

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

Bogotá D.C.,

	*13002023E2022194*	
	Al responder por favor citese este número 13002023E2022194	
	Fecha Radicado: 2023-07-07 23:01:12	
	Código de Verificación: 42911	Folios: 7
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 1
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Doctor
YEISON FONSECA RAMOS
yfonseca@ccl.com.co
CORPORACIÓN COLOMBIANA DE LOGÍSTICA

ASUNTO: Concepto jurídico sobre el "Plan de mitigación ambiental" y el impuesto de plásticos de un solo uso. Radicado No. 12023E1029533 del 6 de julio de 2023.

Doctor Fonseca:

Teniendo en cuenta 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 consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. ASUNTO A TRATAR

Presenta el peticionario los siguientes interrogantes:

"1. ¿debe una empresa que utiliza plástico de un solo uso para embalaje secundario implementar plan de mitigación ambiental en razón a la utilización que se le da a este tipo de material? - En caso afirmativo favor indicar la fundamentación legal de la respuesta.

2. ¿Quién es el sujeto pasivo del impuesto por utilización de plástico de un solo uso? Tomando en consideración que la utilización se da por embalaje secundario de mercancías de confitería y abarotes en general."

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

No se identifican pronunciamientos previos de la Oficina Asesora Jurídica en relación con el tema objeto de la consulta.

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

- **Ley 2277 de 20221.** El legislador mediante la creo el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes .

La referida Ley en los artículos 50 y 51, determina:

¹ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones

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

“ARTÍCULO 50. DEFINICIONES. Para efectos de este Capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) *Plástico: material compuesto por un polímero, al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente estructural de los productos a los, con excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente.*

(...)

c) *Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:*

1. *Fabrique;- ensamble o re manufacture bienes para su comercialización en el territorio- colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes O empaques de plástico de un solo uso.*

2. *Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo USO.*

d) *Producto plástico de un solo uso: -Son aquellos que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, independientemente del uso repetido que le otorgue el consumidor. Son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo la vida Útil como el tiempo promedio en que. el producto ejerce su función.”*

“ARTÍCULO 51. IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES. Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El impuesto se causará en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el bien.

El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.

La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso.

La tarifa del impuesto es de cero coma cero cero cero cinco (0, 00005) UVT por cada un (1) gramo del envase, embalaje o empaque.

Corresponde a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN el recaudo y la administración del impuesto, para lo cual tendrá las facultades consagra en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro. de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplica el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

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

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN. (Negrilla y subrayado fuera de ley) (...)"

- **Ley 2232 de 2022²**. Establece medidas relacionadas con la reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso, y determina en el artículo 17 sobre la Responsabilidad extendida del productor, que los plásticos de un solo uso, no referidos en el artículo 5 ibidem, deberán ser incorporados por el productor o importador en los procesos productivos dentro del cierre de ciclos del modelo de economía circular y de Responsabilidad Extendida del Productor (REP).
- **Resolución 1407 de 2018** del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Reglamenta la gestión ambiental de residuos de envases y empaques de plástico, entre otros.

La referida resolución en el artículo 4, establece la obligación de los productores de plásticos de formular y presentar, implementar y mantener actualizado, ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA un Plan de gestión ambiental de residuos de envases y empaques, entre otros, de plástico. Para el efecto, el artículo 3 ibidem, define "Productor" como la persona natural o jurídica, que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos;

- a. Fabrique, ensamble o re manufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, de su propia marca, siempre que se realice en ejercicio de actividad comercial con destino al consumidor final y que estén contenidos en envases y/o empaques.
- b. Importe bienes para poner en el mercado nacional, con destino al consumidor final contenidos en envases y/o empaques.
- c. Ponga en el mercado como titular de la marca exhibida en los envases y/o empaques de los diferentes productos.
- d. Ponga en el mercado envases y/o empaques diseñados para ser usados por una sola vez.

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

De acuerdo con la normativa citada en el numeral III del presente oficio, damos respuesta al interrogante 1 de la consulta, así:

1. "¿debe una empresa que utiliza plástico de un solo uso para embalaje secundario implementar plan de mitigación ambiental en razón a la utilización que se le da a este tipo de material? - En caso afirmativo favor indicar la fundamentación legal de la respuesta."

La Ley 2277 de 2022 mediante la cual se crea el Impuesto nacional sobre plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, y la Ley 2232 de 2022, que establece medidas para la reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso, como la Responsabilidad extendida del productor, **no se refieren al "plan de mitigación ambiental en razón a la utilización"** del plástico, citado en este interrogante.

Ahora bien, esta Oficina Asesora Jurídica, pone de presente que de acuerdo con la Resolución 1407³ de 2018 y su modificatoria, los productores de bienes contenidos en envases y de envases o empaques, deben elaborar formular, presentar ante la ANLA, implementar y mantener actualizado, el "Plan de gestión ambiental de residuos de envases y empaques", que contiene las metas de aprovechamiento de los referidos residuos (artículos 3 y 4 ibidem).

² Por la cual se establecen medidas tendientes a la reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso y se dictan otras disposiciones

³ Modificada mediante Resolución 1342 de 2020.

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

De lo anterior, se concluye que, aunque la normativa citada, no se refiere al “Plan de mitigación ambiental”, el productor de bienes contenidos en envases y de envases o empaques de plásticos, citado en la Resolución 1407 de 2008 y su modificatoria, debe cumplir las obligaciones establecidas en la norma, que incluyen, entre otras, la elaboración del “Plan de gestión ambiental de residuos de envases y empaques de plástico”.

Con respecto al Interrogante 2, damos respuesta en los siguientes términos:

2. *¿Quién es el sujeto pasivo del impuesto por utilización de plástico de un solo uso? Tomando en consideración que la utilización se da por embalaje secundario de mercancías de confitería y abarrotes en general.*

La Subdirección de Normativa y Doctrina de la Dirección de Impuestos y Aduanas - DIAN, entidad competente para absolver consultas generales, sobre la interpretación y aplicación de normas tributarias, aduaneras y de fiscalización cambiaria, de conformidad con el artículo 56 del Decreto 1742 de 2020, emitió el concepto con radicado virtual 00012202300064, del 20 de enero de 2023, el cual se adjunta, en el que a una pregunta similar a la planteada en el interrogante 2, sobre la interpretación y aplicación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes (el «Impuesto» en adelante), manifestó:

“Antes de pasar a analizar la sujeción pasiva del Impuesto, es indispensable verificar primero la generación de éste.

El inciso 2° del artículo 51 de la Ley 2277 de 2022 consagra el hecho generador del Impuesto, así:

«El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.» (énfasis propio) Como se desprende de la literalidad del acápite transcrito, el hecho generador del Impuesto se puede verificar en tres (3) oportunidades:

- *La venta de productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes;*
- *El retiro para consumo propio de productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes; y*
- *La importación para consumo propio de productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.*

Por lo tanto, cuando se vendan bienes distintos a «productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes» (énfasis propio), no se genera el impuesto en cuestión.

Por su parte, el inciso 4° del artículo 51 ibidem consagra:

«El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.»

Este inciso debe interpretarse armónicamente con el inciso 2° del artículo 51 en comento, entendiendo que la venta, retiro o importación con la que se genera el Impuesto se circunscribe a «productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes» (énfasis propio).

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

Luego, la venta de productos de la canasta básica familiar, empaçados en plásticos de un solo uso, aun cuando sean nuevamente empaçados en otros plásticos de un solo uso para su transporte y venta, no constituye el hecho generador del Impuesto, salvo dichos productos de la canasta básica familiar sean productos plásticos de un solo uso que se utilicen para envasar, embalar o empaçar otros bienes.

Es entonces determinante precisar que el hecho generador del Impuesto gira en torno a productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empaçar bienes y no en torno a bienes ya envasados, embalados o empaçados en productos plásticos de un solo uso, en los términos antes señalados.

En este punto, cobra suma importancia la interpretación gramatical de la Ley, prevista en los artículos 27 y 28 del Código Civil, de los cuales resulta menester examinar el segundo:

«ARTICULO 28. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.» (énfasis propio)

Así, en aras de determinar el alcance de la preposición “para”, empleada en el hecho generador del Impuesto, es preciso acudir al Diccionario de la lengua española, el cual la define en los siguientes términos:

«1. prep. Denota el fin o término a que se encamina una acción. [...]»

4. prep. U. para determinar el uso que conviene o puede darse e a algo. [...]» (énfasis propio)

Lo antepuesto implica que el Impuesto grava los productos plásticos de un solo uso que son vendidos, retirados para consumo propio o importados para consumo propio con la finalidad de servir de envase, embalaje o empaque de otros bienes (i.e. botella plástica sin contenido), no así los bienes ya envasados, embalados o empaçados en plásticos de un solo uso que no cumplen con este propósito (i.e. botella plástica con contenido diferente a otro producto plástico de un solo uso).

Otra cosa no se observa de la exposición de motivos, en la que se indicó:

«[...] con el objetivo de seguir corrigiendo las externalidades ambientales negativas, se identificó una oportunidad de mejora en la reglamentación de los plásticos de un solo uso.

[...]

[...] el impuesto a plásticos de un solo uso resulta ser una alternativa fiscal para Colombia que permite mitigar el impacto ambiental que genera para el medio ambiente y la sociedad, propendiendo por alternativas más duraderas y/o sostenibles, generando incentivos para la innovación y el reciclaje, ayudando a cumplir metas de economía circular establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y contribuyendo al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 12, ODS 13 y ODS 14).

[...]

[...] la aplicación de un impuesto a estos productos estaría en concordancia con las disposiciones aprobadas por el Congreso en la medida que eleva el precio de estos productos genera incentivos a la sustitución de su uso por parte de productores y consumidores. Adicionalmente, un impuesto a plásticos de un solo uso permite una compensación parcial de la externalidad negativa generada por estos productos mientras se completa el periodo de transición hacia la prohibición del uso de

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

plásticos de un solo uso.» (énfasis propio) (cfr. Gaceta del Congreso No. 917 del 12 de agosto de 2022)

Como se evidencia, lo que buscó el legislador fue gravar los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

No sobra recordar que el hecho generador es el principal elemento identificador del gravamen, que «hace referencia “a la situación de hecho [...] que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que, si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal”. De ahí que las normas tributarias responden a un esquema lógico: un supuesto fáctico que verificado su cumplimiento da lugar a una consecuencia jurídica» (énfasis propio) (cfr. Sentencia C-333 de 2017 de la Corte Constitucional, M.P. IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO).”

V. CONCLUSIONES

De acuerdo con la información de los numerales anteriores, es viable concluir que 1) El productor de bienes contenidos en envases y de envases o empaques de plásticos, citado en la Resolución 1407 de 2008 y su modificatoria, debe cumplir las obligaciones establecidas en la norma, que incluyen, entre otras, la elaboración del “Plan de gestión ambiental de residuos de envases y empaques” de plástico. 2) El hecho generador del Impuesto nacional sobre plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, gira en torno a productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes y no en torno a bienes ya envasados, embalados o empacados en productos plásticos de un solo uso, en los términos antes señalados. 3) El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.

Para terminar, se informa al peticionario que, de requerir información adicional relacionada con el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, podrá acudir a la DIAN, entidad competente para emitir pronunciamientos sobre la interpretación y aplicación de normas tributarias, aduaneras y de fiscalización cambiaria, como los artículos 50 y 51 de la Ley 2277 de 2022, de conformidad con el artículo 56 del Decreto 1742 de 2020.

El presente concepto se expide a solicitud del señor **YEISON FONSECA RAMOS** y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el 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 Marcela Durán – Contratista Oficina Asesora Jurídica - OAJ
Anexo: Concepto de la DIAN con radicado 00012202300064, del 20 de enero de 2023