



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Bogotá, D.C.,

	<b>*13002023E2004040*</b>	
	Al responder por favor cite este número <b>13002023E2004040</b>	
	Fecha Radicado: <b>2023-02-20 17:13:32</b>	
	Código de Verificación: <b>78f71</b>	Folios: <b>0</b>
	Radicator: <b>Ventanilla Minambiente</b>	Anexos: <b>0</b>
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señora  
**NATALIA CAMPOS**  
naccss@yahoo.es

**ASUNTO:** Respuesta a su consulta sobre la Resolución 472 de 2017 modificada por la Resolución 1257 de 2021 sobre el manejo de Residuos de construcción y demolición – RCD.

Radicados Nos. 2023E1010004, 2023E1002909 y 2023E1000286.

Respetada Natalia, cordial saludo:

En atención a la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, la Ley 1755 de 2015 y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente petición será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

## I. ANTECEDENTES JURIDICOS

### 1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA


**“Artículo 79. (...)** Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

**“Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

### 1.2 LEY 99 DE 1993<sup>1</sup>

**“Artículo 63. Principios Normativos Generales.** A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones de materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará

<sup>1</sup> “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.

**Principio de armonía regional.** Los departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.


**Principio de Gradación Normativa.** En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales. (...)

**Principio de rigor subsidiario.** Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientalistas expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley”

**“Artículo 65 Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.** Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

(...)

2) Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio;” (Negrilla fuera de texto)

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

## 2.3 RESOLUCIÓN 472 DE 2017 MODIFICADA POR LA RESOLUCIÓN 1257 DE 2021

De esta resolución que reglamenta la gestión integral de los residuos generados en las actividades de Construcción y Demolición (RCD), se destacan los siguientes artículos:

**“Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.** El presente acto administrativo establece las disposiciones para la gestión integral de los Residuos de Construcción y Demolición (RCD) y aplica a todas las personas naturales y jurídicas que generen, recolecten, transporten, almacenen, aprovechen y dispongan Residuos de Construcción y Demolición (RCD) de las obras civiles o de otras actividades conexas en el territorio nacional.”

**“Artículo 19. Metas de aprovechamiento de RCD.** Los grandes generadores deberán aprovechar efectivamente un porcentaje en peso del total de los Residuos de Construcción y Demolición (RCD) generados en la obra, conforme a la categoría del municipio donde esta se localice, según lo dispuesto en la siguiente tabla:


CATEGORÍA ESPECIAL	CATEGORÍA 1, 2, 3	CATEGORÍA 4, 5, 6	CUMPLIMIENTO DE META
25%	15%	5%	1º de enero de 2023
50%	30%	20%	1º de enero de 2026
75%	60%	40%	1º de enero de 2030

**La meta de aprovechamiento es de obligatorio cumplimiento para todos los grandes generadores** y se calculará para el año de terminación del proyecto sin tener en cuenta los productos de excavación y sobrantes de la adecuación de terreno, cuya definición se encuentra en el artículo 2 de la presente resolución. Lo anterior no exime al generador de la obligación de gestionar la totalidad de sus residuos y de realizar el máximo aprovechamiento posible sin perjuicio del cumplimiento de las metas de aprovechamiento. (Negrilla fuera de texto).

**PARÁGRAFO 1o.** En el caso de no contar con la infraestructura para la medición del peso en toneladas del material para su gestión, se hará uso de las densidades de la Tabla B.3.2-1 incluida en el Título B - Cargas del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente, NSR-10, para calcular la equivalencia entre el peso y el volumen del material a reportar, o se aportará la medición de la densidad del material para una muestra controlada que permita establecer el peso real del material.

**PARÁGRAFO 2o.** Para los proyectos que comprendan la jurisdicción de más de un municipio de diferentes categorías, la meta de aprovechamiento se medirá con base en la categoría con la meta más exigente.

**PARÁGRAFO 3o.** Los grandes generadores cuyos proyectos, obras o actividades se ubiquen en los municipios de categoría especial, 1, 2 y 3, cumplirán la meta de

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

*aprovechamiento establecida en el artículo 19 de la Resolución 472 de 2017 para el año 2022. Lo anterior aplica para los proyectos, obras o actividades iniciados antes de la entrada en vigencia de la presente resolución y que finalicen en el año 2022.”*

### III. ASUNTO A TRATAR:

La peticionaria presenta las siguientes consideraciones:

*“Considerando las siguientes disposiciones en materia de Residuos de Construcción y Demolición (RCD):*

*(i) El artículo 19 de la Resolución 472 de 2017, emitido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), establecía que las metas de aprovechamiento de RCD debían cumplirse con relación al total de los materiales usados en obra:*

*“Artículo 19. Metas de aprovechamiento de RCD. Los grandes generadores, deberán utilizar RCD aprovechables en un porcentaje no inferior al 2% en peso del total de los materiales usados en la obra, conforme a lo dispuesto en la siguiente tabla: (...) En los años posteriores se deberá garantizar un incremento anual de dos puntos porcentuales, hasta alcanzar como mínimo un 30% de RCD aprovechables en peso del total de los materiales usados en la obra”.*

*(ii) El artículo 19 de la Resolución 472 de 2017 fue modificado por el MADS a través del artículo 9º de la Resolución 1257 de 2021. En síntesis, la referida modificación consistió en que las metas de aprovechamiento de RCD ya no deben cumplirse con relación al total de los materiales usados en obra, sino solamente con relación al total de los RCD generados en obra, y deben calcularse al año de terminación del proyecto:*

*“Artículo 9º Modificar el artículo 19 de la Resolución 472 de 2017, el cual quedará así:*


*Artículo 19 Metas de aprovechamiento de RCD. (...).”*

Teniendo en cuenta lo anterior, la solicitante presenta los siguientes interrogantes:

*1. ¿A la luz del principio de gradación normativa previsto en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, y2 (sic) a la luz de los artículos 1º y 2º de la Ley 153 de 1887, podría un ente territorial exigir metas de aprovechamiento de RCD que contraríen el artículo 9º de la Resolución 1257 de 2021 emitida por el MADS, en especial, cuando exigen ser cumplidas sobre el total del material usado en la obra a construir y no sobre el total de los RCD generados en obra?*

*2. ¿De llegar a existir, cuáles serían las circunstancias locales especiales, o condiciones o situaciones de hecho particulares que facultarían a un ente territorial para exigir metas de aprovechamiento de RCD más rigurosas y/o diferentes a las previstas por el MADS?*

*3. ¿Puede un ente territorial apartarse de lo previsto en el artículo 9º de la Resolución 1257 de 2021 para exigir, a quienes ejecuten proyectos en su jurisdicción, metas de aprovechamiento de RCD distintas a las dispuestas en el referido artículo, sin previamente emitir un acto administrativo en el que motive su distanciamiento de lo allí ordenado por el MADS?”*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

4. En el evento en que se cumplan las dos siguientes condiciones: (i) Estar ante un proyecto de infraestructura iniciado con anterioridad a la Resolución 1257 de 2021, esto es, iniciado antes de su expedición pero que aún no ha terminado y, (ii) Carecer de un acto administrativo en el que se motive la permanencia de metas de aprovechamiento de RCD diferentes a las contempladas en el artículo 9º de la referida Resolución, **¿a la luz del principio de retrospectividad de la ley , de los artículos 1º y 2º de la Ley 153 de 1887 4 y del principio de gradación normativa , puede el ejecutor del referido proyecto acogerse voluntariamente a lo previsto en el artículo 9º de la Resolución 1257 de 2021 y cumplir exclusivamente la meta de aprovechamiento allí prevista?**

5. Si la respuesta anterior es negativa ¿qué acciones tiene a su disposición el MADS para requerir al ente territorial el cumplimiento de los principios y normatividad precedentemente descrita?

#### IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Se responden los **Interrogantes 1, 2, 3, 4, así:**


El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en ejercicio de sus facultades legales expidió la Resolución 472 de 2017 modificada por la Resolución 1257 de 2021, mediante la cual se reglamenta en el país, la gestión integral de Residuos de Construcción y Demolición- RCD, norma que, como indica la parte considerativa, persigue finalidades constitucionales importantes contenidas en los artículos 79 y 80, esto es, “*proteger, prevenir, controlar y planificar la diversidad, integridad y aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de conservarlos, para garantizar no solo el desarrollo sostenible, sino el derecho que todas las personas tienen de un ambiente sano*”.

La citada Resolución 472 de 2017, establece las metas nacionales de aprovechamiento para los grandes generadores de RCD, que se calculan sobre el peso total de los residuos generados en la obra, de acuerdo con la categoría del municipio donde esta se localice (artículo 19 de ibidem, modificado por el artículo 9 de la Resolución 1257/21).

Ahora bien, en lo relacionado con la fijación de metas de aprovechamiento de RCD por parte de los municipios, se considera que esta entidad territorial se encuentra facultada para expedir las normas ambientales necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio, respetando las normas expedidas y las políticas fijadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como ente rector de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales renovables (artículos 63 y 65 de la Ley 99 de 1993).

Precisado lo anterior, basta agregar que, para efectos del caso en comento, se considera que tiene más relevancia el principio de rigor subsidiario para el ejercicio de las funciones que en materia ambiental tienen los municipios. Dicho principio reconoce que las regulaciones nacionales constituyen un estándar mínimo y le compete a las entidades territoriales expedir normas complementarias en su jurisdicción que deben ser más rigurosas, pero no más flexibles, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten.

De esta forma, con base en los principios normativos a que se refiere el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, se busca “*asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido y garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación,*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

mediante el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales”.

Sobre la distribución de competencias en materia ambiental compartida entre los niveles central y territorial, que se concreta a través del artículo 63 de la citada Ley 99 de 1993, la Corte Constitucional en sentencia C-554 de 2007, se pronunció en los siguientes términos:

*“10. Acerca del primer cargo formulado, por violación del principio de autonomía de las entidades territoriales y de las corporaciones autónomas regionales, conforme a lo expresado en las consideraciones de esta sentencia que preceden al examen de los cargos, esta corporación ha señalado que con el fin de dar una protección integral y coherente al medio ambiente y a los recursos naturales renovables y armonizar los principios de Estado unitario y autonomía territorial, la Constitución Política establece en materia ambiental una competencia compartida entre los niveles central y territorial, de modo que le corresponde al legislador expedir la regulación básica nacional y les corresponde a las entidades territoriales, en ejercicio de su poder político y administrativo de autogobierno o autorregulación, así como también a las corporaciones autónomas regionales, dictar las normas y adoptar las decisiones para gestionar sus propios intereses, dentro de la circunscripción correspondiente.*


*Con base en este reparto de competencias, es claro que las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales al dictar normas y adoptar decisiones deben acatar las normas y las decisiones de superior jerarquía, en primer lugar las disposiciones contenidas en la Constitución Política y en la ley, por exigirlo así en forma general la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico colombiano, como presupuesto de validez de las mismas, y exigirlo también en forma específica el componente jurídico del Sistema Nacional Ambiental.*

*Este sometimiento a las normas y decisiones de superior jerarquía, que es primordial en un Estado Social de Derecho como el colombiano, se concreta en materia ambiental mediante el principio de gradación normativa contemplado en un aparte no demandado del mismo Art. 63 de la Ley 99 de 1993 en relación con el ejercicio de las funciones correspondientes por parte de las entidades territoriales.*

*No obstante, el solo acatamiento de las normas y decisiones de superior jerarquía en esta materia no asegura la protección integral que requieren el medio ambiente y los recursos naturales renovables, en la medida en que el contenido de aquellas puede ser inadecuado o insuficiente en una determinada circunscripción con un menor ámbito territorial, de suerte que sea indispensable o por lo menos conveniente dictar normas o adoptar decisiones complementarias o adicionales que les dispensen una protección mayor.*

*Esta situación se resuelve jurídicamente mediante la aplicación del principio de rigor subsidiario de que trata la norma parcialmente demandada, en virtud del cual las normas y medidas adoptadas por las autoridades competentes podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten.*

*Puede observarse que este principio es una expresión clara del principio superior de autonomía y guarda total concordancia con el principio de gradación normativa, en cuanto respeta la jerarquía de normas y decisiones, y sólo tiene como efecto complementario adicionar las normas y decisiones de superior jerarquía con normas y decisiones de las*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

*corporaciones autónomas regionales o de las entidades territoriales, en desarrollo de la gestión de sus propios intereses ambientales, lo cual es un elemento esencial del principio de autonomía. En este sentido cabe señalar que si se admitiera que las normas y decisiones de inferior jerarquía fueran más flexibles que las de superior jerarquía, el resultado sería que se desconocerían estas últimas, no obstante ser todas las normas ambientales de carácter imperativo por referirse al interés general”.*

*En este orden de ideas, del principio de rigor subsidiario se desprende que si la regulación o las medidas de superior jerarquía, con un ámbito de competencia territorial más amplio, son adecuadas y suficientes para la protección integral del medio ambiente y los recursos naturales renovables, las autoridades regionales o locales de inferior jerarquía no tendrían competencia para darle aplicación, por sustracción de materia. Por el contrario, si la regulación o las medidas de superior jerarquía no son adecuadas y suficientes, dichas autoridades sí tendrían competencia para aplicarlo, en ejercicio de su autonomía, por tratarse de la gestión de un interés propio, que desborda la competencia de las autoridades superiores.”*

Con base en el marco jurídico expuesto y la jurisprudencia citada, se concluye que el municipio tiene competencia para expedir normas ambientales, tales como establecer metas de aprovechamiento de RCD más estrictas que las previstas a nivel nacional en la Resolución 472 de 2017, con el fin de atender la problemática ambiental municipal. Dicha norma será objeto de control y seguimiento por parte de la entidad territorial que la expide.

En otras palabras, cuando las normas nacionales resulten insuficientes para atacar la problemática ambiental local, los municipios tienen la competencia para expedir normas complementarias más estrictas.


Aunado a lo anterior, debe precisarse que las normas ambientales son de orden público, por consiguiente, no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por parte de los particulares o autoridades, conforme lo prescribe el artículo 107 de la Ley 99 de 1993.

En este orden de ideas, conforme el deber que le asiste al operador jurídico de atender la normativa que rige el tema de los residuos de la construcción y la demolición RCD, no sería viable entrar a “acogerse voluntariamente a lo previsto en el artículo 9º de la Resolución 1257 de 2021 y cumplir exclusivamente la meta de aprovechamiento allí prevista” porque es necesario atender también las normas y disposiciones que atienden los impactos a nivel local.

### **Se responde la pregunta 5 así:**

No le compete a este Ministerio pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos de carácter ambiental expedidos por las entidades territoriales, con base en lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 99 de 1993 (artículos 63 y 65).

En caso, que considere que dichos actos administrativos son ilegales, de conformidad con la Ley 1437 de 2011, podrá acudir a la jurisdicción contencioso administrativo, responsable del control de legalidad de los mismos.

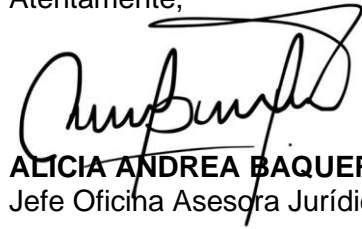
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 <b>MADSIG</b> Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

## V. CONCLUSIONES

Nos sometemos a las consideraciones y conclusiones ya expuestas a cada una de las preguntas planteadas.

El presente concepto se expide a solicitud de la peticionaria y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 que reza: “*Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*”.

Atentamente,



**ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

*Proyectó: Luz Stella Rodríguez Jara – Profesional Especializado OAJ*  
*Revisó: Adriana Durán Perdomo, abogada OAJ.*

