

**PROYECTO DE LEY NUMERO \_\_\_\_\_ DE 2008 SENADO**

***“ Por medio de la cual se crea el Comité Intergremial Nacional para el Aprovechamiento de Residuos de Envases y Empaques, se restringe el uso gratuito de bolsas plásticas en tiendas, supermercados y grandes superficies en Colombia y se dictan otras disposiciones en materia de reciclaje ”***

**El Congreso de la República de Colombia**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1.** La presente Ley tiene como objeto la protección del medio ambiente y la generación de estrategias concertadas que permitan la disminución en la generación de residuos nocivos para el medio ambiente, así como la generación de herramientas para el mejoramiento de la tecnología en la reutilización de residuos generados por bolsas plásticas, empaques, recipientes plásticos y demás materiales relacionados con desechos reutilizables.

**ARTÍCULO 2.** Crease el Comité Intergremial Nacional para el Aprovechamiento de Residuos de embases y empaques el cual tendrá como objeto principal la generación de estrategias que permitan la disminución de los efectos nocivos para el medio ambiente, así como el mejoramiento de la tecnología en la reutilización, reducción aprovechamiento y valorización, en el marco del análisis del ciclo de vida de cada producto.

**ARTÍCULO 3.** El Comité Intergremial Nacional para el Aprovechamiento de Residuos de embases y empaques será un espacio de concertación y creación de estrategias que permitan la disminución en la generación de residuos nocivos para el medio ambiente, este Comité será presidido por el Gobierno Nacional y estará integrado por quienes participan en la cadena de producción, utilización, comercialización y reciclaje de productos tales como bolsas plásticas, empaques de cartón, recipientes plásticos y demás materiales relacionados con desechos reutilizables.

**ARTÍCULO 4.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, se encargará de cumplir las funciones de secretaria técnica, del Comité creado en la presente ley, será el responsable de organizar la logística de sus reuniones, elaboración las actas y demás documentos que emita el Comité, para lo cual utilizara las instalaciones y el recurso humano disponible al momento de la aprobación de la presente ley, sin que con estas funciones se causen erogaciones o gastos del presupuesto nacional.

**Parágrafo.** Facúltese al Gobierno Nacional, para que través del Ministerio de Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, reglamente la integración y funcionamiento del Comité creado mediante la presente ley.

**ARTÍCULO 5.** El Comité Intergremial Nacional para el Aprovechamiento de Residuos tendrá las siguientes funciones.

1. Generar estrategias para el adecuado cumplimiento de las políticas de protección del medio ambiente Consagradas en la Constitución Nacional, los tratados internacionales y normatividad vigente en materia de residuos.
2. Generar un espacio de concertación de políticas y creación de estrategias que permitan la disminución en la generación de residuos nocivos para el medio ambiente, así como la recomendación de herramientas para el mejoramiento de la

tecnología en la reutilización de residuos tales como bolsas plásticas, empaques de cartón, recipientes plásticos y demás materiales relacionados con desechos reutilizables.

3. Generar estrategias y alternativas que permitan el cumplimiento de la restricción de uso y/o entrega gratuita de materiales reutilizables de alto impacto ambiental. Del mismo modo plantear estrategias para el mejoramiento de la tecnología de reciclaje y posterior reutilización de materiales con el fin de reducir los nocivos efectos que estos causan al medio ambiente.

4. Estudiar la legislación vigente sobre estas materias y presentar propuestas e iniciativas para su mejoramiento y efectividad en la protección del medio ambiente.

5. Realizar evaluaciones e investigaciones económicas, técnicas y ambientales de alternativas tecnológicas de tratamiento, aprovechamiento y valorización de empaques y envases.

6. Desarrollar campañas de educación y sensibilización del consumidor para modificar sus patrones.

7. Para sus reuniones y funcionamiento el comité creado por medio de la presente ley podrá recibir donaciones de personas naturales y/o jurídicas de origen nacional e internacional, las cuales serán canalizadas y administradas por el Gobierno Nacional.

**ARTÍCULO 6.** Con el fin de desestimular el uso de empaques que causan considerables daños al medio ambiente y promover el uso de empaques reutilizables de bajo impacto ambiental. Prohíbese la entrega de manera gratuita de bolsas plásticas a los clientes de las tiendas, supermercados y grandes superficies.

Las tiendas, supermercados y grandes superficies podrán entregar de manera gratuita a sus clientes para el empaque y manejo de los artículos comprados, bolsas reutilizables de cualquier material que cumpla con la condición de ser 100% biodegradables.

**ARTÍCULO 7.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier norma que le sea contraria.

De los honorables Senadores

**ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA**

H. Senador de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2016 SENADO.**

**“Por medio de la cual se impulsa el uso de bolsas reutilizables y se compromete a toda la cadena de producción, utilización y posconsumo a desmontar paulatinamente el uso de bolsas plásticas de único uso, inútiles y no reutilizables y se dictan otras disposiciones.”**

Volver a abrir el debate sobre el uso o no de bolsas plásticas, es necesario. No en vano los países del mundo apuntan a generar regulaciones sobre el tema que llevan en algunos casos, a incentivar el uso racional, responsable y consciente de bolsas reutilizables o multiusos y a motivar a los productores, comercializadores, gremios, asociaciones y consumidores a cambiar sus hábitos frente al uso de estos productos y, en casos más extremos, hasta a prohibir el uso de bolsas en supermercados de grandes superficies.

El tema no es nuevo en el Congreso colombiano, varios intentos se han hecho

para regular el tema, sobre todo lo que tiene que ver con el uso de bolsas plásticas; el último de ellos, lo presentó el Representante a la Cámara Juan Carlos Martínez a través del Proyecto de ley número 116 de 2013 Cámara, *por medio de la cual se busca regular los desechos plásticos y la protección y recuperación ambiental, como derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza*; lo propio hicieron los Representantes Simón Gaviria Muñoz y David Luna quienes radicaron en 2008 el Proyecto de ley número 77 Senado, *por medio de la cual se fomenta el uso de bolsas que contengan alternativas tecnológicas de mitigación ambiental en establecimientos comerciales*; el Proyecto de ley número 96 de 2008 Senado, *por medio de la cual se crea el Sistema Único de Articulación colombiano para el manejo de los desechos sólidos generados por empaques y envases plásticos, se establecen lineamientos para la reducción en el origen, se restringe el uso gratuito de bolsas plásticas en tiendas, supermercados y grandes superficies en Colombia y se dictan otras disposiciones en materia de uso, reciclaje, aprovechamiento y eliminación de envases, empaques y bolsas plásticas*, de autoría del Senador Antonio Guerra, entre muchos otros.

Así mismo y después de adelantar reuniones con sectores económicos involucrados como Acoplásticos, se llegó a la conclusión que generar espacios de concertación, en donde no solo las diferentes entidades del Estado que involucran el tema se vean obligadas a buscar soluciones, sino a involucrar en esta búsqueda a los sectores no gubernamentales, de la empresa y de la producción de materiales de plástico era de suma importancia para iniciar una política saludable frente al manejo de los desechos que deja la utilización de las bolsas plásticas en Colombia.

Sin embargo, este articulado no apunta a la eliminación inmediata en el uso de bolsas plásticas en Colombia y, por el contrario, reconoce la importancia, no solo de la industria del plástico en nuestro país, sino también del material de plástico en el transporte de bienes y servicios; por lo tanto, considera necesario el desmonte paulatino en la producción y uso de bolsas plásticas de único uso, inútiles o no reutilizables, que son las que en últimas están causando tanto daño en el ambiente.

Así mismo, crear una instancia interdisciplinaria, intergubernamental e intergremial que permita conciliar intereses, beneficios ciudadanos, económicos, sociales y ambientales entre los actores del sector es una salida democrática que estamos en mora de implementar.

La protección del medio ambiente es un tema que ha tomado relevancia en las últimas décadas, no solo en Colombia sino en todas las naciones. Los ciudadanos del mundo aprendieron que no existen recursos naturales inagotables y que producto del mal manejo que la humanidad hace de ellos se ha generado un grave deterioro del medio ambiente, la contaminación del aire y del agua y la desaparición de muchas especies de fauna y flora que habitaban ecosistemas especiales, recursos irrecuperables para la humanidad, son los temas del día a día.

La utilización de los diferentes plásticos<sup>1</sup>[1] en bolsas y empaques que se manipulan a diario y cuyos costos ambientales son muy altos para la humanidad no deja de preocupar fundamentalmente porque la mayoría de las que se utilizan

en los supermercados de grandes superficies terminan como desecho después de una única vez de uso.

La comunidad económica reconoce que: ¿¿ los residuos de plásticos deban tratarse como un recurso valioso promoviendo su reaprovechamiento, reciclado y recuperación, y permitiendo la creación de unas condiciones de mercado adecuadas; ¿ velando porque en todas las opciones se apliquen criterios de eficiencia ecológica; considera que, además de los objetivos de reciclado ya indicados, es esencial, por consiguiente, introducir medidas adecuadas que disuadan de la incineración de plásticos reciclables, compostables y biodegradables con el fin de optimizar el ciclo de vida de cada tipo de plástico, a la vez que se respeta la jerarquía de residuos ¿¿. Según la CE lo anterior invertiría la tendencia insostenible que privilegia el uso de productos vírgenes frente a productos reciclados, más costosos.

Por el contrario, en Europa se impulsa la teoría de que los productos de plástico se diseñen de modo que extiendan al máximo su durabilidad, contemplando todo el ciclo de vida del producto.

### **1. Legislación comparada**

La Comunidad Económica Europea tiene desde hace varias décadas amplia legislación sobre el tema. No solo se han referido al control de bolsas plásticas de único uso, sino han ido más allá. Por ejemplo, sostienen que: ¿¿ todos aquellos que intervienen en la producción, el uso, la importación y la distribución de envases y productos envasados adquieran mayor conciencia del grado en que dichos envases se transforman en residuos, y de que acepten, de conformidad con el principio de que ¿ quien contamina paga ¿, la responsabilidad de dichos residuos ¿. Entiende en ese contexto, la Comunidad que el desarrollo y la aplicación de las medidas supondrán y exigirán, en los casos en que proceda, una estrecha cooperación de todas las partes implicadas, con un espíritu de responsabilidad compartida ¿

También ha dicho que El consumo de bolsas de plástico en la Unión Europea es excesivo. Cada año se consumen aproximadamente 100.000 millones de bolsas de plástico, cifra que se espera que (sic) aumente hasta 110.000 millones en 2020 si no se hace nada al respecto. Esto implica que cada europeo usa en promedio 200 bolsas de plástico en el transcurso de un año. Según la misma información se consume un millón de bolsas de plástico cada cinco minutos. La exposición de motivos de la enmienda a la Directiva 94/62 de la CE dice que el 89% de las bolsas de plástico se suelen usar una sola vez y que a pesar de que existen en el mercado, bolsas de mayor grosor y reutilizables, los consumidores tienen el hábito de usar bolsas de plástico desechables porque son gratuitas y los minoristas las entregan gratuitamente porque son ligeras y las que se producen en Asia son muy baratas.

En el mismo documento se advierte que si no se toman medidas seguiremos produciendo altos niveles de residuos y ello supone un uso ineficaz de los recursos. La proliferación de bolsas contamina el medio ambiente y agrava el problema generalizado de los desechos en las cuencas hidrográficas convirtiéndose en una amenaza para los ecosistemas acuáticos a nivel mundial. Igualmente, la acumulación de bolsas de plástico en el medio ambiente tiene un efecto claramente negativo en determinados sectores de la economía, como, por

ejemplo, el turismo.

Las bolsas de plástico ligeras con un espesor de menos de 50 micras de mayor uso son menos reutilizables que las bolsas más gruesas y son más proclives a convertirse en desecho.

La CEE dice que las tasas de reciclado actuales son muy bajas, a pesar de que las bolsas sean reciclables. Tampoco se espera que el reciclado de bolsas de plástico alcance un nivel importante porque su escaso grosor y peso no tiene un alto valor; no se hace una selección porque su transporte es costoso y lavarlas para su reciclado supone el consumo de elevadas cantidades de agua.

## **2. Consecuencias por el uso de bolsas plásticas de único uso, inútiles o no reutilizables**

¿Este consumo excesivo de bolsas de plástico de único uso, inútiles o no reutilizables, no es solo ineficiente desde el punto de vista de los recursos, sino que además tiene consecuencias negativas sobre el medio ambiente?, dice la Unión Europea.

Cada año, 8 000 millones de bolsas de plástico acaban como basura en el medio ambiente de la UE, incluso en sus mares. A pesar de que los precios de los recursos están subiendo, la tasa de reciclaje actual de las bolsas de plástico apenas es del 6,6 %, y no parece que vaya a aumentar de manera considerable en los próximos años. Las estadísticas muestran que el 39% de las bolsas plásticas se incinera, una de cada dos se envía a los vertederos y este es la peor de las opciones, pero la prevención es la mejor de todas las salidas.

Diferentes estudios, unos muy científicos, otros no tanto, afirman que una bolsa plástica convencional, es uno de los productos más difíciles de degradar en el ambiente, dura entre 100 y 1000 años. Bogotá produce aproximadamente 11 millones de toneladas anuales de residuos sólidos (27.500 toneladas diarias), datos oficiales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y de estos cerca del 40% obedecen a residuos plásticos.

## **3. La industria del plástico en Colombia**

La industria del plástico en Colombia es transversal a otras como alimentos, bebidas, farmacéutica, cosmética, construcción, agroindustria y automotriz, y en nuestro país es de suma importancia así, por ejemplo, en 2013, esta industria vendió U\$3.538 millones de dólares. Vale aclarar que la fabricación de productos de caucho y de plástico cayó -4,1%, en el año 2014, según la Cámara de Comercio de Bogotá a través de la iniciativa.

Para el 2013 la producción de plástico había superado el millón de toneladas anuales, y tenía una expectativa muy positiva para los años siguientes debido a que continuaría expandiéndose. Además los principales sectores que demandan plástico en Colombia son: envases y empaque (55%), construcción (21%), institucional (8%) y agricultura (8%) (Acoplásticos).

En el informe de la Cámara de Comercio se advierte que el consumo anual de productos hechos de plástico por cada habitante en Colombia es de 25 kg, eso lo que implica claramente es que en nuestro país el consumo de plástico comparado con otros países, aún dentro del área y de similares niveles es muy bajo.

En este aspecto Bogotá es el principal centro de producción de plástico donde se facturan en promedio U\$9.000 millones, es decir el 42% de la industria nacional de alimentos, cosmético con el 17% y farmacéutico con un 71% de las compañías

del país.

En 2013 la producción anual de plástico superaba los \$17 billones de pesos pero acumulaba una caída del 0,2% entre enero y septiembre de 2013 y fue uno de los doce subsectores de la Industria Manufacturera que arrojó cifras negativas en la Muestra Mensual de Manufactura (MMM) que presentó el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane).

Este sector ha demostrado su preocupación frente al tema de la contaminación por parte de la industria no solo en la disposición final de los desechos de plástico, sino también en su producción. Por lo anterior, ha trabajado mancomunadamente con el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Territorio y ha desarrollado manuales y guías para el sector a través de las cuales se desarrollaron los procesos básicos de transformación de la industria plástica y el manejo, aprovechamiento y disposición, de residuos plásticos posconsumo.

#### **4. Las alternativas del pasado**

Muchas han sido las propuestas y las medidas propuestas. En países como Estados Unidos se ha legislado para prohibir el uso de las bolsas de único uso, imponiendo sanciones. Un ejemplo de lo anterior, es la Iniciativa 270 de 2014, expedida en California y que debía entrar a regir a partir del 30 de junio de 2015, aunque la entrada en vigencia se postergó a raíz de una consulta popular que debe realizarse con las elecciones de noviembre de 2016; también el Congreso Argentino prohibió el uso de bolsas plásticas de único uso a través de la Ley 13868, esta norma sí está vigente.

De acuerdo con un documento publicado por la Universidad Distrital, con base en compromisos adquiridos en la Agenda 21 y con fundamento en la Constitución Política de Colombia, la Ley 99 de 1993 y la Ley 142 de 1994, principalmente, y teniendo como base la Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos, se esbozó una propuesta técnica basada en la autonomía, la intervención, la concordancia y la neutralidad a fin de hacer seguimiento y evaluación de proyectos que comprometen el manejo integral de residuos generados por este tipo de productos.

La publicación recuerda que la política de residuos sólidos del año 1998 estableció como actividad prioritaria definir estrategias para la reducción de los envases y empaques mediante articulación de instrumentos económicos, técnicos y normativos y que en ese marco de ideas se elaboraron guías de selección de tecnologías apropiadas para el aprovechamiento de estos residuos.

Sin embargo, podemos decir que como en esa época, ahora se carece de instrumentos normativos para la reducción de estos productos en especial los que se producen por cuenta del posconsumo que es lo que realmente genera la gran preocupación de los expertos. La responsabilidad de los generados se concibe en la Ley 99 bajo el principio del que contamina-paga; sin embargo, la Comunidad Económica Europea ha dicho que este argumento no puede ser el único que rija el tema, por cuanto no solo es pagar después de hacer el daño, sino que prevenir y mitigar debe ser fundamental.

De otra parte el 21 de abril de 2015, el Parlamento Europeo aprobó una normativa que busca reducir el uso de bolsas plásticas en los Estados miembros. Apunta a reducir el consumo de bolsas de menos de 50 micras que son las más difíciles de reutilizar porque se usan una sola vez y terminan muy rápido en la

basura.

La nueva legislación plantea dos medidas de reducción obligatorias; los países tendrán que comprometerse a cumplir con uno de los dos objetivos. El primero es que tomen medidas para reducir el consumo medio anual de las bolsas de plástico ligero no biodegradable hasta 90 por persona al final de 2019 y 40 al final de 2025. Otro de los compromisos que adquirió la UE es garantizar que después de 2018 las bolsas no se entreguen gratuitamente sino pagando por ellas. Hemos visto que han cambiado las cosas en países como Irlanda después de la introducción de las tasas sobre las bolsas de plástico, ha defendido la eurodiputada verde Rebecca Harems.

### **5. Sustentación constitucional**

La Constitución Política Colombiana establece en su artículo 2º que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Así mismo, en el 2º inciso del mismo artículo se advierte que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

En la misma Carta, el artículo 49 advierte que: La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación en la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

No contento con lo anterior, el Constituyente Primario garantizó en el artículo 366 que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, son finalidades del Estado y que será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

La normativa constitucional se ha desarrollado igualmente a través de leyes como la 1252 de 2008 que al prohibir y regular en materia ambiental los residuos y desechos peligrosos, dentro de los principios de la norma, establece en los literales 5 y 6 lo siguiente:

5. Implementar estrategias y acciones para sustituir los procesos de producción contaminantes por procesos limpios, inducir la innovación o reconversión tecnológica, las buenas prácticas de manufactura o la transferencia de tecnologías apropiadas, formar los recursos humanos especializados de apoyo, estudiar y

aplicar los instrumentos económicos adecuados a las condiciones nacionales para inducir al cambio en los procesos productivos y en los patrones de consumo.

6. Ejercer una política de producción más limpia como estrategia empresarial, a fin de generar una conciencia y responsabilidad social que incluya el trabajo conjunto entre el Estado, la empresa, la Academia y la comunidad para su diseño y ejecución, que involucre la información pública como pilar de la gestión integral de los residuos peligrosos.

Otras normas más locales como las expedidas en la ciudad de Bogotá, coadyuvan al desarrollo de lo que plantea este proyecto como el Acuerdo 079 de 2003, expedido por el Concejo Distrital que en el artículo 83 sobre comportamientos en relación con la contaminación por residuos sólidos o líquidos en sus numerales 1 y 6 dice:

1. Utilizar los recipientes y bolsas adecuados para la entrega y recolección de los residuos sólidos, de acuerdo con su naturaleza y lo ordenado por la reglamentación pertinente;

6. Quienes se encuentren vinculados a la actividad comercial, ubicar recipientes o bolsas adecuadas para que los compradores depositen los residuos generados; dichos residuos deberán ser presentados únicamente en los sitios, en la frecuencia y hora establecida por la reglamentación y el prestador del servicio.

#### **6. Contenido de la propuesta.**

El presente proyecto se desarrolla en dos sentidos: una política para disminuir la producción, comercialización y uso de las bolsas plásticas de único uso y otro creando dos entidades: una nacional y otra municipal para el desarrollo de políticas que se apliquen unificadamente para lograr la disminución referida. Por eso se crea un Sistema Único de Articulación colombiano para el manejo de residuos generados por empaques y bolsas plásticas, al que se vinculan las entidades ya instituidas en el Estado colombiano para el manejo de los temas afines a las materias que tocamos aquí. Ministerio de Medio Ambiente y Ministerio de Industria y Comercio, entre otros.

Este sistema servirá como una herramienta para coordinar, gestionar, estructurar, concertar con los diferentes actores tanto gubernamentales y no gubernamentales los caminos a seguir para lograr el desmonte del uso indiscriminado de las bolsas plásticas y los empaques plásticos. Las propuestas que salgan concertadas de este grupo, podrán ir encaminadas a la disminución en el uso de este tipo de productos, a la racionalización en el uso, a la reutilización de los productos y hasta a su desaparición dentro del mercado.

Se apunta a la mitigación del impacto negativo, del cual también Colombia es víctima.

Campañas educativas a través de medios de comunicación, concientización a través de planes de información, incentivos tanto para el productor de este tipo de bolsas como de quienes las usan a fin de hacer mucho más fácil el cambio, forman parte de esta propuesta.

Será el Estado colombiano el encargado de coordinar las políticas, entre las diferentes entidades que son parte de la cadena de producción a fin de concientizarlos sobre este tema.

Así mismo, se compromete en el plan de manejo al sector privado que en la mayoría de los casos es quien debe asumir los costos y beneficios de las normas

aquí planteadas.

Con la anterior argumentación pongo a consideración de los señores congresistas este proyecto que estoy seguro redundará en un ambiente más sano para todos los colombianos.

Cordialmente,

**ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA**

H. Senador de la Republica