



Bogotá D.C 20 Julio del 2022

Señor  
Presidente  
SENADO DE LA REPÚBLICA

PL N. 23/22

REF. Presentación PROYECTO DE LEY "Por medio del cual se incentiva la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones"

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y ss de la Ley 5º de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio del cual se incentiva la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones".

Por tal motivo, se anexa el original, dos copias, formato digital Word sin firmas.

Atentamente,

---

FABIÁN DÍAZ PLATA  
Senador de la República



## PROYECTO DE LEY No \_\_\_ DE 2022 SENADO

**“Por medio del cual se incentiva la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones”**

### EL CONGRESO DE COLOMBIA

#### DECRETA:

**ARTÍCULO 1. OBJETO:** La presente ley tiene por objeto la generación de empleos verdes en el territorio nacional bajo estrategia nacional de economía circular como metodología pedagógica transitoria para la formulación de una producción limpia, eficiente y sostenible.

**ARTÍCULO 2. DEFINICIONES.** Para fines de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones.

- a. **Economía circular:** La economía circular surge como una respuesta a la explosiva demanda de materias primas y recursos naturales para sustentar el crecimiento poblacional en el mundo, la dependencia entre países para abastecerse y la relación con la eficiencia en el uso de recursos y el cambio climático, el gran desperdicio de materiales como basura y la contaminación que estos producen en los ecosistemas.
- b. **Economía lineal:** Es basada en la producción de los bienes a partir de materias primas para su posterior compra por parte de los consumidores quienes más tarde, tras haber hecho uso o consumido los productos en cuestión, desechan los materiales sobrantes no permitiendo de esta forma que estos puedan reutilizarse.
- c. **Empleos verdes:** Los verdes son empleos que contribuyen a preservar restaurar el medio ambiente mediante la incorporación de uno o más de los siguientes aspectos: aumentar la eficiencia del consumo de energía y materias primas; limitar las emisiones de gases de efecto invernadero; minimizar los residuos y la contaminación; proteger y restaurar los ecosistemas; y contribuir a la adaptación al cambio climático. El empleo verde estará complementado por la definición de trabajo decente, actualmente vigente por normal nacionales e internacionales.

- d. **Trabajador verde:** Son los trabajadores dirigidos a reducir las presiones sobre el capital natural a través de su protección, conservación y aprovechamiento sostenible en todo proceso de producción de un bien o servicio, con justa remuneración, derechos de los trabajadores y protección social.
- e. **Producción limpia:** "La Producción más Limpia es una estrategia ambiental preventiva integrada que se aplica a los procesos, productos y servicios a fin de aumentar la eficiencia y reducir los riesgos para los seres humanos y el ambiente"

### **ARTÍCULO 3. OBJETIVOS DEL EMPLEO VERDE.**

- i. Preservar y restaurar el medio ambiente mediante la incorporación de uno o más de los siguientes aspectos: aumentar la eficiencia del consumo de energía y materias primas; limitar las emisiones de gases de efecto invernadero; minimizar los residuos y la contaminación; proteger y restaurar los ecosistemas; y contribuir a la adaptación al cambio climático.
- ii. Adoptar paulatinamente prácticas ambientales y condiciones de trabajo decente para efectuar una correcta transformación hacia buenas prácticas productivas, eficientes y sostenibles.
- iii. Establecer protocolos para la divulgación, promoción y fortalecimiento de la economía circular, y el empleo verde en cada uno de los sectores empresariales que se acojan a los nuevos paradigmas productivos.
- iv. Capacitar, investigar e incentivar, la creación de nuevos mercados, la oferta de nuevos productos y la difusión de información, apuntan en la misma dirección: al avance de la sociedad como un todo hacia una producción y un consumo sostenible.
- v. Incentivar nuevas tendencias de producción y consumo sostenible generan nuevas oportunidades de negocios para productos, tecnologías y servicios sostenibles

**ARTÍCULO 4. PRINCIPIOS GENERALES DEL EMPLEO VERDE.** Para efectos del presente proyecto de ley, serán de obligatorio cumplimiento las siguientes generalidades que enmarcan la generación de empleos verdes:

- a. Los contratos generados bajo la categoría de empleo verde requerirán para todos los efectos, la concurrencia de los elementos esenciales mencionados en el artículo 23 del código sustantivo del trabajo.



- b. La garantía de los derechos laborales y sindicales establecidos en la normatividad vigente. Las decisiones que involucren el desarrollo de empleos verdes se tomarán tripartitamente: Gobierno nacional, empresarios y sindicatos.
- c. Los empleos verdes estarán enfocados en la profundización de las "6 R" de la economía circular: Reducir, Reciclar, Rehabilitar, Reparar, Redistribuir, Restaurar.
- d. El empleo verde se caracterizará por la conservación de los recursos y la generación de condiciones óptimas para mejorar la calidad ambiental, enfocadas en la producción y el consumo inteligente de los recursos requeridos para reflexionar sobre los diseños y usos de los productos y servicios bajo un enfoque integral.
- e. El empleo verde tendrá enfoque de género fundamentado en el empoderando de las mujeres en la discusión del nuevo paradigma productivo, garantizando pagos justos y garantías de asociación.

**ARTÍCULO 5. POLÍTICA PÚBLICA.** El Gobierno Nacional en un plazo no mayor a seis (6) meses, a través de las autoridades competentes, formulará, fijará los lineamientos de una política pública, con enfoque territorial y étnico, destinada al fomento del empleo verde.

La política pública tendrá como componente la formulación, implementación y evaluación, con una consulta previa y diagnóstico del problema de los sectores involucrados, adelantada, monitoreada y evaluada por el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. También, se deberá garantizar la participación de las Corporaciones Autónomas Regionales, de los gremios empresariales, de al menos un representante de universidades públicas y al menos otro de universidades privadas y de las centrales obreras.

La política deberá contener los componentes básicos para la implementación y entrada en funcionamiento del empleo verde, conforme lo dispone en la presente ley.

La política pública también buscará fomentar el emprendimiento, el fortalecimiento empresarial y la inclusión de los jóvenes, personas con discapacidad y las mujeres, especialmente a la mujer y los jóvenes rurales en el nuevo paradigma productivo, como parte fundamental en la creación de empleo, dignificación del trabajo joven y femenino y la reivindicación a las mujeres y a los jóvenes en el campo laboral.



Parágrafo. El Gobierno Nacional deberá crear un apartado especial en la política pública de que trata este artículo para el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, teniendo en cuenta la relación directa que existe entre las condiciones de vida de sus habitantes y el medio ambiente.

**ARTÍCULO 6. IMPLEMENTACIÓN.** El Gobierno Nacional fomentará semestralmente campañas de socialización a través de las autoridades competentes sobre la generación e implementación de empleos verdes tanto en empresas privadas como públicas. Así mismo, adelantará las medidas necesarias para garantizar el correcto cumplimiento de la legislación laboral existente.

Parágrafo 1: La socialización de los lineamientos establecidos por el gobierno nacional de una transición hacia la economía circular será impartida por expertos en innovación empresarial, crecimiento sostenible.

Parágrafo 2: Se priorizarán los pilotos de socialización y generación de empleos verdes en los municipios con mayores índices de contaminación en el aire, menor tasa de reciclaje y mayor índice de informalidad y desempleo.

**ARTÍCULO 7. INCENTIVOS.** El Fondo Nacional de Garantías otorgará condiciones especiales de garantía a empresas que dentro de su nómina empleen personal bajo la modalidad de “empleos verdes”, sostenibles y ambientalmente amigables, entregándoles un veinte por ciento (20%) del valor del crédito requerido para el emprendimiento, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, el cual se debe llevar a cabo dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley.

Parágrafo 1: El Gobierno Nacional reglamentará, en cabeza del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Hacienda, en un periodo no máximo de un (1) año a partir de la vigencia de la ley, los incentivos adicionales pertinentes que promuevan la adopción, implementación y generación de nuevos puestos de trabajo bajo la modalidad empleo verde.

Parágrafo 2: El gobierno nacional se encargará de disponer de las estrategias necesarias en conjunto con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de hacienda para la generación de incentivos fiscales con el fin de promover la generación de empleos verdes en el territorio nacional.

**ARTÍCULO 8. INFORMES SOBRE ACCIONES Y PROGRAMAS.** Se generarán alianzas estratégicas con Finagro, Bancóldex, el Banco Agrario, el Fondo



Nacional de Garantías, el SENA, y demás entidades interesadas en la formalización y generación de empleos verdes, informando semestralmente los programas que adelantarán, la cuantía de los recursos destinados y la ejecución de proyectos que incentiven el cumplimiento del objeto trasado en el artículo primero de la presente ley.

**ARTÍCULO 9. CERTIFICADO EMPLEO VERDE.** El Ministerio de Trabajo, en un periodo no mayor a seis meses de la vigencia de la presente ley, será la entidad encargada de establecer los lineamientos y disposiciones necesarias para reglamentar la generación de la certificación de empleo verde para las empresas públicas y privadas que promuevan la consolidación de los lineamientos previsto en esta ley.

Parágrafo 1: Se creará por parte del Ministerio de Trabajo el "sello empleo verde" como distintivo para las empresas que adopten esta medida contractual en sus unidades productiva, entregando consigo una certificación en la promoción y preservación del cuidado medioambiental.

**ARTÍCULO 10. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'FABIÁN DÍAZ PLATA', is written over a horizontal line.

**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
Senador de la República



## **PROYECTO DE LEY No \_\_\_ DE 2022 SENADO**

**“Por medio del cual se incentiva la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones”**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

#### **I. ANTECEDENTES**

La presente iniciativa legislativa fue presentada el 20 de julio del año 2020 y siguió su trámite legislativo tanto por la Cámara de Representantes como por el Senado, llegando a cuarto debate (segundo debate en Senado), sin embargo, por temas de tiempo y que supero su segunda legislatura este no alcanzó a ser sancionado como Ley de la República.

Atendiendo la importancia del presente proyecto de ley y de los beneficios que esta representa para la conservación del medio ambiente y para incentivar la creación de nuevos empleos, se vuelve a presentar para que sea considerada en el Congreso de la República, atendiendo las importantes anotaciones realizadas en los debates anteriores, sin que estas modificaciones cambien el espíritu del presente proyecto de ley.

El texto que se presenta conserva el espíritu del proyecto mencionado, pero se le agregaron una serie de modificaciones con el fin de que pueda ser discutido en esta legislatura.

#### **I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

Este proyecto de ley busca articular los lineamientos entregados por el Gobierno Nacional en la “Estrategia Nacional de Economía Circular” presentado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y generar un piso legal para la generación de empleos verdes en el territorio nacional. Las disposiciones contenidas estarán enmarcadas por los nuevos paradigmas de economía circular, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el programa de “empleos verdes” desarrollado por la Organización Internacional de Trabajo – OIT y



demás proposiciones teóricas y prácticas, avaladas por el Gobierno colombiano.

Los planteamientos que se encontrarán a continuación estarán enmarcados en la construcción de un nuevo paradigma productivo, evidenciando los avances de la economía circular y su articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, evidenciando la necesidad de profundizar masivamente el desarrollo de la economía circular como mecanismo parcial para la solución de la problemática ambiental.

La planeación, la pedagógica como estrategia para establecer este nuevo paradigma productivo, la profundización del reciclaje como herramienta de fortalecimiento económico local y el desarrollo de beneficios monetarios para las empresas que utilicen articulen esta nueva faceta de producción, serán las directrices que caractericen el desarrollo de este proyecto de ley.

### **III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

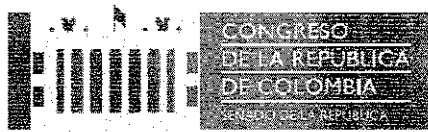
El origen del término "Economía circular" proviene del campo de estudio de ecología industrial que surgió a principios de los años noventa<sup>1</sup> y que incluye pensamientos de la economía de servicios funcional o economía del rendimiento de Walter Stahel; el diseño "cradle to cradle" de William McDonough y Michael Braungart; la biomímesis articulada por Janine Benyus; el capitalismo natural de Amory y Hunter Lovins y Paul Hawken; y el enfoque de sistemas de economía azul descrito por Gunter Pauli.

El concepto de economía circular se fortaleció académicamente luego de las publicaciones documentales realizadas por la Fundación Ellen MacArthur en el año 2012, los cuales, promueven la economía circular en las entre los gobiernos y las empresas, estableciendo de esta manera, un camino de integración sostenible entre la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico de un Estado. Los planeamientos teóricos, aunque no se alejan de la profundización del sistema capitalista como modelo imperante de explotación social, plantea acciones concretas para incentivar la producción sostenible e integrarlas hacia de economías ambientadas en el desarrollo sostenible.

---

<sup>1</sup> Ayres, R., & Simonis, U. (1994). Industrial metabolism: restructuring for sustainable development. Obtenido de <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/351/Economia02.pdf>





Para el caso colombiano, las primeras gestiones políticas relacionadas con la economía circular surgen en el año 1997 con la Política de Gestión Integral de los Residuos y la Política de Producción más Limpia<sup>2</sup>, para el año 2000 se da la expedición de la Política de Parques Industriales Ecoeficientes por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá<sup>3</sup>.

Otros avances importantes para el desarrollo de economías sustentables ambientalmente son los siguientes:

- Para el año 2007 se desarrolló normatividad sobre responsabilidad extendida del producto en materia de gestión de residuos peligrosos.
- Para el año 2010 se reglamentó la normatividad correspondiente al uso de residuos de pilas, acumuladores, computadores, periféricos y entro diversos materiales de uso tecnológico.
- Posteriormente la Política de producción y consumo sostenible en 2010 y la Política para la gestión integral de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos – RAEÉ contribuyen a la conceptualización de la economía circular.<sup>4</sup>
- Y finalmente, uno de los avances más significativos gira alrededor del CONPES 3874 Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos, que se introduce el concepto de manera oficial en el país avanzar en el cierre de ciclos.

En esta estrategia se reconocen estas iniciativas, se construye sobre ellas y las potencializa al integrar una agenda de trabajo entre los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Transporte, de Educación y de Minas y Energía, el DNP y el DANE, así como entre varios programas y acuerdos sectoriales.

A pesar de que académicamente no existe una definición concreta y universal sobre las perspectivas de la economía circular, los aportes

---

<sup>2</sup> El objetivo general de la Política de Gestión Integral de los Residuos y la Política de Producción más Limpia se proyecta en: *Prevenir y minimizar eficientemente los impactos y riesgos a los seres humanos y al medio ambiente, garantizando la protección ambiental, el crecimiento económico, el bienestar social y la competitividad empresarial, a partir de introducir la dimensión ambiental en los sectores productivos, como un desafío a largo plazo.* Ministerio del Medio Ambiente. Política de Gestión Integral de los Residuos y la Política de Producción más Limpia. Bogotá, Colombia. 1997.

<sup>3</sup> Para el momento en que expidió la Política de Parques Industriales Ecoeficientes, el alcalde electo era Enrique Peñalosa.

<sup>4</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Comercio Industria y Turismo., Coord.: Saer, Alex José; González, Lucy Esperanza. *Estrategia nacional de economía circular: Cierre de ciclos de materiales, innovación tecnológica, colaboración y nuevos modelos de negocio.* Bogotá D.C, Colombia. 2019.



entregados por la Estrategia Nacional de Economía Circular diseñan una hoja de ruta en cuanto a la definición aceptada por el Gobierno Nacional, basando la definición en la propuesta de la Fundación Ellen MacArthur. La definición adoptada por Colombia también es utilizada por otros países y su reconocimiento es mundialmente acogido.

Para efectos de esta estrategia, la economía circular es entendida como:

“Sistemas de producción y consumo que promuevan la eficiencia en el uso de materiales, agua y la energía, teniendo en cuenta la capacidad de recuperación de los ecosistemas, el uso circular de los flujos de materiales y la extensión de la vida útil a través de la implementación de la innovación tecnológica, alianzas y colaboraciones entre actores y el impulso de modelos de negocio que responden a los fundamentos del desarrollo sostenible.”<sup>5</sup>

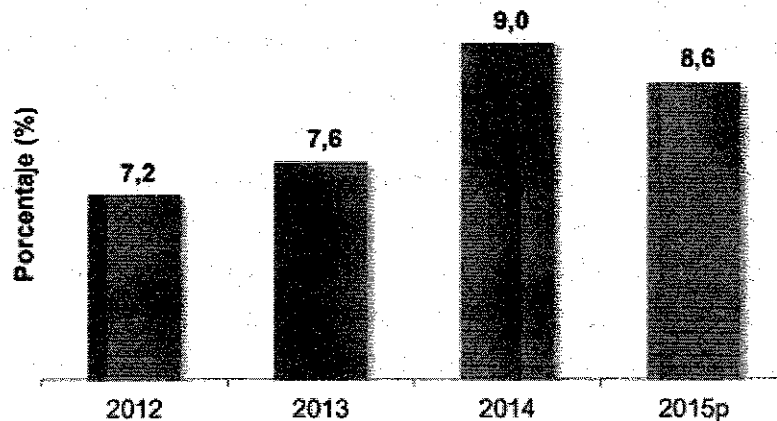
El principal aporte diferenciador del concepto de economía circular es su carácter sistémico y holístico; se enfoca en optimizar los sistemas teniendo en cuenta todos sus componentes. La definición pretende un sistema productivo que se autorestaura y autogenera por su diseño interconectado e inteligente, tal como ocurre en la naturaleza donde residuos de un organismo son la materia prima de otro, y donde existen relaciones simbióticas entre especies, como por ejemplo el ciclo del carbono o del nitrógeno.

La *Estrategia nacional de economía circular* reconoce varios indicadores propuestos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE para examinar el avance de los países en el marco de las evaluaciones de desempeño ambiental, como: la intensidad en el consumo de materiales y la intensidad energética, las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) por habitante, la tasa de aprovechamiento de residuos o la tasa de reciclaje, la huella ecológica por habitante por hectárea, el porcentaje de reutilización de agua y el porcentaje de aprovechamiento de biomasa.<sup>6</sup>

### **Gráfica 1: Tasa de reciclaje y nueva utilización.**

<sup>5</sup> ELLEN MACARTHUR FOUNDATION. Towards the circular economy. Economic and business rationale for an accelerated transition. Journal of Industrial Ecology. 2014

<sup>6</sup> OCDE & CEPAL. *Evaluaciones de desempeño ambiental, Colombia highlights*. 2014. Obtenido de <http://dx.dio.org/10.1787/9789264111318-en>



Tomado de: Cuenta ambiental y económica de flujo de materiales – Residuos sólidos.<sup>7</sup>

La utilización de residuos y productos residuales hace referencia al uso de materiales en los procesos de tratamiento y manejo de las actividades económicas, los procesos de acumulación en sitios de disposición final, y a los flujos que van directamente al ambiente.

El modelo de economía circular se dirige hacia un nuevo paradigma, implica una nueva modalidad de hacer productos desde su mismo origen, desde su diseño, y permite hacer negocios atendiendo al crecimiento económico de la sociedad, a la sustentabilidad ambiental y a la disminución de los riesgos por la volatilidad e incertidumbre de precios de las materias primas y recursos energéticos<sup>8</sup>

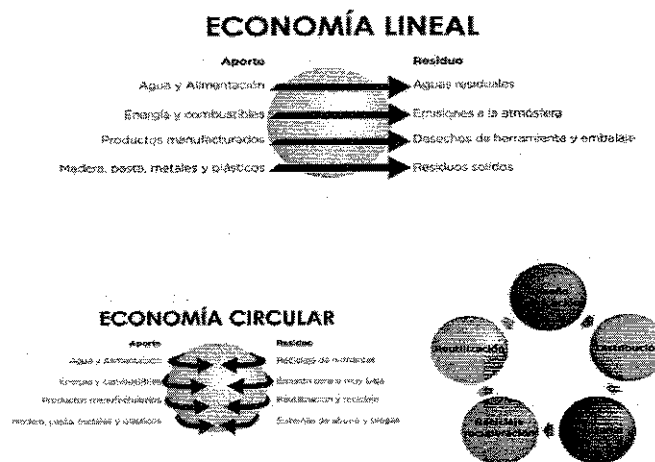
Los paradigmas de la economía circular tienen una evolución constante como respuesta a los desafíos globales actuales de escasez de los recursos ante los escenarios de sobreexplotación de los límites abióticos y bióticos a nivel mundial, la preservación eficiente de los ecosistemas y la construcción del bienestar social, el aumento de la competitividad empresarial y una lucha frontal por frenar las consecuencias desarrolladas por el cambio climático.

<sup>7</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, Cuenta ambiental y económica de flujo de materiales – Residuos sólidos. Bogotá, 2017. Tomado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/ambientales/cuentas\\_ambientales/cuentas-residuos/BT-Cuenta-residuos-2015p.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/ambientales/cuentas_ambientales/cuentas-residuos/BT-Cuenta-residuos-2015p.pdf)

<sup>8</sup> WORLD ECONOMIC FORUM. Towards the circular economy: accelerating the scale-up across global supply chains. World Economic Forum. Geneva, Switzerland, 2014.

La esencia fundamental en el modelo circular de la economía es la representatividad alternativa de los paradigmas económicos lineales, los cuales predominan actualmente mayoritariamente en las economías mundiales y se caracterizan por la secuencia clásica de "extraer-producir-consumir-eliminar". La característica fundamental que tienen los modelos lineales es su premisa sobre la abundancia de los recursos, su facilidad de acceso y los bajos costos que conlleva la eliminación de los desechos. La premisa de dicho modelo es insostenible globalmente a largo plazo, mientras tanto, los modelos sustitutivos alternativos empiezan a tener de a poco, mucha más repercusión en la planeación de la política económica mundial.

**Figura 1: Ilustración economía lineal vs economía circular.**



Tomado de: Economía circular y sostenibilidad 2017<sup>9</sup>.

La economía circular contempla algunos principios<sup>10</sup> fundamentales que pueden ser configurados dentro de la materia de estudio para el objeto de este proyecto de ley, por ello, para estos planteamientos particulares se tendrán en cuenta 3 principios obligatorios para el correcto análisis de la economía circular, su alcance y dinámica en una economía tradicional.

<sup>9</sup> CANU, Mauricio Espaliat. Economía circular y sostenibilidad. Santiago de Chile. 2017. Obtenido de: [https://wolfypablo.com/documentacion/documentos/2017-10/710%20Economia\\_circular\\_y\\_sostenibilidad.pdf](https://wolfypablo.com/documentacion/documentos/2017-10/710%20Economia_circular_y_sostenibilidad.pdf)

<sup>10</sup> OBSERVATORIO DE DESARROLLO ECONÓMICO, Coord.: Escorcía, Bohórquez Cindy; Mosquera, José Leonardo. *Notas de coyuntura: Principios de economía circular DESR 190*. Bogotá D.C, Colombia. p 4. 2019. Obtenido de: [http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files\\_articulos/nota190economiacircular.pdf](http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files_articulos/nota190economiacircular.pdf)

1. **Uso responsable de energías renovables:** Busca mejorar y preservar el capital natural existente, equilibrando los flujos de recursos renovables, desmaterializando la utilidad y ofreciendo ventajas cualitativas y de forma virtual siempre que sea posible.
2. **Eficacia energética:** Optimizar el uso de los recursos rotando productos, componentes y materiales con la máxima utilidad en todo momento, tanto en los ciclos técnicos como en los biológicos. Esto supone diseñar de modo que pueda repetirse el proceso de fabricación, restauración y reciclaje de modo que los componentes y materiales recirculen y sigan contribuyendo a la economía
3. **Gestión óptima de todos los recursos:** La promoción eficiente deberá garantizar la eliminación de cualquier proceso de diseño que repercute negativamente en la reducción de factores contaminantes dentro de la producción.

### **LAS RELACIONES PRODUCTIVAS EN LA ECONOMÍA CIRCULAR.**

La Economía Circular plantea unos cambios sustanciales en el modelo productivo, dando origen a la reutilización y la compra de materiales como eje de generación de valor agregado para el fortalecimiento del desarrollo económico local. La reutilización de materias primas y la comercialización de productos reutilizables con otros podría garantizar la reducción de los costos de producción en las empresas, mejorando consigo su margen de ganancia en el mercado.

Entre los factores generadores de valor agregado se podría resaltar la minimización de los recursos finitos por medio de procesos y diseños ecosostenibles, disminuyendo costos de producción. Reducir y minimizar procesos podría garantizar reducción en el consumo de agua, energía eléctrica y gas. La reducción de estos factores dependerá del producto o servicio producido.

Adicionalmente, otra forma de generar valor agregado dentro de la economía circular es el reciclaje de los productos terminados y consiste en reutilizar los productos puestos a la venta, una vez cumplida su misión para el consumidor final.<sup>11</sup> Utilizando procesos de separación de desechos y reciclaje, el consumidor puede devolver al productor los artículos que han cumplido con su función para que sean reingresados a la producción, siendo objeto de procesos de transformación o no.

---

<sup>11</sup> Ibid., p 5.



La transformación de los desechos en materia reutilizable acentúa el círculo virtuoso de la producción ecoeficiente sostenida por la economía circular, profundizar relaciones productivas sostenibles podría generar oportunidades comerciales para las empresas que profundicen dicho sistema productivo, reduciría la huella de carbono, buscaría alternativas para la generación y consumo de energías limpias, produciría valor agregado a la economía regional aportando en la medición tangible del PIB.

### **UNA TRANSICIÓN HACIA LA ECONOMÍA CIRCULAR.**

La búsqueda de mejores condiciones ambientales dentro de las economías globales, sin dejar de lado las tasas marginales de ganancia en las empresas que compiten en la economía nacional, conduce a que los gobiernos de manera conjunta con las empresas exploren nuevas formas de producción y reutilización de ciertos productos, a restaurar los materiales valiosos, y a optimizar el consumo de energía. Reducir los costos de producción sin tener perjuicio en las condiciones laborales del trabajador debe ser la premisa empresarial para los desafíos del nuevo paradigma ambiental.

Si bien las evidencias muestran planeamientos entregados por la economía circular<sup>12</sup> no se ha profundizado dentro de la sociedad colombiana y su aparato productivo, análogamente numerosas empresas se suman a la transformación de su proceso productivo, dando un paso al costado en la producción lineal y abriendo espacios paulatinamente más fuertes en ciertos sectores claves. La reglamentación en torno a crear fundamentación jurídica especial para la economía circular podrá garantizar la masificación de metodologías de producción limpias y ambientalmente eficientes. Esta realidad se proyecta más allá de una simple declaración de intenciones, puesto que, como anteriormente se demostró, abundantes casos de éxito así lo confirman, y los responsables políticos están admitiendo el potencial que tiene el concepto de la circularidad para alcanzar objetivos clave.

Los sólidos motivos sociales y económicos que subyacen bajo los principios de la economía circular exigen análogamente plantear un debate crucial: frenar la sobreproducción y el consumo desenfrenado como mecanismo análogo para profundizar los beneficios preexistentes con el desarrollo de economías circulares. Una transición escalonada en el aparato productivo

---

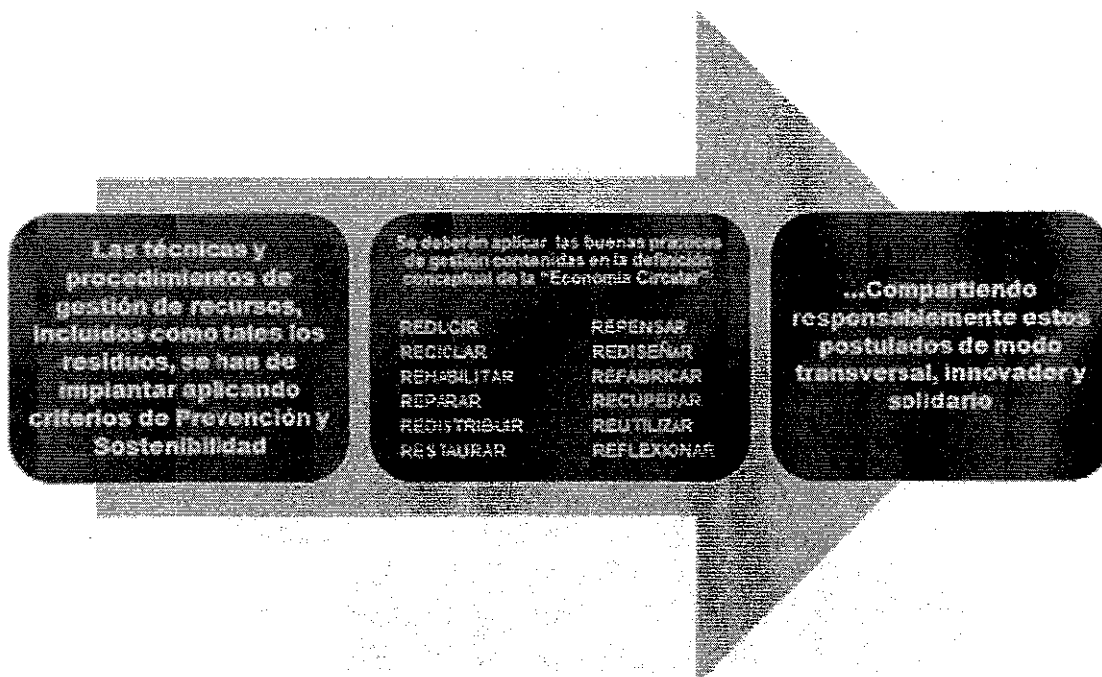
<sup>12</sup> “De acuerdo con cifras de la Secretaría Distrital de Hábitat, Bogotá recicla aproximadamente el 17% de sus residuos sólidos, lo que lleva a que mensualmente ingresen al relleno sanitario Doña Juana 189.238 toneladas de residuos no aprovechados.” Tomado de: <https://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/hacia-una-economia-circular-507336>

podrá beneficiar la masificación de los nuevos paradigmas productivos, mejores modelos de negocio y comportamientos sociales acordes a la nueva caracterización económica.

A su vez, esta realidad exige definir no solo el coste económico de dicha transición, sino también su coste social. El coste de la transición puede incluir inversiones en activos y en nuevas infraestructuras materiales y digitales, así como en investigación, formación especializada, asistencia para promover la penetración de mercado de los nuevos productos, y apoyo transitorio a los sectores afectados.

La clave del éxito de las inversiones en modelos circulares dependerá del comportamiento de los ciudadanos, si crece y a qué ritmo la demanda de productos respetuosos con el medio ambiente, y si las empresas cuentan con incentivos para llevar a cabo dichas inversiones. No obstante, la base de los conocimientos actuales es de naturaleza fragmentada, y es necesaria una mejor comprensión de los diversos aspectos de la dinámica del sistema, de las estructuras y funciones de la producción, de la dirección del consumo, de los mecanismos financieros y fiscales, y de los factores desencadenantes del desarrollo de innovaciones tecnológicas y sociales.

Figura 2: Instrumento de sostenibilidad.



Tomado de: Economía circular y sostenibilidad. <sup>13</sup>

#### IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

En términos generales, los argumentos que ratifican la sostenibilidad ambiental como mecanismo para asegurar la estabilidad socioeconómica tanto internacional como localmente, están contenidas en el marco de la Agente 2030 de la Naciones Unidas, la cual desarrolla de manera específica los objetivos de Desarrollo Sostenible para salvaguardar los intereses generales. Los siguientes objetivos se enmarcan puntualmente en medio del cuidado ambiental sostenible.

En lo referente a la economía circular, siete de estos objetivos están directamente alineados con sus fundamentos y principios. Concretamente, destacan los relativos a<sup>14</sup>:

- ✓ Agua limpia y saneamiento – Objetivo seis.
- ✓ Energía asequible y no contaminante – Objetivo siete.
- ✓ Industria, innovación e infraestructura – Objetivo nueve.
- ✓ Ciudades y comunidades sostenibles – Objetivo once.
- ✓ Producción y consumo responsable – Objetivo doce.
- ✓ Acción por el clima – Objetivo trece.
- ✓ Alianzas estratégicas enfocadas a objetivos – Objetivo diecisiete.

Figura 3: Objetivos de desarrollo sostenible.



<sup>13</sup> Economía y sostenibilidad, Op. Cit., p 206.

<sup>14</sup> Ibid., p 185.





Tomado de: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.<sup>15</sup>

Los 17 ODS están integrados, ya que reconocen que las intervenciones en un área afectarán los resultados de otras y que el desarrollo debe equilibrar la sostenibilidad medio ambiental, económica y social.

En la jurisprudencia colombiana se pueden encontrar leyes y decretos que dan un marco de legalidad a los planteamientos y propuestas contempladas para dar fomento a la producción sostenible y podrían entregarnos un piso jurídico para las propuestas contenidas en este proyecto de ley. Las propuestas de la economía circular y el fomento de la preservación ambiental robustecen el estado social de derecho.

1. **Ley 1931 de 2018:**<sup>16</sup> La presente ley tiene por objeto establecer las directrices para la gestión del cambio climático en las decisiones de las personas públicas y privadas, la concurrencia de la nación, departamentos, municipios, distritos, áreas metropolitanas y autoridades ambientales principalmente en las acciones de adaptación al cambio climático, así como en mitigación de gases efecto invernadero, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas del país frente a los efectos del mismo y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono.
2. **Ley 1834 de 2019:**<sup>17</sup> Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia.
3. **Ley 23 de 1973:**<sup>18</sup> Es objeto de la presente ley prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y buscar el mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales renovables,

---

<sup>15</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PAR EL DESARROLLO – PNUD. Apoyo del PNUD para la implementación de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York. 2016. Obtenido de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/poverty-reduction/undp-support-to-the-implementation-of-the-2030-agenda.html>

<sup>16</sup> CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1931 de 2018 “Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.” Bogotá, 2018. Obtenido de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1931\\_2018.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1931_2018.html)

<sup>17</sup> CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1834 de 2019 “Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia.” Bogotá. 2017. Obtenido de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1844\\_2017.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1844_2017.html)

<sup>18</sup> CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 23 de 1973 “Por la cual se conceden facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones”. Bogotá. 1973. Obtenido de: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1579056#:~:text=LEY%2023%20DE%201973&text=DECRETA%3A,los%20habitantes%20del%20Territorio%20Nacional>.



para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del Territorio Nacional.

4. **Ley 1715 de 2014:**<sup>19</sup> La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo y la utilización de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las zonas no interconectadas y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad del abastecimiento energético. Con los mismos propósitos se busca promover la gestión eficiente de la energía, que comprende tanto la eficiencia energética como la respuesta de la demanda.
5. **Ley 1530 de 2012 - Artículo 25:**<sup>20</sup> El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación tendrá como objeto incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones, contribuyendo al progreso social, al dinamismo económico, al crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población.
6. **Decreto 1543 de 2017:**<sup>21</sup> De conformidad con lo señalado en los artículos 6 y 10 de la Ley 1715 de 2014, el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (en adelante FENOGE), tendrá como objetivo financiar programas de FNCE y

---

<sup>19</sup>CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1715 de 2014 “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.” Bogotá, 2014. Obtenido de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1715\\_2014.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1715_2014.html)

<sup>20</sup> CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1530 de 2012: “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.” Bogotá, 2012. Obtenido de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1530\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1530_2012.html)

<sup>21</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 1543 de 2017 “Por el cual se reglamenta el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía, FENOGE, adicionando una Sección 5 al Capítulo 3 del Título III de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015” Bogotá, 2017. Obtenido de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83537>



gestión eficiente de la energía, a través de su fomento, promoción, estímulo e incentivo.

7. **Decreto 870 de 2017:**<sup>22</sup> Se tiene por objeto establecer las directrices para el desarrollo de los Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación que permitan el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración.

## V. IMPACTO FISCAL

Frente al artículo 7º Análisis del impacto fiscal de las normas de la Ley 819 de 2003 *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

“36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de

---

<sup>22</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto “Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación” Bogotá, 2017. Obtenido de: <http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/decretos/870-ba.pdf>



Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."

## **VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

## **VII. REFERENCIAS:**

1. AYRES, R., & SIMONIS, U. Industrial metabolism: restructuring for sustainable development. 1994. Obtenido de <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/351/Economia02.pdf>
2. CANU, Mauricio Espaliat. Economía circular y sostenibilidad. Santiago de Chile. 2017. Obtenido de:



- [https://wolfypablo.com/documentacion/documentos/2017-10/710%20Economia\\_circular\\_y\\_sostenibilidad.pdf](https://wolfypablo.com/documentacion/documentos/2017-10/710%20Economia_circular_y_sostenibilidad.pdf)
3. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 23 de 1973 "Por la cual se conceden facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones". Bogotá, 1973. Obtenido de: <http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=1579056#:~:text=LEY%2023%20DE%201973&text=DECRETA%3A,los%20habitantes%20del%20Territorio%20Nacional>.
  4. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1530 de 2012: "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías." Bogotá, 2012. Obtenido de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1530\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1530_2012.html)
  5. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1715 de 2014 "Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional." Bogotá, 2014. Obtenido de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1715\\_2014.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1715_2014.html)
  6. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1931 de 2018 "Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático." Bogotá, 2018. Obtenido de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1931\\_2018.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1931_2018.html)
  7. DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, Cuenta ambiental y económica de flujo de materiales – Residuos sólidos. Bogotá, 2017. Tomado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/ambientales/cuentas\\_ambientales/cuentas-residuos/BT-Cuenta-residuos-2015p.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/ambientales/cuentas_ambientales/cuentas-residuos/BT-Cuenta-residuos-2015p.pdf)
  8. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Estudio en la intensidad de la utilización de materiales y economía circular en Colombia para la



Misión de Crecimiento Verde. Bogotá, p 7. 2017. Obtenido de: <https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Documents/ejes-tematicos/Circular/Resumen%20Diagnostico%20-%20Taller%20Econom%C3%ADa%20Circular.pdf>

9. ELLEN MACARTHUR FOUNDATION. Towards the circular economy. Economic and business rationale for an accelerated transition. Journal of Industrial Ecology. 2014
  
10. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE; MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO., Coord.: Saer, Alex José; González, Lucy Esperanza. *Estrategia nacional de economía circular: Cierre de ciclos de materiales, innovación tecnológica, colaboración y nuevos modelos de negocio*. Bogotá D.C, Colombia. 2019.
  
11. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Política de Gestión Integral de los Residuos y la Política de Producción más Limpia. Bogotá, Colombia. 1997.
12. OBSERVATORIO DE DESARROLLO ECONÓMICO, Coord.: Escorcía, Bohórquez Cindy; Mosquera, José Leonardo. *Notas de coyuntura: Principios de economía circular DESR 190*. Bogotá D.C, Colombia. p 4. 2019
  
13. OCDE & CEPAL. *Evaluaciones de desempeño ambiental, Colombia highlights*. 2014. Obtenido de <http://dx.dio.org/10.1787/9789264111318-en>
  
14. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 1543 de 2017 "Por el cual se reglamenta el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía, FENOGE, adicionando una Sección 5 al Capítulo 3 del Título III de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015" Bogotá, 2017. Obtenido de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83537>



15. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PAR EL DESARROLLO – PNUD. Apoyo del PNUD para la implementación de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York. 2016. Obtenido de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/poverty-reduction/undp-support-to-the-implementation-of-the-2030-agenda.html>
16. WORLD ECONOMIC FORUM. Towards the circular economy: accelerating the scale-up across global supply chains. World Economic Forum. Geneva, Switzerland, 2014.

Atentamente,

FABIAN DÍAZ PLATA  
Senador de la República

**SENADO DE LA REPUBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 21 del mes Julio del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 23 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: \_\_\_\_\_

SECRETARIO GENERAL

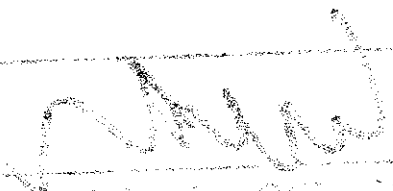
Asamblea General (Art. 100, inciso 1, Ley 17.123)

El día \_\_\_\_\_ del mes \_\_\_\_\_ del año \_\_\_\_\_

se reunió en esta despacho el proyecto de ley

y con el Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_

conforme a los requisitos constitucionales y legales



SECRETARIO GENERAL