

CORRESPONDENCIA
ESCANEO



Al contestar por favor cite estos datos:

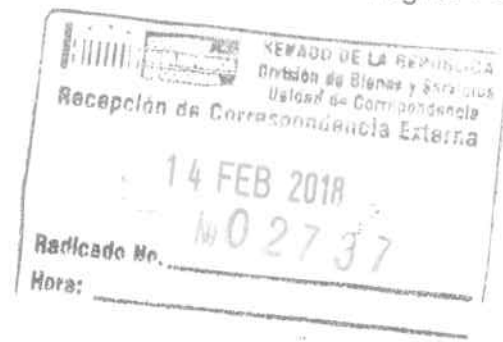
Radicado No.: 201811400087561

Fecha: 29-01-2018

Página 1 de 9

Bogotá D.C.,

Doctora
DELCY HOYOS ABAD
Comisión Quinta Constitucional
Senado de la República
Carrera 7ª N° 8 – 68
Ciudad



ASUNTO: Concepto sobre el **PL 005/17 (S)** “por medio del cual se prohíbe la utilización del poliestireno expandido de único uso en actividades de comercialización de alimentos, se ordena la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del Poliestireno Expandido de uso industrial y se dictan otras disposiciones”.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 922 de 2017.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta legislativa dispone:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir la utilización del poliestireno expandido de único uso en el desarrollo de actividades de comercialización de alimentos; iniciar la sustitución gradual de los envases, recipientes o empaques elaborados en dicho material por otros fabricados

R. [Signature]
F: 16/02/18
H: 11:15 am



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201811400087561

Fecha: 29-01-2018

Página 2 de 9

con materiales biodegradables, y ordenar la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del poliestireno expandido de uso industrial¹.

En este marco, se plantean y estructuran los demás preceptos que hacen parte del proyecto de ley, a saber:

- En el artículo 2° se estipula que se adoptará la definición de "alimento" prevista en el artículo 3° de la Resolución 2674 de 2013.
- En el artículo 3°, sobre icopor de único uso, se establece la prohibición al uso de envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido para almacenar alimentos en la comercialización. La misma entraría en vigor cuatro (4) años a partir de la publicación.
- El artículo 4° alude a la modificación de normas tras un tiempo de transitoriedad. Se parte de la base que la regulación actual contempla condiciones sanitarias sobre estos productos y lineamientos ambientales sobre residuos sólidos.
- El artículo 5° determina un lapso de seis (6) meses al Gobierno Nacional a través de los ministerios relacionados, incluida esta Cartera para diseñar y reglamentar un Plan Gradual de sustitución de los elementos objeto de la propuesta hacia materiales biodegradables, incorporando a su vez medidas de concientización.
- El artículo 6° señala el mismo plazo del punto anterior al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible (MADS) y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) para elaborar y reglamentar un plan nacional de reciclaje de icopor de uso industrial, con el propósito de lograr una efectiva reutilización del poliestireno expandido en el sector industrial.

2. CONSIDERACIONES

2.1. *Antecedentes*

El poliestireno expandido, llamado anime, telgopor, icopor o poliespán, es utilizado en el sector de envasado y embalaje, debido principalmente a sus excelentes cualidades para la protección contra impactos y sus propiedades de aislamiento térmico, así como por su

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 922 de 2017.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201811400087561

Fecha: 29-01-2018

Página 3 de 9

ligereza y facilidad de conformado que le permiten adaptarse a las necesidades de cada producto a proteger. Este material es empleado para una gran diversidad de elementos (industria de alimentos, electrodomésticos, hardware, utensilios para comida, construcción, industria, aseo, entre otros).

Los productos de poliestireno expandido se caracterizan por su ciclo de vida relativamente corto, a diferencia de otros usos del poliestireno, donde hay un empleo más prolongado. Sin embargo, este tipo de productos, generan volúmenes masivos de desperdicios no reciclables y no re-incorporables en el medio a través de los ciclos biogeoquímicos de la materia. Estos desperdicios, en el mejor de los casos, son aglutinados en basureros, reduciendo el espacio y tiempos de almacenamiento de los mismos. El material usado en envase y embalaje se convierte rápidamente en residuo, generando grandes cantidades de estos. Es por ello que se realizan grandes esfuerzos en la recuperación de los materiales utilizados, evitando la incineración o disposición en rellenos sanitarios, ya que tienen un fuerte impacto ambiental².

Ahora bien, los materiales, objetos, envases y equipamientos destinados a entrar en contacto con alimentos y bebidas para consumo humano se han regulado por este Ministerio mediante la Resolución 683 de 2012: *“Por medio de la cual se expide el Reglamento Técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los materiales, objetos, envases y equipamientos destinados a entrar en contacto con alimentos y bebidas para consumo humano”*, y la Resolución 4143 de 2012: *“Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los materiales, objetos, envases y equipamientos plásticos y elastoméricos y sus aditivos, destinados a entrar en contacto con alimentos y bebidas para consumo humano en el territorio nacional”*. Dentro de esa categoría se encuentran los plásticos y elastoméricos a la cual pertenecen los poliestirenos expandidos.

En los reglamentos se prevén los requisitos sanitarios que deben contener estos materiales, objetos, envases y equipamientos con el fin de garantizar la inocuidad del producto de consumo humano. Así, los productos de poliestireno expandido que sean destinados como envases y equipamientos deben estar fabricados con materiales que estén en las listas positivas, sean de la FDA (Food and Drug Administration); CE (Unión Europea o Estados Miembro de la Unión Europea) o Mercosur. Igualmente, se debe

² Sobre la reducción y caracterización del residuo de poliestireno expandido, *cfr.* <http://www.redisa.net/doc/artSim2008/tratamiento/A26.pdf> y, en cuanto al reciclaje a modo de estrategia, *cfr.* <http://ridum.umanizales.edu.co:8080/jspui/handle/6789/762>.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201811400087561

Fecha: 29-01-2018

Página 4 de 9

cumplir con los límites máximos de composición y de migración específica, así como los límites de migración total o global estipulados en la precitada Resolución 4143 de 2012:

[...] **Artículo 5°. Límites máximos de composición y de migración específica.** Los materiales, objetos, envases y equipamientos plásticos y elastoméricos y sus aditivos no podrán ceder a los alimentos y bebidas, sustancias en cantidades superiores a los límites de migración específica establecidos en las listas positivas para algunas de ellas [...]

[...] **Artículo 7°. Límites de migración total o global.** Los materiales, objetos, envases y equipamientos plásticos y elastoméricos no deben ceder a los alimentos y bebidas sustancias en cantidades superiores a los límites de migración total.

Los materiales, objetos, envases y equipamientos plásticos y elastoméricos que entren en contacto con los alimentos y bebidas no deben ceder sus constituyentes a los alimentos y bebidas en cantidades que excedan de 50 miligramos de componentes liberados por kilogramo de alimento o simulante (50 mg/kg). El límite de migración total debe ser de 8 miligramos por decímetro cuadrado de área de superficie de material plástico y elastoméricos (8 mg/dm²) en los siguientes casos:

1. Objetos como envases o comparables a envases que puedan llenarse, con una capacidad no inferior a 500 ml, ni superior a 10 litros, o comprendida entre estas.
2. Láminas, películas y otros materiales u objetos que no puedan llenarse, para los que no sea posible calcular la relación entre el área de su superficie y la cantidad de alimento en contacto con ella [...]

Artículo 10. Límites máximos permitidos de metales pesados. En el material, objeto, envase o equipamiento plástico y elastoméricos final, la suma de las concentraciones de Plomo (Pb), Cadmio (Cd), Mercurio (Hg) y Cromo Hexavalente (Cr VI) no debe superar los 100 mg/kg.

Adicionalmente, la norma determina los requisitos sanitarios que deben cumplir los colorantes y pigmentos usados en la fabricación de estos envases y equipamientos (art. 11 *ibíd.*)

Acorde con lo expuesto, los productores de objetos, materiales, envases y equipamientos de los productos con poliestireno expandido están obligados a cumplir con los límites de migración y con el uso de las sustancias de las listas positivas y colorantes y pigmentos permitidos, aspectos contemplados en las disposiciones reglamentarias.

En consecuencia, el manejo del riesgo a la salud humana por el uso del poliestireno expandido está determinado, en primera instancia, en el cumplimiento de los requisitos sanitarios de envases y equipamientos.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201811400087561

Fecha: 29-01-2018

Página 5 de 9

Por otro lado, el proyecto apunta en el grupo de objetos de prohibición a los envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido para almacenar alimentos. Sin embargo, es dable manifestar que hay un tipo de equipamientos (con referencia a la definición dada en la Resolución 683 de 2012) que no fue tenido en cuenta, esto es, los utensilios empleados por la industria de alimentos, bebidas y servicios de alimentación en la comercialización y consumo de alimentos y bebidas. Estos elementos no contemplados pueden tener un uso considerable y una generación importante de residuos.

Estos dos aspectos son relevantes para entrar a estimar la iniciativa *sub examine* y las implicaciones que tiene para la salud.

2.2. Comentarios específicos al articulado

Sin perjuicio de las observaciones realizadas hasta el momento, en cuanto al articulado se aludirá, en primer lugar, al texto de la propuesta y, a renglón seguido, los comentarios del Ministerio.

2.2.1. Respecto del artículo 1º:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir la utilización del poliestireno expandido de único uso en el desarrollo de actividades de comercialización de alimentos; iniciar la sustitución gradual de los envases, recipientes o empaques elaborados en dicho material por otros fabricados con materiales biodegradables, y ordenar la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del poliestireno expandido de uso industrial.

Con el fin de adoptar medidas para la protección a ecosistemas por la disposición inadecuada de residuos de poliestireno expandido y, por ende, para la protección a la salud, es necesario resaltar que el alcance de la iniciativa **debería incluir objetos de uso rápido, como son los utensilios** empleados por la industria de alimentos y bebidas así como en servicios de alimentación para la comercialización de alimentos y bebidas, que tienen amplio uso y una generación considerable de residuos. Ya otras iniciativas reglamentarias en el ámbito internacional han incluido los utensilios, como lo consigna la exposición de motivos para el caso de México³.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el “Plan Gradual de Sustitución” de los elementos objeto de la norma hacia materiales biodegradables, de que trata el

³ Cfr. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 584 de 2017.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201811400087561

Fecha: 29-01-2018

Página 6 de 9

artículo 5°, en concordancia con el artículo 1°, entendiendo que el artículo recoge todos los usos del *poliestireno expandido* y no solo los relacionados a comercialización de alimentos, debe indicarse que, en especial, para empaques puede que no se tengan sustitutos biodegradables económicamente viables, existiendo la posibilidad de contemplar, en tal caso, sustitutos reciclables. La propiedad de no ser reciclable es la que hace al icopor de difícil manejo en la gestión de residuos, como lo refiere la iniciativa normativa de Costa Rica⁴.

Así, la propuesta que se plantea tendría el siguiente texto:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir la utilización del poliestireno expandido de único uso en el desarrollo de actividades de comercialización y consumo de alimentos y bebidas; iniciar la sustitución gradual de los envases, recipientes, utensilios o empaques elaborados en dicho material ~~por otros fabricados con materiales biodegradables~~, y ordenar la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del poliestireno expandido de uso industrial.

Esto repercutiría en el artículo 5°.

2.2.2. En lo concerniente al artículo 2°, relativo a definiciones, se considera que es útil una noción de “**poliestireno expandido de único uso**”, con ello se tendría claridad sobre los productos objeto de la prohibición y qué productos están sujetos al Plan Nacional de Reciclaje del poliestireno expandido de uso industrial de que trata el artículo 6°.

2.2.3. Sobre el artículo 3° y, en consonancia con la observación estructurada en el punto 2.2.1, se sugiere el siguiente texto:

Artículo 3°. Prohibición del poliestireno expandido de único uso. Prohibase el uso de envases, recipientes, utensilios o empaques de poliestireno expandido de único uso para almacenar o en contacto con alimentos y bebidas en el desarrollo de actividades de comercialización y consumo de los mismos.

Parágrafo. La prohibición contenida en el presente artículo comenzará a regir en un término de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley.

2.2.4. Frente a lo previsto en los artículos 5° y 6°, el proyecto dispone:

⁴ *Ibid.*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201811400087561

Fecha: 29-01-2018

Página 7 de 9

Artículo 5°. Plan gradual de sustitución del poliestireno expandido de único uso. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente ley, el Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Salud y Protección Social, Comercio, Industria y Turismo, deberá diseñar y reglamentar un Plan Gradual de Sustitución de los envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido de único uso por otros fabricados con materiales biodegradables.

Artículo 6°. Plan nacional de reciclaje del poliestireno expandido de uso industrial. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente ley, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, elaborará y reglamentará un Plan Nacional de Reciclaje del poliestireno expandido de uso industrial.

Parágrafo. El Plan deberá contener obligaciones destinadas a los empresarios con miras a lograr la efectiva reutilización del poliestireno expandido en el sector industrial.

En relación con los tiempos para los planes tanto de sustitución como de reciclaje, se tiene que el lapso de seis (6) meses es insuficiente, considerando los tiempos de coordinación y concertación interministerial. Para realizar estas actividades se requiere un término mucho más amplio debido a la complejidad del tema y a la necesidad de involucrar varios sectores que están interrelacionados con el mismo, para el caso y además de los que se plantean, COLCIENCIAS. En efecto, el análisis y determinación de sustitutos requiere la participación de entidades científicas.

Por otra parte, es preciso indicar que el poliestireno expandido no es reciclable y aunque cuenta con procesos para su degradación, no hay garantías de poder obtener un producto útil para su reutilización, por tanto no puede ser un plan nacional de reciclaje sino un plan de manejo.

Es más, la biodegradabilidad de los sustitutos, de que trata el artículo 5°, está en tela de juicio. Para empaques es posible que no se tengan sustitutos viables biodegradables por lo que es mejor valorar uno que sea reciclable. Esto impacta el parágrafo del artículo 6°.

Finalmente, en lo atinente a la facultad reglamentaria, es de resaltar que esta clase de cláusulas han sido catalogadas contrarias a nuestro ordenamiento. En efecto, sobre el límite en el tiempo de dicha potestad, la Alta Corporación ha enfatizado:

[...] 48.- Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201811400087561

Fecha: 29-01-2018

Página 8 de 9

temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior⁵. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber sujetado el artículo 19 el ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en una práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declarará inexecutable el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2006: *“en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia”*⁶.

Se insiste, en consecuencia, que por la naturaleza de la facultad reglamentaria, la misma no es susceptible de esta clase de restricciones y así lo ha reiterado el Máximo Tribunal⁷.

Con ello debe recordarse, como se ha hecho en varias ocasiones, que la facultad de reglamentación es abierta y no puede condicionarse en el tiempo, ya que es una de las funciones básicas que la Constitución encomienda al Presidente de la República (art. 189 numeral 11).

3. CONCLUSIÓN

De conformidad con lo que se ha expuesto, el manejo del riesgo a la salud por el uso del poliestireno expandido en envases y empaques utilizados en la industria de alimentos y bebidas está determinado por el cumplimiento de los requisitos sanitarios de estos, así como de la biodisponibilidad de este material al final de su ciclo de vida en ecosistemas que puedan llegar a generar una exposición humana de origen ambiental.

Ahora bien, si los avances técnico-científicos cambian la evidencia disponible y resultara que el poliestireno expandido (icopor) no es adecuado para su uso en contacto con alimentos o bebidas y represente un riesgo de inocuidad del alimento, a este Ministerio, dentro del marco de sus competencias, le corresponde adelantar la revisión técnica de los reglamentos a los que se ha aludido, actos administrativos donde se han establecido límites máximos de composición y de migración específica.

⁵ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-066 de 10 de febrero de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1005 de 15 de octubre de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.

⁷ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-765 de 3 de octubre de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201811400087561**

Fecha: **29-01-2018**

Página 9 de 9

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible. Se advierte que por las razones expuestas, frente a la inocuidad de alimentos, no hay inconveniente en la utilización del poliestireno expandido. No obstante, se sugiere hacer sendos ajustes al articulado para dar mayor claridad e impacto a la medida propuesta en protección a la salud y al ambiente por el manejo de residuos no aprovechables.

Atentamente,



ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social

