**MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA RESOLUCIÓN “POR LA CUAL SE ADICIONA LA RESOLUCIÓN 668 DE 2016 SOBRE USO RACIONAL DE BOLSAS PLÁSTICAS Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

1. **Antecedentes que justifican la expedición**

La resolución 668 de 2016, busca promover el uso racional de bolsas plásticas, dentro del cual se incluye la distribución únicamente de las bolsas que se requieren para el transporte de mercancías y evitar la distribución indiscriminada de bolsas.

Según lo establecido en el CONPES3874 de 2016, en Colombia persiste una problemática sobre la gestión de residuos, que identifica entre otros, lo siguiente:

1. Sostenibilidad en el mediano y largo plazo del modelo lineal de manejo de residuos: no hay incentivos para el aprovechamiento, la gran mayoría de los residuos sólidos generados terminan su ciclo de vida en los rellenos sanitarios (modelo lineal).

* Disponibilidad de suelos para efectuar la disposición final no está acorde con la creciente generación de residuos: El 83% de los residuos sólidos domiciliarios que se generan van a los rellenos sanitarios y solo el 17% es recuperado por recicladores para su reincorporación al ciclo productivo (DNP y BM, 2015). Si se continúa con la misma dinámica de generación de residuos, sin adecuadas medidas para mejorar su aprovechamiento o tratamiento, y con patrones de producción y consumo insostenibles, en el año 2030 tendremos emergencias sanitarias en la mayoría de ciudades del país y una alta generación de emisiones de GEI. Se generarán 18,74 millones de toneladas anuales de residuos.
* La política de disposición final requiere hacer frente a los retos faltantes: es necesario seguir avanzando en la solución de los siguientes retos: • El 38% (71) del total de sitios de disposición final de residuos cuentan con una vida útil menor a 3 años (SSPD, 2015) de acuerdo con su licencia ambiental. • Aún existen 124 municipios con sitios de disposición final inadecuados. • Asegurar que se realice las provisiones y se ejecuten las obras para la clausura y posclausura de los rellenos. • Mejorar las condiciones de operación de los rellenos sanitarios y seguir promoviendo la regionalización.

1. La separación en la fuente es insuficiente y no garantiza un mayor aprovechamiento o tratamiento de residuos sólidos. Sin lo cual no es viable el aprovechamiento de residuos.
2. **Razones de oportunidad y conveniencia que justifican la expedición**

El aprovechamiento de residuos tiene innumerables beneficios ambientales, sociales y económicos como:

1. La disminución de la presión sobre los recursos naturales
2. Economías en los procesos productivos a usar material reciclado
3. Generación de ingresos y empleo para población vulnerable
4. Aumento de la vida útil de los rellenos sanitarios y disminución de impactos ambientales en dichos sitios.

La gestión diferencial de los residuos es necesaria para que no se contaminen entre sí y para evitar residuos en los sitios de aprovechamiento. En ese contexto, los residuos reciclables (papel y cartón, vidrio, plástico, metales) deben separarse y depositarse en un recipiente independiente de los residuos orgánicos y estos últimos igualmente deben separarse de los residuos que no se pueden aprovechar (p.e. residuos sanitarios) y que deben ir a disposición final.

Dicha gestión diferencial inicia con la separación en la fuente que debe ser realizada por el consumidor de bienes y servicios en sus domicilios, continúa con la recolección y transporte en rutas de reciclaje hasta los sitios de almacenamiento, acondicionamiento y transformación en materias primas para su reincorporación en nuevos procesos productivos. En ese momento se completa lo que se ha denominado a nivel nacional e internacional, la economía circular.

Por lo anterior, se considera de vital importancia, desarrollar un proceso de cultura ciudadana orientado a promover la separación en la fuente, como actividad fundamental para viabilizar el reciclaje.

1. **Ámbito de aplicación y sujetos a la que va dirigida**

El alcance de las disposiciones establecidas en el proyecto normativo aplica a distribuidores de bolsas plásticas, los almacenes de cadena, grandes superficies comerciales, superetes de cadena y farmacias de cadena que en ejercicio de su actividad comercial distribuyan bolsas plásticas en los puntos de pago.

1. **Viabilidad Jurídica**
   1. **Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.**

Los artículos 79 y 80 de la Constitución Política consagran el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente.

El Decreto Ley 2811 de 1974, estableció los factores que contribuyen a la degradación del medio ambiente y señaló que, en el manejo de residuos, basuras, desechos y desperdicios, se deberán utilizar los mejores métodos de acuerdo con los avances de la ciencia y la tecnología y reintegrar al proceso natural económico los residuos provenientes de las actividades domésticas o de núcleos humanos en general.

De igual manera, en el artículo 8º del Decreto Ley 2811 de 1974 se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros; la contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables, la degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras, las alteraciones nocivas de la topografía, así como la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios.

Por su parte, el numeral 10 y 14 del artículo 5 de la ley 99 de 1993 establece como funciones para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, respectivamente: definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas; y determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales;

Así mismo, el numeral 25 de la mencionada ley 99 de 1993, define para el ministerio la función del establecer los límites máximos permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de substancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables; del mismo modo, prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Los límites máximos se establecerán con base en estudios técnicos, sin perjuicio del principio de precaución;

En consonancia con lo anterior, el artículo 2 del decreto 3570 de 2011, establece que son funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre otras, 2. 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.

Así mismo, el artículo 19 del decreto 3570 de 2011, establece que son funciones de la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana, entre otras, las siguientes:

* Proponer las normas ambientales y las regulaciones de carácter general sobre ambiente a las que deberán sujetarse las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales.
* Diseñar y promover, al interior de los sectores productivos y de servicios, estrategias para la adopción de mejores prácticas ambientales orientadas a mejorar la competitividad, productividad, autogestión e internalización de costos ambientales.

Por otra parte, la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, establecida en el CONPES 3874 de 2016, busca a través de la gestión integral de residuos sólidos aportar a la transición de un modelo lineal hacia una economía circular donde, haciendo uso de la jerarquía en la gestión de los residuos, se prevenga la generación de residuos y se optimice el uso de los recursos para que los productos permanezcan el mayor tiempo posible en el ciclo económico y se aproveche al máximo su materia prima y potencial energético. Así mismo, esta política pretende ser un complemento de la Política de Producción y Consumo Sostenible, en el sentido de que esta última busca cambiar los patrones de producción y consumo de la sociedad colombiana, para lo cual se proponen acciones dirigidas a ampliar el espectro de productos incluidos en el programa de compras públicas sostenibles y el uso de sellos ambientales para promover el consumo responsable.

El objetivo general es implementar la gestión integral de residuos sólidos como política nacional de interés social, económico, ambiental y sanitario, para contribuir al fomento de la economía circular, desarrollo sostenible, adaptación y mitigación al cambio climático.

Los objetivos específicos del CONPES 3874 buscan 1) Promover la economía circular a través del diseño de instrumentos en el marco de la gestión integral de residuos sólidos. 2) Promover la cultura ciudadana, la educación e innovación en gestión integral de residuos con el fin de prevenir la generación de residuos, promover la reutilización e incrementar los niveles de separación en la fuente y de aprovechamiento.

La política Nacional de Producción y Consumo Sostenible establece como objetivo principal *“Orientar el cambio de los patrones de producción y consumo de la sociedad colombiana hacia la sostenibilidad ambiental, contribuyendo a la competitividad de las empresas y al bienestar de la población”*, para lo cual definió una serie de estrategias y líneas de acción, entre las cuales se destaca, el fortalecimiento de la regulación con énfasis en el establecimiento de obligaciones dirigidas a la regulación del uso y la restricción de materiales y productos.

Según las Bases de la Ley 1753 de 2015- Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018, el crecimiento verde[[1]](#footnote-1) es un enfoque que propende por un desarrollo sostenible que garantice el bienestar económico y social de la población en el largo plazo, asegurando que la base de los recursos provea los bienes y servicios ecosistémicos que el país necesita y el ambiente natural sea capaz de recuperarse ante los impactos de las actividades productivas.

Adicionalmente en las bases mencionadas, se indica en materia de *“Reducción* de  *consumo y post-consumo”* que se buscará disminuir la generación de residuos y aumentar las tasas de reciclaje y valorización, a partir de un ejercicio de articulación de las Políticas de Producción y Consumo Sostenible y de Gestión Integral de Residuos, que llevará a implementar las siguientes acciones: 1) ejecución de programas orientados a modificar los patrones de producción y consumo hacia la sostenibilidad; 2) implementación de programas para promover el consumo responsable.

En este contexto, se requiere desarrollar instrumentos que faciliten la separación en la fuente de residuos y el aprovechamiento y valorización de residuos, con el fin de promover la gestión integral de residuos y la economía circular.

Se requiere igualmente, promover una cultura ciudadana, entre otros en materia de separación en la fuente lo cual contribuye a estimular un adecuado comportamiento del consumidor, para proteger el medio ambiente y la salud humana, y adoptar otras disposiciones y modificar los patrones de producción y consumo hacia la sostenibilidad.

* 1. **La vigencia de la Ley o norma reglamentada o desarrollada.**

La vigencia de la norma es a partir de su expedición y hasta tanto, otra norma de superior o igual jerarquía la derogue, modifique, adicione o sustituya.

* 1. **Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto.**

No aplica, se trata de una reglamentación nueva.

1. **Disponibilidad presupuestal, si fuere del caso.**

No aplica.

1. **De ser necesario, impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación:**

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que el proyecto normativo representa una oportunidad para generar un impacto medioambiental positivo en el país, ya que promoverá y facilitará el proceso de separación en la fuente. Adicionalmente, facilitará la implementación de la Estrategia de Educación definida en la línea de Acción 3.1. Diseñar una estrategia de comunicación y cultura ciudadana del orden nacional con el apoyo del Ministerio de Educación y ANDI orientada a la participación efectiva de la población en la Gestión Integral de Residuos Sólidos GIRS (con énfasis en la prevención, reutilización y separación en la fuente), del objetivo 3. Mejorar la cultura ciudadana, la educación e innovación en gestión integral de residuos con el fin de incrementar los niveles de separación en la fuente y de aprovechamiento del Plan de Acción del CONPES 3874 de 2016.

Dado que la producción y el uso indiscriminado de bolsas plásticas, genera problemas de contaminación del paisaje, contaminación (impermeabilización) del suelo y del agua, por su disposición inadecuada en playas, parques, vías y áreas públicas en general. Además en los rellenos sanitarios genera problemas de operación, esto sucede fundamentalmente por las siguientes razones:

1. La falta de sensibilidad, educación y cultura ciudadana
2. La percepción generalizada de que la bolsa plástica entregada en los puntos de pago es gratis, por lo cual es entregada de forma indiscriminada a los consumidores.
3. Las características intrínsecas de calidad de los materiales con los cuales son fabricadas las bolsas plásticas.

Información emitida por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos revela que aproximadamente se consumen cada año, alrededor del mundo, entre 500 billones y un trillón de bolsas plásticas, Menos del 1% de las bolsas se recicla. Es más costoso reciclar una bolsa plástica que producir una nueva.

Con la aplicación de la norma propuesta, se busca promover la reutilización de bolsas en el proceso de separación en la fuente, y reducir el consumo de bolsas adquiridas por el consumidor para el almacenamiento de residuos en viviendas y otros tipos de pequeños generadores.

1. **El cumplimiento de los requisitos de consulta y publicidad, cuando haya lugar a ello deberá anexarse la constancia que acredite que se ha cumplido dicho trámite.**

No aplica.

1. **Cualquier otro aspecto que se considere relevante o de importancia para la adopción de la decisión.**

La expedición de una norma para la optimización de la gestión de los residuos sólidos ordinarios mediante el fomento de la separación en la fuente, implica la oportunidad de mejorar las condiciones ambientales de nuestro país, y además generar beneficios económicos, tanto a los generadores de residuos ordinarios, como a las industrias y recuperadores encargadas de su gestión.

**WILLER EDILBERTO GUEVARA HURTADO**

Director de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

1. La OCDE define el crecimiento verde como “El fomento del crecimiento y el desarrollo económico, al tiempo que se asegura que los bienes naturales continúan suministrando los recursos y servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar. Para lograrlo, debe catalizar inversión e innovación que apuntalen el crecimiento sostenido y abran paso a nuevas oportunidades económicas”. [↑](#footnote-ref-1)