresponde al 16,9% del total de los residuos generados a nivel nación y corresponde a reportes de toneladas de residuos aprovechados que se realizaron ante el SUI por parte de 250 municipios del país (22,7%), representando un avance para el logro de la meta fijada por el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, consistente en aumentar al 25% el reciclaje en el marco del servicio público de aseo, para lo cual se partió de una línea base del 14% al año 2020.

En cuanto al tipo de materiales aprovechados, se tiene que, para el año 2023, el 45,32% de las toneladas reportadas al SUI correspondía a papel y cartón, seguido de los plásticos (38,92%), el vidrio (8,06%), los metales (6,33%), la madera (0,99%) y los textiles (0,38%).

En ese sentido, los principales retos para impulsar el aprovechamiento de residuos consisten en fortalecer la capacidad operativa para la recolección y transporte selectivo de materiales orgánicos e inorgánicos, el fomento de la reincorporación del material reciclado al ciclo productivo, especialmente aquellos de difícil reciclabilidad, así como el fortalecimiento de su comercialización y transporte desde zonas de difícil acceso y el mejoramiento de los sistemas de información, vigilancia y control relacionados con la actividad de aprovechamiento.

Por otro lado, a pesar de que cerca del 61% de los residuos sólidos generados en el país corresponde a materiales orgánicos, los informes de la SSPD indican que para el año 2023 fueron conducidas a plantas de tratamiento solo 20.600 toneladas, es decir aproximadamente el 0,24% del total de los residuos orgánicos gestionados en el marco del servicio público de aseo.

La principal barrera para el tratamiento de los residuos orgánicos en el país, consiste en el modelo lineal bajo el que tradicionalmente se han gestionado. Estos residuos son recogidos, sin selección en la fuente, transportados en vehículos compactadores donde son mezclados con materiales inorgánicos y residuos

sanitarios domésticos, y llevados hacia sitios de disposición final donde son finalmente enterrados.

Asimismo, se ha identificado como uno de los retos para el desarrollo de proyectos de tratamiento de residuos, la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera de los mismos, para lo cual, además de fortalecer el acceso a los mercados de los subproductos derivados de los diversos sistemas de tratamiento, se requiere realizar las modificaciones regulatorias necesarias para mejorar la remuneración tarifaria de las actividades de tratamiento. La estrategia a definir para asegurar dicha sostenibilidad, debe enfocarse en identificar nuevas fuentes de recursos, tanto para la inversión como para la operación de los proyectos de tratamiento, evitando al máximo trasladar nuevos costos a la tarifa que pagan los usuarios del servicio público de aseo.

Otro reto consiste en gestionar las inversiones necesarias para la construcción de plantas de tratamiento de residuos orgánicos, así como fortalecer las capacidades técnicas disponibles en el país para el diseño, construcción y operación de sistemas de tratamiento anaeróbico y producción de biogás y de valorización energética de residuos. Lo anterior, sin perder de vista la necesidad de incluir a las comunidades en los esquemas de operación para asegurar la sostenibilidad del proyecto.

De igual forma, la autogestión de los residuos orgánicos en las zonas rurales del país debe ser fomentada como una estrategia para impulsar los niveles de tratamiento, mediante técnicas simples como el compostaje doméstico o el uso de biodigestores, orientados a la producción de abonos orgánicos y biogás para autoconsumo.

Ahora bien, en relación con los marcos tarifarios para la prestación del servicio público de aseo, las disposiciones regulatorias contenidas en la Resolución CRA 720 de 2015, compilada en la Resolución CRA 999 de 2024, definieron la remuneración de la actividad de aprovechamiento como el valor de referencia del costo de las actividades de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables más el costo de disposición final. Y para el caso de la actividad de tratamiento, se estableció la posibilidad de emplear tecnologías alternativas a la disposición final en relleno sanitario, cuyo costo no exceda el valor resultante de la suma del costo de disposición final más el costo de tratamiento de lixiviados.

Por su parte, la Resolución CRA 853 de 2018, compilada en la Resolución CRA 999 de 2024, definió la remuneración de la actividad de aprovechamiento como la sumatoria del costo de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables más el costo de disposición final y la actividad de tratamiento como un costo de referencia de la técnica de compostaje de residuos orgánicos, mediante pilas estáticas con venteo forzado.

En tal sentido, los ingresos tarifarios actuales, disponibles para el desarrollo de las actividades de aprovechamiento y tratamiento, no son suficientes para asegurar la financiación y sostenibilidad de la prestación de estas actividades complementarias, no promueven la implementación de un modelo de economía circular para la gestión de los residuos sólidos ordinarios y, en consecuencia, la disminución de la cantidad de residuos transportados a sitios de disposición final.

Por lo anterior, se hace necesario complementar la financiación de las actividades de aprovechamiento y tratamiento en el marco del servicio público de aseo, para impulsar la economía circular y fortalecer a las organizaciones de recicladores de oficio, así como asignar recursos para coadyuvar en el arranque y puesta en marcha de infraestructura para la de gestión de residuos cuando, por condiciones geográficas o de mercado, sus costos no puedan ser sufragados a partir de los ingresos tarifarios.

En relación con el *rol empresarial en la Economía Circular*, se estima que en el año 2019 fueron aprovechadas 223.263 toneladas de residuos de envases y empaques plásticos, mientras que 514.617 toneladas terminaron en rellenos sanitarios o filtrándose al ambiente (CEMPRE 2023). Esta problemática conlleva a la necesidad de contemplar estrategias para optimizar la gestión de residuos con origen diferente al doméstico, en especial los provenientes de industrias como la de alimentos.

Por lo anterior, el gran reto desde la fabricación y diseño de productos es lograr incorporar materiales y procesos que faciliten su reutilización o aumenten el ciclo de vida del producto o de sus componentes, manteniendo la materia prima, la energía y valor con las que se fabricaron.

En este mismo sentido, resulta necesario fortalecer la sensibilización en relación con el consumo de materiales de difícil reciclabilidad, especialmente de algunos tipos de plástico⁴, de forma tal que se pueda aprovechar y permanezca en la circularidad el mayor tiempo posible.

Adicionalmente, la importancia de desarrollar alianzas estratégicas en los territorios entre productores y organizaciones de recicladores de oficio que permitan el transporte y comercialización del material aprovechable, sobre en todo en zonas de difícil acceso o gestión.

Creación legal del Programa Basura Cero como respuesta institucional a los retos de la gestión de residuos

El documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, adoptado mediante la Ley 2294 de 2023, se señalan cinco transformaciones necesarias para orientar la economía hacia la promoción de un desarrollo económico, social y ambiental.

En dicho documento, en el marco de la “Transformación productiva, internacionalización y acción climática”, plantea la necesidad de impulsar la economía circular basada en la producción y consumo responsable, de conformidad con la política que defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como en la incorporación de los materiales recuperados en nuevas cadenas de valor. También establece la conveniencia de avanzar en modelos de producción sostenible en agricultura y ganadería, promoviendo para ello la producción y utilización de bioinsumos que sustituyan los agrotóxicos, en el marco del programa nacional de agroecología.

Dentro de los catalizadores para dicha transformación, el documento Bases del PND menciona la “Transición energética justa, segura, confiable y eficiente”, en el marco de la cual se plantea la generación de energía a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER). Para avanzar en dicha transición, el PND señala que “Se establecerá el marco regulatorio y el programa para la democratización de la generación, la valorización energética de los residuos sólidos y lixiviados de los rellenos sanitarios y plantas de tratamiento de aguas residuales, así como el aprovechamiento de la biomasa, geotermia, energía proveniente del océano, biogás para la generación de energía.”

Asimismo, el documento Bases del PND señala las “Ciudades y hábitats resilientes” como otro catalizador para lograr la transformación antes mencionada, lo cual requiere de la adopción de un enfoque de economía circular, aportando a la carbono-neutralidad y a la resiliencia climática. En tal sentido, se prevé la implementarán el Programa Basura Cero y la política de aprovechamiento en todo el país, articulados desde

⁴ Policloruro de Vinilo -PVC y el Poliestireno - PS

el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, las instancias del Gobierno nacional, entidades territoriales, sector productivo y sociedad civil, teniendo como protagonistas a la población recicladora de oficio y sus organizaciones. Así mismo señala el PND que se fortalecerá la gestión integral de los residuos de construcción y demolición (RCD).

De conformidad con el documento Bases del PND, en el apartado de catalizadores, se debe fomentar la implementación de tecnologías y prácticas que permitan la reducción de la contaminación asociada a los procesos productivos agropecuarios, la economía regenerativa, la generación mínima de residuos y se promoverán la producción y utilización de bio insumos (sustitución de agrotóxicos), en el marco del programa nacional de agroecología y de la política pública de agroecología, la cual fue adoptada mediante Resolución 331 de 2024 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Así pues, la conjunción de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado Colombiano y desarrollados por medio de políticas públicas, en la medida en que ofrecen todavía algunos retos tocantes con su eficacia, han ameritado la incorporación de nuevas figuras legales que contribuyan en la aplicación de un modelo circular de gestión integral de residuos sólidos. Es justamente este el contexto que la Ley 2294 de 2023, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, define la reglamentación del artículo 227 a fin de crear el **Programa Basura Cero**⁵. La referida disposición reza lo que sigue:

“Créese el Programa Basura Cero, en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término máximo de 1 año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el cual articulará las instancias de Gobierno nacional, las entidades territoriales, las empresas de servicios públicos y la sociedad civil; garantizará la participación de la población recicladora y sus organizaciones, impulsando su inclusión e inserción socioeconómica; determinará los aspectos regulatorios, de supervisión y control, y las inversiones requeridas para avanzar en la eliminación del enterramiento hacia la implementación de parques tecnológicos y ambientales, de tratamiento y valorización de residuos, promoción del desarrollo tecnológico, conservación del ambiente y mitigación del cambio climático; definirá un plan estratégico para el cierre definitivo de los botaderos a cielo abierto y las celdas transitorias, promoviendo soluciones que prioricen el tratamiento y aprovechamiento de residuos; e impulsará la economía circular.”.

Proceso de reglamentación y contenidos definitorios del Programa Basura Cero:

Así pues, en orden a cumplir el mandato contenido en este artículo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio comenzó un trabajo de articulación interinstitucional y de interacción con diversos actores sociales y económicos encaminado, primero, a determinar los elementos que han de desarrollarse para la composición del Programa Basura Cero y, más tarde, a definir las necesidades formales al efecto, todo ello en orden a conformar el instrumento reglamentario que dé forma al mencionado programa.

Dicho con algo más de detalle, el mencionado trabajo de coordinación con actores administrativos, sociales y económicos tuvo lugar por medio de la articulación de las instancias del Gobierno nacional.

En el mes de septiembre de 2023, se habilitó un enlace en la página web del MVCT con el objetivo de recibir

⁵ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia de la vida”, pag.168

iniciativas y propuestas para la construcción colectiva del Programa Basura Cero. Así las cosas, se recibieron 706 iniciativas y experiencias⁶ de las organizaciones de recicladores de oficio, ciudadanía, academia, organizaciones de la sociedad civil, entre otros, frente al tratamiento, aprovechamiento y manejo de los residuos sólidos en el país.

Se realizó en noviembre de 2023 una Asamblea Nacional de Recicladores y Recicladoras de oficio, en la que participaron 13 ponentes en representación de sus organizaciones de recicladores de oficio, 495 personas en modalidad presencial y más de 160 virtual. Adicionalmente, entre 2023 y 2024 se han realizado doce (12) mesas de trabajo en el marco de la Mesa de Diálogo Nacional de Organizaciones de Recicladores de Oficio, espacios donde se presentaron las visiones y propuestas al Programa Basura Cero orientadas a:

i) Mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los recicladores de oficio, ii) Reconocer en el marco tarifario el esquema operativo de las organizaciones de recicladores de oficio, iii) Obtener apoyo financiero para la construcción de Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECA y dotación de equipos, iv) Modificar el Decreto MVCT 596 de 2016⁷, v) Fortalecer la separación en la fuente y vi) Realizar inversiones en tecnologías de transformación de materiales aprovechables, entre otras.

Por último, durante los años 2023 y 2024, se han realizado 44 mesas para presentar y articular los fundamentos y estrategias del Programa Basura Cero, que se abordarán en el proyecto normativo para la reglamentación, según lo dispuesto en el artículo 227 de la Ley 2294 de 2023, con la participación de 23 entidades: DNP, SSPD, CRA, DPS, UAEOS, MADS, MADR, Minminas, MINCIT, MinTrabajo, Mineducación, Minsalud, MinTIC, Min Igualdad, MinTransporte, Armada Nacional, UPME, ICA, Minciencias, Aeronáutica Civil, , Andesco y UAESP. De igual manera, el 15 y 21 de noviembre de 2024 se adelantaron Talleres de Trabajo con la Comunidad en las ciudades de Montería y Villavicencio.

Asimismo, con el propósito de articular acciones entorno a la reglamentación del Programa Basura Cero durante el año 2024 se llevaron a cabo 20 mesas de trabajo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en las cuales se acordó el abordaje de manera integral a la gestión de residuos sólidos tanto ordinarios como especiales en el país.

Fruto de este trabajo y del diagnóstico adelantado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se consolidó el texto del Decreto objeto de esta memoria. Este texto, entonces, define, en líneas generales el propósito del Programa Basura Cero, sus objetivos y estrategias, los mecanismos de articulación entre las organizaciones administrativas y los agentes económicos, sociales y territoriales cuyo objeto o misionalidad guarda relación directa con la materialización del Programa y, por último, la enunciación de algunas mejoras normativas requeridas para superar barreras de entrada o generar incentivos necesarios para tal fin.

Ahora bien, en lo que atañe a los objetivos del Programa Basura Cero se han definido del siguiente modo:

1. Incentivar la producción sostenible y la reincorporación de residuos a las cadenas productivas.
2. Promover un cambio cultural hacia el consumo responsable, la adecuada separación en la fuente de

⁶ Al 24 de diciembre de 2023, fecha de cierre.

⁷ "Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones"

residuos y la entrega de los residuos aprovechables a los recicladores de oficio y sus organizaciones.

3. Promover la superación progresiva de las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de los recicladores de oficio y sus familias, así como fortalecer su actividad en el territorio nacional.
4. Disminuir la disposición final e incrementar las tasas de aprovechamiento y las tasas de tratamiento de residuos ordinarios y especiales.
5. Avanzar en el cierre gradual de los botaderos a cielo abierto y demás sitios para la disposición final de residuos sin licencia ambiental.
6. Optimizar la generación, procesamiento, administración y monitoreo de la información sobre flujo de materiales y gestión de residuos a nivel nacional.

Para efectos de la materialización de los objetivos del Programa Basura Cero, se establecen unas estrategias que deberán ser reglamentadas y/o promovidas por las entidades competentes dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición del decreto y desarrolladas en el marco de la coordinación interinstitucional.

Asimismo, el Programa Basura Cero contempla la estructuración y puesta en marcha de un plan de acción, que incluirá el detalle de las acciones, responsables, metas e indicadores para la implementación de las estrategias del programa. La adopción y seguimiento del plan de acción estará a cargo de una Mesa Intersectorial conformada por entidades del orden nacional, cuya misionalidad se relaciona de forma directa o indirecta con la gestión integral de las diferentes corrientes de residuos, así como con el uso de los subproductos derivados del aprovechamiento y tratamiento de los mismos o con elementos medulares de los objetivos del programa.

La mesa intersectorial de seguimiento estará integrada por los siguientes miembros, bien sea por medio de su máxima autoridad o de su delegado:

- 1.1 El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, quien lo presidirá.
- 1.2 El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- 1.3 El Ministerio de Minas y Energía.
- 1.4 El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- 1.5 El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- 1.6 El Ministerio de Trabajo.
- 1.7 El Ministerio de Igualdad y Equidad.
- 1.8 El Ministerio de Salud y Protección Social.
- 1.9 El Departamento Nacional de Planeación.

1.10 La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

1.11 La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

La mesa intersectorial podrá invitar a participar de sus sesiones y deliberaciones, a otras entidades públicas, privadas o mixtas que, por sus funciones, objeto o misionalidad, deban desarrollar acciones encaminadas a implementar o controlar las estrategias del Programa Basura Cero.

El rol de cada uno de los integrantes de la mesa intersectorial es fundamental en la medida en que todas ellas tienen responsabilidades que tocan algunas de las estrategias del Programa Basura Cero, por lo que la armonización de todos es indispensable para su materialización a través del Plan de Acción, el cual, a su vez, considerará los siguientes aspectos clave:

1. Productos: Diseño de productos, envases y empaques y responsabilidad extendida del productor.
2. Generación: Fortalecer la separación en la fuente y promover la producción y consumo responsable.
3. Transporte de residuos: Rutas de recolección selectivas
4. Limitaciones Geográficas: Logística para el transporte de residuos sólidos en zonas de difícil acceso o gestión.
5. Sostenibilidad Financiera: Estrategias para garantizar la financiación y la sostenibilidad de los proyectos a implementar en el marco del Programa Basura Cero.
6. Parques Tecnológicos y Ambientales – PTA: Definición, autorizaciones ambientales para PTA
7. Ordenamiento Territorial: Disponibilidad de predios y usos de suelo para la infraestructura asociada a la gestión de residuos sólidos.
8. Ajustes normativos: Ajustes del marco tarifario, reglamento técnico, política pública, PGIRS, IAT, incentivos, pasivos ambientales.
9. Comercialización: Canales directos entre la industria y las organizaciones de recicladores de oficio, mercado para fertilizantes y energía, compras públicas sostenibles.
10. Sistemas de Información: Disponibilidad de información para toma de decisiones en materia de política pública, regulación e inspección, vigilancia y control.
11. Participación comunitaria

Por su parte, en lo relativo a la movilización social territorial en torno al programa basura cero, la reglamentación del programa contempla la conformación de “**Pactos Territoriales por Basura Cero**”, los cuales se constituyen en espacios de gobernanza colectiva conformados desde la comunidad, que tienen como propósito promover el desarrollo de las estrategias establecidas en el Programa Basura Cero, así como de acciones pedagógicas y de cultura ciudadana para el cumplimiento y seguimiento de los objetivos de dicho programa en cada una de las entidades territoriales. Estos pactos podrán ser convocados a iniciativa de cualquiera de los actores comprometidos con el cumplimiento de los objetivos del Programa, tales como, los gobiernos locales, actores comunitarios, organizaciones sociales, productores, sectores productivos, prestadores, organizaciones de recicladores de oficio y demás actores de la sociedad civil que, de manera voluntaria, decidan adquirir un compromiso para avanzar en una cultura de Basura Cero.

Asimismo, es de resaltar que, como resultado de las mesas de discusión técnicas, se convinieron algunas definiciones cuyo propósito es dar claridad interpretativa en el alcance y aplicación del decreto. En tales definiciones se encuentran la de aprovechamiento en el marco de la economía circular, aprovechamiento y tratamiento en el marco de la prestación del servicio público de aseo y Parque Tecnológico y Ambiental.

Esta última, por cierto merece una mención especial por considerarse un elemento clave para la implementación del Programa Basura Cero, según lo dispuesto en el artículo 227 de la Ley 2294 de 2023. En tal sentido, el parque tecnológico y ambiental se define como una superficie delimitada geográficamente, con infraestructura provista para la gestión integral de residuos orgánicos y, complementariamente, de otras corrientes de residuos ordinarios y especiales, siguiendo lineamientos de ordenamiento territorial alrededor del saneamiento básico y el hábitat integral resiliente y biodiverso.

Los parques tecnológicos y ambientales podrán desarrollar alianzas estratégicas con las organizaciones de recicladores de oficio, con el fin de asegurar que el material aprovechable sea reincorporado al ciclo económico productivo.

Los parques tecnológicos y ambientales estarán orientados a la gestión integral de residuos mediante la implementación de procesos de innovación y desarrollo tecnológico, con el propósito de favorecer la conservación del ambiente, la generación y uso de fuentes no convencionales de energía renovable, la mitigación del cambio climático y demás acciones orientadas a promover la armonía con el entorno y deberán contar con un sistema autorizado de disposición final de los residuos no aprovechados ni tratados. Para lo cual estas infraestructuras deberán diseñarse con los principios de economía circular y articularse al sistema nacional de innovación, ciencia y tecnología.

Finalmente, la reglamentación también contiene en su alcance, responsabilidades especiales a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de los entes territoriales, responsabilidades que se derivan de sus competencias legales, las cuales son de vital importancia para la materialización del Programa Basura Cero.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

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

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, establece la competencia del Presidente de la República, de ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las Leyes.

Por su parte, el artículo 227 de la Ley 2294 de 2023, *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*, establece la responsabilidad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de reglamentar el Programa Basura Cero.

La Corte Constitucional en Auto 049 de 2008 tuvo la oportunidad de referirse sobre la potestad reglamentaria y manifestó que la misma: *“tiene naturaleza ordinaria, derivada, limitada y permanente. Es*

ordinaria debido a que se trata de una competencia adscrita por la Constitución dentro de las funciones propias de la Rama Ejecutiva, sin que para su ejercicio requiera de habilitación distinta de la norma constitucional que la confiere. Tiene carácter derivado, puesto que requiere de la preexistencia de material legislativo para su ejercicio. Del mismo modo es limitada porque “encuentra su límite y radio de acción en la constitución y en la ley; es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador”. Por último, la potestad reglamentaria es permanente, habida cuenta que el Gobierno puede hacer uso de la misma, tantas veces como lo considere oportuno para la cumplida ejecución de la ley de que se trate y hasta tanto ésta conserve su vigencia.”

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

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

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

El Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”, fue publicado en el Diario Oficial No. 49523 del 26 de mayo de 2015 y se encuentra actualmente vigente.

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

El proyecto de Decreto adiciona el capítulo 8 del Título 2, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto 1077 de 2015. Asimismo, adiciona el numeral 13.1 y el párrafo 6 al artículo 2.2.2.3.2.3 del Capítulo 3, Título 2, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1076 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)

N/A

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

De conformidad con lo previsto en el artículo 2.1.2.1.14 del Título 2 de la Parte 1 del libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República, relativo a las directrices generales de técnica normativa modificado por el artículo 1 del Decreto 1609 de 2015 y el artículo 2 del Decreto 1273 de 2020, las disposiciones de que trata el presente Decreto fueron publicadas en el sitio web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, durante el período comprendido entre el xx de xxx de 2025 y el xx de xxx de 2025, con el fin de recibir comentarios, sugerencias o propuestas alternativas por parte de los ciudadanos y grupos de interés.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)	
N/A	
5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)	
N/A	
6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)	
N/A	
7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)	
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>	N/A
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>	N/A
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>	N/A
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>	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	N/A
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	N/A

Aprobó:

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

Proyectó:

Luis Fernando Hernández Betancurt – Contratista DPR 
Wilson Jerson Sandoval Romero – Profesional Especializado DPR 
Erika Nieves Díaz – Contratista DPR 
Susana López Gómez – Contratista DPR 

Aprobó: María Juliana González - Asesora de Despacho 

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón

Jefe de la Oficina Jurídica
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Natalia Duarte Cáceres

Directora de Política y Regulación
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio