



## MEMORANDO

Bogotá D.C.,

PARA MARIA DEL PILAR GONZALEZ MORENO  
Secretaria General  
Secretaria General  
DE JEFE DE OFICINA

### ASUNTO: ESTUDIO VIABILIDAD JURÍDICA PARA PERCIBIR RECURSOS PRODUCTO DE LA ACTIVIDAD DE RECICLAJE

Cordial saludo Dra. María del Pilar;

Esta oficina es competente de conformidad con los numerales 1 y 8 del artículo 12 del Decreto 846 de 2021, para pronunciarse sobre temas generales relacionados con las funciones propias de asesoría en materia jurídica, así las cosas, en esta oportunidad se emitirá concepto sobre *“la viabilidad de percibir recursos producto de la actividad de reciclaje y su inversión en el mejoramiento de los niveles de bienestar de los empleados públicos del IGAC.”*, previas las siguientes consideraciones:

#### 1.1. SERVICIO PUBLICO DE ASEO

De acuerdo con el numeral 24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 1° de la Ley 689 de 2001 se entiende por servicio público de aseo:

*“Servicio público de aseo. Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.*

*Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento”.*

Ahora bien, el Decreto 2981 de 2013, compilado en el Decreto 1077 de 2015, establece las siguientes definiciones:

***Almacenamiento de residuos sólidos:*** *Es la acción del usuario de guardar temporalmente los residuos sólidos en depósitos, recipientes o cajas de almacenamiento, retornables o desechables, para su recolección por la persona prestadora con fines de aprovechamiento o de disposición final.*



**Aprovechamiento:** *Actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección de residuos aprovechables el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento o hasta la planta de aprovechamiento, así como su clasificación y pesaje por parte de la persona prestadora.*

**Estación de clasificación y aprovechamiento:** *Son instalaciones técnicamente diseñadas con criterios de ingeniería y eficiencia económica, dedicadas al pesaje y clasificación de los residuos sólidos aprovechables, mediante procesos manuales, mecánicos o mixtos y que cuenten con las autorizaciones ambientales a que haya lugar.*

(...)

**Reciclador de oficio:** *Es la persona natural o jurídica que se ha organizado de acuerdo con lo definido en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 y en este decreto para prestar la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos.*

**Recolección y transporte de residuos aprovechables:** *Son las actividades que realiza la persona prestadora del servicio público de aseo consistente en recoger y transportar los residuos aprovechables hasta las estaciones de clasificación y aprovechamiento.*

Reitera esta última definición el artículo 2.3.2.2.8.78 del Decreto 1077 de 2015, señalando que la recolección y transporte de residuos para aprovechamiento como actividad complementaria del servicio público de aseo, es realizada por la persona prestadora del servicio público, cuya actividad está *dirigida a efectuar la recolección de los residuos sólidos de manera separada para su transporte hasta las estaciones de clasificación y aprovechamiento o a las plantas de aprovechamiento.*

Estas actividades pueden ser prestadas por las personas que se organicen conforme al artículo 15 de la Ley 142 de 1994, igualmente es necesario estar registrado en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos - RUPS de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios quien asume las funciones de inspección, vigilancia y control.

La actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo ha sido regulada por el Decreto 596 de 2016 y la Resolución 276 de 2016 expedidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, donde se reglamenta el esquema de esta actividad y las etapas de formalización que tienen las organizaciones de recicladores de oficio como personas prestadoras de la actividad complementaria de aprovechamiento.



En este orden, el Decreto 596 de 2016, es la base que reglamenta la actividad de aprovechamiento, el cual incluye un nuevo capítulo en el Decreto 1077 de 2015 relacionado con el Esquema operativo de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio.

Sea pertinente, señalar que la Corte Constitucional exhortó al Gobierno Nacional en el sentido de *“revise y defina parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos en los términos establecidos en el numeral 115 de dicha providencia<sup>1</sup>”*; esto en virtud del principio de igualdad y garantía del Estado Social de Derecho, en el cual se tiene a estas personas como sujetos de especial protección constitucional y sobre la necesidad de promover acciones afirmativas a su favor<sup>2</sup>.

## 1.2. DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE APROVECHAMIENTO

De acuerdo con el artículo 2.3.2.5.2.1.1 del Decreto 596 del 11 de abril de 2016, es *obligación de los usuarios presentar los residuos separados en la fuente con el fin de ser aprovechados y entregados a la persona prestadora de la actividad de aprovechamiento, que será la responsable de su recolección y transporte hasta la Estación de Clasificación y Aprovechamiento (ECA), y del pesaje y clasificación en la ECA.*

por su parte, el párrafo segundo del artículo 2.3.2.5.2.1.2. de la norma ídem, señala que: *... los usuarios no podrán exigir a las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento contraprestación alguna por los residuos aprovechables.*

En este orden, la actividad de aprovechamiento comprende los siguientes aspectos: i) la recolección de residuos aprovechables separados en la fuente por los usuarios, ii) el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento o hasta la planta de aprovechamiento, y iii) su clasificación y pesaje.

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, el servicio público de aseo en general, y en particular la actividad de aprovechamiento, pueden ser desarrollados por: i) Las empresas de servicios públicos. ii) Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o que complementan las actividades de las empresas de servicios públicos. iii) Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos: iv) Las organizaciones autorizadas conforme a la ley para prestar servicios públicos en municipios menores, en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas. v) Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en la ley. vi) Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional.

<sup>1</sup> Auto Número 275 del 19 de diciembre de 2011

<sup>2</sup> Sentencias T-724 de 2003 y T-291 de 2009, así como en los Autos números 268 de 2010; 183 de 2011; 189 de 2011; 275 de 2011; T-783 de 2012; 366 de 2014; 118 de 2014 y 587 de 2015



Hoy en día, aparte de las empresas ya conocidas, se encuentran las organizaciones de recicladores de oficio, quienes buscan a través de esta actividad obtener una ganancia de conformidad con los lineamientos y requisitos establecidos en el Decreto 596 de 2016, siendo responsabilidad de la persona prestadora de la actividad de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables deberá trasladar en cortes quincenales los recursos recaudados en dicho periodo a la persona prestadora de la actividad de aprovechamiento.

### 1.3. GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

Es el conjunto de actividades encaminadas a reducir la generación de residuos, a realizar el aprovechamiento teniendo en cuenta sus características, volumen, procedencia, costos, tratamiento con fines de valorización energética, posibilidades de aprovechamiento y comercialización. También incluye el tratamiento y disposición final de los residuos no aprovechables<sup>3</sup>.

Dentro de estas actividades, está la correcta y adecuada separación en la fuente, lo que comúnmente se conoce como la clasificación de los residuos sólidos, los cuales se dividen en aprovechables y no aprovechables de acuerdo con lo establecido en el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS, estos serán presentados para su recolección y transporte a las estaciones de clasificación y aprovechamiento, o bien tendrán el tratamiento de disposición final, según sea el caso.

Como residuo sólido aprovechable se conoce cualquier material, objeto, sustancia o elemento sólido *que no tiene valor de uso para quien lo genere*, pero que es susceptible de aprovechamiento para su reincorporación a un proceso productivo<sup>4</sup>.

En este orden de ideas, en el año 2019, el Departamento Nacional de Planeación, mediante la guía *Programa para el Manejo Integral de Residuos en Entidades Públicas*, este documento contiene los elementos mínimos para realizar un manejo integral de residuos; pretende articular los procesos que se realizan al interior de cada organización con lo definido en las Políticas Nacionales y en la normatividad ambiental vigente en materia de residuos o desechos especiales, peligrosos y no peligrosos, a través de un esquema que no vaya en contravía con lo identificado y establecido en los PGIRS Municipales o regionales, los cuales han sido acogidos mediante actos administrativos que los hacen de obligatorio cumplimiento.

Así mismo, en el año 2016, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, expidió la Circular 2016EE0094670, dirigida a las Entidades Públicas del Orden Nacional, relacionada con la

<sup>3</sup> Concepto tomado de la cartilla Piensa un minuto antes de actuar: gestión integral de residuos sólidos, Camilo Andrés Rivas Arias – Minambiente y Mincomercio.

<sup>4</sup> Ídem.



presentación de residuos aprovechables en el marco del nuevo Decreto 596 de 2016, donde se establecen lineamientos claros y precisos frente a la normatividad que rige la materia.

#### **1.4. IGAC Y LA GESTIÓN INTEGRAL DE RECURSOS**

Cuando se realizó la verificación en la página de IGACNET (julio – 2021), encontramos el procedimiento PR20604-05/18. V5 - marzo de 2018, denominado PROGRAMA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS, en el cual se encontraba los tipos de recursos y la forma de disposición de estos, no obstante, debemos indicar que en consulta del día 07 de septiembre de 2021, este documento no se encontró, por lo que no se hará mayor descripción de este.

Por lo que se sugiere al área encargada, verificar el tema y dar cumplimiento a la normatividad relacionada con el tema objeto de estudio.

#### **1.5. PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL E INCENTIVOS ENTIDADES PUBLICAS**

Básicamente el Decreto – Ley 1567 de 1998, establece en su artículo 19 lo siguiente:

*(...) ARTÍCULO 19. Programas Anuales. Las entidades públicas que se rigen por las disposiciones contenidas en el presente Decreto - ley están en la obligación de organizar anualmente, para sus empleados, programas de bienestar social e incentivos. (...)*

Los programas de bienestar social deben organizarse a partir de las iniciativas de los servidores públicos como procesos permanentes orientados a crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral del empleado, el mejoramiento de su nivel de vida y el de su familia; así mismo deben permitir elevar los niveles de satisfacción, eficacia, eficiencia, efectividad e identificación del empleado con el servicio de la entidad en la cual labora.

A su vez el Decreto 1083 de 2015, frente al tema, establece:

*ARTÍCULO 2.2.9.1 Planes de capacitación. Los planes de capacitación de las entidades públicas deben responder a estudios técnicos que identifiquen necesidades y requerimientos de las áreas de trabajo y de los empleados, para desarrollar los planes anuales institucionales y las competencias laborales.*

*Los estudios deberán ser adelantados por las unidades de personal o por quienes hagan sus veces, para lo cual se apoyarán en los instrumentos desarrollados por el Departamento Administrativo de la Función Pública y por la Escuela Superior de Administración Pública.*



*Los recursos con que cuente la administración para capacitación deberán atender las necesidades establecidas en los planes institucionales de capacitación.*

(...)

*ARTÍCULO 2.2.10.6 Identificación de necesidades y expectativas en los programas de bienestar. Los programas de bienestar responderán a estudios técnicos que permitan, a partir de la identificación de necesidades y expectativas de los empleados, determinar actividades y grupos de beneficiarios bajo criterios de equidad, eficiencia mayor cubrimiento institucional.*

En este orden, anualmente las entidades, proyectan, elaboran y socializan sus programas de bienestar social e incentivos, así como el plan de capacitación que se desarrollara en cada vigencia, realizando las apropiaciones presupuestas para garantizar el cumplimiento de estos.

## **2. NORMATIVIDAD APLICABLE**

Decreto 1077 de 2015  
Decreto 596 de 2016  
Resolución 276 de 2016  
Circular Externa 2016EE0094670

## **3. DEL CASO CONCRETO**

Se plantean el siguiente interrogante:

¿Es viable jurídicamente obtener una contraprestación por los residuos aprovechables (reciclaje) y esta se puede destinar para el mejoramiento de los niveles de bienestar de los empleados públicos del IGAC?

### **RESPUESTA:**

Como lo mencionamos en el desarrollo del tema, la actividad de aprovechamiento está regulada desde el año 2016, estableciendo el Decreto 596 de 2016 las bases y lineamientos para implementar una adecuada gestión en el manejo de los recursos sólidos como política nacional de interés social, económico, ambiental y sanitario, para contribuir al fomento de la economía circular y desarrollo sostenible en el país.

Es así como, desde el Gobierno Nacional, se han brindado pautas para que las entidades puedan adecuar sus sistemas entorno a la separación en la fuente, cumpliendo con la normatividad que para el caso se ha expedido.



Es de obligatorio cumplimiento que cada entidad realice la separación de sus residuos sólidos y estos sean entregados a las empresas organizadas para tal fin, a saber: servicios públicos de aseo y actividad de aprovechamiento.

Sobre el particular, el artículo 2.3.2.5.5.3. del Decreto 596 de 2016, indicó:

*(...) **Presentación de residuos aprovechables por parte de las entidades públicas del orden nacional.** Las entidades públicas del orden nacional propenderán por presentar sus residuos aprovechables a las organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento.*

*Parágrafo. Las entidades públicas del orden nacional contarán con un plazo de seis (6) meses a partir de la publicación del presente capítulo, para formular e implementar campañas de separación en la fuente. (...)*

Dicha normatividad, está incluida en la guía expedida por el Departamento Nacional de Planeación del año 2019, de la cual se extrae:



## 1. Alcance en cuanto a tipo de residuos

El presente documento establece los lineamientos para que las entidades públicas del orden nacional realicen un manejo integral de los residuos sólidos: especiales, peligrosos y no peligrosos.

## 2. Identificación de los tipos de residuos

Esta etapa es fundamental para la definición de las estrategias más adecuadas para el manejo de los residuos sólidos. Cómo se identificó anteriormente, en las entidades públicas predomina el papel, sin embargo, es indispensable que a través del conocimiento de los procesos que realiza la entidad se identifiquen plenamente los tipos de residuos que se generan y diferenciarlos entre: peligrosos, no peligrosos y especiales. Dependiendo de lo anterior, se realiza la gestión.

Entre los residuos no peligrosos están: i) los Biodegradables; ii) Reciclables y los iii) Ordinarios e Inertes. Estos residuos suelen ser manejados a través de los sistemas públicos de aseo, en el caso de Colombia, estos son presentados para su recolección, a través de las empresas de recolección y transporte de residuos no aprovechables, a través de recicladores de oficio o a través de gestores, como por ejemplo empresas que recolectan orgánicos para compostar. Las normas que lo rigen están en el Decreto Único Reglamentario 1077 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Activar Window:  
Ve a Configuración p:



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

**IGAC**  
INSTITUTO GEOGRÁFICO  
AGUSTÍN CODAZZI



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado N°: 2000-2021-0000053-IE-001  
No. Caso: 164388  
Fecha: 08-09-2021 07:32:15  
TRD:  
Rad. Padre:

### 3. Etapas a seguir para el manejo integral de residuos

Se recomienda a las entidades que implementen esta guía seguir las siguientes etapas:

- 1) Realizar el diagnóstico institucional de la situación actual del manejo de los residuos en la Entidad.
- 2) Socializar diagnóstico con las cabezas de la entidad.
- 3) Formular el compromiso institucional para garantizar la colaboración en el diagnóstico, formulación de medidas e implementación de estas.
- 4) Diseñar la estructura funcional y asignar responsabilidades.
- 5) Definir y establecer mecanismos de coordinación.
- 6) Gestionar el presupuesto para implementar las medidas.
- 7) Velar por la ejecución de las medidas.
- 8) Realizar campañas de capacitación periódicas.
- 9) Establecer medidas para el mejoramiento continuo.
- 10) Garantizar la recolección de la información necesaria para ser reportada a las Entidades o Autoridades que así lo requieran, a través de los medios que se definan y en particular en la página web de la Entidad.
- 11) Verificar que las empresas a las que se entregan los residuos peligrosos y especiales para su gestión cuenten con los permisos y licencias ambientales a que haya lugar para el desarrollo de sus actividades.



#### Transporte hasta el sitio final de almacenamiento.

Una vez se termina la jornada de caracterización, los residuos susceptibles de aprovechamiento se donan o se entregan a la persona, entidad u organización que se beneficia de estos materiales y los demás se entregan al operador del servicio de aseo, salvo los residuos peligrosos que deben ser entregados a organizaciones autorizadas para su manejo.

#### Limpieza del sitio utilizado.

Una vez se termina la caracterización se procede a lavar y desinfectar el lugar de trabajo utilizado.

Es así como, la actividad de aprovechamiento es ejercida por recicladores de oficio, quienes en cumplimiento de la norma son los encargados de su recolección y transporte hasta la Estación de Clasificación y Aprovechamiento (ECA), y del pesaje y clasificación en la ECA.

Por estas razones, la normatividad es clara al indicar, que: *los usuarios no podrán exigir a las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento contraprestación alguna por los residuos aprovechables*, postulado que es reconocido en la guía expedida por el DNP y la circular del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que citan textualmente:

Guía DNP página 38:



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

**IGAC**  
INSTITUTO GEOGRÁFICO  
AGUSTÍN CODAZZI



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado N°: 2000-2021-0000053-IE-001

No. Caso: 164388

Fecha: 08-09-2021 07:32:15

TRD:

Rad. Padre:

*Transporte hasta el sitio final de almacenamiento.*

***Una vez se termina la jornada de caracterización, los residuos susceptibles de aprovechamiento se donan o se entregan a la persona, entidad u organización que se beneficia de estos materiales y los demás se entregan al operador del servicio de aseo, salvo los residuos peligrosos que deben ser entregados a organizaciones autorizadas para su manejo.***

*Circular 2016EE0094670 MINVIVIENDA*

*Para dicha presentación y de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2.3.2.5.2.1.2. del Decreto 1077 de 2015, modificado por el Decreto 596 de 2016, “Los usuarios no podrán exigir a las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento contraprestación alguna por los residuos aprovechables”.*

*De igual manera y tal y como lo dispone el artículo 2.3.2.5.4.2 del Decreto 1077 de 2015, adicionado por el Decreto 596 de 2016 para la presentación de los residuos sólidos aprovechables separados en la fuente a las personas prestadoras de la actividad “no se podrán imponer condiciones adicionales a las establecidas en el contrato de condiciones uniformes”.*

*Lo anterior implica, que cualquier acuerdo o invitación pública que imponga condiciones adicionales a las establecidas en los contratos de condiciones uniformes, restrinja el acceso cierto y seguro a los residuos sólidos aprovechables o exija cualquier contraprestación a las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento, resultan no conformes con la normatividad vigente en la materia.*

Confirma, este postulado, el concepto emitido por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, de fecha 22 de julio de 2021, en el cual se indica:

*(...) De ahí que, comporta una obligación para el usuario presentar debidamente clasificados sus residuos, en el lugar donde se generan, sean o no aprovechables. De este modo, el deber a cargo del usuario además de involucrar una variable de saneamiento básico introduce el concepto de reincorporación de residuos que pueden volver a aprovecharse dentro de una cadena productiva, generando así no sólo beneficios de carácter económico, sino ecológico.*

*Con todo, y según lo prevé el párrafo 2 del artículo 2.3.2.5.2.1.2. del Decreto 596 de 2016, prohibió a los usuarios exigir contraprestación alguna por sus residuos aprovechables, en los siguientes términos:*



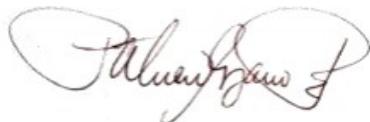
*Parágrafo 2. Los usuarios no podrán exigir a las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento contraprestación alguna por los residuos aprovechables.”*

*De lo anterior se sigue que, una vez considerado un residuo como aprovechable y presentado para su recolección y transporte, **no es permitido a un usuario de cualquier condición, la exigencia de contraprestación o imposición de cobro alguno al prestador de aprovechamiento.***

Así las cosas, esta oficina asesora, concluye que no es viable jurídicamente percibir una contraprestación por el proceso de selección en la fuente que realice la entidad, toda vez que esta prohibido por disposición legal, en consecuencia, tampoco es viable invertir estos recursos porque no se acceden a ellos.

En estos términos dejamos expuestas nuestras consideraciones sobre el tema objeto de consulta, concepto que tiene el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, que sustituyo el título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-.

Cordialmente,



PATRICIA DEL ROSARIO LOZANO TRIVIÑO  
JEFE DE OFICINA  
Oficina Asesora Jurídica

Anexo:  
Copia:  
Proyectó: ANGELA PATRICIA ZABALA LOPEZ - PROFESIONAL ESPECIALIZADO  
Revisó:  
Radicados: