

El Derecho Financiero y Tributario como herramienta de aplicación de la economía circular hacia un desarrollo sostenible en Colombia

Óscar Hernando Carreño Gaitán¹

14.1. Introducción

Con la finalidad de que resulte de interés para los lectores se iniciará el texto presentando la situación actual del relleno sanitario de la ciudad de Bucaramanga, llamado «El Carrasco», en el cual hasta el 2021 llegaban los desechos de 16 municipios, el cual fue objeto de una acción popular interpuesta en el año 2002 por los habitantes de un barrio aledaño, alegando afectación al derecho de un ambiente sano, consagrado en el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia. Lo anterior debe leerse con el fin de graficar las consecuencias de la inadecuada gestión de los residuos y la escasa aplicación de la economía circular en la gestión de los residuos. A partir de esta primera conclusión, se pone de

¹ Este artículo es fruto del trabajo en CIRCULECON III, Proyecto: «Reforma fiscal y economía circular: factores claves para la transición ecológica para el cumplimiento de los objetivos ambientales», Referencia: PID2022-138149NB-I00, financiado por MCIN / FEDER / AEI.

manifiesto identificar la importancia de aplicar la economía circular en la gestión de los residuos a través de una estructura legal sólida que involucre a poderes públicos, productores y consumidores. Para ello se enlistarán las disposiciones normativas más relevantes existentes en materia de economía circular que son aplicadas en el territorio colombiano. Por último, se resaltarán la importancia del derecho financiero y tributario como herramienta jurídica que conduce a través de la aplicación de la economía circular a actuaciones más respetuosas con el medio ambiente alineadas con los objetivos de desarrollo sostenible.

14.2. Relleno sanitario El Carrasco (Bucaramanga, Colombia)

El Carrasco actualmente es un relleno sanitario en el que confluyen los desechos de la ciudad de Bucaramanga y tres municipios más (Floridablanca, Piedecuesta, Girón). Hasta el 2021 confluyeron los residuos de 16 municipios del Departamento de Santander. Según la información de la EMAB, ingresan en promedio 1.000 toneladas diarias de residuos.

A continuación se señalan fechas importantes que reflejan la evolución de la situación en el relleno sanitario El Carrasco.

A pesar de haberse dictado una decisión judicial en firme, ordenando el cierre definitivo en el año 2011, la Alcaldía de Bucaramanga ha prolongado el uso del relleno sanitario a través de la declaratoria de emergencia sanitaria. Esto ante la dificultad de encontrar un sitio donde depositar los residuos, la negativa de otros municipios para instalar en sus territorios un depósito de residuos, la complejidad para la adquisición de terrenos conforme la ley de ordenamiento territorial, las costosas y complicadas adecuaciones técnicas y de ingeniería para la operación de un relleno sanitario.

De conformidad con la información de la Alcaldía de Bucaramanga, el relleno sanitario cuenta con una extensión de tierra de 90 hectáreas, una planta de tratamiento de lixiviados, un sitio de disposición final, un parque contemplativo que se construyó sobre la Cárcava 1 que ya no se encuentra en uso, una estación de clasificación y aprovechamiento de residuos.

Los daños ambientales que provoca la operación del relleno sanitario son: afectaciones a la salud de los habitantes de los barrios aledaños, contaminación de las aguas subterráneas, contaminación de las redes hídricas como la quebrada la iglesia, malos olores, proliferación de insectos como moscas, emergencias e incendios.

Cuadro 14.1

1978. Se dispone El Carrasco como basurero a cielo abierto. Empieza a funcionar.
1998. Se presenta y se aprueba un plan de manejo ambiental para que El Carrasco empiece a operar como relleno sanitario.
2002. La población del barrio El Porvenir interpone una acción popular para exigir el cierre del relleno sanitario.
2009. El 1 de marzo se profiere el fallo de 1ª instancia, que ordena el cierre de El Carrasco.
2011. El 16 de febrero se produce el fallo de segunda instancia y se confirma la orden judicial de cierre. El Tribunal Administrativo de Santander da como plazo para el cierre el 30 de septiembre de 2011.
2014. El Ministerio de Medio Ambiente ordena a la ANLA asumir la vigilancia y control de El Carrasco, sustituyendo a la CDMB.
2018. El 3 de octubre colapsó una celda de disposición en El Carrasco, de conformidad con los reportes de las autoridades, por malos manejos al interior del relleno sanitario.
2021. En septiembre se restituyó en cabeza de la CDMB, como autoridad ambiental en la gestión de El Carrasco.
2023. Un juez de la República decide un incidente de desacato interpuesto contra los alcaldes de Bucaramanga, Girón y el Gerente de la EMAB, imponiendo multas millonarias.
2024. Se elevó en grado de consulta ante el Tribunal Administrativo de Santander y este revocó las sanciones impuestas contra los alcaldes y disminuyó la multa contra el gerente de la EMAB.
2024. En el mes de mayo por parte de la autoridad judicial fue concedida una nueva prórroga para el cierre y el desmantelamiento de El Carrasco, concediendo el funcionamiento del relleno sanitario hasta el año 2027.
Fuente: tomado del diario regional <i>Vanguardia Liberal</i> . https://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/2024/06/03/el-carrasco-15-anos-de-excusas-para-su-cierre/

Un incidente de desacato contra la orden judicial fue interpuesto y por competencia judicial le correspondió al Juzgado Quince Administrativo de Bucaramanga. En mayo del 2024 decidió el incidente permitiendo el uso condicionado del relleno sanitario durante tres años. La decisión del juez ordenó a los mandatarios de los municipios que disponen los desechos en El Carrasco implementar medidas para reducir la cantidad de desechos; incrementar el aprovechamiento de residuos; solicitó a los alcaldes implementar campañas, medidas y sanciones para incentivar la separación en la fuente; incrementar de manera efectiva los índices de aprovechamiento e incrementar de manera efectiva los índices de reciclaje en cada municipio.

Por orden judicial, desde el primero de mayo solo pueden depositar las basuras en El Carrasco los cuatro municipios del área metropolitana (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta). Les ordena reducir un 15% la cantidad de residuos sólidos que se llevan a El Carrasco, es decir, que de-

ben reducir en 150 toneladas diarias. Les ordena a los alcaldes de los cuatro municipios realizar una adecuada planeación que permita implementar metas cuantificables y viables con responsabilidades concretas orientadas a la disminución de residuos sólidos, así como la transformación y aprovechamiento de los mismos. Se establecen diferentes plazos, desde el ya transcurrido 1 de abril de 2025, hasta el 1 de abril de 2026 y, el más tardío, el 1 de abril de 2027, para que a esta fecha se lleve a cabo el cierre definitivo del relleno sanitario El Carrasco.

También les impone realizar campañas de sensibilización con el fin de aumentar la separación en la fuente, el aprovechamiento y el tratamiento de los residuos sólidos. Les ordena imponer medidas sancionatorias a quienes no separen en la fuente. También les ordena aumentar las rutas selectivas.

La decisión del Juez Quince Administrativo de Bucaramanga se encuentra acertada y responsable, en consonancia con la magnitud de la situación a resolver por parte de los implicados, puesto que no resulta fácil encontrar un sitio donde trasladar el relleno sanitario. Es por eso que se considera que el tiempo de tres años es un tiempo prudencial bajo el cumplimiento de unos plazos en el que se deberán ir ejecutando unas acciones que permita a quienes tienen la responsabilidad de cumplir permitir acatar la orden judicial.

Ahora les corresponde a los alcaldes de los cuatro municipios del Área Metropolitana realizar todas las acciones pertinentes que permitan la disposición de residuos de estos cuatro municipios en otro lugar.

Un relleno sanitario con ingreso de 1.000 toneladas de residuos diarios, con la afectación al disfrute del derecho a un ambiente sano por parte de las poblaciones aledañas, bajo una orden judicial de cierre definitivo desde el 2011 que a la fecha de hoy todavía no ha sido cumplida, nos permite identificar, entre otros, un problema a la hora de gestionar los residuos por la no aplicación de una economía circular.

En Bucaramanga, los esfuerzos tanto jurídicos como administrativos se han centrado en encontrar la forma de prolongar el uso del relleno sanitario El Carrasco a través de declaratorias de emergencia sanitaria. Esto permite identificar que las soluciones se han buscado sobre la consecuencia del problema y no sobre la causa.

La economía circular presenta múltiples alternativas para gestionar los residuos, iniciando por la reducción o reutilización de materias primas, incentivando a la reparación, reutilización, reciclaje y recuperación.

Se ha querido ilustrar con esa problemática que padece el Área Metropolitana de Bucaramanga las consecuencias de una deficiente gestión de residuos y la inaplicación de la economía circular.

14.3. Disposiciones jurídicas y administrativas en Colombia

A continuación serán identificadas las que son consideradas las disposiciones del orden jurídico y administrativo más relevantes en materia de economía circular en el territorio colombiano.

En la Constitución Política de Colombia, en su artículo 79 se establece la imperante obligación a las autoridades públicas de garantizar el disfrute y goce de un ambiente sano, así como «proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines».

En el artículo 80 se le asigna al Estado la planificación, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación o sustitución. Además, le impone el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, así como imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Le instruye a cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

En materia de acuerdos internacionales se destacan la pertenencia a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), dentro del cual en materia medio ambiental ha suscrito los siguientes tratados: la Declaración de Estocolmo (Suecia) en 1972, en el marco de la Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente; el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, ratificado por Colombia mediante la Ley 164 de 1994; el Protocolo de Kioto de 1997, aprobado mediante Ley 629 de 2000; el Acuerdo de París, el cual ingresó en el ordenamiento jurídico colombiano con la Ley 1844 de 2017.

De igual manera, Colombia pertenece a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), estas dos organizaciones recomendaron situar el crecimiento verde en el Plan Nacional 2014-2018 y en el Plan CONPES (OCDE y CEPAL, 2014).

A nivel legal se cita el Decreto Ley 2811 de 1974, que crea el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente.

En el año 1993 se creó el Ministerio del Medio Ambiente, asignándole la conservación del medio ambiente, los recursos naturales renovables y la organización del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

En 1994, a través de la Ley 142 de 1994, artículo 5, le fue asignada a los municipios y distritos la atención de las necesidades de saneamiento básico.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios manifiesta que la Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos de 1998 orientó «al sector privado y público a establecer un marco de acción para la gestión de residuos sólidos en tres dimensiones: i) Minimizar la cantidad de residuos que se generan, ii) Aumentar el aprovechamiento racional de residuos generados y iii) Mejorar los sistemas de eliminación, tratamiento y disposición final de los residuos. Este último encaminado al manejo de residuos para el aprovechamiento o en su defecto a establecer, en el marco del servicio público de aseo, una disposición final controlada y en cumplimiento estricto de estándares ambientales». Sin embargo, es de resaltar que los antecedentes normativos de la Política para la Gestión Integral de Residuos están contenidos principalmente en la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y Ley 142 de 1994.

En el año 2003 se expide el Decreto 1505 de 2003 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que modifica parcialmente al Decreto 1713 de 2002, que define el aprovechamiento en el marco de la gestión integral de residuos sólidos de la siguiente manera:

[...] es el conjunto de actividades dirigidas a efectuar la recolección, transporte y separación, cuando a ello haya lugar, de residuos sólidos que serán sometidos a procesos de reutilización, reciclaje o incineración con fines de generación de energía, compostaje, lombricultura o cualquier otra modalidad que conlleve beneficios sanitarios, ambientales, sociales y/o económicos en el marco de la Gestión Integral de los Residuos sólidos.

Fue hasta la expedición de la Ley 1259 de 2008, con la creación del comparendo ambiental, cuando se lograron avances significativos en materia sancionatoria a aquellos infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros.

Según Vera-Acevedo y Raufflet (2022), la Política de producción y consumo sostenible del año 2010 proporciona la conceptualización de la economía circular. Sin embargo, esta tiene dos precedentes importantes: la Política

de Gestión Integral de Residuos Sólidos, que data de 1997, y el documento CONPES 3530 de 2008.

Las Políticas de gestión de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE) proporcionaron los insumos y elementos necesarios para crear la Ley 1672 de 2013, mediante la cual se regula la gestión integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE).

En el año 2016, con el fin de desincentivar el uso de las bolsas de plástico, se creó mediante la Ley 1819 de 2016 el impuesto a la bolsa plástica. Se le cuestiona a la norma el poco valor a pagar a quienes hagan uso de las bolsas de plástico, por cuanto se estableció que en el año 2017 se cobraban 20 pesos, en los años siguientes hasta el 2020, cada año aumentaba 10 pesos, a partir del 2020 sube de acuerdo con el IPC, aun así resulta siendo un valor mínimo frente al daño al medio ambiente que ocasiona.

Adicionalmente, el documento CONPES 3874 de 2016 incorporó un enfoque de política evolutiva con una visión de largo plazo para contribuir al fomento de una economía circular, desarrollo sostenible y la adaptación y mitigación al cambio climático.

El documento CONPES 3874 de 2016 señala la insostenibilidad del modelo lineal, citando el estudio Flujos de materiales y productividad de los recursos a escala mundial del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2016).

Como lo expresa la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en el Informe Nacional de Disposición Final de Residuos Sólidos 2020-2021, el gobierno nacional enfoca sus esfuerzos hacia un modelo circular cuyo objetivo es «lograr que el valor de los productos y materiales se mantenga durante el mayor tiempo posible en el ciclo productivo (seguir creando valor)».

En materia financiera y tributaria, mediante el Decreto 2412 de 24 de diciembre de 2018, promulgado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se reglamentó el Incentivo al aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos (IAT).

El documento CONPES 3918 de 2018, Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia, es una herramienta importante para llevar a cabo dentro del territorio nacional con las entidades públicas y privadas la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

El documento CONPES 3934 de 2018 de Política de crecimiento verde incluye el aprovechamiento y minimización de los residuos sólidos en la disposición final, el cual es desarrollado con la Resolución 1407 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

En el año 2018 se impulsa la hoja de ruta de la Estrategia Nacional de Economía Circular (ENEC), que tuvo sus inicios desde el año 2010 cuando se diseñó un marco normativo y de políticas que sirvieron de fundamento para la misma.

Buscando reducir la producción y el consumo de productos de plástico de un solo uso, se creó la Ley 2232 de 2022. Esta resulta ser un avance importante en la reducción de residuos, sobre todo en aquellos cuya degradación tarda mucho tiempo.

Cuadro 14.2

Constitución política de Colombia

- Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Además, es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.
- Artículo 80. El Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. Además, debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Tratados Internacionales

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1963.
- Declaración de Estocolmo, Suecia, 1972. Cumbre Mundial del Medio Ambiente.
- Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). 1992.
- Protocolo de Kioto. 1997.
- Acuerdo de París. 2015.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2020.

Leyes de la República 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.
- Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1259 de 2008. Por medio de la cual se instaure en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1672 de 2013. Por la cual se establecen los lineamientos para la adopción de una política pública de gestión integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE) y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1819 de 2016. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. A través de esta se creó el impuesto a las bolsas plásticas.
- Ley 2232 de 2022. Por la cual se establecen medidas tendentes a la reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso y se dictan otras disposiciones.
- Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia potencia mundial de la vida».

Decretos

- Decreto 2811 de 1974. Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente.
- Decreto 1505 de 2003 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Este modifica el Decreto 1713 de 2002, el cual define el aprovechamiento en el marco de la gestión integral de residuos sólidos.
- Decreto 2412 de 2018 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Reglamentó el incentivo al aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos (IAT).

Documentos CONPES

- CONPES 3530 de 2008. Lineamientos y Estrategias para fortalecer el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de residuos sólidos.
- CONPES 3874 DE 2016. Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos.
- CONPES 3918 DE 2018. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia.
- CONPES 3934 DE 2018. Política de crecimiento verde.

Otros

- Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos. 1998.
- Política de producción y consumo sostenible. 2010.
- Estrategia Nacional de Economía circular. 2018.
- Resolución 1407 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible. Desarrolla el CONPES 3934 de 2018.

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, existen disposiciones normativas que reflejan avances importantes en materia de gestión de residuos como: el Código para los Recursos Naturales de 1974, la regulación mediante Ley de la República de los aparatos eléctricos y electrónicos, el impuesto a las bolsas plásticas, el impuesto a los plásticos de un solo uso, el documento CONPES para los ODS en territorio colombiano y la Estrategia Nacional de Economía circular.

Todo este desarrollo normativo desde la Constitución Política, tratados internacionales, legislación, decretos reglamentarios, documentos administrativos, políticas, estrategias, arrojan una segunda conclusión y es el buen camino por el que se navega en materia de gestión de residuos y economía circular en Colombia, sin embargo, es menester hacer más y se presentan muchos retos.

14.4. El Derecho Financiero y Tributario como herramienta de aplicación de la economía circular

En este punto es pertinente citar lo expresado por García Calvente en el texto de Soto (2019):

[...] los tres elementos de la innovación social: constatación de la existencia de un problema social (insostenibilidad), intención de darle solución (instauración de un nuevo modelo) y transformación de la sociedad como consecuencia de la puesta en práctica de la solución (Economía Circular), reflejan la situación actual de Colombia.

Con el caso expuesto en la primera parte de este capítulo se puede evidenciar una indebida gestión de los residuos, la falta de aplicación de una economía circular, es decir, lo que García-Calvente menciona como un «problema social». Ante esta situación se plantea el siguiente interrogante: ¿se puede observar de parte de autoridades y sociedad civil colombiana

una ruta para darle solución a ese «problema social»? A este interrogante es posible contestar afirmativamente por cuanto se cuenta con un Código que regula los recursos naturales no renovables, las leyes en materia de gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, las leyes que imponen gravámenes a las bolsas plásticas, la creación de un impuesto a los plásticos de un solo uso, unos documentos técnicos y una Estrategia de Economía Circular.

El documento CONPES 3874 de 2016 señala de manera clara la insostenibilidad del modelo lineal y plantea un enfoque de política evolutiva con una visión al fomento de una economía circular.

Existen esfuerzos importantes en materia normativa, pero se debe intensificar su aplicación para que sea más contundente. Se sugiere un trabajo articulado entre autoridades públicas, productores-comercializadores, sociedad civil, que permita transitar de manera sistemática y coherente hacia la protección y cuidado del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos de los colombianos a un ambiente sano y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El derecho financiero y tributario sirve como herramienta para apoyar, fortalecer y motivar la conducta de la sociedad colombiana hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. Vaquera (2020) manifiesta que «las medidas de carácter tributario se han instaurado como esenciales para coadyuvar a la solución de las problemáticas ambientales».

Alternativamente al sistema de producción lineal, se ha venido gestando desde varias décadas atrás un interés mayor por la economía circular cuyo fin es generar cero residuos, haciendo que los productos imiten la naturaleza y se transformen para seguir en el círculo.

Para ello, se requieren cambios en la forma en que se producen y se gestionan los residuos y el derecho financiero y tributario resulta ser una herramienta que coadyuva en la consecución de la implementación de dichos cambios.

El objetivo de las medidas del orden financiero y tributario es el de conducir los comportamientos de los habitantes de un territorio para aplicar la economía circular en su gestión diaria, desde el rol en el que se encuentre: autoridades públicas, productores-comercializadores, población, si es necesario aplicándolo de manera más estricta, como lo diría Soto (2019):

Asimismo, las potencialidades de la fiscalidad para el fomento de la transición hacia una Economía Circular pasan también por una tributación de carácter más punitivo, es decir, por gravar aquellas conductas que sean contrarias a la Economía Circular, en consonancia con el principio de «quien contamina paga».

En Colombia se hace necesario actuar con mayor contundencia bajo una planeación previa, sistemática y consolidada, de políticas de economía circular en materia de gestión de residuos, con una participación no solo del ejecutivo como ha sido preponderante, se requiere una participación más activa del legislativo con leyes donde se establezcan sanciones claras para que a partir de la Ley y bajo el principio de legalidad, el poder judicial pueda intervenir para hacer cumplir la ley en aplicación de los postulados de economía circular en gestión de residuos. En palabras de Soto: «Las políticas públicas tributarias incentivadoras de la sostenibilidad son todavía escasas» (2019).

En Colombia, como diría Patón (2022), se debe buscar la aplicación a mayor escala de instrumentos económicos, como la fiscalidad ambiental.

De esa manera en Colombia se puede observar que existen unos avances importantes en materia normativa, y como se mencionó en líneas anteriores, las autoridades públicas y la sociedad civil tienen entre sus prioridades el cuidado y protección del medio ambiente, los órganos judiciales están muy atentos para hacer cumplir la Constitución y la ley en materia ambiental. Sin embargo, a nivel de normativas de derecho financiero y tributario son escasos los avances y la implementación de estas medidas puede coadyuvar para tener una aplicación más contundente de la economía circular en materia de gestión de residuos en el territorio colombiano.

Se pueden aplicar iniciativas en materia de economía circular como las que disponen en la Unión Europea, como:

- La propuesta de Reglamento de diseño de productos sostenibles, aprobada por el Parlamento, en la que incluye entre otras el *«pase de productos»*.
- La Resolución del Parlamento Europeo, del 1 de junio de 2023, estrategia de la Unión Europea para la circularidad y sostenibilidad de los *productos textiles*.
- El Reglamento (UE) 2024/1252 del 1 de abril de 2024, en el que se busca *incentivar el progreso tecnológico* y eficiente en el uso de

los recursos, *buscando disminuir el consumo de materias primas fundamentales.*

- Acuerdo entre el Parlamento y el Consejo, en el que se impone a comercializadores ofrecer a sus clientes la posibilidad de que lleven consigo *los recipientes.*
- Propuesta de Directiva por parte del Parlamento Europeo del «*Derecho a reparar*» de los consumidores.

Todas estas pueden ser incluidas dentro del ordenamiento jurídico colombiano, para lo cual es necesario establecer mesas de trabajo con los gremios de industriales, de comerciantes, de productores de plástico, los fabricantes y distribuidores de textiles, para que su implementación se lleve a cabo de manera concertada. Se debe estar muy atento al tiempo que necesitan los productores e industriales para generar los cambios, las inversiones que se deben hacer en tecnología, la forma de financiación por parte del Gobierno o de las entidades bancarias, los estímulos tributarios que se deben diseñar desde el Gobierno Nacional para estimular los cambios.

Por tanto, como se puede concluir, en Colombia todavía hay mucho por hacer, falta, en primer lugar, que esas propuestas basadas en estudios técnicos del Departamento Nacional de Planeación sean conocidas por todos los habitantes del territorio nacional.

De igual manera, es necesario que desde una disposición normativa con rango de ley se disponga la aplicación de la economía circular en gestión de residuos, para que en ella se incluyan multas, sanciones, de ser necesario que sea considerado como un delito contra el medio ambiente, para que participe además del poder ejecutivo y el poder legislativo, el poder judicial, haciendo cumplir los mandatos legales a todo aquel cuyo comportamiento no esté acorde con la conducta esperada, que es la de proteger el derecho a un ambiente sano.

Y se debe estudiar la forma en que se pueden incorporar en el ordenamiento jurídico colombiano los avances en materia de economía circular en gestión de residuos que ha tenido la Unión Europea.

Estos cambios o implementaciones deben apoyarse necesariamente en el derecho financiero y tributario, que sirve como herramienta para promover y motivar a los habitantes de un territorio hacia conseguir los objetivos de desarrollo sostenible, con un carácter extrafiscal, por cuanto el objetivo principal no es la recaudación, el objetivo principal es que se dejen de realizar comportamientos contrarios a la protección y cuidado del medio ambiente.

14.5. Conclusiones

El primer acápite del texto, con la presentación de una problemática real y actual en el territorio colombiano, nos permite identificar un sitio de disposición final de residuos que resulta insuficiente y cuya vida útil ya terminó, el cual no permite seguir operando en ese sitio y de esa manera. También refleja una inadecuada gestión de residuos, la no aplicación de una jerarquía de residuos y la inexistente aplicación de una economía circular en los municipios del área metropolitana.

Sin embargo, se puede observar en el segundo acápite que existen normativas, estudios técnicos, políticas y estrategias que reflejan la intención en dirección hacia la aplicación de un desarrollo sostenible, donde se busca privilegiar el cuidado de los recursos naturales no renovables, la protección del medio ambiente y la aplicación de la economía circular.

Lo que se requiere es alentar y motivar a los gobiernos para continuar por esa senda donde prime el derecho a un ambiente sano, previniendo, controlando, imponiendo sanciones, exigiendo la reparación de los daños. Y de manera particular pedir al Estado una mejor planeación en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y de manera específica una mayor aplicación de la economía circular en materia de gestión de residuos.

Para ello, se propone hacer uso del derecho financiero y tributario, el cual, como se ha expresado en líneas anteriores por autores reconocidos, sirve como instrumento para conducir el comportamiento de los habitantes del territorio en beneficio del cuidado y protección del medio ambiente y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

La economía circular ha sido reconocida como una alternativa eficaz que permite mejorar los procesos en materia de gestión de residuos, desde la reducción de residuos, el rediseño de productos, la reutilización, la remanufacturación, la reparación, el reciclaje y la recuperación.

La herramienta a utilizar es la economía circular y se debe apoyar en el derecho financiero y tributario para conseguir los objetivos de desarrollo sostenible.

14.6. Bibliografía

Arias, H. (2020). *Evaluación de la situación actual ambiental del relleno sanitario El Carrasco*. Bucaramanga: Repositorio Unidades Tecnológicas de Santander.

Diario Regional *Vanguardia Liberal* (2024, octubre). Cerraron el relleno sanitario El Carrasco de Bucaramanga. *Infobae*.

Diario Regional *Vanguardia Liberal* (2024, octubre). El Carrasco: imágenes históricas de 46 años del relleno sanitario de Bucaramanga. *Vanguardia Liberal*. (vanguardia.com).

Diario Regional *Vanguardia Liberal* (2024, octubre). Cerraron el relleno sanitario El Carrasco de Bucaramanga. *Infobae*. <https://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/2024/06/03/el-carrasco-15-anos-de-excusas-para-su-cierre/>

Franco, L., Meza, M. y Almeida, J. (2018). Situación de la disposición final de residuos sólidos en el Área Metropolitana de Bucaramanga: caso relleno sanitario El Carrasco (revisión). *Revista Avances: investigación en ingeniería*, 5, 180-193.

García, Y. (Dir.) y Sedeño, J. (Coord.) (2021). *Desarrollo urbano y economía circular en perspectiva jurídica*. Pamplona: Aranzadi.

Gutiérrez, V. y Verjel, E. (2019). *Estrategia de manejo ambiental sobre el biogás en la fase de cierre del relleno sanitario El Carrasco, Bucaramanga (Santander)*. Bucaramanga: Universidad del Bosque.

Mojica, B. et al. (2022). *Evaluación de impacto ambiental en el área de influencia del relleno sanitario «El Carrasco», en el barrio El Porvenir de Bucaramanga*. Bucaramanga: Unidades Tecnológicas de Santander.

Municipio de Bucaramanga. Alcaldía Municipal (2024, octubre). <https://www.bucaramanga.gov.co/noticias/asi-opera-el-carrasco-actualmente/>

Navas, Y. y Moreno, D. (2023). *Aspectos sustanciales y procedimentales del derecho administrativo frente al cierre del relleno sanitario El Carrasco*. Bucaramanga: Universidad Libre de Colombia.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). *Acuerdo de París, transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1972). *Declaración de Estocolmo*.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1997). *Protocolo de Kioto*.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1992). *Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2020). *Colombia ingresa a la OCDE*.

Parlamento Europeo, Oficina de Prensa (2024, octubre). *Acuerdo entre el Parlamento y el Consejo Europeo nuevas reglas sobre envases más sostenibles en la Unión Europea*.

Patón, G. (2022). *Fiscalidad de residuos orientada a una economía circular: análisis tras la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*. Pamplona: Aranzadi.

Patón, G. (Dir.) y Salassa, R. (Coord.) (2021). *Tendencias actuales en economía circular: instrumentos financieros y tributarios*. Pamplona: Aranzadi.

República de Colombia (2018). *Estrategia Nacional de Economía Circular*.

República de Colombia (1998). *Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos*.

República de Colombia (2010). *Política de producción y consumo sostenible*.

Sánchez Hernández, J. (2012). *Análisis financiero al proyecto construcción del sistema de tratamiento de lixiviados para el relleno sanitario El Carrasco*. Bucaramanga: Universidad Pontificia Bolivariana.

Sedeño, J. (2022). *Fiscalidad de la economía circular: situación actual y propuestas de reforma*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Soto, M. (2019). *Objetivos de desarrollo sostenible y economía circular: desafíos en el ámbito fiscal*. Granada: Comares.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios Colombia (2020). *Informe Nacional de Disposición Final de Residuos Sólidos*.

Universidad Autónoma de Bucaramanga (2022). *Informe especial: ¿Qué ha pasado con el Carrasco desde 2011?* Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga.

Universidad Pontificia Bolivariana. Plataforma digital.
<https://plataforma.bucaramanga.upb.edu.co/acontecer/el-carrasco-y-su-alternativa-sostenible>.

Vaquera, A. (2020). *De la tributación ambiental a las medidas financieras incentivadoras de la economía circular*. Pamplona: Aranzadi.

Vera-Acevedo, L. y Raufllet, E. (2022). Análisis de la estrategia nacional de economía circular de Colombia a partir de dos modelos. *Estudios Políticos*, 64.

Anexo

Congreso de la República de Colombia, Ley 142 de 1994.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1259 de 2008.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1672 de 2013.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1819 de 2016.

Congreso de la República de Colombia, Ley 2322 de 2022.

Constitución Política de Colombia de 1991.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), CONPES 3530 de 2008.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), CONPES 3874 de 2016.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), CONPES 3918 de 2018.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), CONPES 3934 de 2018.

Diario Oficial de la Unión Europea, C/2023/1222, Resolución sobre una Estrategia de la Unión para la circularidad y sostenibilidad de los productos textiles.

Diario Oficial de la Unión Europea, C/2024/4032, reglamento europeo, establecimiento de requisitos de diseño ecológico y productos sostenibles.

Diario Oficial de la Unión Europea, Resolución del Parlamento Europeo 2022/C434/13.

Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento y del Consejo de 11 de abril de 2024 (2024). *Marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales*.

República de Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2018). *Resolución 1407 de 2018*.

República de Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2023). Decreto 1505 de 2023.

República de Colombia, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 2412 de 2018.

República de Colombia, Presidencia de la República de Colombia (1974). Decreto 2811 de 1974. Código de recursos naturales y de protección al medio ambiente.