



Proyecto de Ley N° _____ de 2019 Senado

“Por medio del cual se incentiva la gestión de reciclaje de envases de un solo uso”

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA

Artículo N° 1. OBJETO. El presente Proyecto de Ley tiene por objeto la creación del Sistema de Devolución y Retorno de Envases – SDR, el cual consistirá en reembolsar el 10% del valor del producto al consumidor final. Este valor será reconocido como un incentivo económico a los consumidores finales que entreguen los envases separados a los puntos de recolección establecidos por los productores, importadores y comercializadores según el plan de manejo ambiental.

Parágrafo: El 10% del valor del producto al consumidor final se redimirá en dinero efectivo, mediante bono o vale canjeable en caja en el mismo establecimiento de cadena o a través de bono redimible en el Sistema de Transporte Público de cada ciudad.

Artículo N° 2. Incentivos para el reciclaje. Todas las empresas, personas naturales o jurídicas, productores, comercializadoras o importadoras de artículos con envases de un solo uso tendrán que implementar el Sistema de Devolución y Retorno de Envases – SDR de sus productos. En un plazo máximo de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley, los almacenes de cadena y grandes superficies, bares, restaurantes, cafeterías de cadena y establecimientos públicos de cadena que comercialicen productos con envases de un solo uso; tendrán que disponer de puntos fijos de reciclaje, de fácil acceso al consumidor final, para el aprovechamiento y reciclaje de envases. En estos puntos se reembolsará el 10% del valor del producto a los consumidores una vez devuelto el envase, este 10% se redimirá en dinero efectivo, mediante bono o

vale canjeable en caja en el mismo establecimiento de cadena o a través de bono redimible en el Sistema de Transporte Publico de cada ciudad.

Parágrafo. Los Bares, restaurantes y cafeterías de cadena podrán prescindir de dichos puntos fijos; sin embargo, no podrán vender u ofrecer productos con envases de un solo uso.

Artículo N° 3. Los Productores, grandes comercializadores y establecimientos de cadena estarán obligados a informar al consumidor de forma clara y visible sobre el valor a ser reconocido, perfectamente diferenciado del precio del producto, sobre la ruta de devolución de los envases y redimir el 10% del valor del producto en el punto de venta al consumidor final en dinero efectivo, mediante bono o vale canjeable en caja en el mismo establecimiento de cadena o a través de bono redimible en el Sistema de Transporte Publico de cada ciudad.

Parágrafo: La devolución y recepción de los envases podrá ser manual o mecánica y no se podrán devolver a un mismo comerciante o establecimiento, para su recepción manual, más de 50 envases por persona y día.

Artículo N° 4. Los residuos de envases generados con ocasión de eventos y espectáculos masivos, en recintos cerrados o en áreas públicas deberán ser entregados por el organizador del evento a las organizaciones o empresas de recicladores de oficio quienes podrán participar en el servicio de aseo en coordinación con la prestadora del servicio público de aseo.

Artículo N° 5. La obligación de instalar los puntos de devolución y/o retorno estará en cabeza de los grandes productores, importadores o comercializadores, los cuales podrán articularse para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo N° 6. Tanto los grandes productores, como los importadores y los fabricantes de envases tendrán la obligación de recibir en sus respectivos puntos de retorno la totalidad de envases que lleguen a estas instalaciones, sin la restricción estipulada en el parágrafo del art. 3 de la presente ley.



Artículo N° 7. Las Instituciones educativas a nivel Nacional deberán participar del Sistema de Devolución y Retorno de envases - SDR, para esto las empresas productoras deberán instalar puntos de Retorno en las Instituciones Educativas donde se comercialicen sus productos. Las Instituciones educativas que no cuenten con los mencionados puntos de retorno, no podrán vender u ofrecer productos con envases de un solo uso.

Artículo N° 8. Los envases a los que se refiere la presente ley son: Envases de metal, plástico, briks (Tetra Pak) y vidrio de cervezas, zumos, refrescos y aguas con un volumen de llenado de 0,1 a 5 litros. La recepción de los envases se tendrá que dar bajo las condiciones de conservación y limpieza determinadas en los Planes de gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS y en todo caso, vacío y con el código de barras visible y legible".

Artículo N° 9. El gobierno nacional en cabeza del ministerio de ambiente y desarrollo sostenibles y del ministerio de vivienda ciudad y territorio, en un periodo de seis (6) meses establecerá medidas administrativas y brindará la asistencia técnica necesarias para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.

Artículo 10. Los encargados de la producción de nuevos envases deben implementar estrategias de innovación en el diseño de nuevos envases amigables al medio ambiente, de fácil reciclaje y en lo posible biodegradables en un término máximo de un (3) años.

Artículo 11.- Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier norma que le sea contraria.

Por la honorable congresista,

AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Ley _____ de 2019 Senado

“Por medio del cual se incentiva la gestión de reciclaje de envases de un solo uso”

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

1.1 MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política Nacional en su articulado consagra una serie de Normas que se convierten en referente para la protección y cuidado del medio ambiente, eje central de este proyecto de Ley, entre ellas destacan:

ARTÍCULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

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.

De forma consecuente, el art 95 del Capítulo V de nuestra Carta Magna, donde se consagran los Deberes y Obligaciones, establece que:

ARTÍCULO 95. “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla.



El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

(...)8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;”

En el mismo sentido La Corte Constitucional en Sentencias T-291 de 2009 y Sentencia T-387 de 2012 (Entre otras) ha reconocido la importancia que tiene la población recicladora y por lo tanto el reciclaje a la hora de salvaguardar el medio ambiente.

1.2 MARCO LEGAL

2. Ley 511 de 1999. “Por la cual se establece el Día Nacional del Reciclador y del Reciclaje.”
3. Ley 1466 de 2011. “Por el cual se adicionan, el inciso 2o del artículo 1o (objeto) y el inciso 2o del artículo 8o, de la Ley 1259 del 19 de diciembre de 2008, “por medio de la cual se instauró en el territorio nacional la aplicación del Comparendo Ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, y se dictan otras disposiciones.”
4. Ley 1715 de 2014, “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.”
5. Decreto 2981 DE 2013 “por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo.”
6. Resolución 1096 de 2000 Art 181: el cual establece que la actividad de recolección de residuos sólidos debe minimizar los efectos ambientales.
7. Resolución 1045 del 2003: “Por el cual se adopta la metodología para la elaboración de los planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, y se toman otras determinaciones”.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

2.1 PROBLEMÁTICA DEL USO DE ENVASES DE UN SOLO USO (De la necesidad de pasar de un modelo de economía lineal a uno circular)

Los envases de un solo uso son una gran parte de los residuos sólidos que van a dar a los rellenos sanitarios en Colombia, tal como se establece en el Documento CONPES 3874¹, los residuos sólidos han sido gestionados por el servicio público de aseo bajo un **modelo lineal**, este implica que las empresas extraen los materiales, les aplican energía para la fabricación de un producto y venden ese producto al consumidor final, quien luego lo desecha. Bajo este sistema el desperdicio de recursos es evidente, puesto que no se prioriza la reutilización de materiales.

Este modelo implica la pérdida de recursos de varias maneras, según la fundación Ellen MacArthur (2013), para la mayoría de los materiales, las tasas de aprovechamiento² son bastante bajas en comparación con las tasas de fabricación primaria³. En términos de volumen, unos 65 billones de toneladas de materias primas entraron al sistema económico mundial en 2010 (para 2020 se espera que esta cifra aumente a 82 billones de toneladas) En este año, 2010, Europa tan solo volvió a utilizar un 40% de estos materiales.

La dinámica de este modelo lineal causa preocupación a nivel mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), a través del estudio “flujos de materiales y productividad de los recursos a escala mundial” determino que la cantidad de materias primas extraídas de la tierra pasó de 22.000 millones de toneladas en 1970 a 70.000 millones de toneladas en 2010, asegurando que si el mundo continua a este ritmo, para el año 2050 los 9.000 millones de habitantes del planeta tierra necesitarán 180.000 millones de toneladas de materia prima cada año, esto equivale a tres veces la cantidad actual, provocando daños al recurso del sueño y agua de todo el mundo, aumentando la erosión del sueño y produciendo mayores cantidades de residuos y contaminación.

¹ Documento CONPES 3874, Política Integral para la Gestión de Residuos Sólidos, pag. 21, párr. 1

² Total de residuos que son aprovechados en el ciclo productivo sobre el total de residuos generados.

³ Porcentaje de fabricación de nuevos productos con materia prima virgen

En Colombia las cifras son aún más preocupantes, Según El Departamento Nacional de Planeación y el Banco Mundial (2015) 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, este estudio aseguró que si se continua con la misma dinámica de generación de residuos, sin adecuadas medidas para su aprovechamiento o tratamiento, y con patrones de producción y consumo insostenibles, en el año 2030 Colombia tendrá emergencias sanitarias en la mayoría de las ciudades del país y una alta generación de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Si a esto le sumamos el alto aumento poblacional que están teniendo las ciudades colombianas, el panorama es aún más crítico, el Documento CONPES 3819 de Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia, aseguró que Colombia tendrá 64 ciudades con más de 100.000 habitantes en el 2035, en las que habitarán el 83% de la población y se crearán 5,1 millones de nuevos hogares, esto implicaría que en el 2030 la generación de residuos en las zonas urbanas y rurales podría llegar a 18,74 millones de toneladas anuales, de las cuales 14,2 deberán ser depositadas en rellenos sanitarios que no cuentan con la suficiente capacidad de recibirlos⁴. Es necesario anotar que de acuerdo a estándares internacionales, las condiciones de algunos sitios hacen que estos se constituyan como vertederos controlados y no rellenos sanitarios, Colombia no tiene un modelo responsable para el tratamiento de desechos sólidos.

Es por esto que pasar de un modelo de economía lineal (antes mencionado) a uno de economía circular es totalmente imperioso, el Documento CONPES 3874 consagra como objetivo de la economía circular “lograr que el valor de los productos y materiales se mantenga durante el mayor tiempo posible en el ciclo productivo. Para esto, el modelo busca que los residuos y el uso de los recursos se reduzcan al mínimo y que se conserven dentro de la economía cuando un producto ha llegado al final de su vida útil, con el fin de volverlos a utilizar repetidamente y seguir creando valor”

Este modelo de economía se presenta como un sistema de aprovechamiento de recursos donde prima la reducción, la reutilización y el reciclaje de los elementos, potencializando su vida útil y reduciendo de forma considerable el porcentaje que

⁴ Cálculos DNP a partir de Estudio Nacional de Infraestructura (2015)

va a los vertederos, la problemática expuesta merece que se le brinde una especial atención al papel que cumple el reciclaje en el desarrollo sostenible del país y que este se plantee como el eje central para la transición a un modelo circular.

2.2 IMPORTANCIA DE LA ECONOMIA CIRCULAR

El presente proyecto de ley busca que Colombia pueda pasar de un modelo de economía lineal a uno de economía circular, estrategia que ha beneficiado a diferentes países alrededor del mundo, pues al ser una práctica sustentable maximiza los recursos disponibles y contribuye a la economía y al medio ambiente.

De acuerdo con un informe de ONU Medio Ambiente del 23 de octubre (2018), la economía circular podría reducir entre el 80 y 99 por ciento de los desechos industriales en algunos sectores, y entre el 79 y 99 por ciento de sus emisiones.

"Estamos utilizando los recursos del planeta a un ritmo más rápido de lo que se pueden reponer, al tiempo que contaminamos nuestros mares, el aire y el campo con los desechos derivados de nuestros hábitos de consumo", dijo Erik Solheim, Director Ejecutivo de ONU Medio Ambiente.

Este modelo económico busca principalmente dar vida a tres principios fundamentales: reducir, reciclar y reutilizar; la manera de reducción que buscamos es que todos los envases de un solo uso ya existentes se reciclen por medio del Sistema de Devolución y Retorno, para que puedan de esta manera ser reutilizados siempre buscando diseños amigables al medio ambiente y que minimicen el impacto ambiental ("Eco diseño"), de la misma forma produce beneficios en la competitividad económica y contribuye con la reducción progresiva de plástico, metal, entre otros.

2.3 COMPROMISOS ADQUIRIDOS POR COLOMBIA EN MATERIA AMBIENTAL Y QUE ENCUENTRAN RELACIÓN CON EL RECICLAJE

2.3.1. En diciembre de 2015, Colombia participó en la vigésima primera reunión de la Conferencia de las partes (COP 21) de la Convención Marco de las Naciones



Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), en este encuentro el país se comprometió a reducir sus emisiones de gases invernadero.

Sí bien este compromiso no establece de forma literal el buen uso de los residuos sólidos, es necesario mencionar que una política de reciclaje es determinante a la hora de incidir en contra de los gases de efecto invernadero, de acuerdo con información de la Cumbre Mundial de Reciclaje, cada año se ahorran 700 millones de toneladas de CO₂ en el mundo gracias al reciclaje, esto se debe a que la basura generada diariamente se va los vertederos e incineradores, de los primeros se desprende gas metano que tiene un efecto 21 veces más negativo que el del dióxido de carbono en el calentamiento global. En otras palabras, la lucha contra el calentamiento global y los gases de efecto invernadero, debe ir de la mano con una política de reciclaje seria y eficaz.

2.3.2. Desde el año 2018 Colombia hace parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Para su ingreso a la OCDE el sector ambiente Colombia presentó la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE), comprometiéndose a trabajar en la estructuración del Programa para el reciclaje y aprovechamiento de papel y cartón.

2.4 SISTEMA DE RETORNO DE ENVASES

2.4.1. Funcionamiento del Sistema

El sistema de devolución y retorno de envases (SDR), es un sistema de gestión de residuos, (de envases en este caso) que asocia un valor a cada envase para que éste sea devuelto por el consumidor para su reciclaje, el valor corresponde al 10% del costo del producto cobrado al consumidor.

Este se constituye como un incentivo económico a la gestión de reciclaje de envases; se redimirá en dinero efectivo, mediante bono o vale canjeable en caja en el mismo establecimiento de cadena o a través de bono redimible en el Sistema de Transporte Público de cada ciudad.

Esta iniciativa encuentra su sustento en el modelo de economía circular; el modelo de economía lineal (en la que el producto final es desechado) implica que en la producción de bienes, normalmente se pierden cantidades importantes en la extracción y la fabricación final, en este sentido el Instituto de Investigación Sostenible de Europa (SERI) estima que, cada año, la fabricación de productos en los países de la OCDE consume más de 21 millones de toneladas que no se reincorporan físicamente a los mismos productos, lo que implica un gasto económico elevado.

El modelo de economía circular, específicamente el Sistema de Retorno de Envases, plantea reducir en la mayor medida posible este gasto, permitiendo que los envases continúen en su ciclo productivo y eliminando el costo que tendría producir un envase nuevo; de este ahorro se obtiene el 10% devuelto al consumidor final; es decir que, si se hace correctamente no representaría un valor adicional para los intervinientes de la cadena productiva (comerciante o fabricante). El consumidor al retornar su envase y obtener el nombrado incentivo económico habría pagado por el producto y no por el recipiente que lo contiene, a su vez, el fabricante tendrá la ganancia de la venta de su producto y reducirá costos de compra de nueva materia prima, pues esta la obtendrá del retorno de los envases ya comercializados.

El Gobierno Nacional tendrá la responsabilidad de tomar todas las medidas administrativas necesarias para la implementación del SDR y brindará la asistencia técnica que se requiere, esto en consecuencia con los compromisos medioambientales adquiridos y con su promulgado interés porque en el país se implemente un sistema de economía circular.

2.4.2. Experiencias Internacionales

Según la ORG “RETORNA”, el Sistema de Retorno de envases ha sido implementado con éxito en 40 REGIONES DEL MUNDO. Los países escandinavos tienen cifras de recuperación entre el 80 y el 95%. En Alemania, se ha alcanzado el 98.5% de éxito⁵.

⁵ <http://www.retorna.org/es/elsddr/experiencias.html>



Alemania, es considerada como uno de los países con más avances relacionados con la logística de retorno aplicada en los productos de consumo. Estas políticas, se aplicaron desde el año de 1970 dándole a su política un enfoque ambientalista, hecho que se manifiesta en el tema de producción de residuos de envases; en 1991 bajo el decreto “Töpfer”, llamado así por el Ministro de Medio Ambiente Klaus Töpfer quien lo puso en vigor. Este decreto insiste en la importancia de la separación, prevención y reciclado de envases, tratamiento que se apoya en tres principios básicos - el de precaución, “el que contamina paga” y el de cooperación- de gran trascendencia, pues se responsabiliza de sus acciones a todos los agentes que intervienen en el ciclo de producción y consumo de envases, como se mencionó, este país ha alcanzado el 98.5% de éxito en el retorno de envases.

Países como Lituania han asegurado estar satisfechos con la implementación del Sistema de Retorno, el presidente de la junta directiva del sistema USEU, Saulius Galadauskas, señaló que para el 2016 un 73 % de envases fueron recuperados.⁶

Vemos la profunda necesidad de que Colombia incentive el progreso de los modelos de economía circular en temas de gran importancia ambiental como lo es el reciclaje, en especial en los envases de un solo uso ya que su impacto en el medio ambiente es negativo de no ser que se le dé un correcto manejo del mismo.

Por la honorable congresista,

AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República

⁶ Periódico La Vanguardia, Sección Política: <https://www.lavanguardia.com/politica/20161129/412262891955/representantes-de-paises-que-aplican-sddr-defienden-sus-beneficios.html>