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

Bogotá D.C.,

Doctora **LUISA FERNANDA GASPAR GOMEZ**Coordinadora del Grupo de Permisos y

Trámites Ambientales
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANI

Carrera 13 A #34- 72

Edificio 13 35 Pisos 8 al 10

Bogotá, D.C.



ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO Y TÉCNICO. Obligaciones pendientes de productores de envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio, metal, conforme a la Resolución 1407 de 2018, modificada mediante la Resolución 1342 de 2020, que regula la gestión ambiental de los materiales ya citados.

Radicado No. 2024E1009409 del 26 de febrero de 2024, recibido en la Oficina Asesora Jurídica el 4 de marzo de 2024, concepto técnico de la Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana con radicado 24022024E3009981 del 12 de junio del presente, recibido en la OAJ el 20 de junio de 2024.

Respetada Luisa Fernanda:

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 – Ley 3570 de 2011, la Ley 1755 de 2015 y el artículo 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:

Manifiesta la Coordinación del Grupo de Permisos y Trámites Ambientales de la ANLA:

"Tal como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) expuso a través del oficio 20235300436601 del 19 de septiembre de 2023, radicado ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible bajo el número 2023E1043578 del 20 de septiembre 2023 (anexo a la presente comunicación); frente a obligaciones pendientes de vigencias anteriores por parte de productores y en relación con las dinámicas de vinculación a planes colectivos, la ANLA operando bajo los lineamientos establecidos en la Resolución 1407 del 26 de julio de 2018 modificada por la Resolución 1342 del 24 de diciembre de 2020, mediante el seguimiento establece que, los planes colectivos no pueden asumir la obligaciones pendientes de productores los respecto vigencias anteriores al periodo de adhesión (entiéndase vigencia entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de cada anualidad).

Lo anterior, considerando que una vez el productor hace parte del colectivo, el cumplimiento de sus obligaciones es evaluado bajo la metodología multicriterio, establecida en el artículo 10° de la Resolución 1407 del 26 de julio de 2018, la cual está compuesta por cuatro

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

"criterios de evaluación" a los que se les asigna un puntaje en cada anualidad. En este sentido, para una vigencia pendiente de cumplimiento el productor no podrá obtener puntaje frente a criterios de evaluación como el cubrimiento geográfico, los programas de sensibilización al consumidor final y la investigación aplicada o desarrollo experimental, el único criterio por validar correspondería a "meta de aprovechamiento de residuos de envases y empaques en porcentaje", que genera como máximo puntaje (100 puntos), con los cuales el productor no lograría el puntaje mínimo para dar cumplimiento a la metodología multicriterio en esa vigencia, el cual corresponde a 110 puntos.

Adicionalmente, considerando que, la gestión realizada de más, en una vigencia específica (excedentes), únicamente se podrá tener en cuenta para el siguiente año de evaluación, acorde con lo preceptuado en el artículo 9 de la Resolución 1407 de 2018, al establecer: "En el caso de superar la meta anual establecida en la tabla 1 de la presente resolución, el excedente de toneladas aprovechadas de materiales de envases y empaques, podrán sumar a la meta de cumplimiento únicamente para el siguiente año de evaluación" (subrayado fuera de texto).

En consecuencia, los productores con obligaciones pendientes de años anteriores y que se adhieran a un plan colectivo, son tenidos en cuenta dentro del seguimiento del colectivo a partir del año en que se hace efectiva la adhesión, y, únicamente les queda como opción dar cumplimiento a la meta de aprovechamiento de años anteriores mediante la presentación de un plan individual, considerando que las demás obligaciones (cubrimiento geográfico y las inversiones en programas de sensibilización al consumidor) adquirieren el carácter de insubsanables, las cuales podrían ser evaluadas en el marco de la Ley 1333 de 2009.

No obstante, la ANLA ha recibido solicitudes de los usuarios a través de las cuales se identifican dificultades en la ejecución de los planes colectivos frente a la situación particular de adhesiones de nuevos productores; cuando estos últimos presentan obligaciones pendientes, los colectivos asumen el cumplimiento de metas pendientes, situación que como se comentó anteriormente, de acuerdo con lo establecido en el marco normativo aplicable, la ANLA lo considera inviable.

Por lo expuesto, la ANLA solicita cordialmente y con carácter prioritario al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MINAMBIENTE), a través de su despacho, concepto jurídico respecto a las consideraciones antes planteadas y que son las aplicadas actualmente por esta Autoridad en el marco de nuestras competencias de seguimiento."

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

La Oficina Asesora Jurídica no ha emitido conceptos sobre el tema.

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

DECRETO 1076 DE 2015 - Decreto Único reglamentario del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible

ARTICULO 1.1.2.2.1 *Objeto.* La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso

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

o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País.

RESOLUCION 1407 DE 2018 modificada mediante la Resolución 1342 de 2020

"ARTÍCULO 4. PLANES DE GESTIÓN AMBIENTAL DE RESIDUOS DE ENVASES Y EMPAQUES. Todos los productores en el territorio nacional deberán formular y presentar ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), implementar y mantener actualizado un plan individual o colectivo de gestión ambiental de residuos de envases y empaques.

ARTÍCULO 5. DEL PLAN COLECTIVO DE GESTIÓN AMBIENTAL DE RESIDUOS DE ENVASES Y EMPAQUES. Los productores podrán optar por un plan colectivo de gestión ambiental de residuos de envases y empaques, mediante alguna de las siguientes alternativas:

- a) Si se trata de una persona jurídica constituida con el objeto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del plan de gestión ambiental de residuos de envases y empaques, la comunicación mediante la cual se radique el Plan, debe ser suscrita por el representante legal de dicha persona jurídica;
- b) Si se trata de Acuerdos entre los productores interesados en ejecutar el plan colectivo de gestión ambiental de residuos de envases y empaques, todos los integrantes del Plan deben obligarse directamente con su firma y señalar en el documento de formalización de dicho acuerdo su responsabilidad en la ejecución del Plan. Así mismo, la comunicación mediante la cual se radique el plan ante la ANLA, debe ser suscrita por cada uno de los productores y designar un vocero o representante para efectos de los trámites administrativos correspondientes.

PARÁGRAFO. Cuando se opte por la alternativa a), los miembros de la persona jurídica deberán manifestar en el texto de la comunicación mediante la cual se radique el Plan ante la ANLA, su voluntad de obligarse solidariamente en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo Plan.

ARTÍCULO 6. CONTENIDO DEL PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL DE RESIDUOS DE ENVASES Y EMPAQUES. Los planes individuales o colectivos de gestión de residuos de envases y empaques deberán contener como mínimo, la siguiente información:

- a) Identificación, domicilio, nacionalidad y NIT del productor o del grupo de productores que hagan parte del plan, según aplique;
- b) Identificación y domicilio del (los) operador(es) o administrador(es) del plan, cuando a ello haya lugar;
- c) Identificación de los actores que forman parte del plan, de la forma en que participarán en el mismo y de sus responsabilidades;
- d) Estructura administrativa y técnica definida para la implementación del plan, incluyendo todas las personas que formen parte del plan de gestión ambiental de envases y empaques:

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

Organigrama, funciones y responsabilidades.

- Identificación y domicilio de las personas naturales o jurídicas seleccionadas para realizar la recolección, almacenamiento y aprovechamiento, anexando copia de los respectivos permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales cuando a ello hubiere lugar;
- e) Número de personas naturales o jurídicas involucradas en la clasificación, almacenamiento y aprovechamiento de residuos de envases y empaques por tipo de material y municipio en el cual se realiza la gestión;
- f) Determinación de la línea base de materiales puestos en el mercado:
- Peso total global en toneladas de materiales de envases y empaques puestos en el mercado.
- Para los envases y empaques multimateriales, primará para el reporte, el material con mayor porcentaje en la composición total del mismo cuando este material supere el 70% del peso total del envase o empaque, de lo contrario deberá reportar todos los materiales.
- Peso total en toneladas de empaques y envases puestos en el mercado, discriminado por tipo de envases y empaques: papel, cartón, vidrio, plásticos y metal.
- Cuando se trate de un plan colectivo, se deben reportar el peso total en toneladas puestas en el mercado para el conjunto, y discriminar por tipo de material de envases y empaques puestos en el mercado;
- g) Meta a cumplir de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la presente resolución;
- h) Descripción general de las características y del funcionamiento técnico, logístico y operativo del plan de gestión ambiental de residuos de envases y empaques.
- Descripción y localización de puntos de recolección a que hubiere lugar y de los sitios de almacenamiento y los sitios de aprovechamiento por cada tipo de residuo.
- Capacidad de las empresas transformadoras que realizan el aprovechamiento de residuos de envases y empaques, por categoría de material.
- Descripción detallada de las estrategias que se van a utilizar para realizar la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques.
- Descripción y localización de los mecanismos de recolección equivalentes de residuos de envases y empaques.
- Cobertura geográfica, identificando las entidades territoriales en los cuales opera.
- Programas de sensibilización y cultura ciudadana al consumidor para la separación en la fuente e impactos ambientales.
- Mecanismos de financiación y costos de implementación.
- Mecanismos de seguimiento y verificación de la información y datos de que tratan los numerales anteriores, con indicadores y responsables dentro del organigrama;
- i) Inversión en investigación aplicada y desarrollo experimental para la innovación y el ecodiseño;
- j) La información adicional que se considere necesaria para su mejor implementación.

PARÁGRAFO. El Plan de Gestión Ambiental de Residuos de Envases y Empaques, deberá presentarse diligenciando el Anexo II que forma parte integral de la presente resolución.

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

ARTÍCULO 7. INFORMES DE AVANCE. Para efectos del seguimiento, los productores presentarán informes anuales de avance del cumplimiento del Plan de Gestión Ambiental de Residuos de Envases y Empaques diligenciando el anexo III que forma parte integral de la presente resolución. Dichos informes se radicarán a través de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (Vital) de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), o la entidad que haga sus veces.

PARÁGRAFO. Los informes de avance corresponderán al período comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

ARTÍCULO 8. FECHAS DE PRESENTACIÓN DEL PLAN Y DEL INFORME DE AVANCE. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Resolución 1342 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Las fechas límites de presentación del plan de gestión ambiental de residuos de envases y empaques y del informe anual de avances, son las siguientes:

Los productores existentes al 31 de diciembre de 2018 presentaran el Plan de Gestión Ambiental de residuos de envases y empaques a más tardar el 31 de enero de 2021 con base en los formatos de que trata la presente resolución.

Los productores creados a partir del 01 de enero de 2019 en adelante presentaron el Plan de Gestión Ambiental de Residuos de Envases y Empaques a más tardar el 31 de diciembre del año siguiente al primer periodo fiscal de operación contado desde el 1 de enero hasta 31 de diciembre.

El año base en el que se determina la cantidad en toneladas de envases y empaques puestos en el mercado para la fijación de las metas cuantitativas, será al tercer año anterior al periodo de evaluación de que trata el artículo Noveno de la resolución 1407 de 2018.

Los informes de avance se presentarán, según los plazos establecidos en la siguiente tabla:

Tabla 1. Fechas de presentación del informe de avance

Periodo a reportar	Mes de presentación del informe	Cuarto número del expediente del plan de gestión de residuos de envases y empaques, después prefijo asignado
Del 01 de enero al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior	Marzo	1-5
A	Abril	6-0

⁽¹⁾ Por ejemplo. PGE000 1 00-2019 presentará en marzo.

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

PARÁGRAFO. Para efectos del seguimiento por parte de la ANLA. el Plan de Gestión Ambiental de Residuos de Envases y Empaques deberá ser radicado por los productores, a través de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea-VITAL, diligenciado los Anexos II y V cuando apique y el informe de avance en los Anexos 1. II, III. IV y V cuando aplique, que forman parte integral de la presente resolución."

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS Y TÉCNICAS

La Resolución 1407 de 2018, modificada mediante la Resolución 1342 de 2020, reglamenta la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques de cartón, plástico, vidrio, metal y determina que el Plan de gestión ambiental de los residuos citados, puede ser de carácter individual o colectivo, según sean formulados y presentados por un solo productor o por un grupo de estos (artículo 4 y 5 ibidem).

Los planes colectivos son presentados ante la ANLA por un grupo de productores y su contenido es el mismo que el de los planes individuales que también se presentan ante la autoridad referida (artículo 6 ibidem).

Para efectos del seguimiento por parte de la ANLA los productores radican a través de la ventanilla VITAL el Plan de Gestión Ambiental de residuos de envases y empaques, y el Informe de Avance en los que se reporta la información del periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, conforme a las fechas establecidas en la Tabla 1 y para los planes colectivos se aplica por la ANLA la metodología multicriterio de evaluación del cumplimiento del Plan citado, que incluye los criterios de seguimiento y control de:

- 1. Meta de aprovechamiento de residuos de envases y empaques,
- 2. Cobertura geográfica,
- 3, Inversión en investigación aplicada y desarrollo experimental,
- 4. Programas de sensibilización cultura ciudadana y mecanismos de comunicación hacia la gestión ambiental de residuos de envases y empaques y el consumo sostenible (artículos 8 y 10 de la Resolución 1407 de 2018).

Ahora bien, para efectos de dar respuesta a la ANLA, esta Oficina Asesora Jurídica, solicitó a DAASU concepto técnico y emitió el memorando con radicado 24022024E3009981 del 12 de junio del presente, que contiene la posición de esta entidad, en el cual se concluye:

"Se considera que para los casos expuestos, los productores solo podrán dar cumplimiento a las obligaciones pendientes con la presentación de un Plan Individual de Gestión Ambiental de Residuos de Envases y Empaques a través de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales — VITAL, con la información señalada en el artículo 6 de la Resolución 1407 de 2018 y el parágrafo del artículo 8 ibidem, modificado mediante el artículo 3 de la Resolución 1342 del 2020, los Anexos II y V (cuando aplique) y el Informe de avance conforme a los Anexos I, II, III, IV y V (cuando aplique) de la referida norma, en el cual se debe deberá demostrar la recolección, gestión y aprovechamiento de los residuos de envases y empaques pendientes de vigencias anteriores.

Así mismo, se considera pertinente indicar que, el productor que tenga obligaciones pendientes, podrá solicitar el cierre del expediente, al momento de cumplir con todas y

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

cada una de dichas obligaciones pendientes a su cargo, lo cual se evaluará por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA."

V. CONCLUSIONES

Nos atenemos a las conclusiones expuestas en este oficio. El presente concepto se expide a solicitud de la Dra. LUISA FERNANDA GASPAR GOMEZ de la ANLA, 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.

GERMAN RICARDO SIERRA BARRERA

Jefe (E) Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Luz Stella Rodríguez Jara - Profesional Grupo de Conceptos, Políticas y Normativa Sectorial Revisó: Emma Judith Salamanca – Coordinadora Grupo de Conceptos, Políticas y Normativa Sectorial

