



**LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE PASIVOS
AMBIENTALES.**

Angélica Lorena Rodríguez Aponte

Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Estudios Ambientales y Rurales

Maestría en Gestión Ambiental

Septiembre 2019.

Directora

Daniela Morales Cabral.

**LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE PASIVOS
AMBIENTALES.**

Angélica Lorena Rodríguez Aponte

Trabajo de grado para optar por título de
MAGÍSTER EN GESTIÓN AMBIENTAL

Directora

Daniela Morales Cabral.

Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Estudios Ambientales y Rurales

Maestría en Gestión Ambiental

Septiembre 2019.

ARTÍCULO 23, RESOLUCIÓN #13 DE 1946. “La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Sólo velará porque no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y porque las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vean en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”

**LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE PASIVOS
AMBIENTALES.**

Nota de aceptación:

Firma del Director

Firma del Jurado

Bogotá D.C., septiembre de 2019

Agradecimientos

A mi familia que ha sido mi apoyo y luz en mi camino.

A mi padre por su sabiduría.

A mi directora de trabajo de grado por su guía y sabiduría.

Resumen

En Colombia no existe definición de pasivos ambientales ni regulación sobre estos, se han identificado impactos ambientales que han afectado los recursos naturales y podría generar riesgos para la salud de las personas, por cuanto no han sido corregidos, compensados o restaurados de manera oportuna. En la actualidad el concepto de pasivo ambiental ha sido definido dependiendo de la disciplina de quien lo estudie, y en algunos países anglosajones y de sur américa, están definidos y reglamentados, circunstancia que puede servir, como referencia para la legislación nacional.

En 2006, surgió la primera disposición legal sobre pasivos ambientales en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, pero solo con la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, (Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018), se dispuso que el Ministerio de Ambiente, adoptara una política nacional sobre la materia, contando con instrumentos jurídicos, técnicos y económicos que fueren necesarios, que a la fecha no se ha concretado.

El presente estudio hace un análisis de cómo han sido abordados los pasivos ambientales en Colombia, tomando en parte como referencia la legislación nacional e internacional, encaminado a proponer lineamientos de gestión ambiental para la aplicación de una política de pasivos ambientales, que defina el concepto de pasivo ambiental, y el procedimiento para la identificación, declaración y gestión ambiental en un marco de participación ciudadana.

Palabras clave: pasivos ambientales, legislación ambiental, lineamientos de gestión ambiental,

Abstract

In Colombia, there is not regulation or an unified concept for environmental liabilities. However, there have been identified environmental impacts that generates risks to people's health that must be corrected, remedied or mitigated.

In some Anglo-Saxon and South American countries, environmental liability had been defined and regulated, and has become a reference for the construction of legislation in Colombia.

First legal approach for environmental liabilities in Colombia arose in National Development Plan for 2006-2010. With Law 1753 of June 9, 2015, (National Development Plan 2014 -2018), it was ordered to the Ministry of Environment to adopt a national policy, with legal, technical and economic instruments. To the present day, it hasn't been materialized.

The present study analyses how environmental liabilities have been approached in Colombia and in international legislation, making a proposal of content for a public policy for the country, which must define the concept, procedure for identification, declaration and management of environmental liabilities, with a framework of citizen participation.

Key words: environmental liabilities, environmental management guidelines, Colombia legislation, international legislation.

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN	1
1.2. Justificación	3
1.3. Propósito del tema de investigación.	5
1.3.1. Pregunta de Investigación	6
2. OBJETIVOS	6
2.1. Objetivo General.....	6
2.2. Objetivos específicos	6
3. MARCO DE REFERENCIA.....	6
3.1. Marco Conceptual.....	6
3.2. Antecedentes	10
4. Métodos.....	11
4.1 Diagrama de las fases metodológicas. (Ver Anexo 2).....	11
4.2. Métodos de análisis y recolección de datos.	11
5. Resultados.....	13
5.1. Instrumentos Jurídicos existentes en relación con los pasivos ambientales	13
5.1.2. Acciones constitucionales.....	14
5.1.3. Acciones Legales.	20
5.1.4. Sede administrativa – Proceso Administrativo Sancionatorio Ambiental.....	24
5.2. Legislación Ambiental Internacional.....	28
5.3. Proyecto de norma Ley 056 de 2018.	39
6. Lineamientos de gestión ambiental para una Política de pasivos ambientales en Colombia.....	46
7. Conclusiones y Recomendaciones	68
8. Referencias.....	79
9. Anexos	83
9.1. Anexo 1. - Diagrama Planes de Desarrollo del Gobierno de Colombia	83
9.2. Anexo 2. Diagrama de las fases metodológicas.....	84
9.3. Anexo 3. Iniciativas sobre pasivos ambientales presentadas en el Congreso de la República.	85
9.4. Anexo 4. Proyecto de Ley 056 de 2018.	87
9.5. Anexo 5. Trámite de Ley Ordinaria.....	97
9.6. Anexo 6. Metodología (Fernández- Ballesteros, 1996), adaptada por (Santander& Torres, 2013).....	99
9.7. Anexo 7. Departamento Nacional de Planeación	104
9.8. Anexo 8. Entrevistas.	105
Anexo 9.8.1 Mauricio Cabrera (Entrevista No. 1).....	107
Anexo 9.8.2 Jorge Iván Hurtado (Entrevista No. 2).....	109
Anexo 9.8.3 Entrevista Cristian Carabalí (Entrevista No. 3).....	111
9.9. Anexo 9. Respuestas Derechos de Petición	113

Anexo 9.10. Acciones objeto de análisis	116
---	-----

Lista de Figuras

Tabla 1 Iniciativas sobre pasivos ambientales	85
Tabla 2 Componentes de una política pública	99
Tabla 3 Componentes de una política pública.	99
Ilustración 1 Trámite de Ley Ordinaria. Elaboración propia	97
Ilustración 2 Sanción Presidencial. Fuente: Elaboración propia.	98
Diagrama 2 Planes de Desarrollo del Gobierno de Colombia	83
Diagrama 1 Acciones objeto de análisis. Fuente: Elaboración Propia	116

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Problema

En el país se han identificado afectaciones a los recursos naturales y riesgos a la salud de los seres vivos, debido a la configuración de pasivos ambientales, los cuales no han sido adecuada u oportunamente mitigados, corregidos o compensados, por la ausencia de exigibilidad en la gestión de los mismos, dado que no se cuenta con una normativa en la definición y reglamentación para gestionar los pasivos ambientales. Por tal razón, el presente estudio busca a través de una revisión bibliográfica y normativa proponer lineamientos de gestión ambiental para una política de pasivos ambientales, que proporcionen elementos de juicio para atender el problema ambiental que atraviesa la sociedad y el ambiente en Colombia.

Es preciso anotar, que si bien el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección expedido en 1974, en concordancia con la Ley 99 de 1993, contempla un conjunto de principios y normas orientadas en la conservación, protección, recuperación y uso de los recursos naturales, esas directrices, no alcanzan a precisar, la forma o el modelo que permita regular la gestión de los recursos naturales, permitiendo sostener que existe un vacío jurídico respecto de la definición y reglamentación de pasivos ambientales en Colombia.

A manera de ilustración, se pone de presente el extenso marco normativo con el que cuenta el país, tomando como referente el año 2013, en el cual el Ministerio de Ambiente

aprobó veintiocho (28) documentos públicos ambientales y cuarenta y dos (42) leyes expedidas por el Congreso de la República para asuntos ambientales. (Nannetti, 2015).

De acuerdo con el Estudio Nacional del Agua 2014 realizado por el IDEAM (2015), solo durante 2012, se vertieron 205 toneladas de mercurio en 179 municipios ubicados en 15 departamentos del país. Estos procesos, desarrollados de una forma ilegal o no adecuada, generaron una alta posibilidad para los territorios de la presencia de pasivos ambientales a lo largo y ancho del territorio nacional (Sepulveda y Casallas, 2018).

La presencia de pasivos ambientales mencionados, podría entenderse por la globalización de la economía y la pérdida del Estado en la posición política de lo ambiental, trayendo como consecuencia adelantar, fácilmente actividades y proyectos enfocados en los aspectos económicos a corto plazo, a costa de las dimensiones sociales y ecológicas. Como resultado, “la contaminación siguió aumentando y el empobrecimiento de los ecosistemas naturales y la superación de su resiliencia continuaron incrementándose, como lo registra la tendencia al deterioro que señalan los indicadores de salud ambiental” (Nannetti, 2015).

En virtud de lo anterior, se expone la necesidad de formular una política nacional de pasivos ambientales, que permita una gestión ambiental, entendida como el conjunto de acciones emprendidas por la sociedad, o parte de ella, con el fin de proteger el ambiente y modificar una situación actual a otra deseada, (Rodriguez & Espinoza, 2002).

Por ello, la presente monografía busca profundizar y analizar la información existente, sobre pasivos ambientales, partiendo de una definición jurídica de pasivos ambientales, para posteriormente proponer bajo una visión sistémica lineamientos de gestión ambiental en el marco de una política participativa, es decir, en una Política Nacional de Pasivos Ambientales.

1.2. Justificación

La problemática ambiental abarca condiciones de desarrollo económico y social, las cuales, hacen parte del conjunto de aspectos a ser considerados dentro de la gestión ambiental. Es por ello, que las políticas macroeconómicas y las relaciones con las condiciones sociales, son aspectos que deben tomarse en cuenta al abordar los temas críticos de la gestión ambiental (Rodríguez & Espinoza, 2002).

Conviene señalar, que estudios realizados por el Gobierno Nacional, han identificado pasivos ambientales que representan inminentes riesgos a la salud y al ambiente. El Ministerio de Ambiente en 2015, identificó 1.843 áreas en sospecha de constituir pasivos ambientales, de las cuales solo el 16% tiene alguna intervención.

Del mismo modo, en 2015, el Ministerio de Minas y Energía realizó un inventario de pasivos mineros, en el marco del “*Diagnóstico Minero Ambiental de los Pasivos en el Territorio Nacional*”, específicamente en las Áreas con Actividad Minera en Estado de Abandono - AMEA, cuyo resultado arrojó un total de 449 AMEAs, localizados en los departamentos de Valle del Cauca, Chocó, Santander, Boyacá y Norte de Santander.

(Documento de Investigación Científica y Sociológica, 2019). Adicionalmente, para el año de 2016, 522 Pasivos Ambientales Mineros -PAMs, fueron identificados por el Ministerio de Ambiente (CEPAL, 2016).

En línea con lo anterior, el Documento Base del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, demuestra que las afectaciones de la calidad de aire, agua y suelo, se han ocasionado además de otros factores por pasivos ambientales, los cuales tienen relación con la salud humana. Señalando que “el país es un consumidor neto de sustancias químicas de uso industrial”, por su uso inadecuado, lo que ha ocasionado más de 600 intoxicaciones, en promedio semanal, en 2015 (INS, 2016) y 1.569 eventos tecnológicos de 2008 a 2013 (DNP, 2016a). Aspectos que están entrelazados a los pasivos ambientales, debido a los riesgos ambientales y de salud, como es el uso de sustancias químicas y el uso del mercurio. (PND, 2019).

Frente a la notoriedad de pasivos ambientales en Colombia, se pone de presente que los distintos gobiernos, desde el año 2006, han buscado a través de los Planes Nacionales de Desarrollo, establecer una norma o política de pasivos ambientales, (PND2006- 2010), evidenciando la necesidad de abordar los mismos, a través de una metodología que permitiera identificar y priorizar las actividades mineras, de explotación de hidrocarburos y agrícolas, sólo a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se observa una exigencia clara, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de formular una

Política Nacional para la gestión de pasivos ambientales, que hasta a la fecha no se ha expedido (Ver Anexo 1).

Vale la pena destacar, que el actual Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022, se apartó de la línea de una Política Nacional de Pasivos ambientales, y a su turno ordenó un proyecto de ley de pasivos ambientales, cuyo contenido está enfocado en aspectos jurídicos, protocolos y guías técnicas de identificación, prevención e intervención de pasivos ambientales.

En consecuencia, resulta evidente la necesidad de una política nacional de pasivos ambientales, y es por esto que el presente estudio, busca proponer en el marco de la gestión ambiental, lineamientos de una política de pasivos ambientales que a juicio propio, puedan ser de utilidad, para abordar el problema ambiental, desde una perspectiva que vincule una coordinación de las autoridades estatales junto con la gestión ambiental participativa, para alcanzar efectos de sostenibilidad ambiental y calidad de vida para los ciudadanos a mediano y largo plazo. (Rodríguez & Muñoz, 2009).

1.3. Propósito del tema de investigación.

El propósito del presente estudio se da a partir de una revisión bibliográfica, y normativa de cómo se han abordado los pasivos ambientales en Colombia, debido a la afectación a los recursos naturales y a la salud de las personas como consecuencia de la ausencia normativa, que desde hace más de una década, los ha identificado, y sobre los cuales se

requiere bajo una visión holística una gestión ambiental, de allí surge la siguiente pregunta de Investigación en gestión ambiental:

1.3.1. Pregunta de Investigación

¿Qué lineamientos de gestión ambiental requiere una Política Nacional de Pasivos Ambientales en Colombia?

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo General

Proponer lineamientos de gestión ambiental para una política nacional de pasivos ambientales en Colombia.

2.2. Objetivos específicos

1. Analizar los instrumentos jurídicos existentes en relación con los pasivos ambientales en Colombia.
2. Revisar la legislación internacional sobre pasivos ambientales.
3. Evaluar el proyecto de Ley 056 de 2019 sobre pasivos ambientales en Colombia.

3. MARCO DE REFERENCIA.

3.1. Marco Conceptual

Se señalan los siguientes conceptos de pasivos ambientales, con el fin de evidenciar como han sido abordados desde las distintas disciplinas y la complejidad que hasta la fecha ha resultado por la falta de consenso sobre una única definición. Asimismo, se expone el

concepto de pasivos ambientales que se considera adecuado en esta investigación como punto de partida para proponer lineamientos de gestión ambiental de manera sistémica e integral, desde el punto de vista jurídico, técnico, económico y social, para una política participativa de pasivos ambientales en Colombia.

La literatura ha definido los pasivos ambientales, por una parte, desde el punto de vista económico y por sectores, como es el caso de la valoración de pasivos ambientales en Colombia con énfasis en el Sector Eléctrico (ECONOMETRIA, 2001), haciendo referencia a la obligación de incurrir en un gasto por una persona como consecuencia de una responsabilidad cuantificable económicamente. En este sentido, el pasivo obedece a dos ideas, la primera la obligación de pago o gasto de una suma de dinero en virtud de la existencia de una obligación, sea en virtud de una orden de autoridad administrativa o judicial. La segunda la responsabilidad que ha dado lugar al pago o gasto de esa suma. Es decir existe una deuda de pagar, lo cual tiene un responsable, quien a su vez está obligado a pagar.

En materia de minería, los Pasivos Ambientales Mineros PAM hacen referencia al impacto ambiental generado por la actividad minera abandonada con o sin su dueño u operador definido o identificable y siempre y cuando no se haya producido un cierre reglamentado y certificado por la autoridad correspondiente. Los PAM pueden presentar riesgos sobre la salud y el medio ambiente derivados de la presencia de sustancias tóxicas, como arsénico, cianuro o metales pesados producto de los residuos mineros en los cuerpos

de agua tanto superficiales como subterráneos y el derivado de la seguridad por la estabilidad física de las instituciones remanentes en el suelo y el aire” (Consejo de Estado, 28 de marzo de 2014)

Adicionalmente, los pasivos ambientales relacionados con *manejó o disposición de residuos tóxico o peligrosos, los clasifican como* inmediatos y mediatos, el primero se refiere a que no existe duda de responsabilidad de quien contamina el suelo y crea un pasivo, se denomina inmediato, aun en aquellos eventos en quien causa el impacto que se traduce en un daño que no es solo uno sino en varios. El segundo entendidos como *“aquellos que afectan el suelo y solamente se detectan con el transcurso del tiempo, cuando ya su responsable originario ha desaparecido de la vida jurídica o simplemente no cuenta con la capacidad técnica o económica para atender el problema. (...)”* (Zapata, 2006)

Algunos conceptos técnicos que se asimilan a pasivos ambientales hacen referencia a Impacto ambiental como: Cualquier alteración en el medio ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad. (Artículo 2.2.2.3.1.1 del Decreto 1076 de 2015)

Del mismo modo, las medidas que se consideran que no se han realizado para configurar un pasivo ambiental corresponden por una parte a medidas de compensación: Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados. (Gómez M. R., 2012)

Por otra parte las medidas de corrección: Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad. (Gómez M. R., 2012) y las medidas de mitigación: Son las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente. (Artículo 2.2.2.3.1.1 del Decreto 1076 de 2015)

Dentro de la propuesta de definición de la presente investigación, se define: **Pasivo ambiental:** Toda contaminación ambiental que supera los límites permitidos ubicados y delimitados geográficamente y que no fueron en el transcurso del tiempo oportuna o adecuadamente mitigados, corregido o compensados, que el cual pueda generar riesgo a la salud humana o al ambiente. A su vez, **pasivo ambiental huérfano:** Toda contaminación al ambiente que genere riesgo a la salud humana y cuyo responsable originario ha desaparecido de la vida jurídica o simplemente no cuenta con la capacidad técnica o económica para atender el problema.

Las anteriores definiciones demuestran que el concepto de pasivos ambiental ha sido concebido desde diferentes ámbitos, de manera que lo que busca el presente estudio es proponer lineamientos de gestión ambiental, en el marco de una Política Pública, definida como el reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, que expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia donde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando la intervención pública y como se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los distintos actores sociales. Por lo tanto, las políticas públicas no son los documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, su papel va más

allá; son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía (Santander& Torres, 2013).

3.2 Antecedentes

Para el análisis de pasivos ambientales se tomaron como referentes, estudios de orden legal, institucional y académicos como tesis de maestría.

Se revisaron desde 1994 a 2022, los Planes Nacionales de Desarrollo expedidos por el Gobierno Nacional, sobre los cuales se pudo evidenciar que solo a partir del Plan Nacional de Desarrollo, 2014 – 2018, se presentó una exigencia formal de una política nacional de pasivos ambientales en Colombia.

Del mismo modo, a nivel institucional se revisó el estudio desarrollado por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Universidad de los Andes denominado “*Definición de Herramientas de Gestión de Pasivos Ambientales*”, documento que significa el primer estudio oficial de gobierno frente a la necesidad de definir y gestionar los pasivos ambientales.

De otra parte, para los lineamientos de políticas públicas, se analizó la tesis de (BETANCOURT, 2017), en el cual se abordó lineamientos de gestión ambiental, y que sirvieron de apoyo para la estructuración del presente estudio.

Asimismo, la Política Nacional Para la Gestión Integral Ambiental del Suelo expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollos Sostenible, sirvió como directriz para identificar los aspectos relevantes en una política pública.

4. Métodos

4.1 Diagrama de las fases metodológicas. (Ver Anexo 2)

4.2. Métodos de análisis y recolección de datos.

En este caso, por tratarse de una monografía que se circunscribe a proponer lineamientos de gestión ambiental para una política pública de pasivos ambientales en Colombia, se consideró pertinente tener un enfoque cualitativo, haciendo uso de las técnicas deductivo, inductivo y descriptivo, derivado de la investigación en fuentes secundarias (Quiroga & Sáenz & Gorjón, 2012), que permitieron identificar bajo una categoría las palabras más usadas a lo largo del presente estudio, reflejado en el marco conceptual.

Posteriormente, se analizó el contexto legal existente a la luz de los pasivos ambientales en Colombia, respondiendo así al primer objetivo específico, identificando si los instrumentos normativos regulaban y se asimilaban de manera total o parcial los pasivos ambientales, partiendo de la premisa de una definición de pasivos ambientales adoptada bajo una revisión de fuentes documentales de derecho ambiental, especialmente de fuentes bibliográficas de editoriales de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad Externado de Colombia y Universidad del Rosario, así como leyes y Decretos de la República.

Para efectos del segundo objetivo específico, se revisaron fuentes documentales nacionales e internacionales, a efectos de conocer cómo se encuentran reglamentados los

pasivos ambientales en algunos países anglosajones (Estados Unidos y Canadá) y suramérica (Perú, Chile, Bolivia y Colombia), así como del orden nacional. Lo anterior, en una búsqueda de información de bases bibliográficas en un rango de 1990 a 2019, haciendo uso de documentos de Organismos internacionales, tales como los de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL, Google Academic, documentos institucionales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS y de Documentos Bases de los Planes de Desarrollo del País (Santos, 2012).

Para el tercer objetivo específico, se hizo uso de la página Web del Congreso de la República, donde se verificó las iniciativas legislativas, encontrando el proyecto de Ley 056 de 2018, que actualmente en trámite legislativo.

Una vez desarrollados los objetivos específicos, se llevó a cabo la obtención de información primaria, a través de entrevistas semiestructuradas con expertos (Anexos 9.8.1., 9.8.2 y 9.8.3), quienes opinaron desde su profesión y cargos en entidades públicas y organizaciones sin ánimo de lucro (técnicos y abogados), sobre la posible definición de pasivos ambientales, la necesidad de formular una política de pasivos ambientales o una Ley, y por qué consideraban que no se ha expedido reglamentación de pasivos ambientales. Así como la importancia de una política pública con gestión participativa. A partir de estos resultados, se soportó el análisis y conclusiones del presente estudio.

Finalmente, con el análisis de los objetivos específicos de cómo abordar la definición de pasivos ambientales, y de las experiencias analizadas en otros países que podrían ser de utilidad como mecanismos de gestión, así como de analizar la reciente propuesta de Ley de pasivos ambientales, se procedió desde el punto de vista normativo y con base en el esquema de Fernández Ballesteros (1996), y de (Santander& Torres, 2013), la propuesta para unos lineamientos de una Política Nacional de pasivos ambientales, desarrollando tres componentes de una política pública, que recogieron: (i) Una estrategia, materializada en ¿Qué se debe hacer?, con base en el problema y objetivos delineados para las rutas de acción, (ii) Un plan, de ¿Cómo se va hacer?, esas líneas de acción y un tercer componente (iii) Programa, proyecto y acciones, agrupado en ¿A través de qué?, definiendo responsables, asignaciones presupuestales y cumplimientos de las líneas del Plan.

Este estudio se limitó a los aspectos relevantes identificados en la información primaria y secundaria, para proponer los lineamientos de gestión ambiental de pasivos ambientales, teniendo en cuenta que las políticas públicas son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía. (Santander& Torres, 2013)

5. Resultados.

Los presentes objetivos específicos responden

5.1. Instrumentos Jurídicos existentes en relación con los pasivos ambientales

A continuación se analizarán los instrumentos legales vigentes,(Ver anexo 9.10) con el fin de identificar si estos abordan los pasivos ambientales de manera total o parcial,

partiendo de la premisa que los pasivos ambientales, son un riesgo para la salud y el ambiente, los cuales no han sido oportunamente o adecuadamente corregidos, dicha premisa la tomo parcialmente, con fundamento en dos definiciones: De la legislación peruana, ley 28271 del 6 de julio de 2004 “(...) *riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad*”, y de la Legislación Boliviana: “*conjunto de impactos negativos perjudiciales para la salud y/o el medio ambiente, ocasionados por determinadas obras y actividades existentes en un determinado periodo de tiempo*” (Ministerio de Ambiente, 2008).

Vale la pena advertir que la definición señalada se toma como premisa para el análisis del siguiente acápite, pero la definición de pasivos ambientales que se propondrá y estará plasmada en los lineamientos de gestión ambiental que busca este estudio, teniendo en cuenta el resultado de lo que aquí se concluya.

5.1.2. Acciones constitucionales

En el presente acápite se analizarán las acciones constitucionales a la luz de los pasivos ambientales, para ello, se abordarán, primero las acciones populares (Artículo 88 de la Constitución Política de Colombia) y de grupo (y posteriormente la acción de tutela (Artículo 86 de la Constitución Política de Colombia)

El artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, consagra la protección del interés colectivo, como un interés que pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada. Para la protección de los derechos colectivos, encontramos las acciones populares, cuyo objetivo es proteger los derechos e intereses relacionados con el

patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza. Su naturaleza es preventiva, lo que significa que se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. (Artículo 2 de la Ley 472 de 1998), Es de anotar, que no es un requisito para acudir ante un juez que exista daño o perjuicio (Sentencia acciones constitucionales, 1999).

En cuanto se refiere a las acciones de grupo en materia ambiental, estas se originan con el daño ocasionado en un número plural de personas que deciden acudir ante un juez, para obtener la respectiva reparación y a pesar de referirse a intereses comunes, se pueden individualizar en relación con el daño cuya indemnización persigue.

Respecto del concepto de daño, la Ley de acciones populares y de grupo no lo definen, de manera que la doctrina y jurisprudencia nacional han adoptado, el daño ambiental puro y el daño ambiental consecutivo. El daño ambiental puro es la aminoración de los bienes colectivos que forman el medio ambiente y el daño ambiental consecutivo es la repercusión del daño ambiental puro sobre el patrimonio exclusivamente individual del ser humano. (Henaó, 2000) Es decir, el daño ambiental puro es el daño a los recursos naturales propiamente y el daño ambiental consecutivo es el daño causado al ser humano por el hecho dañoso causado por el medio ambiente.

En este sentido, las acciones de grupo, que se originan con el daño ocasionado en un número plural de personas, protegen derechos e intereses individuales en relación con el medio ambiente, y buscan colectivamente la indemnización de los daños ambientales consecutivos. Para lo cual deben probar a través de un perito si los daños sufridos por los miembros del grupo tienen origen en el hecho dañoso del medio ambiente. (Ortiz, 2007) Es decir, el daño consecutivo dentro de una acción en grupo se debe probar.

La anterior explicación de daño consecutivo en materia de acciones populares y de grupo, se presenta debido a que los pasivos ambientales son definidos por algunos doctrinantes y estudios de Organizaciones como daños ambientales, tal es el caso del texto del “Observatorio de la Deuda Ecológica, Cátedra de la UNESCO, el cual define: *“El pasivo ambiental es el conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos y de los ecosistemas, producidos por una empresa, durante su funcionamiento ordinario o por accidentes imprevistos, a lo largo de su historia”* (Ministerio de Ambiente, 2008).

Se desprende de lo anterior, que el concepto de daño es asimilado a pasivos ambientales, sin embargo debido a la ausencia de una regulación clara sobre el concepto de pasivos ambientales en Colombia, su gestión y el régimen de responsabilidad que les aplica, estos hoy en día son alegados a través de la vulneración de derechos colectivos por medio de las figuras referenciadas, de allí que los jueces de la república en sus decisiones pretenden

subsana el vacío del legislador con el fin de materializar la garantía de los derechos constitucionales. (Guiza Suarez, 2014).

A manera de ilustración, se mencionan, las sentencias del río Bogotá, (Sentencia río Bogotá, 2014), (sentencia hito en gestión ambiental) y del río Atrato (Sentencia Río Atrato, 2016), (primera sentencia que declara sujetos de derecho a un recurso natural como es el río Atrato), los cuales presentan similitudes por cuanto, se encuentran contaminados durante décadas y existe una afectación ambiental probada por estudios técnicos que demuestran el deterioro de las cuencas hidrográficas. A su vez han generado afectaciones a la salud humana de las personas que se encuentran en el área de influencia de la cuenca.

De estas dos sentencias judiciales, como lo afirma el experto Jorge Iván Hurtado: *“previo a proferirse los fallos, los ríos Bogotá y Atrato configuraban un pasivo ambiental”*¹, pues existía un riesgo de afectaciones a la salud y el ambiente sin que se hiciera nada al respecto, pero una vez, profirieron el fallo, se ordenó a los responsables de la contaminación y daño del río Bogotá y Atrato, la implementación de medidas de mitigación, corrección, compensación a la salud de las personas que están en el área de injerencia de las cuencas y al ambiente, concretamente descontaminado los ríos, lo anterior implica que la decisión judicial, aborda el pasivo ambiental y este deja de serlo al contemplar el fallo las medidas conducentes y pertinentes para tratar de volver los recursos a su estado anterior, o indemnizar el daño ocasionado.

¹ Entrevista No. 2. Jorge Iván Hurtado Mora. (Anexo 9.8.2)

Por otra parte, cabe advertir, que las acciones de tutela protegen los derechos fundamentales consagrados en la Carta Política, en principio, la acción de tutela no procede cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, como es el caso de los fallos ambientales, del río Atrato (T-661 de 2012), que lo declara como sujeto de derecho y del páramo de Santurbán (T-361 de 20017), que garantiza los mecanismos de participación. Jurisprudencias que evidencian, la procedencia de la protección de derechos colectivos a través de acciones de tutela, siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable en conexidad con derechos fundamentales.

Se desprende de lo anterior, que las acciones constitucionales, surgen como el proceso de construcción social que reclama la población afectada al no aceptar el perjuicio que se le está causando (Macías, 2011). Estos perjuicios podrían ser causadas, por un posible pasivo ambiental, pero hasta tanto no se reglamente la definición de pasivo ambiental, los riesgos o amenazas a la salud y al ambiente y el daño continuado, será competencia de los jueces de la república a través de las acciones constitucionales, dado que los jueces terminan subsanando los vacíos del legislador, y se convierten las acciones constitucionales en principales, cuando a estas podrían acudir de manera supletoria o subsidiaria, en caso de que existiera otras vías e instrumentos de gestión ambiental. (Guiza Suarez, 2014), que para este caso particular sería una política de pasivos ambientales.

De lo anterior se concluye, que las acciones populares y de grupo podrían abordar los pasivos ambientales vigentes, siempre que estos sean reclamados ante un juez. La dificultad que se presenta radica en que dichos procesos judiciales pueden tomar varios años, por el cúmulo de procesos judiciales (6506, procesos constitucionales) (Constitucional, 2009) y como lo afirma el profesor Jorge Iván Hurtado “*en ocasiones la falta de conocimiento específico en materia ambiental de los jueces, son factores que impiden el desarrollo de estos procesos*”². De manera que este mecanismo, pese a gestionar actualmente los pasivos ambientales al proteger los derechos colectivos en relación con el ambiente sano, la salud y vida digna de las personas, no resulta ser, el mecanismo idóneo para regular los pasivos ambientales, pues los jueces no deben ser quienes subsanen los vacíos normativos definiendo la gestión ambiental, por la ausencia de legislación sobre el tema, ello evidencia la necesidad de una política nacional de pasivos ambientales.

Adicionalmente, las acciones constitucionales están resolviendo los conflictos ambientales, teniendo en cuenta que los conflictos ambientales traspasan las arenas locales y se proyectan en el debate nacional, cuando empiezan a tener consecuencias en términos de construcción social y política del medio ambiente. En otras palabras los conflictos no están solo en disputa de impactos ambientales, sino también de impactos económicos sociales y culturales (Merlinsky Maria Gabriela, 2010)

² Entrevista No. 2 Jorge Iván Hurtado. (Anexo 9.8.2)

5.1.3. Acciones Legales.

Para analizar las acciones legales vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano, resulta imperioso precisar el concepto de daño ambiental, y como este concepto, se podría asociar a los pasivos ambientales.

En materia de responsabilidad civil, el daño es definido, como el aminoramiento del patrimonio sufrido por la víctima (Henaó, 1998), Así que tal aminoración genera una consecuencia jurídica de reparación, es decir, indemnización de perjuicios, Para ello, el Juez debe declarar el daño y tener en cuenta el trasfondo social para así poder realizar una evaluación de la prueba y, en su verdadera dimensión poder fallar con base en la convicción razonada y lo más cercana posible a los principios del orden jurídico. (Macías)

Para buscar, la reparación de estos perjuicios se puede acudir por tres vías: 1) Responsabilidad civil contractual, hace referencia a la vulneración de un contrato. Surge por la falta o incumplimiento de las obligaciones firmadas en el contrato y deriva en un incumplimiento de dicho contrato, generando la obligación de indemnizar. Establecida en el código civil en el artículo 1101 y siguientes 2) Responsabilidad extracontractual, de acuerdo con el artículo 1902 del código civil surge por acción u omisión que causó daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, estando en la obligación de reparar el daño causado.3) Reparación directa atribuida al Estado, por falla en el servicio, es decir cuando por acción o por omisión del Estado se causa un daño al particular.

Cabe anotar, que en el ordenamiento jurídico vigente no existe definición de daño ambiental, el pronunciamiento más cercano se encuentra contemplado en el artículo 42 de

la Ley 99 de 1993, respecto de las tasas retributivas y compensatorias, donde se señala: “se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes” disposición ambigua, en lo que se refiere al normal funcionamiento, pues en términos jurídicos y técnicos podría concebirse normal funcionamientos en diferentes acepciones.

Debido a lo anterior, la jurisprudencia (Sentencia T 080 , 2015) y la doctrina (Henaó, 2000) han abordado los elementos básicos del régimen de responsabilidad civil, para asimilarlos al concepto de daño ambiental, situación que han manifestado compleja al momento de encuadrar: (i) hecho generador del daño, (ii) el daño como tal y (iii) el nexo de causalidad entre ambos. Por la dificultad de escoger la persona responsable y la dificultad para establecer el nexo de causalidad. (Henaó, 2000).

Sumado a lo anterior, es preciso resaltar, que “(...) *la actividad humana puede causar impactos ambientales que no necesariamente son daño por que se ejercen dentro de los parámetros permitidos y porque la capacidad de resiliencia del ecosistema hace que el bien ambiental no se merme. Si se quiere desde otra perspectiva, que no compartimos pero que se debe recordar, se podría afirmar que existen daños jurídicos, porque se encuentran dentro de los límites de la tolerancia de la norma y daños antijurídicos que sobrepasan dichos límites.*” (Henaó, Responsabilidad del Estado Colombiano por daño ambiental , 2000) Así que el daño puede ser permitido o no y cuando sucede lo segundo, se considera un daño antijurídico y por tanto debe ser resarcido.

De manera que, los elementos y medios probatorios, no se pueden asimilar a un pasivo ambiental. Por una parte, el hecho y la persona natural o jurídica generadora del pasivo, puede ser desconocido en la actualidad, (Pasivos huérfanos) situación que evidencia la falta de uno de los elementos esenciales para atribuir responsabilidad, pues en el caso de no conocerse al generador del pasivo, no es posible pasar al segundo elemento, que es el nexo causal, y consecuentemente al daño. Por otra parte, el daño debe ser declarado por un juez, con fundamento en los medios probatorios y como ha dicho la doctrina, Rosario Leñero Bohórquez “*la prueba del nexo causal en los daños ambientales constituye por lo general una prueba diabólica*” (Henaó, 2000).

Por tanto, no es procedente desde el punto de vista jurídico, utilizar sinónimos de daño ambiental y pasivo ambiental, un ejemplo de ello se observa, en el análisis realizado en 2014 por la UPME, respecto de un informe anterior de esta entidad denominado “*Estrategia regulatoria para la intervención de áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono*” (UPME U. d., 2002) el cual incluyen el concepto de daño ambiental a pasivo ambiental, al respecto se precisó: “*Por otro lado, el segundo elemento creemos que no es el más adecuado puesto que el origen de un pasivo **ambiental no puede ser un daño ambiental**, daño social o una sanción. Se confunden diferentes aspectos que no permitirían una efectiva intervención o atención de las áreas afectadas y abandonadas por la minería. El daño y la sanción no pueden ser los puntos de partida de una definición de pasivos ambientales pues limitan el alcance de cualquier definición. En el caso del daño*

encontramos que situaciones como el riesgo no se verían amparadas bajo esta óptica. Un riesgo no implica un daño en sí mismo, sino la posibilidad la ocurrencia de un daño. Por tal motivo no se podrían intervenir zonas afectadas y abandonadas por la minería que tengan un riesgo inminente, alto o medio con el fin de mitigar el mismo.” (UPME U. D., 2014).

Del texto en cita, se concluye que daño ambiental y pasivo ambiental, son diferentes, en tanto el segundo, es considerado un riesgo a la salud y al ambiente, y el primero requiere que se pruebe los elementos de responsabilidad, hecho, nexo causal y daño y este último se pruebe ante un juez o autoridad ambiental para que sea declarado, así que el pasivo podría contener uno de los elementos de la responsabilidad del daño pero no son sinónimos sin perjuicio que en caso de demostrarse los elementos de la responsabilidad podría un pasivo ambiental configurarse en un daño. Para el profesor Cristian Carabaly, el “ *daño es una aminoración patrimonial al bien jurídico de la biodiversidad, los recursos naturales o los componentes del ambiente, el pasivo es un efecto riesgoso que si no se maneja, corrige, mitiga puede causar posibles daños*”³

Por tanto, las acciones legales derivadas del daño no son mecanismos ni sinónimos de pasivos ambientales, en tanto, se requiere de la existencia de los elementos de la responsabilidad, contemplados en el Código Civil. De allí que al no cumplir con la demostración probatoria de los elementos del daño, no es posible asimilarlo a pasivo

³ Entrevista No. 3 Cristian Carabaly (Anexo 9.8.3)

ambiental, debido a que se desconoce quién es el generador del pasivo y el nexo de causalidad.

5.1.4. Sede administrativa – Proceso Administrativo Sancionatorio Ambiental

Como instrumento jurídico destinado a la gestión, conservación y protección del ambiente, surgió en julio de 2009, la expedición de un régimen sancionatorio ambiental, mediante una norma única y especializada, (Cardona, 2011), la cual está enmarcada en la Ley 1333 de 2009, en el deber del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños ambientales al infractor ambiental. Entendiendo por infracción ambiental, toda acción u omisión que constituya (i) violación a la normatividad ambiental, (ii) actos administrativos emanados de la autoridad ambiental, y (iii) la comisión de un daño al medio ambiente.

Se desprende de lo anterior, que todo infractor, persona natural o jurídica, que incurra en dichas infracciones ambientales, estará inmerso dentro de un proceso sancionatorio. En el caso que nos ocupa, la doctrina ha asociado los pasivos ambientales, al concepto de obligaciones incumplidas derivadas de los instrumentos de manejo y control ambiental, como son: permisos, autorizaciones, concesiones y/o licencias ambientales. (Macías, 2016) Sobre este punto, surge la discusión debido a que el proceso sancionatorio ambiental, prevé la infracción ambiental por el incumplimiento de la normatividad ambiental y de los actos administrativos emanados de dicha autoridad ambiental, así como por la comisión de un daño al ambiente.

Así las cosas, bajo la premisa de definición de pasivo ambiental, que es un riesgo para la salud y el ambiente de las personas que no ha sido adecuadamente mitigado, corregido o compensado, debido al incumplimiento de la obligación por parte del titular de una licencia (Macías, 2016), es preciso aclarar, que el proceso sancionatorio ambiental, regula las infracciones ambientales, y tiene la potestad de sancionar e imponer medidas tanto pecuniarias y compensatorias frente a los incumplimientos legales, de allí que no sea posible asimilarlo a un pasivo ambiental huérfano.

En este sentido, al contemplar la infracción ambiental el incumplimiento de las obligaciones derivados de actos administrativos, normatividad ambiental y del daño bajo las reglas de la responsabilidad civil, en principio no se estaría en un pasivo ambiental, pues la Ley en estricto sentido tiene los mecanismos para regular tales incumplimientos.

Sin embargo la ausencia de una definición y regulación ambiental deja un vacío legal y que a la luz del proceso sancionatorio ambiental, se ha evidenciado falencias, como lo señala el profesor Eduardo del Valle Mora, quien propone como oportunidad de mejora: Crear una definición de infracción ambiental por incumplimiento ambiental, que no refiera un listado de normas, así que podría verse reflejado el concepto de pasivo ambiental.

Expertos como el Profesor Cristian Carabaly⁴, señalan que el incumplimiento de las obligaciones derivados de una licencia ambiental, permiso y autorización y de no exigir la mitigación, corrección, compensación de dicho impacto, será responsabilidad del Estado,

⁴ Entrevista No.3 Anexo 9.8.3

de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política, falla en el servicio, en este caso el posible responsable serán las autoridades ambientales que no ejercieron sus funciones.

Otro aspecto que se pone de presente, es la dificultad que tiene la autoridad ambiental al declarar la responsabilidad derivado de un proceso sancionatorio, derivado de un daño, pues como se expresó en líneas anteriores legalmente no hay definición de daño y los elementos para comprobar la responsabilidad sean complejos porque quien tiene la carga de la prueba es el presunto infractor y este no probará que ha cometido un daño. De allí, que las autoridades ambientales no hacen exigible el daño en el proceso sancionatorio por la complejidad de probar el daño, de manera que es necesario que el legislador defina el daño ambiental, pues no toda aminoración al ambiente debe ser considerada como tal. (Del Valle Mora, 2018).

Es necesario resaltar, como se indicó en líneas anteriores que desde el ordenamiento jurídico vigente, los pasivos ambientales podrían ser daños ambientales, pero hasta tanto no se prueben los elementos de la responsabilidad: daño, hecho generados y nexo causal no es posible hablar de ellos como sinónimos, máxime cuando el daño requiere ser declarado por un juez o una autoridad ambiental.

Sobre el proceso sancionatorio surge la discusión, de aquellas personas naturales y jurídicas que han sido declaradas ambientalmente responsables y por ello han obtienen una sanción esencialmente pecuniaria, y de manera supletoria medidas de compensación, pero pasado cinco años, el infractor no realizó el pago y tampoco realizó las medidas de

compensación, para el profesor Carabaly *“situación que evidenciaría que por falta de capacidad económica o voluntad no se compensó la afectación al ambiente, hecho sobre el cual se podría inferir que es un pasivo ambiental”*⁵.

Lo anterior, bajo la interpretación del artículo del profesor Cristian Alfonso Carabaly, donde evidencia que existe incertidumbre respecto de si la compensación responde al daño dentro de un proceso sancionatorio ambiental. (Carabaly, 2019) y de lo manifestado por el experto.”

Se concluye de lo anteriormente expuesto que no existirá pasivos ambientales cuando se traten de daños o violaciones a las normas ambientales, ocasionados dentro un instrumento de manejo y control ambiental, pues de acuerdo con lo previsto en la Ley 1333 de 2009, además de sanciones de tipo pecuniario, existen sanciones preventivas, correctivas y compensatorias respecto de la infracción ambiental. Sin embargo, en el caso en que se haya declarado al infractor ambiental por daño o violación del ordenamiento ambiental y este no haya implementado las medidas de compensación, se estaría en presencia de un pasivo ambiental, debido a que existe un impacto no mitigado que genera riesgo al ambiente y a la salud de las personas.

De lo analizado en este acápite se concluye: (i) Pueden existir pasivos ambientales que han sido abordados por las acciones constitucionales, y como consecuencia de las decisiones judiciales dejan de ser pasivos ambientales desde el punto de vista jurídico

⁵ Entrevista No. 3 Cristian Alfonso Carabaly (Anexo 9.8.3)

debido a que se están implementando medidas de corrección y compensación, restauración a la contaminación de los recursos naturales (ii) El daño no es un pasivo ambiental, partiendo que no hay definición legal de daño ambiental, y los elementos para atribuir responsabilidad en daño son hecho, nexo causa, y daño y los pasivos ambientales no cumplen con el distintos casos con estos elementos bien sea porque se desconoce el generador del daño o porque no es posible probarlo.

Lo anterior no implica que si llegará a cumplirse con los tres elementos de la responsabilidad podría llegar a configurarse como daño. En otras palabras, un daño no es sinónimo de pasivo, pero podría un pasivo a llegar a ser un daño siempre que este cumpla con los elementos de la responsabilidad. (iii) Las obligaciones incumplidas derivadas de un instrumento de manejo y control ambiental no son pasivos ambientales desde el punto de vista jurídico porque se tiene un proceso sancionatorio ambiental, sin embargo, cuando se haya surtido un proceso sancionatorio y no se haya compensado, estaremos en presencia de un pasivo ambiental, en consideración propia y en la de los expertos consultados sobre el tema.

5.2. Legislación Ambiental Internacional

A lo largo de la historia, los pasivos ambientales han sido abordados a nivel nacional e internacional, desde diversas ópticas, dependiendo del área de conocimiento y experiencia profesional de quien trate el tema. Una aproximación a la definición de pasivos ambientales, desde el punto de vista nacional e internacional es el siguiente:

En países anglosajones como Estados Unidos cuentan con las Leyes CERCLA, The Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act, siglas en inglés) y SARA (Superfund Amendments and Reauthorization Act, siglas en inglés). Este implementado por la EPA (Environmental Protection Agency, siglas en inglés) Consiste en un superfondo cuya misión es (i) limpiar y mejorar las áreas, sitios o lugares contaminados para proteger la salud humana y el medio ambiente, y a su vez restaurar los terrenos para un eventual desarrollo, y (ii) responder de manera rápida con escapes de sustancias peligrosas, en áreas en donde operan empresas que manejan materiales peligrosos. (Aramburo y Olaya, 2012)

Dentro de los procedimientos realizados por el Superfund, se mencionan de manera breve: (i) Debido a que se enfrentan restricciones de recursos para tratar todos los sitios con riesgos de daño potencial, la EPA de los Estados Unidos ha optado por implementar una estrategia de priorización de sitios para remediar, y determinan los parámetros del grado de peligrosidad para evaluar. (ii) para generar eficiencia en la inversión en la mitigación de impacto y control en estos sitios, aprueba decisiones de remediación de un sitio sólo cuando los beneficios netos esperados superan a las inversiones de los fondos públicos con un alto costo de oportunidad (iii) Cuentan con una Oficina que dirige el Programa del Superfondo (iv) Se cuenta con un fondo de fideicomiso del programa, para costear las labores de restauración, mejoras o limpieza de esos lugares, provienen de

impuestos cobrados a las industrias químicas, petroquímicas y del petróleo. Estos recursos se usan cuando no se puede localizar o identificar a las firmas o agentes potencialmente responsables de contaminación de los lugares, sitios o áreas seleccionadas por el programa, o cuando esas firmas o personas no pueden pagar por el trabajo de mejora, restauración o limpieza. (v) para garantizar la calidad de las evaluaciones técnicas la entidad reguladora a través del superfondo, destina una cantidad fija de recursos para realizar los estudios necesarios durante la fase de evaluación, estudios de detalle, un plan de limpieza a largo plazo, (vi) aprobación de limpieza a la comunidad. (Ministerio de Ambiente, 2008)

En materia de responsabilidad por pasivos ambientales, la mencionada Ley prevé de manera expresa una responsabilidad objetiva compartida y retroactiva. De esta manera, no es necesario demostrar la culpa o el motivo del responsable identificado, Y aunque el responsable cumplió con las leyes y estándares vigentes en el momento del abandono, hoy en día es responsable por el daño o la contaminación generada (Chaparron & Oblasser, 2008).

Se resalta del proceso de identificación de los pasivos ambientales en Estados Unidos, por una parte, realizan la priorización de los pasivos, pues dejan claro que no todos los pasivos se pueden tratar pues dependerá de los recursos que tenga el fondo, dichos recursos provienen de los impuestos a las empresas y estos son los recursos utilizados para aquellos pasivos huérfanos, es decir que no tienen dueño. Estos aspectos, son lo que se deberán

analizar para la política de pasivos ambientales en Colombia, definir de qué manera se pueden aprovisionar recursos para tratar los pasivos ambientales.

Otro país anglosajón que ha abordado los pasivos es Canadá, donde existe el Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados (NCSRP), el cual busca la identificación, investigación, y remediación de sitios contaminados, a lo largo de ese país, de manera efectiva y consistente. (Savino, 2006). De acuerdo con la CEPAL, (2008), la iniciativa de minas abandonadas o huérfanas NAOMI "National Orphaned/Abandoned Mines Initiative" habla explícitamente de faenas mineras huérfanas teniendo en cuenta el riesgo que puede emanar un pasivo; según la definición canadiense, las minas abandonadas son aquellas donde se puede identificar un dueño o responsable, o donde el dueño no quiere o no puede responder por la remediación. (Aramburo y Olaya, 2012).

La legislación canadiense regula los pasivos mineros y tiene un modelo de financiamiento, el cual moviliza recursos para sitios complejos frente a la falta de fondos a nivel nacional. Para ello, la carga financiera no está solo en cabeza del Estado, para ello crean situaciones win-win, para el Estado y los privados en el que los dos asumen los pasivos ambientales (CEPAL, 2016).

En América Latina, países como Bolivia, y Perú, han avanzado en la definición de pasivos ambientales, y en una reglamentación mientras que Chile y Colombia aún carecen de esta.

La legislación de Bolivia, definió pasivo ambiental, en el Reglamento General de Gestión Ambiental, Ley del Medio Ambiente, artículo 46, de la Ley 1333 de 1992 :“a) El conjunto de impactos negativos perjudiciales para la salud y/o el medio ambiente, ocasionado por determinadas obras y actividades existentes en un determinado periodo de tiempo b) los problemas ambientales generales no solucionados por determinadas obras o actividades.(...)” (subrayado fuera del texto original) (CEPAL, 2016).

En 2014, en materia de pasivos ambientales la legislación Boliviana en aras de prevenir pasivos mineros, expidió la Ley N° 535 del 2014, la cual busca tener claros los responsables de los pasivos, para ello, los titulares de los títulos mineros deben desarrollar una línea base que les permita diferenciar los daños ambientales con anterioridad a la entrada en operación de esa área. Así queda claro cuando el Estado responde, si es por los pasivos ocasionados con el anterior titular o si el nuevo titular del título minero el encargado de responder.

Esta línea base, podrían ser implementada en Colombia en el Estudio de Impacto Ambiental de las licencias ambientales, donde se realice un estudio multitemporal y caracterizaciones de los recursos naturales como el hídrico, que identifique, como estaba el área antes de solicitar la licencia y como estará una vez se ejecute el proyecto. Esto permitirá a la autoridad ambiental hacer un efectivo seguimiento ambiental y protección a los recursos naturales.

Perú cuenta con una Ley de pasivos ambientales de la actividad minera, a través de la Ley 28.271 de 2004, que regula los pasivos ambientales de la actividad minera, definiendo los PAM, como *“aquellas instalaciones, efluentes, emisiones o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, en la actualidad abandonadas o inactivas y que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad.”* Se destaca de esta Ley que respecto de la responsabilidad que persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir los costos de los riesgos y daños que se genere en el ambiente (artículo xvii) asimismo, el Decreto Supremo No. 059-2005-EM, el cual aprueba el reglamento sobre PAMs, estableció en su artículo cuarto, como autoridad encargada de la supervisión el Ministerio de Energía y Minas (MEM), a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros. Es decir, tienen una entidad encargada de asumir la gestión de los pasivos ambientales.

Se debe puntualizar que la legislación peruana en 2008, bajo el Decreto Legislativo N° 1042, modificó unos artículos a la Ley de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, permitiendo la participación de terceros en la remediación del Pasivo Ambiental Minero – PAM, incorporando un reaprovechamiento minero *“Consiste en la extracción de minerales de pasivos ambientales tales como desmontes, relaves u otro que pudieran contener valor económico, determinando la obligación de su remediación ambiental”* (CEPAL, 2016).

Lo anterior podría ser una alternativa en el Colombia, pues se estaría abriendo la posibilidad de tener terceros interesados en remediar los pasivos ambientales mineros, lo

que volvería atractivo a una empresa de asumir un pasivos ambientales. Expertos en el tema, como Mauricio Cabrera, señalan que *“podría ser una posibilidad no solo en materia minera sino en general en los pasivos ambientales, esos terceros podrían ser Organizaciones sin ánimo de lucro, ONG⁶ incluso empresas que quieran hacer algún tipo de compensación podrían hacerlo”*.

Desde el punto de vista técnico la legislación peruana ha desarrollado Guías para la elaboración de planes de descontaminación de suelos en el marco del Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM , contemplando: Fase de identificación, Plan de descontaminación de suelos , Propuesta de acciones de remediación y Contenido del plan de descontaminación de suelos Guía para muestreo de suelos. Asimismo, en el marco del Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, establece una Guía para el plan de muestreo, técnicas de muestreos, manejo de las muestras, medidas de seguridad ocupacional durante el muestreo, determinación de puntos de muestreo, número mínimo de puntos de muestreo e Identificación y Comprobación (CEPAL, 2016).

Por otra parte, la legislación chilena, no cuenta con una definición de pasivos ambientales mineros, la definición más cercana está contemplada en el anteproyecto Ley sobre remediación de pasivos ambientales mineros de 2005, donde se define un PAM como *aquella faena minera abandonada o paralizada, incluyendo sus residuos, que constituyen*

⁶ Entrevista No. 1 Mauricio Cabrera Leal. (Anexo 9.8.1)

un riesgo significativo para la vida o salud de las personas o para el medio ambiente” (CEPAL, 2016).

Es de anotar que Chile tiene una norma para el cierre de las faenas pese a no tener norma de pasivos ambientales este es el Decreto 41 de 2012, el cual reglamentó el cierre de las faenas abandonadas/ paralizadas entendiendo por este “ *toda faena minera que haya cesado las operaciones sin cumplir con las obligaciones que le impone la Ley de Cierre y su reglamento o que habiendo finalizando el plazo de paralización autorizada, no haya reiniciado sus operaciones”* De manera que de alguna manera se evidencia que Chile ha avanzado en prevenir pasivos ambientales (CEPAL, 2016).

Se concluye de lo anterior, que respecto de los países anglosajones y de sur américa mencionados, los únicos que tienen una definición normativa materializada para pasivos ambientales son Estados Unidos, Canadá, Bolivia y Perú, de ellos se puede resaltar que los países anglosajones tienen previsto unos recursos específicos para asumir los pasivos huérfanos, derivados de la sanciones a las empresas o impuestos, de allí que con estos recursos puedan priorizar los pasivos ambientales. Estrategia que debería analizar Colombia con una Política de Pasivos Ambientales, donde no se improvise respecto de los recursos, sino que se tengan distintas estrategias donde pueda el Estado obtener los medios económicos, para iniciar la identificación y un plan de intervención de los pasivos ambientales en todos los sectores del país.

De la legislación Peruana, además del reaprovechamiento minero, y de otros sectores a través de terceros interesados en intervenir y restaurar un pasivo ambiental, podría tenerse como guía desde el punto de vista técnico, la implementación de las guías técnicas para la fase de identificación de pasivos ambientales junto con la guía para el muestreo de suelos, lo cual permitirá a Colombia determinar si es posible conforme al marco técnico y normativo proceder en ese sentido en el plan de intervención.

Ahora bien, aun cuando en Colombia no se tiene definición de pasivos ambientales, si existen investigaciones, como más adelante se puntualiza, que podrían ser de gran utilidad para su implementación, acudiendo a las normativas que rigen en los países citados precedentemente, que se podrían tener como fuentes para su estructuración.

Estos estudios relacionados en forma cronológica son los siguientes:

En 2008, El entonces Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y la Universidad de los Andes, en el estudio “Definición de herramientas de gestión de pasivo ambientales” definió los pasivos ambientales, como: *“La obligación de asumir el costo de un deterioro ambiental del suelo, el aire, el agua o la biodiversidad, que no fue oportuna y/o adecuadamente mitigado, compensado, manejado, corregido o reparado”*. Asimismo, define pasivos ambientales huérfanos como: *“Son algunos pasivos que se determinan por no tener aparentes responsables o tienen otros responsables inminentes”*.

Para 2009 la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH, contrató a la Universidad Nacional de Colombia, para el estudio denominado “*Manejo de áreas devueltas con pasivos ambientales*” el cual definió tres conceptos de pasivos ambientales: (i) “pasivo configurado: *Es la obligación de asumir un costo en virtud de una decisión de autoridad ambiental, judicial o de transición.*”(ii) *pasivo contingente: Pasivo Contingente Costo probable de asumir la reparación de un daño ambiental, una sanción o una obligación ambiental existente con anterioridad al negocio jurídico.*”(iii) *Pasivos Huérfano: Es una externalidad del proceso de explotación de recursos naturales donde hay una responsabilidad sin establecer. (...)*”

En 2010, se realizó el Informe final elaborado por Econometría para el Ministerio de Minas y Energía, denominado “*Diseño y validación del marco conceptual y metodológico para caracterizar, priorizar y valorar económicamente los pasivos ambientales mineros en Colombia*”. Definió: (i) *Pasivo Ambiental Minero: Es una obligación que se origina en pérdidas significativas de bienestar o riesgos inminentes para las personas, que se presentan como consecuencia del detrimento de los recursos naturales renovables, cuando éste detrimento supera los niveles social, técnica o legalmente aceptables y ha sido causado por una actividad minera y (...)*”

Para los años 2011- 2012, la Contraloría General de la República. 2011-2012, realizó el Informe sobre el Estado de los Recursos naturales y el Medio Ambiente, definió pasivo ambiental: “*Un pasivo ambiental es una obligación que se origina en pérdidas*

significativas de bienestar o riesgos inminentes para las personas, que se presentan como consecuencia del detrimento de los recursos naturales renovables, cuando éste detrimento supera los niveles social, técnica o legalmente aceptables y ha sido causado por una actividad minera”.

El Proyecto de Ley No. 042 de 2013 “*Por medio de la cual se regula los pasivos ambientales, y se dictan otras disposiciones*”: El objeto de éste es regular la problemática de los pasivos ambientales mineros, definió pasivos ambientales como: “*la obligación de asumir el costo de un deterioro ambiental del suelo, el aire, el agua o la biodiversidad, que no fue oportuna y/o adecuadamente mitigado, compensado, manejado, corregido o reparado, la cual deberá ser asumida por el propietario, poseedor o tenedor del sitio donde se encuentre, independiente de cualquier acción civil, sancionatoria o administrativa que el Estado pueda iniciar.*”

La jurisprudencia Colombiana a través del Consejo de Estado, *en sentencia del 28 de marzo de 2014, Expediente A.P. 90479, definió: “El pasivo ambiental minero - PAM, hace referencia al impacto ambiental generado por la actividad minera abandonada con o sin su dueño u operador definido o identificable y siempre y cuando no se haya producido un cierre reglamentado y certificado por la autoridad correspondiente. (...). Los PAM presentar riesgos sobre la salud y el medio ambiente derivados de la presencia de sustancias tóxicas, como arsénico, cianuro o metales pesados producto de los residuos mineros en los cuerpos de agua tanto superficiales como subterráneos y el derivado de la seguridad por la estabilidad física de las instituciones remanentes en el suelo y el aire”.*

De lo señalado anteriormente, se evidencia que se ha tratado de construir lo que podría ser una definición de pasivo ambiental en Colombia, coincidiendo desde diferentes sectores productivos, gobierno y jueces de la república, que es un riesgo para la salud y el ambiente, el cual no ha sido oportuna o adecuadamente atendido. Tales criterios comparten la definición legal de pasivos ambientales en Bolivia y Chile. Sin embargo, también han coincidido en el término de obligaciones, pero vale la pena señalar que existen obligaciones naturales que consisten en las que no confieren derecho para exigir su cumplimiento, debido al paso del tiempo, es decir- que pasado un término pierden su exigibilidad.

5.3. Proyecto de norma Ley 056 de 2018.

Previo al análisis del proyecto de Ley que cursa en el Congreso relacionado con los pasivos ambientales, se hace necesario relacionar los anteriormente presentados que no fueron aprobados, hecho que evidencia la omisión del Gobierno Nacional en esta materia y los asuntos que se asocian como pasivos ambientales. (Ver anexo 3).

De las iniciativas legislativas reseñadas se concluye que han sido varios los intentos por establecer un marco normativo respecto a los pasivos ambientales en general, sin obtener una decisión legislativa coherente con las necesidades del país en esta importante materia, puesto que su enfoque concretamente ha tratado lo concerniente a la minería, dejando de lado los otros elementos que constituyen el tema ambiental, tales como los pasivos ambientales, productos del sector de hidrocarburos, residuos peligrosos, entre otros.

Ahora bien, respecto del proyecto de Ley 056 de 2018, (Anexo 4) que tiene como autora de la iniciativa legislativa la Senadora Angélica Lozano, del partido Verde, tiene como objetivo con la identificación, declaración, registro caracterización, priorización, manejo, atención y monitoreo de pasivos ambientales, lo que permite inferir que esta Ley, contiene componentes de una política pública de pasivos ambientales.

Del mismo modo, se destaca del presente proyecto de norma, que busca la articulación de las entidades de orden nacional y regional, (Ministerios, Departamentos, Municipios, y autoridades ambientales regionales) con la finalidad que sean estas las que gestionen los pasivos ambientales y creen (No. 7, 8 y 9 del Artículo 4).

Asimismo, se considera conveniente para todo proyecto, obra, actividad, contrato o título, se establece la necesidad de realizar estudios técnicos para identificar potenciales pasivos ambientales, señalando los siguientes casos:

“Inmuebles: Transferencia a cualquier título de inmuebles donde se hubiera desarrollados proyectos potencialmente generadores de pasivos ambientales. Minería: Cesiones totales o parciales de títulos mineros o de las áreas e instalaciones, comprendidas en éstos, Hidrocarburos: Cesiones totales o parciales de contratos petroleros o de las áreas e instalaciones comprendidas en éstos, Energía eléctrica: Cesiones totales o parciales de áreas e instalaciones dedicadas a actividades de generación y transmisión de energía eléctrica. Infraestructura: Cesiones totales o parciales de áreas e instalaciones donde se ha

realizado la disposición final o enterramiento de residuos sólidos y peligrosos. Empresas: cuya actividad productiva se enmarca en potenciales generadoras de pasivos ambientales. Dichas empresas en procesos de fusión, escisión, liquidación o adquisición o venta. Áreas o Instalaciones: donde se ha realizado disposición final o enterramientos de residuos sólidos y peligrosos”.

Por otra parte, dicho proyecto de norma, presenta cinco (5) definiciones de pasivos ambientales:

1. *Pasivo ambiental: es toda afectación o impacto ambiental ubicada y delimitada geográficamente, que no fue oportuna o adecuadamente mitigada, compensada, corregida o reparada, causada por actividades antrópicas y que puede generar un riesgo a la salud humana o al ambiente (Artículo 3).*

Frente a esta disposición, desde el punto de vista jurídico y técnico, resulta ambiguo el concepto de pasivo ambiental, pues no es claro en determinar qué es afectación o impacto ambiental, dado que toda actividad humana puede afectar cualquier componente ambiental, flora, fauna, agua, suelo.

Pasivo Ambiental Contingente: es aquel que no ha sido configurado pero que es previsible debido al conocimiento histórico que se tiene sobre determinada actividad potencialmente generadora de pasivos ambientales y sobre las medidas que han venido siendo implementadas (Artículo 3).

Dicho concepto resulta subjetivo, dado que deja al arbitrio a la autoridad para decidir cuándo es previsible, y desde cuándo se entiende, que se tiene un conocimiento histórico o bajo que literatura, estudios técnicos depende que sean históricos, incluso para las licencias ambientales u otros instrumentos, no resulta preciso. Adicionalmente, se observa una falta de coherencia con la definición de pasivos ambiental, al señalar “(...) y sobre las medidas

que han venido siendo implementadas”. Si se están siendo implementadas las medidas, no estaríamos en presencia de un pasivo ambiental.

2. *Pasivo Ambiental Huérfano: es el declarado como tal por la autoridad ambiental, mediante acto administrativo en consideración a que, habiendo sido declarado, no fue posible establecer quien o quienes son los generadores o, habiéndose determinado quien es el generador, éste no tiene la capacidad económica para asumir los costos para su gestión y atención (Artículo 3).*

Se considera apropiado tal definición en tanto no hay certeza del generador del pasivo, y aun habiéndose identificado, este no tiene la capacidad económica para asumirlo. (Zapata, 2006).

3. *Pasivo Ambiental Configurado: es aquel de cuya existencia se tiene certeza en virtud de una decisión administrativa de la autoridad ambiental o judicial (Artículo 3).*

Esta definición no tendría relación con un pasivo ambiental, pues de ser de pleno conocimiento por parte de la autoridad ambiental, este debería hacer efectivo el proceso sancionatorio ambiental. Ahora bien, si es de conocimiento de un juez y cuenta con un fallo, no se estaría en presencia de un pasivo ambiental, pues al generador ya se le atribuyó una responsabilidad. Tal consideración no representaría un pasivo ambiental sino la omisión de un deber del Estado de salvaguardar los recursos naturales y garantizar un ambiente sano, que es un derecho colectivo.

4. *Pasivos Ambientales de Interés Nacional: son aquellos grandes impactos ambientales que pueden o no tener vinculadas diferentes regiones, jurisdicciones administrativas regionales o municipales, o causados por diferentes sectores, cuya magnitud de riesgo sea catalogada de alto nivel y afecte el desarrollo de una gran*

región o localizados en áreas ambientales estratégicas, conforme a los criterios que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente. (Artículo 3°)

La citada definición resulta muy amplia, porque qué debe entenderse por los grandes impactos ambientales y como saber, si están en presencia de estos, sí el Ministerio de Ambiente no ha definido cual son los impactos negativos y la magnitud de riesgo catalogado a alto nivel.

Se concluye de lo anterior, que resulta muy complejo definir el concepto de pasivo ambiental, máxime cuando las disposiciones empleadas no están en el ordenamiento jurídico y en vez de subsanar el vacío normativo existente lleva implícito otros conceptos que generan inseguridad jurídica. Sobre estas cinco definiciones se comparte, la definición de pasivos ambientales huérfanos, pues el mismo proyecto de Ley limita la capacidad económica de personas que se encuentran en SISBEN 1 y personas que no declaran renta, así como quienes estén en la línea de pobreza emitida por el DANE, por tanto, cuando se esté en presencia de un pasivo ambiental huérfano, el MADS, lo declarará como huérfano.

Adicionalmente, el precitado proyecto de norma, dentro de las funciones asignadas a las autoridades ambientales, contempla presentar acciones populares ante la negativa de los responsables de los pasivos ambientales, procedimiento inadecuado, puesto que lo que se busca, es que una vez definido el concepto de pasivo ambiental, se establezca la responsabilidad administrativa ambiental de la no intervención de los pasivos ambientales,

circunstancia que limitaría la proliferación de peticiones ante las autoridades jurisdiccionales.

Frente a los recursos financieros, prevé el prenombrado proyecto, que los ministerios deben responder por los pasivos ambientales huérfanos, originados en su sector, para lo cual deberán aportar al menos el 70% de lo que cuesta su gestión. El dinero deberá ser trasladado a la subcuenta de pasivos ambientales en el Fondo Nacional de Pasivos Ambientales.

La cuantificación del pago del setenta (70%) para gestionar el pasivo ambiental, carece de sustento normativo, haciéndolo inaplicable, puesto que lo adecuado es determinar a través de una política pública, la forma y fuente de tales recursos.

Es importante indicar que el proyecto de Ley no es una iniciativa del Ministerio de Ambiente, como también que a la fecha no se ha ejecutado la directriz del documento Base del Plan Nacional de Desarrollo, de promover un proyecto de Ley en armonía con los Ministerios de Vivienda, Agricultura, Hacienda y Ministerio de Minas y Energía.

Cabe anotar, que se formuló consulta por medio derecho de petición a los Ministerios de Vivienda, Agricultura y Ambiente, para tener conocimiento sobre algún pronunciamiento oficial sobre el proyecto de ley objeto de análisis.

En efecto, el Ministerio de Ambiente manifestó: *“El Ministerio no tiene conocimiento sobre el apoyo por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a un proyecto de Ley de pasivos ambientales”*. El Ministerio de Agricultura, señaló que apoyaba la iniciativa

del gobierno en el precitado proyecto de Ley. El Ministerio de Vivienda, por su parte, indicó que no era de su competencia, las disposiciones relativas a pasivos ambientales y que era de competencia del Ministerio de Ambiente. (Ver anexo 9, Derechos de Petición)

Implica lo anterior, que no existe claridad por parte de los entes estatales citados, con relación al tema propuesto, denotándose falta de diligencia con respecto a un tema tan importante como lo es al medio ambiente y a la salud pública, entre otros aspectos.

Bajo las anteriores referencias y conceptos, el proyecto de Ley corre el riesgo de no promulgarse, teniendo en cuenta que al trámite legislativo le hacen falta tres (3) debates y la sanción presidencial. A manera ilustrativa se presenta el trámite de una Ley ordinaria, como es el caso del proyecto de pasivos ambientales (ver anexo 5).

Debe considerarse que no basta la promulgación de la ley sobre la materia, sino que se establezca una política nacional de pasivos ambientales, con claras directrices para un desarrollo concreto de pasivos ambientales, en el marco de una participación ciudadana, puesto que “la efectividad de la gestión ambiental exige alta calidad en los procesos participativos que la soportan” (Zuluaga M, 2004). La necesidad de una política pública, responde a su profundo dinamismo de la sociedad y no a la sola exigencia normativa. Por tanto, en proyecto de Ley que actualmente cursa en el Congreso, no contiene una visión sistémica, en tanto, no contempla en ninguna fase de participación ciudadana.

Del análisis de los objetivos específicos desde el punto de vista normativo se concluye que estos sirven de fundamento para proponer a partir de una definición jurídica de pasivos

ambientales y de las experiencias en proyectos de normas existentes en la legislación colombiana y de la legislación internacional, lineamientos de una gestión ambiental para una política participativa, desde una visión sistémica.

Con base en los objetivos desarrollados en líneas anteriores se puntualiza:

Una definición de pasivos ambientales no puede asimilarse o tratarse como sinónimo de daño ambiental o incumplimiento de licencias ambientales o permisos, pues desde el tienen connotaciones y efectos jurídicos distintos que no hablarían de aquellos impactos que ponen en riesgo la salud de las personas por la falta de intervención.

Adicionalmente, de la legislación internacional se destaca gestiones de pasivos que podrían ser analizados y de ser el caso adoptarlos para gestionar los pasivos ambientales desde su identificación hasta su gestión. De la más reciente propuesta de regulación de pasivos ambientales el Proyecto de Ley 056 de 2018, no contempla la participación ciudadana y de promulgarse una Ley esta no sería excluyente para expedir una política nacional de pasivos ambientales.

6. Lineamientos de gestión ambiental para una Política de pasivos ambientales en Colombia.

La política pública juega un rol fundamental en la construcción de la realidad social (Santander & Torres, 2013), y en el cumplimiento por parte del Estado de sus funciones, pues este va más allá de un simple instrumento, es el canal de interacciones entre el Estado y la sociedad. Vale la pena resaltar, que una política pública, está “constituida por lo que

el gobierno dice y lo que hace en relación con un problema o una controversia” (Dubnick 1983), en este sentido, las políticas públicas contienen; (i) los objetivos colectivos que el Estado considera necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de estos (ii) los medios y acciones procesados, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental y (iii) los resultados de estas acciones, incluyendo, tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas. (Roth Deubel, 2009)

Así las cosas, la política pública plantea la presencia de una estructura que ordena la acción del Estado, para ello, de acuerdo con el esquema de (Fernandez- Ballesteros, 1996) se presentan los componentes de una política pública, bajo cuatro niveles: (i) estratégico, (ii) de planeación (iii) de programación, (iv) proyecto (iv) acciones de política.

Con base en la metodología propuesta por (Fernandez- Ballesteros, 1996), adaptada por (Santander& Torres, 2013), se plantean los presentes lineamientos de gestión ambiental para una política nacional de pasivos ambientales, desarrollando las siguientes interrogantes que recogen los componentes planteados por Fernández Ballesteros. (Ver Anexo 9.6)

Estrategia – ¿Qué se debe hacer?

De acuerdo con las cifras oficiales del documento Base del Plan Nacional de Desarrollo, evidencian la existencia de pasivos en el país, el Ministerio de Ambiente identificó para 2015, mil ochocientos cuarenta y tres (1.843) áreas con sospecha de constituir pasivos

ambientales, de las cuales solo el 16% tiene alguna intervención. Así que al desconocer si estas cifras de pasivos ambientales están afectando la salud de las personas y cuál es el estado de los recursos naturales, surge el problema de la ausencia normativa sobre los pasivos ambientales, el cual se traduce concretamente en:

Problema. Riesgo en la afectación de los recursos naturales y la salud de las personas por los pasivos ambientales.

Objetivos: Proponer lineamientos de gestión ambiental para la identificación, declaración y gestión de los pasivos ambientales en un marco de participación ciudadana.

Principios:

Riquezas culturales y naturales de la Nación. Establece la obligación del Estado y de las personas la conservación de las riquezas naturales y culturales de la Nación (Artículo 8 de la Constitución Política de Colombia).

Principio de precaución. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente (Principio 6, Ley 99 de 1993).

Principio de prevención: El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y

restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables (Principio 7, Ley 99 de 1993).

Responsabilidad: El Estado deberá cooperar con espíritu de solidaridad para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema. El Estado tiene responsabilidades comunes pero diferenciadas, teniendo en cuenta que ha contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente (Principio 7 de la Declaración de Río, 1992).

Protección y recuperación ambiental. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones (Ley 99 de 1993).

Ciencia y Tecnología: Se debe utilizar la Ciencia y tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio ambiente. (Principio 18 Declaración de Estocolmo 1972)

Como líneas de acción se sugiere en primer término la definición de pasivos ambientales, lo cual, proporcionará el punto de partida para la identificación, declaración, priorización, intervención y responsabilidad de los generadores de pasivos ambientales:

Definición de pasivos ambiental:

- (i) **Pasivo ambiental:** Toda contaminación ambiental que supera los límites permitidos ubicado y delimitado geográficamente y que no fue en el transcurso del tiempo oportuna o adecuadamente mitigados, corregido o compensado, el cual pueda generar riesgo a la salud humana o al ambiente.
- (ii) **Pasivo ambiental huérfano:** Toda contaminación al ambiente que genere riesgo a la salud humana y cuyo responsable originario ha desaparecido de la vida jurídica o simplemente no cuenta con la capacidad técnica o económica para atender el problema.

De la citada definición, el concepto de contaminación en el artículo 8 del Código de Recursos Naturales Renovables, será de gran utilidad para identificar los pasivos ambientales de quien o quienes hayan sobrepasado los límites permisibles, y que a la fecha no haya mitigado corregido o compensado dicha contaminación de manera adecuada u oportuna.

¿Qué se debe hacer?

Una vez expuesta la definición propia de pasivos ambientales, se proponen como lineamientos de gestión ambiental las siguientes fases:

1. Identificación de los pasivos ambientales:

La identificación de los pasivos ambientales, deberá realizarse por parte de todas las autoridades ambientales, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones Autónomas de Desarrollo

Sostenible, y las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA.

Del mismo modo, tendrá colaboración en la identificación de pasivos ambientales el Ministerio de Minas y Energía, junto con la (Agencia Nacional de Minería, Agencia Nacional de Hidrocarburos), el Ministerio de Agricultura y Ministerio de Transporte (Agencia Nacional de Infraestructura), que deben considerar, entre otros factores, los siguientes datos estadísticos:

De las 1843 áreas en sospecha de constituir un pasivo ambiental que se identificaron en 2016, según el Documento Base del Plan Nacional de Desarrollo, 86% del sector minero y de hidrocarburos, el 14% restante del sector industria general y química, residuos, eléctricos y otros. El 36% está referenciada geográficamente, principalmente en Cundinamarca y Chocó. (Gestión de pasivos ambientales en Colombia, 2019) (Ver Anexo 7).

La responsabilidad de la gestión de identificación de pasivos ambientales la tendrá el Ministerio de Ambiente, como organismo rector de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y coordinador del Sistema Nacional Ambiental - SINA, cuyo sistema comprende las autoridades ambientales como son las Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible, y las Unidades Ambientales de los grandes centros

urbanos, encargadas de velar por la protección de los recursos naturales en su jurisdicción, entre otras entidades.

A su vez, se proponen las Agencias Nacionales, como entidades técnicas, que tienen independencia administrativa y financiera, para agilizar la identificación de los pasivos correspondientes a cada sector.

En efectos prácticos, teniendo en cuenta que no es claro como el Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Ambiente, en la actualidad están realizando el inventario de pasivos ambientales, se considera necesario establecer una guía técnica de identificación de pasivos ambientales que señale el procedimiento y criterios a tener en cuenta para la caracterización de los pasivos, respecto de todos los sectores productivos en el país.

2. Declaración de pasivos ambientales.

Una vez los pasivos ambientales sean identificados deberán ser puestos en conocimiento del Ministerio de Ambiente, como cabeza del sector ambiental, para que sean declarados.

La declaratoria deberá hacerse mediante acto administrativo motivado con el fin de garantizar el debido proceso, lo cual permitirá a las personas naturales o jurídicas que se les atribuya el pasivo ambiental el respeto de sus derechos. La declaración va unida al registro del sistema de Información denominado Sistema Nacional de Pasivos Ambientales, tal y como lo prevé el proyecto de Ley 056 de 2018, artículo 9°.

3. Plan de Intervención

El plan de intervención deberá realizarse a través de guías técnicas, expedidas por el Ministerio de Ambiente, que comprendan planes de descontaminación de suelos y acciones de remediación.

El plan de intervención debe ir encaminado a implementar las medidas necesarias para realizar la remediación, rehabilitación y restauración de ecosistemas dependiendo del pasivo ambiental que se haya configurado.

El plan de intervención debe ir encaminado a implementar las medidas necesarias para realizar la remediación, rehabilitación y restauración de ecosistemas dependiendo del pasivo ambiental que se haya configurado.

A continuación, se exponen algunos conceptos que podría atender la intervención de los pasivos ambientales: (MADS M. d., 2015)

Restauración Ecológica (ecological restoration): Restablecer el ecosistema degradado a una condición similar al ecosistema predisturbio respecto a su composición, estructura y funcionamiento. Además, el ecosistema resultante debe ser un sistema autosostenible y debe garantizar la conservación de especies, del ecosistema en general, así como de la mayoría de sus bienes y servicios.

Rehabilitación ecológica (rehabilitation): llevar al sistema degradado a un sistema similar o no al sistema predisturbio, éste debe ser autosostenible, preservar algunas especies y prestar algunos servicios ecosistémicos.

Recuperación ecológica (reclamation): recuperar algunos servicios ecosistémicos de interés social. Generalmente los ecosistemas resultantes no son autosostenibles y no se parecen al sistema predisturbio.

4. Participación de los actores involucrados en los pasivos ambientales

En línea con lo anterior, al momento de identificar el pasivo ambiental, es necesario previo al plan de intervención, garantizar la participación de la comunidad, para ello, se deben tener en cuenta, los mecanismos de participación.

Es necesario para este análisis, tener en cuenta que la Corte Constitucional en Sentencia T- 361 de 2017, respecto de los mecanismos de participación, señaló los beneficios de una política pública en la relación del Estado con los ciudadanos, en estos términos:

“i) aumenta el entendimiento de los eventuales impactos ambientales; ii) especifica las alternativas para mitigar las consecuencias negativas de la administración de los recursos naturales; iii) identifica los conflictos sociales y las soluciones a los mismos; iv) reconoce la necesidad de compensar a las comunidades afectadas con la medida de gestión, y establece la manera de realizarlo; v) señala las prioridades de la comunidad y abre espacios de diálogo para implementar un desarrollo sostenible; vi) facilita una gestión ambiental transparente; y vii) genera consensos sobre el manejo de los recursos naturales.”

Así las cosas, es necesario coordinar, armonizar y garantizar la participación ciudadana con las autoridades ambientales en la planeación y gestión de una política del Estado.

Una vez identificados y declarados los pasivos ambientales, dependiendo del área donde se encuentre el pasivo ambiental, es necesario garantizar el derecho a la participación, tanto a comunidades indígenas o tribales, a través del mecanismo de consulta previa, así como con la comunidad, mediante mecanismo de concertación ciudadana, para ello, deberá intervenir la Procuraduría General para asuntos ambientales y agrarios, velando por los derechos colectivos a un ambiente sano de los ciudadanos, junto con el Ministerio del Interior, encargado de la protección de los derechos de los indígenas, Rom y Minorías.

En línea con lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, contempla en el Plan Nacional de Restauración, que cualquier iniciativa de restauración requiere un análisis de los factores humanos relacionados con la degradación, destrucción o daño del sitio; así como una valoración de las limitaciones que impone el entorno social, y la comprensión de las preferencias, gustos y expectativas de las comunidades con relación al proceso de restauración, su interpretación del entorno y las pérdidas o ganancias a nivel ecosistémico.

Es necesario señalar que la participación de las comunidades en la fase de restauración de los pasivos ambientales tendría que abarcar varios niveles, entre otros, la intervención directa en la ejecución de proyectos de restauración, las oportunidades de negocio y capacitación, la planificación a escala de paisaje, como la valoración y aplicación del conocimiento ecológico tradicional. (Plan Nacional de Restaración, 2015).

5. Responsabilidad del Plan de Intervención.

El Ministerio de Ambiente, como máxima autoridad ambiental, tendrá como funciones las de coordinar, orientar, identificar, priorizar la gestión de los pasivos ambientales, en coordinación con las autoridades ambientales regionales y las carteras ministeriales. En caso de personas naturales o jurídicas deberán una vez declarado los lineamientos técnicos por parte del Ministerio de Ambiente, desarrollar el plan de intervención.

6. Responsabilidad de no realizar el plan de Intervención respecto de los pasivos ambientales.

Una vez declarado y registrado el pasivo ambiental, en caso de no llevarse a cabo el Plan de Intervención, deberá establecerse un régimen de transición que permita ejecutar la intervención en los tiempos previstos por la autoridad ambiental; su incumplimiento será motivo para iniciar un levantamiento del velo corporativo para los particulares y una responsabilidad del Estado por falla en el servicio.

7. Estrategia Financiera.

En este acápite se debe tener en cuenta que de conformidad con la estrategia financiera del documento Base del Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022, se prevé respecto de los pasivos ambientales, el apoyo del Ministerio de Hacienda, respecto de los recursos del Sistema General de Regalías y una subcuenta del Fondo Nacional Ambiental.

Por una parte, el Fondo Nacional Ambiental, cuenta con un reglamento operativo que define los criterios básicos y mecanismos para la ejecución de sus recursos. Comprende diferentes líneas de financiación conforme al Decreto 4317 de 2004.

Para el caso de pasivos ambientales la financiación encajaría en la denominada demanda de proyectos de inversión ambiental, cuyos recursos abarcan la inversión ambiental y los recursos de crédito externo. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Respecto del Sistema General de Regalías, de acuerdo con la Constitución Política de 1991, una “Regalía” es aquella contraprestación económica, a favor del Estado colombiano, y originada por la explotación de un recurso natural no renovable, es decir, cuya explotación se extingue por el transcurso del tiempo. (Lineamientos del Sistema General de Regalías 2018).

En Colombia, los recursos de regalías provienen como una contraprestación por la explotación de hidrocarburos y minerales. De acuerdo con el Decreto 2190 de 2016, el 78% de los ingresos del presupuesto del Sistema General de Regalías SGR proviene de los hidrocarburos y el 22% restante de los minerales (Lineamientos del Sistema General de Regalías 2018).

De acuerdo con los fondos existentes por disposición constitucional, se pone de presente el fondo denominado “Compensación Regional”. (Lineamientos del Sistema General de Regalías 2018), el cual tenía por objeto *“financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, acordados entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales”*. El Fondo de Desarrollo Regional –FDR, tiene por objeto *“mejorar la competitividad de la economía, así como promover el*

desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el gobierno Nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen” (Subsecretaria de Planeación Socioeconómica, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018).

Cabe mencionar que actualmente cursa en el Congreso un proyecto de Ley 365 de 2019, para modificar el sistema de regalías, proyecto cuyo objetivo es buscar aumentar las transferencias en las zonas productoras, sin disminuir las inversiones en zonas no productoras, a través de la disminución de gastos de funcionamiento, teniendo como sustento, que la distribución de recursos para las entidades territoriales pasaron de un promedio de \$791 millones (entre 1995 y 2011) a \$174 millones entre el 2012 y 2018, es decir, una caída de más del 78% (precios constantes de 2019).

Con base en lo anterior, de promulgarse el citado proyecto de la Ley, el Estado podría definir los rubros correspondientes a los pasivos ambientales que se encuentren en cada entidad territorial.

Plan – ¿Cómo se va hacer?

1. Identificación de los Pasivos ambientales:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo y coordinación de los Ministerios de Minas y Energía, Agricultura y Vivienda, y las Agencias Nacionales

adscritas o vinculadas a dichos Ministerios deberán, acorde con las guías y protocolos que expida el Ministerio de Ambiente, identificar los pasivos ambientales.

Con fundamento en el documento “*Contaminación y remediación de suelos en Colombia, Aplicación a la minería de oro*”, se sugiere que dichos guías contengan como mínimo:

- Identificar los procesos productivos que empleen sustancias peligrosas y que tengan potencialidad de generar contaminación al suelo, agua o generen residuos peligrosos.
- Recolección de información primaria para la priorización del riesgo en las áreas con actividad en situación de abandono. (Guías metodológicas. Minminas 2016-2017)
- Caracterizar cuerpos de agua con metales pesados, tales como mercurio.
- Caracterizar suelos afectados con sustancias peligrosas.
- Analizar de comportamientos epidemiológicos por metales pesados en cada jurisdicción.
- Analizar por parte de las autoridades ambientales, sobre las quejas presentadas por la comunidad, donde se manifieste un riesgo a la salud humana por afectación al recurso hídrico o al suelo.
- Revisión de los proyectos con anterioridad al 2009, (Por la existencia del proceso sancionatorio ambiental y con la entrada en Vigencia del Decreto 2820 de 2010, el cual dispuso la obligación que todos los proyectos objeto de licenciamiento ambiental deben contar con un plan de desmantelamiento y abandono)

- Investigar en el Sistema de Vigilancia de Salud Pública, en armonía con los reportes del Ministerio de Salud, sobre las intoxicaciones agudas y crónicas, así como el diagnóstico y la atención en salud por exposición de metales pesados. (MADS M. d., 2014)
- Talleres regionales con el fin de identificar el rol y la preocupación de los actores involucrados (Juntas de Acción Comunal, Comunidades indígenas, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, Ministerios, Corporaciones Autónomas Regionales, Gobernaciones, Alcaldías, Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, Empresas, Agencias vinculadas a los Ministerios, UPME, entre otros), frente a la contaminación que no ha sido mitigada corregida o compensada.
- Caracterizaciones fisicoquímicas y microbiológicas del suelo: Para llevar a cabo la remediación de un suelo es necesario conocer las condiciones -físicas, químicas y microbiológicas- que tiene, pues estas varían de acuerdo con la zona en que se encuentre localizado, además de aspectos climáticos y meteorológicos, tales como pluviosidad, radiación solar, entre otros, variables que son relevantes para caracterizar la zona que se va a intervenir y las condiciones de los procesos que se van a usar. También es importante conocer el contaminante por tratar, incluso su toxicidad, ya que esto es significativo teniendo en cuenta que no todos poseen las mismas características fisicoquímicas y es preciso saber sobre el comportamiento de este frente al medio en el

que se presenta la contaminación u afectación. (Contaminación y Remediación de Suelos Contaminados 2018).

- Caracterización fisicoquímica, biológica al agua: Con el fin de identificar cualquier alteración de sus características organolépticas, físicas, químicas, radioactivas, y microbiológicas, como resultado de las actividades humanas o procesos naturales que producen o pueden producir rechazo, enfermedad o muerte del consumidor.
- Implementación de sistema de información geográfica como ARCGIS o QGIS que permitan delimitar y geo referenciar lo pasivos ambientales, con análisis multitemporales que permitan evidenciar el ph del suelo y si este ha cambiado con las industrias o actividades económicas en una zona determinada.

2. Declaración de Pasivos Ambientales:

Una vez, identificado el pasivo ambiental por parte de la autoridad competente, el Ministerio de Ambiente deberá contar con un Sistema Nacional de Pasivos Ambientales, donde quede registrado el pasivo ambiental que ha sido declarado por parte del Ministerio de Ambiente.

Del mismo modo, cuando sea imposible identificar el proceso productivo que causó el pasivo ambiental, tanto la autoridad ambiental de la jurisdicción correspondiente como el Ministerio de Ambiente, deberán declararlo.

En el evento que sea un pasivo ambiental generado por una persona natural o jurídica, además del registro se propone que se declare a través de un acto administrativo motivado,

susceptible de recurso de reposición en aras de garantizar el derecho fundamental al debido proceso.

3. Plan de Intervención

El plan de intervención dependerá si el pasivo es huérfano o no. En caso de ser huérfano, corresponderá al Estado determinar la ruta de trabajo a seguir y definir los recursos para la intervención, sustentado en una norma que lo concrete.

En caso de identificarse el responsable y que este tenga la solvencia económica, deberá acogerse a la guía y tiempos establecidos por el Ministerio de Ambiente.

Es necesario una guía metodológica, que permita priorizar los pasivos ambientales, teniendo en cuenta (i) si el pasivo ambiental es posible intervenirlo o resulta más riesgosa su intervención. (ii) Desde el punto de vista técnico se tengan los escenarios, donde se identifique dependiendo de la magnitud del pasivo si es susceptibles de restauración, compensación u otro que a juicio de expertos consideren convenientes.

Se sugiere como guía el Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Degradadas (PNR), que tiene como objetivo a 20 años, orientar y promover procesos integrales de restauración ecológica que busquen recuperar las condiciones de los ecosistemas como su estructura, su composición o sus funciones y garantizar la prestación de servicios ecosistémicos en áreas degradadas de especial importancia ecológica para el país., expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en 2015.

Se debe tener en cuenta la dificultad que se puede presentar en el caso de pasivos ambientales con relación a la intervención al suelo, por la inexistencia de parámetros de vertimientos que lo afecten, junto con normas técnicas que fijen como debe hacerse una remediación del suelo contaminado.

4. Participación de los actores involucrados en los pasivos ambientales.

En este apartado, se debe tener en cuenta lo resuelto en la sentencia T- 361 del 30 de mayo de 2017, de la cual fue ponente el Magistrado Alberto Rojas Ríos, que trata sobre los mecanismos de participación ciudadana, que permitan garantizar un político pública con espacios de diálogo efectivo y significativo con la población, escenarios que busquen el consentimiento libre e informado para las decisiones administrativas. Por tanto, la participación deberá ser previa, amplia, deliberativa, consciente, responsable y eficaz. Además, deberá ser abordada desde una perspectiva local, dado que la gestión ambiental tiene la obligación de garantizar las condiciones para que los distintos actores intervengan en igualdad de oportunidades.

De manera práctica se cita el posible mecanismo de participación, que deberá ser implementado por parte del Ministerio de Ambiente, en la gestión de pasivos ambientales, como pasa a verse:

i) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible abrirá a través de la página Web del MADS, el estado de consulta e iniciativa, donde los participantes emiten su opinión, juicio o análisis de las alternativas de la intervención del pasivo ambiental. El MADS

garantizará las condiciones para que el procedimiento sea público, de modo que los participantes conozcan las posiciones de los demás. Para ello, se elaborarán actas de las intervenciones, documentos que serán divulgados en la página Web del Ministerio para informar a la comunidad.

ii) Acto seguido, se iniciará entre las autoridades y los agentes participantes en el marco de sesiones, audiencias o reuniones. El MADS garantizará espacios de participación que respeten el principio de buena fe y transcurran en un proceso de diálogo deliberativo que busque la configuración de un consenso razonado por medio de argumentos, que se encuentren fundados en el interés público.

iii) Se elaborarán actas de las sesiones, documentos que serán publicados en el vínculo que el Ministerio destinará para informar a la comunidad sobre el proceso de intervención.

iv) Así mismo, la administración deberá adoptar medidas para:

a) evitar que los espacios de participación sean capturados por sectores que no reflejen auténticamente los intereses ciudadanos; y

b) ajustar el trámite para que las personas o colectivos con necesidades especiales o tradicionalmente marginados por su condición social, cultural, política, física o por su ubicación geográfica, puedan ejercer su derecho a la participación.

v) Al momento de efectuar la intervención del pasivo ambiental, deberá tener en cuenta los argumentos esbozados en la deliberación.

Las autoridades locales y nacionales deberán garantizar en la verificación del cumplimiento de los consensos estipulados en las etapas previas.

Ahora bien, si la intervención se encuentra en comunidades indígenas, se hace necesario, la consulta previa, para la adopción de medidas administrativas, legislativas o a la decisión sobre proyectos que puedan afectarles. (Artículo 7 Convenio 169 de la OIT).

5. Responsabilidad del Plan de Intervención

El Ministerio de Ambiente, y demás Ministerios, junto con las Agencias Nacionales, que cumplen funciones técnicas de desarrollo sectorial, y las autoridades ambientales regionales deberán crear un grupo de trabajo al interior de cada entidad, para ejercer las funciones en el desarrollo de la gestión de pasivos ambientales y coordinar la ejecución de los estudios y evaluación de los planes de remediación o restauración, para llevar a cabo el plan de intervención del Estado y particulares en los pasivos ambientales.

6. Responsabilidad de no realizar el plan de Intervención respecto de los pasivos ambientales.

Se debe considerar al respecto:

(i) Para pasivos ambientales con un responsable identificado y con capacidad económica:

Se sugiere la facultad del MADS, de demandar a las sociedades ante la superintendencia de Sociedades, cuando no cumplan con el plan de intervención. Esto procederá cuando se

utilice a la sociedad para evadir la responsabilidad de los administradores, directores o accionistas por la generación de pasivos ambientales.

Esta disposición permite que tanto el representante legal como las juntas directivas, las asambleas generales de accionistas, respondan como generadores de pasivos ambientales con su patrimonio. Para personas naturales, que reciben sucesión por causa de muerte, asumirá los costos derivados de la reparación de pasivo, salvo que se repudie la herencia.

Esta situación se plantea, en dos eventos: (i) los casos en que se haya identificado, declarado y registrado el pasivo ambiental y la sociedad no haya realizado el plan de intervención en los tiempos estimados por la autoridad ambiental y (ii) Para aquellas sociedades que hayan sido sancionadas dentro de un proceso sancionatorio y no hayan cumplido con la sanción y compensación, y que se identifique por parte de la autoridad ambiental la existencia de un pasivo ambiental.

(ii) Para pasivos ambientales huérfanos:

La responsabilidad está en cabeza del Estado, por omisión. Ello implica que debe acreditarse que la actividad desplegada por las autoridades ambientales encargadas de la intervención de los pasivos ambientales no se hizo o fue inadecuada, ante el deber que legalmente le correspondía. Así los particulares podrán alegar el incumplimiento del Estado ante un juez para que se condene patrimonialmente con fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política.

7. Estrategias Financieras.

Se ponen a consideración, adicionales a las presentadas por el Plan Nacional de Desarrollo expuestas anteriormente, algunas alternativas que permitan contar con recursos para gestionar los pasivos ambientales:

- a. Que de los recursos que provengan de los impuestos que las empresas pagan, tales como tasas efectivas de tributación, que se establezca un porcentaje destinado a la intervención de los pasivos ambientales. Convendría analizar su procedencia, tomando como referencia la normatividad que para este caso existe en los Estados Unidos.
- b. En idéntico sentido, sería importante tener en cuenta algunas estrategias financieras, como las consagradas en la legislación peruana donde terceros interesados remedien los pasivos ambientales mineros, basados en el reaprovechamiento minero.
- c. Del mismo modo, se propone abrir la posibilidad de que terceros puedan contribuir con aportes controlados por el Estado, tendientes a remediar los pasivos ambientales, que para el caso serían entes u organismos como las ONG, que son organizaciones sin ánimo de lucro, u otras empresas que quieran hacer algún tipo de compensación en razón a las obligaciones derivadas de las licencias ambientales que le hayan sido otorgadas.
- d. Gestionar que países u organismos internacionales que destinan recursos en procura de la protección al medio ambiente, tales como el Fondo Mundial para el medio ambiente, o el Fondo Ambiental Nacional, entre otros, contribuyan para los fines que adopte el

Estado relacionados con pasivos ambientales. Lo anterior, con fundamento en la Política Nacional Integral para la Gestión Integral Ambiental del Suelo.

- e. En línea con lo anterior, analizar los fondos de Cooperación Internacional, como el Fondo Colombia Sostenible, cuyos objetivos son os fondos de cooperación tienen la capacidad de catalizar nuevos recursos, crear incentivos para la coordinación interinstitucional, generar confianza e interés en los países cooperantes y agilizar el desembolso de recursos. (APC)

Programa, Proyecto y Acciones.

Como consecuencia de los anteriores lineamientos de gestión ambiental, que se fundamentan en las investigaciones plasmadas en este estudio, y teniendo como base la visión integral de los aspectos sociales, jurídicos, técnicos, servirán como elementos de juicio para formular una política de pasivos nacional de pasivos ambientales, donde se determinen los programas, tiempos y acciones a desarrollar en detalle dentro del marco de una política participativa y de la materialización de una ley que en forma concreta, clara, y oportuna, haga posible la gestión de los pasivos ambientales.

7. Conclusiones y Recomendaciones

Del estudio realizado que el tema de pasivos ambientales en Colombia es complejo, tanto desde el punto de vista jurídico, como técnico y social. En nuestro ordenamiento jurídico no existe disposición legal sobre pasivos ambientes, no obstante, existen estudios estatales y académicos que han estudiado el tema y han identificado pasivos ambientales

en el territorio nacional, entre ellos identificación de pasivos ambientales por parte del Ministerio de Ambiente, Ministerio de Minas y Energía e IDEAM.

Lo anterior conlleva a analizar los pasivos ambientales a la luz de la legislación nacional, especialmente frente a las acciones constitucionales, (acciones populares y de tutela), y procesos administrativos sancionatorios, concluyendo lo siguiente:

- (i) Pasivos ambientales son gestionados actualmente por los jueces, cuando se acude a la jurisdicción por acciones constitucionales, pues allí se busca la protección del ambiente en relación con la salud de las personas. A partir de la decisión judicial, los pasivos ambientales pueden dejar de ser pasivos si se adoptan todas las medidas para mitigar, corregir o compensar la contaminación o pese a existir la sentencia que la contaminación y afectación a la salud de las personas continúe y continuará siendo un pasivo ambiental hasta que desaparezcan tales condiciones.
- (ii) Que no hay definición legal de daño ambiental, y se requiere de la existencia de los elementos de la responsabilidad, contemplados en el Código Civil.
- (iii) Que al no cumplir con la demostración probatoria de los elementos del daño, no es posible asimilarlo a este fenómeno jurídico, debido a que se desconoce quién es el generador del pasivo y el nexo de causalidad. El concepto de daño tiene

una connotación y consecuencias distintas desde el punto de vista técnico respecto del ámbito jurídico.

- (iv) Las obligaciones incumplidas derivadas de un instrumento de manejo y control ambiental, (licencia o permiso ambiental) no son pasivos ambientales por cuanto cualquier violación a las normas ambientales está reglamentado en el marco de un proceso sancionatorio ambiental.
- (v) Sin embargo, cuando se haya surtido un proceso sancionatorio y no se haya cumplido con la multa ni con la compensación pasados cinco años, podríamos estar en presencia de un pasivo ambiental, inclusive por la falta de capacidad económica del infractor.

Una vez, se analizó los conceptos que se asimilaban a pasivos ambientales, encontramos respecto de experiencias internacionales la gestión de pasivos ambientales. Conviene resaltar que en relación con las normas vigentes en otros países, como Estados Unidos, Canadá, Perú, Chile y Bolivia, se evidencia la existencia de normas que regulan los pasivos ambientales, con determinaciones claras en cuanto a su existencia y responsabilidad y que existen mecanismos de gestión ambiental que pueden ser implementados en una política de Pasivos ambientales en el país, como la priorización de intervención de pasivos ambientales en Estados Unidos a través del Superfund, evidenciando que el área a intervenir pueda tener mayor rentabilidad que la misma intervención del pasivo ambiental.

En desarrollo del estudio del proyecto de Ley 056 de 2018, que cursa en el Congreso y fue aprobado en primer debate, se destaca que contiene elementos esenciales de una política pública de pasivos ambientales. Sin embargo, la norma por sí sola no garantiza el cumplimiento de sus objetivos, razón por la cual el gobierno requiere de una estrategia que permita una adecuada implementación, es decir una política de pasivos ambientales, mediante la cual tanto los recursos naturales como la sociedad tengan un bienestar en todos sus aspectos, por ello, el proyecto de Ley carece de una visión sistémica e integral respecto de la participación de la sociedad en la formulación de la gestión de pasivos ambientales.

Por tanto, no basta la promulgación de la ley sobre la materia, sino que se requiere una política nacional de pasivos ambientales, con claras directrices en el marco de una participación ciudadana, teniendo en cuenta que toda política pública, responde a un profundo dinamismo de la sociedad y no a la sola exigencia normativa.

En ese orden de ideas, partiendo de una definición jurídica de pasivos ambientales y de unos mecanismos de gestión para los pasivos identificados en proyectos de normas de legislación nacional e internacional, y bajo una visión holística, se procedió con base en la estructura de Fernández & Ballesteros, a proponer lineamientos de gestión ambiental, enmarcada dentro de una política pública de pasivos ambientales, que responda a (i). Qué se debe hacer- Estrategia. (ii) ¿Cómo se debe hacer? (iii). ¿A través de qué? programa, Proyecto, Acción.

En ese contexto se propuso la definición de pasivos ambientales, partiendo de la seguridad jurídica, respecto de la definición legal de contaminación, al determinar los límites máximos de contaminación en el ordenamiento jurídico.

En efecto, se tiene por pasivo ambiental: “toda contaminación ambiental que supera los límites permitidos ubicados y delimitados geográficamente y que no fueron en el transcurso del tiempo oportuna o adecuadamente mitigados, corregido o compensados, que pueda generar riesgo a la salud humana o al ambiente”.

A partir de la definición de pasivos ambientales, se propusieron siete lineamientos de gestión ambiental, bajo una visión sistémica, teniendo como fundamento una política tendiente a la identificación de pasivos ambientales, su prevención y regulación hacia el futuro.

Estos son:

. **1. Identificación de los pasivos ambientales.**

Deben ser identificados por parte de las autoridades ambientales (Corporaciones Autónomas Regionales, Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible y Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos).

Teniendo en cuenta que no es claro como el Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Ambiente, en la actualidad están realizado el inventario de pasivos ambientales, se considera necesario establecer una guía técnica de identificación de pasivos ambientales, que señale el procedimiento y criterios a tener en cuenta para la caracterización de los

pasivos, respecto de todos los sectores productivos en el país, para ello, se señalaron condiciones mínimas para la identificación de pasivos, tales como : (i) Identificar los procesos productivos que empleen sustancias peligrosas y que tengan potencialidad de generar contaminación al suelo, agua o generen residuos peligrosos. (ii) sistema de información geográfica como ARCGIS o QGIS que permitan delimitar y geo referenciar lo pasivos ambientales. (iii) Analizar de comportamientos epidemiológicos por metales pesados en cada jurisdicción (iv) Caracterizaciones fisicoquímicas y microbiológicas del suelo entre otros aspectos.

2. Declaración de pasivos ambientales.

Una vez identificado el pasivo ambiental por parte de la autoridad competente, el Ministerio de Ambiente deberá contar con un Sistema Nacional de Pasivos Ambientales, donde quede registrado el pasivo ambiental que ha sido declarado por parte del Ministerio de Ambiente.

3. Plan de Intervención.

El plan de intervención dependerá si el pasivo es huérfano o no. En caso de ser huérfano, corresponderá al Estado determinar la ruta de trabajo a seguir y definir los recursos para la intervención, sustentado en una norma que lo concrete. En caso de identificarse el responsable y que este tenga la solvencia económica, deberá acogerse a la guía y tiempos establecidos por el Ministerio de Ambiente. Se sugiere tener en cuenta el Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Degradadas (PNR), el

cual establece los la restauración, rehabilitación y recuperación de los distintos ecosistemas degradados en el país dentro de un marco de participativo en integral.

4. Participación de los actores involucrados en los pasivos ambientales.

De manera práctica se cita el posible mecanismo de participación, que deberá ser implementado por parte del Ministerio de Ambiente, en la gestión de pasivos ambientales, poniendo de presente los beneficios de una política pública en la relación del Estado con los ciudadanos, con el fin de garantizar los consensos estipulados y en caso que la intervención se encuentra en comunidades indígenas, se hace necesario, la consulta previa.

5. Responsabilidad del plan de intervención.

Será responsabilidad del Ministerio de Ambiente, y demás Ministerios, junto con las Agencias Nacionales, que cumplen funciones técnicas de desarrollo sectorial, y las autoridades ambientales regionales crear un grupo de trabajo al interior de cada entidad, para ejercer las funciones en el desarrollo de la gestión de pasivos ambientales y coordinar la ejecución de los estudios y evaluación de los planes de remediación o restauración, para llevar a cabo el plan de intervención de los pasivos ambientales.

6. Responsabilidad de no realizar el plan de intervención.

Cuando se tiene un responsable identificado con capacidad económica: Se sugiere la facultad del MADS, de demandar a las sociedades ante la superintendencia de Sociedades, cuando no cumplan con el plan de intervención, con el fin de levantar el velo corporativo.

Lo que permitirá que tanto el representante legal como las juntas directivas, las asambleas generales de accionistas, respondan como generadores de pasivos ambientales con su patrimonio. Lo anterior en dos eventos: (i) los casos en que se haya identificado, declarado y registrado el pasivo ambiental y la sociedad no haya realizado el plan de intervención en los tiempos estimados por la autoridad ambiental y (ii) Para aquellas sociedades que hayan sido sancionadas dentro de un proceso sancionatorio y no hayan cumplido con la sanción y compensación, y que se identifique por parte de la autoridad ambiental la existencia de un pasivo ambiental.

7. Estrategia Financiera.

Adicional a la estrategia financiera del documento Base del Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022, se prevé respecto de los pasivos ambientales, el apoyo del Ministerio de Hacienda, respecto de los recursos del Sistema General de Regalías y una subcuenta del Fondo Nacional Ambiental, algunas alternativas que permitirían contar con recursos para gestionar los pasivos ambientales son:

a. Que de los recursos que provengan de los impuestos que las empresas pagan, se establezca un porcentaje destinado a la intervención de los pasivos ambientales. Convendría analizar su procedencia, tomando como referencia la normatividad que para este caso existe en los Estados Unidos.

b. En idéntico sentido, sería importante tener en cuenta algunas estrategias financieras, como las consagradas en la legislación peruana donde terceros interesados remedien los pasivos ambientales mineros, basados en el reaprovechamiento minero.

c. Del mismo modo, gestionar que países u organismos internacionales que destinan recursos en procura de la protección al medio ambiente, tales como el Fondo Global Mundial para el medio ambiente, contribuyan para los fines que adopte el Estado relacionados con pasivos ambientales

Dentro de las acciones, para desarrollar, dichos lineamientos se propone la adopción de una política y la promulgación de una ley que en forma concreta, clara, y oportuna, haga posible la existencia de una normatividad que establezca la gestión de los pasivos ambientales.

En consecuencia, los lineamientos de gestión ambiental planteados, buscan cumplir los objetivos de abordar la problemática ambiental de pasivos ambientales y no de un conflicto ambiental, teniendo en cuenta que los conflictos ambientales traspasan las arenas locales y se proyectan en el debate nacional, cuando empiezan a tener consecuencias en términos de construcción social y política del medio ambiente. En otras palabras los conflictos no están solo en disputa de impactos ambientales, sino también de impactos económicos sociales y culturales (Merlinsky Maria Gabriela, 2010) Es por ello que los jueces a través de las acciones constitucionales están gestionados en la actualidad los pasivos ambientales del país.

En ese orden de ideas desde el punto de vista social, ambiental, técnico y económico, los lineamientos de gestión ambiental resultan dentro del marco de una política participativa buscan subsanar el vacío de una regulación y exigencia de la gestión de pasivos ambientales en el país, y se espera sean de utilidad para la protección de los recursos naturales y consecuentemente de la salud de las personas.

Como recomendaciones del presente estudio, se exponen las siguientes:

- (i) Es necesario Implementar Indicadores para los lineamientos de gestión propuestos en la Política Nacional de Pasivos Ambientales, para fortalecer las capacidades del Estado y asegurar el cumplimiento de los objetivos trazados, en la política pública.
- (ii) Para prevenir futuros pasivos, se podría implementar estudios multitemporales en los Estudios de Impactos Ambientales para proyecto obras o actividades licenciado, donde se identifique la preexistencia o no de pasivos ambientales y como se entrega el área con posterioridad al proyecto.
- (iii) Permitir a terceros interesados cumplir gestionar pasivos ambientales como ONGs, o permitir en vez de compensaciones ambientales en el marco de una licencia ambiental, intervenir los pasivos ambientales sin ningún tipo de responsabilidad, solo la de cumplir con tal obligación asumida voluntariamente.

- (iv) Asimismo, el permitir reaprovechamiento minero, lo cual posibilitará la extracción de minerales de pasivos ambientales y volverá interesante económicamente para las empresas mineras, asumir la obligación de remediación del pasivo.

8. Referencias

- Actores y Ambientalistas: Conflicto socioambientales en Perú. (2009). *ÍCONOS REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES*.
- Aguilar. (2003). *Estudio Introductorio. Problemas Politicos y Agenda de Gobierno*. Mexico.
- Aguilar, L. (2007). *Problamas Politicas y Agenda de Gobierno*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). <http://bogota.gov.co/>. Recuperado el 2 de Mayo de 2018, de <http://bogota.gov.co/localidades/usme>
- APC, A. P. (s.f.). Obtenido de os fondos de cooperación tienen la capacidad de catalizar nuevos recursos, crear incentivos para la coordinación interinstitucional, generar confianza e interés en los países cooperantes y agilizar el desembolso de recursos.
- Aramburo y Olaya, M. A. (2012). *Problemática de los pasivos ambientales mineros en Colombia*. Universidad Nacional . Bogotá: Revista Universidad Nacional, Volumen 15, Número 3, p. 125-133.
- Ballesteros, S. (2006). *Instituciones de responsabilidad ambiental*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Berizonce. (2012). Virtualidad y proyecciones del movimiento del acceso a la justicia. *Derecho y Ciencias Sociales* , 6 -25 -37.
- BOGOTÁ, I. D. (2018). CAR. Obtenido de file:///C:/Users/ADMIN/Downloads/informe-de-seguimiento-sentencia-rio-bogota-marzo-2018%20(4).pdf.
- Burgos, M. S. (2012). *Pasivos ambientales: Una deuda acumulada*. Universidad Externado de Colombia.
- C-870, S. (2002). Espinosa, Manuel José Cepeda.
- CAR, C. A. (2006). *Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrografica del Rio Bogotá*.
- CAR, I. S. (2018). CAR. Obtenido de file:///C:/Users/ADMIN/Downloads/informe-de-seguimiento-sentencia-rio-bogota-marzo-2018%20(4).pdf.
- Carabaly, C. A. (2019). La disminución del deber de reparar en la sanción por daño en el marco de la Ley 1333 de 2009. En *Regimen sancionatorio adminsitrativo ambiental en Colombia, Aportes para su implementación*. (pág. 35). Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.
- CEPAL, N. U. (2016). *Estudio sobre lineamientos, incentivos y regulación para el manejo de los Pasivos Ambientales Mineros (PAM) Incluyendo cierre de faenas mineras*. CEPAL SERIE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO No. 163.
- Chaparron & Oblasser, E. A. (2008). *Estudio comparativo de la gestion de los pasivos ambientales mineros en Bolivia, Chile, Perú y Estados Unidos*. CEPAL. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Consejo de Estado, S. d. (28 de marzo de 2014). A.P. 90479.
- Constitucion, P. d. (1991).

- Constitucional, C. (2009).
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/estadisticas.php>.
- (2019). *Documento de Investigación Científica y Sociológica respecto a los impactos de la actividad minera y la explotación ilícita de minerales, en los ecosistemas del territorio colombiano*. Bogotá. Obtenido de
<http://www.humboldt.org.co/images/documentos/2-diagnostico-actividad-minera-y-explotacin-ilicita-expertos.pdf>
- Energia, M. d. (2018). “*DIAGNÓSTICO MINERO AMBIENTAL DE LOS PASIVOS EN EL TERRITORIO*”. Bogotá.
- Fernandez- Ballesteros, R. (1996). *Evaluación de programas: Una guía práctica en ambitos sociales, educatovos y de salud*. . Madrid : Sintesis.
- (2019). *Gestión de pasivos ambientales en Colombia*. Obtenido de
https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/8._liceth_cantor_pasivosambientales_dnp.pdf
- Gómez, L. F. (10 de 02 de 2016). Los pasivos ambientales y la contaminación de suelos como problema jurídico. *Ámbito Jurídico*.
- Gómez, M. R. (2012). Muchos problemas pocas soluciones una mirada desde lo público . Bogotá: Universidad del Rosario.
- Guiza Suarez, L. (2014). La judicialización de los conflictos ambientales: Un estudio de caso de la cuenca idrigráfica del Rio Bogotá (CHRB). *Tesis*. Universidad del Rosario, Bogotá.
- Henao, J. C. (1998). *El daño*. Universidad Externado .
- Henao, J. C. (2000). *Responsabilidad del Estado Colombiano por daño ambiental* . Universidad Externado de Colombia.
- Hufty, M. (2008). *Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El marco analítico de la Gobernanza*.
- Hufty. (2008). *Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El marco analítico de la Gobernanza*.
- IDEAM. (2018). Recuperado el 10 de Mayo de 2018, de
<http://www.ideam.gov.co/solicitud-de-informacion>
- IDECA. (2018). *Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital*. Recuperado el 10 de Mayo de 2018, de <https://www.ideca.gov.co/>
- Macías, G. L. (2007). *Daño ambiental*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Macías, G. L. (2011). *Las acciones populares ¿ mecanismo efectivo de solución a reales problemas ambientales? Un intento de reflexión filosofica*. Bogotá: Universidad Externado.
- MADS, M. d. (2014). *Plan único Nacional de Mercurio*.
- MADS, M. d. (2015). *Plan Nacional de Restaración, 2015*.
- Majone, G. (2003). *La factibilidad de las politicas sociales en L.F.A*. . Madrid: Villanueva.

- Martínez Alier, J. (2010). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales*. Ediciones Peru Cuarta Edición.
- Martinez-Alier, D. R. (2002). los pasivos ambientales. *ICONOS Revista de Ciencias Sociales* .
- Merlinsky Maria Gabriela. (2010). Conflictos ambientales y territorio. *Programa Latinoamericano de Educación a Distancia en Ciencias Sociales PLED - CCC*.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible . (2017). *proyecto de ley pasivos ambientales* . Recuperado el 2 de Mayo de 2018, de <http://ambientebogota.gov.co/web/sda/ruralidad-sda>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, M. (s.f.). <http://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/54-planeacion-y-seguimiento/planeacion-y-seguimiento-articulos/544-plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-30>.
- Ministerio de Ambiente, V. y. (2008). *Definición de Herramientas de Gestión de Pasivos Ambientales*. Bogotá.
- MP Jaime Araujo Renteria, Sentencia 554 de 2007 (Corte Constitucional 25 de julio de 2007).
- Nannetti, E. G. (2015). *La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?* Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y Foro Nacional Ambiental.
- Ortiz, J. C. (2007). *El Receptor de la Indemnización por daño ambiental puro en las acciones populares y la prueba del daño ambiental consecutivo en las acciones de grupo*. Bogotá: Universidad Externado.
- OZLAC, O. (2009). *Implementación participativa de políticas públicas: aportes a una construcción de un marco analítico* . Buenos Aires : Belmonte.
- Plan Nacional de Desarrollo, 2.-2. (2019). *Pacto Por Colombia, Pacto por la equidad*.
- Planeación, S. D. (2014). Aproximación a las implicaciones del Fallo del Consejo de Estado sobre el Río Bogotá. *Integración regional Colección 15*, 11.
- PND, 2.-2. (2019). *Documento Base del PLAN*.
- Quiroga & Sáenz & Gorjón, K. A. (2012). Métodos Cualitativos Aplicados al Derecho. En *Métodología para la investigación de alto impacto en las Ciencias Sociales y Jurídicas* (págs. 87 -90). España: Universidad Autónoma de Nuevo León & Universidad Rey Juan Carlos.
- Rodríguez & Espinoza, M. ., (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodríguez & Muñoz, G. A. (2009). *Colección de textos de jurisprudencia*. Ed. Universidad del Rosario (2009) , pp. 62 y 74.
- Roth Deubel, A. N. (2009). *Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá.

- SALINAS, F. M. (2016). LUCHA EN DEFENSA DEL TERRITORIO. REFLEXIONES DESDE LOS CONFLICTOS SOCIO AMBIENTALES EN MEXICO. *ACTA SOCIOLOGICA NUM. 73*.
- Santander & Torres, J. J. (2013). *Introducción a las políticas públicas*. Bogotá: IEMP.
- Santos, C. D.-S. (2012). INTERNET, Una Herramienta Imprescindible Para Las Investigaciones Socio-Jurídicas del SIGLO XX. En *Metodología para Investigaciones de Alto Impacto en Las Ciencias Sociales*.
- Secretaría de Planeación. (2018). *Bogota.gov.co*. Recuperado el 23 de Abril de 2018, de http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Noticias2017/nuevo_modelo_rural_sostenible
- Sentencia acciones constitucionales, C - 215 (Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Martha Victoria Sáchica de Moncaleano 14 de abril de 1999).
- Sentencia Río Atrato, T-122 (Corte Constitucional 10 de noviembre de 2016).
- Sentencia río Bogotá (Sentencia del Río Bogotá del Consejo de Estado Magistrado Ponente Marco Antonio Velilla Moreno 24 de mayo de 2014).
- Sentencia T 080 (Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio 20 de febrero de 2015).
- Sentencia, C -284 . (2015). *Magistrado Mauricio González Cuervo*.
- Sentencia, C-215. (1999). *Martha Victorial Sachica de Moncaleano*.
- Sepulveda y Casallas, J. A. (2018). *Contaminación y Remediación de Suelos Contaminados 2018*. Ediciones EAN.
- Subsecretaría de Planeación Socioeconómica, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). *Lineamientos del Sistema General de Regalías 2018*.
- Universidad Industrial de Santander y Ministerio de Minas y Energía, M. (2016-2017). *Guías metodológicas. Minminas 2016-2017*.
- UPME, U. d. (2002). “Estrategia regulatoria para la intervención de áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono”. *ECONOMETRIA*.
- UPME, U. D. (2014). *ESTRATEGIA REGULATORIA PARA LA INTERVENCION DE AREAS AFECTADAS*.
- Waler, M. (s.f.). *Conflictos Ambientales, Socioambientales, Ecológicos, Distributivo, de contenido ambiental, reflexionando sobre de contenido ambiental, reflexionando sobre enfoques y de contenido ambiental, reflexionando sobre enfoques y definiciones*.
- Zapata, J. V. (2006). *Perspectivas del Ambiental en Colombia*. Universidad del Rosario.
- Zuluaga M, C. C. (2004). . “Evaluación de la calidad de la participación ambiental: Una propuesta metodológica”. *Volumen 7 No. 2. . p. 109*. Universidad Nacional de Colombia.

9. Anexos

9.1. Anexo 1. - Diagrama Planes de Desarrollo del Gobierno de Colombia

A continuación, se relacionan los Planes Nacionales de Desarrollo del País, con posterioridad a la Ley 99 de 1993, donde se puede evidenciar las disposiciones de pasivos ambientales, pese a no existir norma de obligatorio cumplimiento:

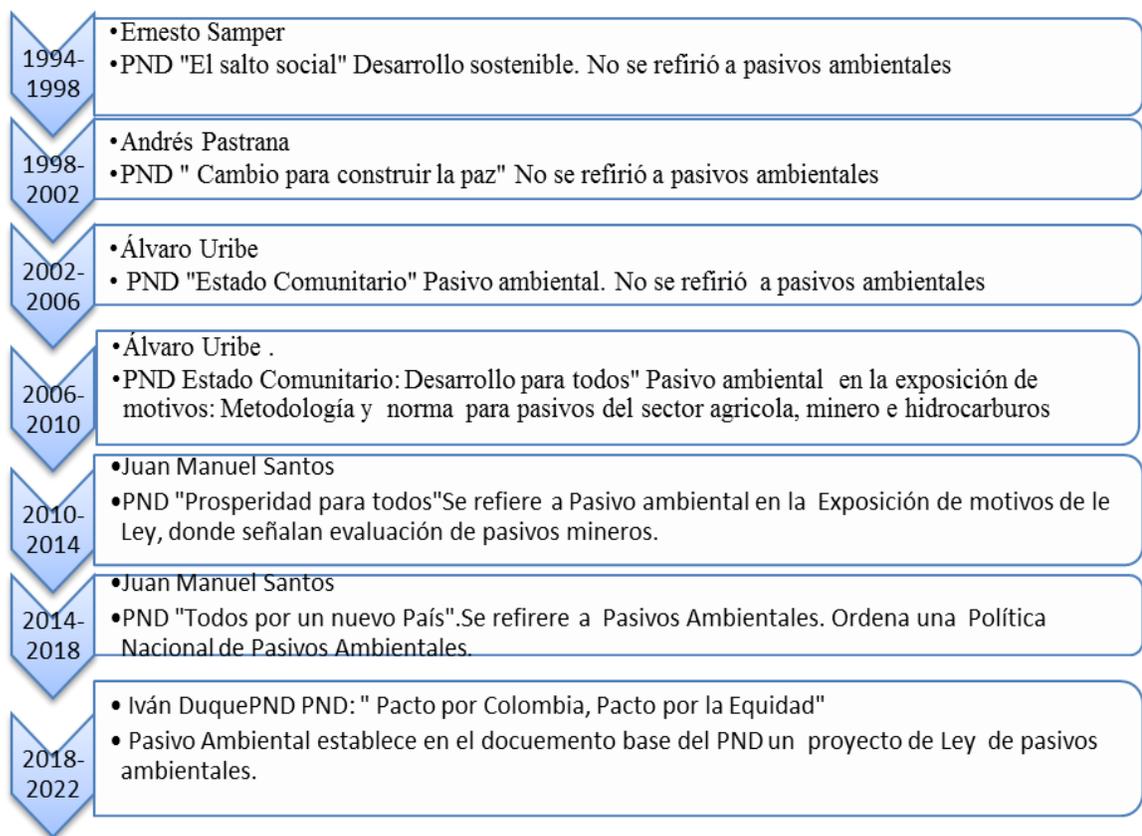


Diagrama 1 Planes de Desarrollo del Gobierno de Colombia. Fuente: Elaboración propia

9.2. Anexo 2. Diagrama de las fases metodológicas



Fuente: Elaboración propia.

9.3. Anexo 3. Iniciativas sobre pasivos ambientales presentadas en el Congreso de la República.

Tabla 1 Iniciativas sobre pasivos ambientales

<i>Proyecto de Ley No.</i>	<i>Objeto</i>	<i>Definición de pasivos ambientales.</i>	<i>Estado</i>
135 de 2012	Por medio de la cual se establecen reglas en materia de responsabilidad administrativa y penal por daños al ambiente, se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009, se expiden normas para fortalecer el cumplimiento de la normatividad ambiental, y se dictan otras disposiciones”		Archivado
042 de 2013	“Por medio de la cual se regula los pasivos ambientales, y se dictan otras disposiciones”	“la obligación de asumir el costo de un deterioro ambiental del suelo, el aire, el agua o la biodiversidad, que no fue oportuna y/o adecuadamente mitigado, compensado, manejado, corregido o reparado, la cual deberá ser asumida por el propietario, poseedor o tenedor del sitio donde se encuentre, independiente de cualquier acción civil, sancionatoria o administrativa que el Estado pueda iniciar.	Retirado por autor
021 de 2015	Por medio del cual se establecen reglas en materia de responsabilidad administrativa, se modifica el proceso sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009, se expiden normas para fortalecer el cumplimiento de la normatividad ambiental, y se dictan otras disposiciones.	Para efectos de esta Ley se consideran pasivos ambientales, las obras, proyectos o actividades o instalaciones terminadas, abandonados o inactivos que todavía generan peligro o impactos negativos para el ambiente, ecosistemas y	Radicado Secretaria del Senado.

<i>Proyecto de Ley No.</i>	<i>Objeto</i>	<i>Definición de pasivos ambientales.</i>	<i>Estado</i>
		<i>recursos naturales renovables que no tienen un dueño o responsable identificable, respecto del cual ya no es posible procesos administrativos o judiciales para exigir su responsabilidad de reparación o indemnización por el impacto causado.</i>	
<i>030 de 2018</i>	<i>“por medio de la cual se regula la compensación de los daños ambientales en el sector minero-energético, y se dictan otras disposiciones”,</i>	<i>Son considerados pasivos ambientales la obligación de asumir el costo de un deterioro ambiental del suelo, el aire, el agua o la biodiversidad, que no fue oportuna y/o adecuadamente mitigado, compensado, manejado, corregido o reparado, la cual deberá ser asumida por el propietario, poseedor o tenedor del sitio donde se encuentre, independiente de cualquier acción civil, sancionatoria o administrativa que el Estado pueda iniciar”.</i>	

Fuente: Elaboración propia.

9.4. Anexo 4. Proyecto de Ley 056 de 2018.

4. TEXTO PROPUESTO POR LA SUBCOMISIÓN TÉCNICA PROYECTO DE LEY NO. 056 DE 2018 CÁMARA

TEXTO PROPUESTO POR LA SUBCOMISIÓN TÉCNICA PROYECTO DE LEY NO. 056 DE 2018 CÁMARA

“Por medio de la cual se establecen mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones”

* * *

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- Objeto de la ley. La presente Ley tiene por objeto establecer los lineamientos y mecanismos para la gestión y atención de los pasivos ambientales en Colombia.

ARTÍCULO 2°.- Ámbito de aplicación. Esta ley aplica a los pasivos ambientales en todo el territorio nacional.

ARTÍCULO 3°.- Definiciones. Para la correcta interpretación de la presente ley, a continuación, se adoptan las siguientes definiciones:

Pasivo ambiental: es toda afectación o impacto ambiental ubicada y delimitada geográficamente, que no fue oportuna o adecuadamente mitigada, compensada, corregida o reparada, causada por actividades antrópicas y que puede generar un riesgo a la salud humana o al ambiente.

Pasivo Ambiental Configurado: es aquel de cuya existencia se tiene certeza en virtud de una decisión administrativa de la autoridad ambiental o judicial.

Análisis de riesgos: Es el estudio que se realiza para la determinación del grado de riesgo al ambiente y a la salud, que se desarrolla por niveles de detalle, acorde al tipo de amenaza y vulnerabilidad del área en evaluación; con el fin de realizar una priorización en la atención y gestión del pasivo ambiental.

Gestión de pasivo ambiental: Son todas las actividades relacionadas con la identificación, declaración, caracterización, registro, priorización, manejo, atención y monitoreo y seguimiento del pasivo ambiental.

Pasivo Ambiental Contingente: Es aquel que no ha sido configurado pero que es previsible debido al conocimiento histórico que se tiene sobre determinada actividad potencialmente generadora de pasivos ambientales y sobre las medidas que han venido siendo implementadas.

Pasivo Ambiental Huérfano: Es el declarado como tal por la autoridad ambiental, mediante acto administrativo en consideración a que, habiendo sido declarado, no fue posible establecer quien o quienes son los generadores o, habiéndose determinado quien es el generador, éste no tiene la capacidad económica para asumir los costos para su gestión y atención.

Plan de Intervención: Son las actividades necesarias para eliminar, corregir o minimizar los riesgos del pasivo ambiental. Las medidas de intervención involucran aquellas requeridas para la recuperación de áreas y ecosistemas, asociadas a la remediación, rehabilitación y restauración. Estas medidas deben garantizar la recuperación y restauración del área declarada como pasivo.

Pasivos Ambientales de Interés Nacional: Son aquellos grandes impactos ambientales que pueden o no tener vinculadas diferentes regiones, jurisdicciones administrativas regionales o municipales, o causados por diferentes sectores, cuya magnitud de riesgo sea catalogada de alto nivel y afecte el desarrollo de una gran región o localizados en áreas ambientales estratégicas, conforme a los criterios que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente.

Generador: es la persona natural o jurídica cuya actividad dio lugar a la existencia del pasivo ambiental.

ARTÍCULO 4º.- Funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible respecto de los pasivos ambientales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá las siguientes funciones en materia de pasivos ambientales:

1. Coordinar y orientar las actividades que se desarrollen en el país, encaminadas a identificar, caracterizar, gestionar y hacer seguimiento a los pasivos ambientales.
2. Establecer la priorización para la intervención de los pasivos ambientales.

3. Declarar los pasivos ambientales de interés nacional.
4. Establecer los procedimientos para el desarrollo de los estudios requeridos para identificar, caracterizar, delimitar y georreferenciar los pasivos ambientales.
5. Realizar el seguimiento a la información contenida en el registro de pasivos ambientales tanto los de su competencia como los aportes que se hagan desde las autoridades ambientales regionales.
6. Fortalecer las actividades encaminadas a prevenir la generación de pasivos ambientales futuros.
7. Brindar apoyo técnico y legal a las autoridades ambientales regionales en la gestión de pasivos ambientales.
8. Definir al interior de la estructura del Ministerio, un grupo de trabajo específico que adelante y ejecute las funciones que están a cargo de la entidad para pasivos ambientales, por tanto, deberá planear y destinar los recursos necesarios para el funcionamiento del grupo responsable de la gestión de los pasivos ambientales.
9. Convocar a los ministros de desarrollo sectorial para efectos de la gestión ambiental de los pasivos ambientales relacionados sus carteras y coordinar con las mismas la ejecución de los estudios de análisis de evaluación preliminar y de evaluación de riesgos, remediación, restauración o gestión del riesgo para llevar a cabo el Plan de Intervención de los pasivos ambientales.
10. Declarar la configuración de pasivos de interés nacional y establecer las condiciones a las que se someterá el plan de intervención y demás condiciones para la adecuada gestión sobre los mismos, bajo su competencia o de la autoridad que el mismo ministerio designe.
11. Administrar los recursos financieros que se destinen para la intervención de los pasivos ambientales, incluyendo los recursos necesarios para la elaboración de los análisis de evaluación preliminar y de evaluación de riesgos y la operatividad en los casos de pasivos con responsable indeterminado.

ARTÍCULO 5°.- Funciones de Carteras de desarrollo sectorial respecto de los pasivos ambientales. Los ministerios que tienen bajo su función la formulación de políticas de desarrollo sectorial tendrán las siguientes funciones en materia de pasivos ambientales:

1. Asistir en cabeza del máximo representante a las convocatorias realizadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el análisis de la gestión de pasivos ambientales relacionados con su sector.
2. Suministrar la información requerida por las autoridades ambientales en el proceso de indagación preliminar y de evaluación de riesgo de los sitios en donde se haya realizado alguna actividad potencialmente generadora de pasivos ambientales.
3. Conformar un grupo de coordinación para la gestión de pasivos ambientales al interior de cada cartera, orientado a la gestión de pasivos ambientales, a la investigación jurídica de responsables de pasivos ambientales con responsable indeterminado, a la formulación de instrumentos técnicos específicos a las actividades potencialmente generadoras de pasivos
4. Brindar apoyo técnico, administrativo, presupuestal y financiero a los entes territoriales, para la ejecución de estudios y procedimientos relacionados con la identificación de la existencia de pasivos ambientales.
5. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales locales, planes de intervención de pasivos ambientales.
6. Asignar recursos, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión.

ARTÍCULO 6°.- Funciones de las Autoridades Ambientales Regionales respecto de los pasivos ambientales. Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y de los Distritos Especiales creadas por la Ley 768 de 2002, ejercerán, en su jurisdicción, las siguientes funciones en materia de pasivos ambientales:

1. Ejecutar el procedimiento para la identificación de la existencia de pasivos ambientales.
2. Investigar e identificar los posibles obligados a la atención y gestión de pasivos ambientales
3. Declarar la configuración de los pasivos ambientales y sus responsables.
4. Evaluar, conceptuar y adelantar el proceso de identificación de los posibles pasivos ambientales cuando estos les sean reportados por terceros en los territorios de su competencia.

5. Hacer seguimiento y monitoreo a la ejecución de los planes de intervención de pasivos ambientales que presenten los responsables de la atención de los pasivos ambientales y que sean aprobados por el MADS.
6. Llevar y mantener actualizado un inventario de los pasivos ambientales, su naturaleza y las acciones necesarias definidas para su gestión.
7. Presentar un informe anual en el cual se detalle la gestión adelantada por la entidad en la identificación, reporte y gestión de los pasivos ambientales en su territorio. Este informe se presentará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible. y ante el Congreso de la República.
8. Aceptar la delegación de funciones que determine el MADS en concordancia a sus capacidades técnicas, financieras, operativas y administrativas.
9. Imponer sanciones en aquellos casos en los cuales el o los responsables no presenten su declaración y estos sean determinados mediante las investigaciones propias que adelante el ministerio, y cuando el responsable habiendo declarado no ejecute el plan de intervención y/o no tenga la liberación del pasivo ambiental.
10. Interponer las acciones populares a que haya lugar ante la negativa de los responsables de los pasivos ambientales.

ARTÍCULO 7°.- Funciones de los Departamentos en materia de pasivos ambientales. Corresponde a los Departamentos en materia de pasivos ambientales, además de las funciones que le sean delegadas a los Gobernadores por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las siguientes:

1. Brindar apoyo técnico, administrativo, presupuestal y financiero a los municipios y a las demás entidades territoriales en el ámbito departamental, para la ejecución de estudios y procedimientos relacionados con la identificación de la existencia de pasivos ambientales dentro del Departamento.
2. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales locales, planes de intervención de pasivos ambientales.
3. Asignar recursos provenientes del Sistema Nacional de Regalías, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, en coordinación con las autoridades ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión ambiental del Departamento.

ARTÍCULO 8 °.- Funciones de los Municipios en materia de pasivos ambientales. Corresponde a los municipios en materia de pasivos ambientales las siguientes:

1. Participar en la formulación y ejecución de los planes de intervención de pasivos ambientales a cargo de las autoridades ambientales a las que se refiere el artículo 5 de la presente Ley.

2. Formular y ejecutar los planes de intervención de los pasivos ambientales huérfanos cuya atención les corresponda conforme a lo dispuesto en la declaratoria de configuración.
3. Asignar recursos provenientes del Sistema Nacional de Regalías, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión ambiental del municipio.
4. Adelantar, a través del alcalde municipal, las actividades que le correspondan dentro del procedimiento para la identificación de la existencia de pasivos ambientales.

Parágrafo 1: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá delegar funciones a los Municipios en materia de pasivos ambientales.

ARTÍCULO 9 º.- Sistema Nacional de Pasivos Ambientales SIPA. Créase el Sistema Nacional de Pasivos Ambientales como el conjunto de elementos orientados a la gestión de pasivos ambientales y por tanto contendrá el manejo uniforme de la información sobre la identificación, ubicación, caracterización y estado de gestión de los pasivos ambientales existentes y para realizar las actividades de seguimiento y monitoreo en el territorio nacional.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará en un plazo de dos (2) años posteriores a la expedición de la presente Ley la estructuración y funcionamiento del Sistema Nacional de Pasivos Ambientales SIPA.

ARTÍCULO 10 º.- Instrumentos Técnicos para la gestión de pasivos ambientales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptará los instrumentos técnicos necesarios para la adecuada gestión de los pasivos ambientales, en un plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la expedición de esta ley.

ARTÍCULO 11 º.- Estudios sobre Pasivos Ambientales. Los responsables de los proyectos, obras o actividades, títulos o contratos, antes de comenzar con su actividad deberán realizar estudios de análisis de riesgos ambientales para identificar potenciales pasivos ambientales, en los siguientes casos:

1. Transferencia, a cualquier título de inmuebles en los que se hubieren desarrollado proyectos, obras o actividades potencialmente generadoras de pasivos ambientales.

2. Cesiones totales o parciales de títulos mineros o de las áreas e instalaciones, comprendidas en éstos.
 3. Cesiones totales o parciales de contratos petroleros o de las áreas e instalaciones comprendidas en éstos.
 4. Cesiones totales o parciales de áreas e instalaciones dedicadas a actividades de generación y transmisión de energía eléctrica.
 5. Cesiones totales o parciales de contratos de concesión en infraestructura.
 6. Cesiones totales o parciales de áreas e instalaciones donde se ha realizado la disposición final o enterramiento de residuos sólidos y peligrosos.
 7. Reversión de activos a favor del Estado.
 8. Procesos de fusión, liquidación, adquisición o venta de empresas cuya actividad productiva se enmarque en potenciales generadoras de pasivos ambientales.
- Parágrafo 1: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establecerá los procedimientos para el desarrollo de los Estudios sobre pasivos ambientales en un término de dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 12 °.- Impulso de facultades jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades y levantamiento del velo corporativo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o las autoridades ambientales, podrán demandar, ante la Superintendencia de Sociedades, en los términos del artículo 24, numeral 5, literal d) del Código General del Proceso, o el que lo sustituya o derogue, la desestimación de la personalidad jurídica de las sociedades sometidas a su supervisión, cuando se utilice la sociedad para evadir la responsabilidad de sus controlantes, o de sus administradores, directores y accionistas por la generación de pasivos ambientales.

El o los responsables del pasivo ambiental responderán con su patrimonio; en caso de personas naturales los costos derivados de la reparación del pasivo serán objeto de sucesión por causa de muerte y en caso de personas jurídicas dará lugar al levantamiento del velo corporativo.

ARTÍCULO 13 °.- Financiación para la declaración de Pasivos Ambientales declarados Huérfanos o de interés nacional. Para la financiación de la declaración y gestión de los pasivos ambientales huérfanos se disponen las siguientes fuentes de financiación:

1. Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental. Adiciónese al Fondo Nacional Ambiental (FONAM) una subcuenta especial denominada Gestión de pasivos ambientales huérfanos o de interés nacional, a través de la cual se manejarán los recursos presupuestales que se asignen a la gestión de los pasivos ambientales huérfanos o de interés nacional, provenientes del presupuesto nacional y de recursos de cooperación

internacional que tengan el carácter de no reembolsables, tasas y sobretasas ambientales a actividades peligrosas, de convenios interadministrativos y con el sector privado. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta.

2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el apoyo y coordinación de los ministerios de minas, vivienda, Agricultura, tics, y hacienda generaran otras alternativas de financiación para la gestión de los pasivos ambientales que se declaren como Pasivos Huérfanos.

3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el apoyo y coordinación de los ministerios de minas, vivienda, Agricultura, tics, y hacienda diseñaran y adoptaran protocolos y guías técnicas de identificación, prevención de pasivos ambientales, el plan de acción con las prioridades de intervención, el sistema de información, y con el apoyo de Minhacienda, la estrategia financiera que incluya recursos del sistema General de regalías y una subcuenta del fondo nacional ambiental-

Parágrafo 1: Los ministerios cuyo sector generen pasivos ambientales huérfanos deberán aportar al menos el 70% de lo que cueste su atención y gestión.

Estos dineros deberán ser trasladados a la Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental.

Parágrafo 2: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establecerá los lineamientos, reglamentación y mecanismos para la Financiación para la declaración de Pasivos Ambientales declarados Huérfanos o de interés nacional pasivos ambientales en un término de dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 14°.- Generadores de la Gestión de Pasivos Ambientales. Será responsable de la gestión de un pasivo ambiental configurado, toda persona natural y/o jurídica que genere o ayude a generar afectaciones o impactos ambientales que hayan dado lugar a la configuración del pasivo ambiental correspondiente. En caso tal que se trate de varios actores responsables, estos responderán de forma solidaria.

Parágrafo 1: se presumirá como generador, el propietario del predio en donde se encuentre el pasivo ambiental.

Igualmente se presumirá como generador quien se encuentre realizando los proyectos, obras o actividades en el lugar donde se encuentre ubicado el pasivo ambiental.

ARTÍCULO 15 °.- De la identificación y configuración de los pasivos ambientales: Siempre que la autoridad ambiental competente tenga conocimiento de la existencia de un área en sospecha de un pasivo ambiental, sea de oficio o a través de información recibida de terceros, previa verificación declarará el pasivo ambiental e identificará al obligado a gestionarlo y atenderlo.

En caso no poder identificar al generador, o que este desvirtúe la presunción contenida en el artículo anterior o, que de buena fe demuestre que no cuenta con los recursos para la gestión y atención del mismo, la autoridad ambiental remitirá el caso al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible quien lo declarará como un pasivo ambiental huérfano. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ordenará al ministerio de cuya cartera pertenezca la actividad generadora del pasivo ambiental para que realice el análisis de riesgos y ejecute el plan de intervención.

En caso de lograr la identificación del generador, la autoridad ambiental competente le exigirá el análisis de riesgos y con este la presentación para aprobación del plan de intervención conforme a las guías, términos de referencia y lineamientos que para el efecto expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Realizadas las acciones contenidas en el plan de intervención, la autoridad ambiental verificará si las mismas se cumplen a cabalidad.

Parágrafo 1: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá un plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para expedir todos los instrumentos, guías y lineamientos que se requieren para la implementación y gestión de pasivos ambientales.

Parágrafo 2: entiéndase por “no tener la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental” aquellas personas de especial protección constitucional, SISBEN 1, personas que no cumplan con los requisitos para la declaración de renta, quienes se encuentren por debajo de la línea de pobreza establecida por el DANE u otra circunstancia que impida asumir la atención del pasivo ambiental sin amenazar sus derechos fundamentales. Esta definición no será aplicable a personas jurídicas.

Parágrafo 3: Con la información del análisis de riesgo de los pasivos ambientales huérfanos el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible priorizará la atención y gestión de las áreas que representen un peligro para la salud y el ambiente, y los declarará Pasivos Ambientales de Interés Nacional

ARTÍCULO 16º-. Reporte de Pasivos Ambientales por parte de los generadores. Los generadores de impactos ambientales que potencialmente se configuren en pasivos ambientales, podrán reportarlos ante la autoridad ambiental regional o nacional antes de que esta tenga conocimiento del mismo con el objeto de acogerse a los beneficios de reserva de identidad y en caso de proceder, ser considerado como atenuante al interior de las acciones contenidas en la Ley 1333 de 2009.

Una vez se desarrolle y culmine el plan de intervención y se emita por parte de la autoridad ambiental competente un concepto favorable de intervención del pasivo ambiental, la autoridad ambiental hará pública la recuperación del sitio, conservando la reserva de su responsable.

Parágrafo 1: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá un plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para expedir todos los instrumentos, guías y lineamientos que se requieren para el reporte de Pasivos Ambientales por parte de los generadores

ARTÍCULO 17 °.- Notificación del Pasivo Ambiental. Para todos aquellos casos en los cuales no se presente el reporte por parte del generador del pasivo y una vez, mediante acto administrativo la autoridad ambiental lo haya declarado, se hará la publicación de la existencia del pasivo ambiental especificando el tipo de impacto, su localización y su presunto generador.

Para dicha publicación se hará uso de los mecanismos legales con que la entidad cuenta, entre ellos mediante edicto, en el diario oficial, la gaceta ambiental, página web del Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible y de la autoridad ambiental y/o diarios de circulación pública y en el folio de matrícula inmobiliaria del predio en que se encuentre el pasivo, de acuerdo con la reglamentación que expida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 1: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá un plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para expedir todos los instrumentos, guías y lineamientos que se requieren para la notificación de los pasivos ambientales, tanto para las personas naturales, jurídicas, así como los territorios colectivos.

ARTÍCULO 18 °.- Ajustes Administrativos en las autoridades ambientales. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las autoridades ambientales someterán a la aprobación de sus órganos de administración y dirección, las medidas necesarias para realizar los ajustes administrativos y presupuestales que se requieran para implementar las disposiciones de esta Ley.

ARTÍCULO 19°.- Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Karen Violette Cure Corcione
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical
Cesar Augusto Ortiz Zorro
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

Cesar Augusto Pachón Achury
Representante a la Cámara
Partido Mais

9.5. Anexo 5. Trámite de Ley Ordinaria

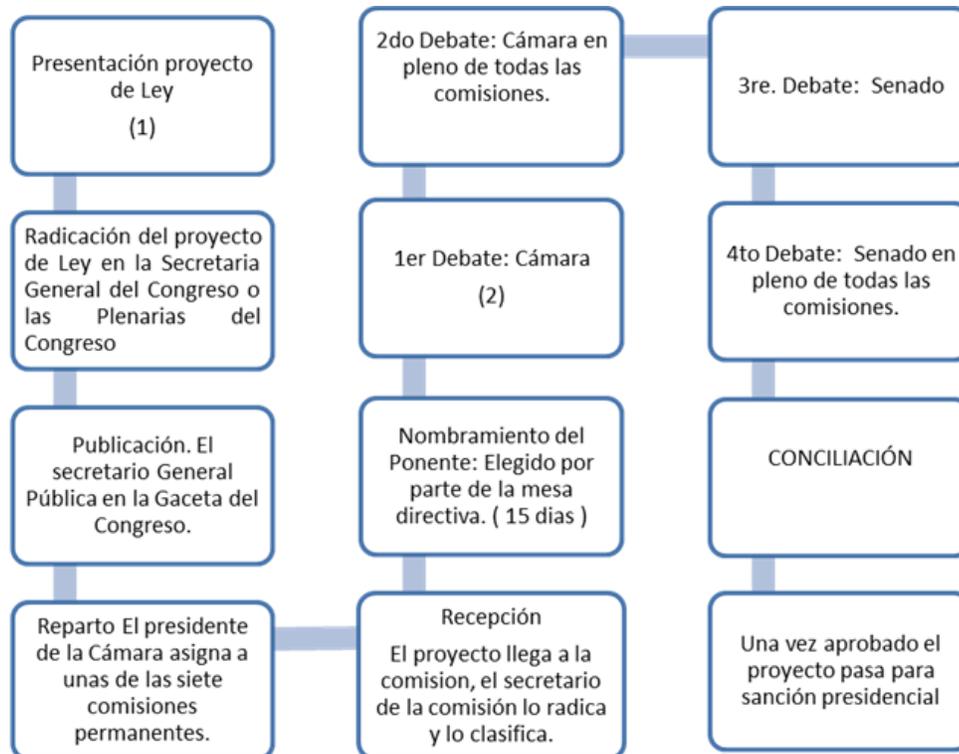


Ilustración 1 Trámite de Ley Ordinaria. Elaboración propia

(1) El proyecto de Ley lo presentó la Senadora Angélica Lozano del Partido Verde.

(2) Actualmente se aprobó el primer debate. Las demás etapas son las que faltan por

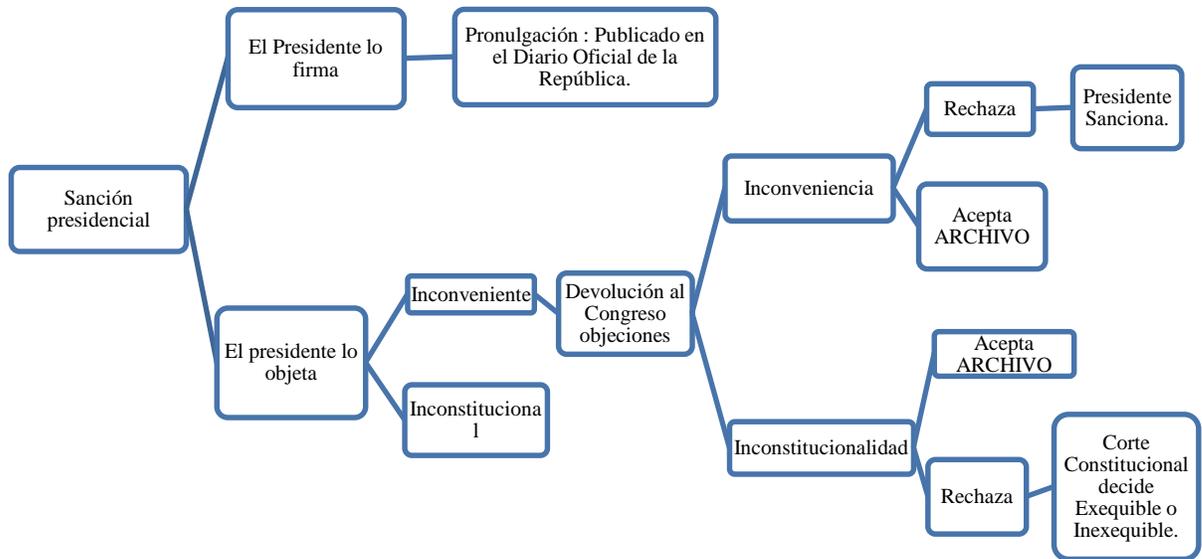


Ilustración 2 Sanción Presidencial. Fuente: Elaboración propia.

9.6. Anexo 6. Metodología (Fernández- Ballesteros, 1996), adaptada por (Santander& Torres, 2013).

Tabla 2 Componentes de una política pública

<i>Estrategia</i>	<i>Plan</i>	<i>Programa</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Acciones</i>
<i>Principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso para alcanzar los objetivos a los que desea llegar.</i>	<i>Planteamiento en forma coherente de las metas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismo y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados</i>	<i>Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas del plan, a cargo de una unidad responsable. Subprograma: Componente del programa destinado a una población o zona específica.</i>	<i>Conjunto de acciones ordenadas que deben su importancia a que sobre estos se estructuran las inversiones específicas y se administran los recursos.</i>	<i>Corresponde al ejercicio de aquellos instrumentos económicos, sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el gobierno para inducir determinados comportamientos de los actores con objeto de que hagan compatibles sus acciones con los propósitos del Plan.</i>

Fuente: Introducción a las políticas públicas (2013), Editorial IEMP.

Tabla 3 Componentes de una política pública.

<i>Estrategia</i>	<i>Plan</i>	<i>Programa</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Acciones</i>
<i>¿Qué se debe hacer?</i>	<i>¿Cómo se va hacer?</i>	<i>¿A través de qué?</i>		
<i>Principios, problema a enfrentar, objetivos y delineamientos de las rutas acción.</i>	<i>Especificación de las líneas de acción, momentos y recursos logísticos e instrumentos de política</i>	<i>Actores responsables, asignaciones presupuestales, cronogramas para el cumplimiento de una de las líneas del plan.</i>		
<i>Predicción</i>	<i>Decisión</i>	<i>Acción</i>		

Fuente: Introducción a las políticas públicas (2013), Editorial IEMP

Estrategia	Plan	Programa, proyecto, acciones
¿Qué se debe hacer?	¿Cómo se va hacer?	¿A través de qué?
1 Identificación de pasivos ambientales MADS, CAR´S, GCU, ANM, ANH, MA, MT. 86% del sector minero y de hidrocarburos. 14% restante del sector industria general y química, residuos, eléctricos. El 36% Otros, referenciada geográficamente, principalmente en Cundinamarca y Chocó	Identificación de pasivos ambientales Guía técnicas y protocolos en coordinación de los distintos Ministerios. Contaminación y remediación de suelos en Colombia. Aplicación a la minería de Oro, se sugiere que tengan como mínimo: (i) Identificación de sustancias peligrosas potenciales para contaminación de suelos. (ii) Priorización de riesgos (ii) Caracterización de cuerpos de agua y caracterización físico química y microbiológica del agua y suelo (iv) Análisis de comportamientos epidemiológicos. (v) Quejas de la	Política Nacional y en la Ley

		comunidad. (vi) Investigar sistema de vigilancia y salud pública. (vii) Talleres regionales para identificar la preocupación de los actores que se sientan afectados. (viii) Sistemas de Información geográfica como ARGIS o QGIS.	
2	Declaración de pasivos ambientales MADS cabeza del sector. Sistema Nacional de Pasivos Ambientales.	Declaración de pasivos ambientales Sistema Nacional de Pasivos Ambientales Acto Administrativo y Registro de pasivos ambientales en el Sistema Nacional de Pasivos Ambientales.	
3	Plan de intervención Guías técnicas expedidas por el MADS, planes de descontaminación y remediación, restauración de ecosistemas dependiendo del pasivo ambiental que se haya configurado.	Plan de intervención Dependerá del pasivo ambiental. Pasivo ambiental huérfano: Estado Pasivo ambiental: Particular responsable. No hay parámetros para remediación de suelos contaminados. Guía Plan Nacional de Restauración Ecológica y Recuperación de áreas degradadas Objetivo a 20 años.	
4	Participación de actores Garantizar mecanismos de participación, como beneficios de políticas públicas en todas las fases.	Participación deberá ser previa, amplia, deliberativa, consciente, responsable y eficaz: (i) Página Web del MADS, identificación de de la región donde	

	Plan de Intervención - la fase de restauración Consulta previa o concertación ciudadana.	<p>se localiza el pasivo ambiental y la propuesta de intervención.</p> <p>(ii) Reuniones donde haya un espacio deliberativo y de consenso razonado.</p> <p>(iii) Adoptar medidas: (a) Evitar que los espacios sean capturados por sectores que no reflejan los auténticos intereses de los ciudadanos. (b) Garantizar el trámite a personas con condiciones especiales, ubicación geográfica o condición física, social, cultural.</p> <p>En caso de identificarse pasivos ambientales, deberá garantizarse el derecho fundamental a la consulta previa.</p>	
5	Responsabilidad del plan de intervención Estado - MADS Particulares.	Responsabilidad del plan de intervención Creación de un grupo técnico en cada autoridad ambiental o entidad Ministerial, para velar que se desarrollen los planes de intervención para particulares y Estado.	
6	Responsabilidad de no realizar el plan de intervención Régimen de transición.	Responsabilidad de no realizar el plan de intervención. Particulares: Velo Corporativo. Responsabilidad del Estado: Falla en el servicio.	

	Responsabilidad Particulares. Responsabilidad del Estado.		
7	Estrategias Financieras Sistema General de Regalías y una Subcuenta del Fondo Nacional Ambiental (Proyectos de inversión) Proyecto de Ley del sistema de regalías.	Estrategias Financieras Tributos de las empresas como funciona en el Superfund de Estados Unidos. Terceros interesados remedian los pasivos ambientales en reaprovechamiento minero, como en la Legislación Peruana. Aportes controlados por el Estado tendientes a remediar los pasivos ambientales ONG o empresas que tengan obligaciones de compensaciones en el marco de una licencia ambiental. Gestionar que países u organismos internacionales que destinan recursos en procura de la protección al medio ambiente, tales como el Fondo Mundial para el medio ambiente, o el Fondo Ambiental Nacional, entre otros, contribuyan para los fines que adopte el Estado relacionados con pasivos ambientales.	

Fuente: Propia

9.7. Anexo 7. Departamento Nacional de Planeación

Política para la gestión de pasivos ambientales- Estado actual

1843 áreas en sospecha de constituir un pasivo ambiental se identificaron en 2016



Fuente: MinAmbiente y DNP, 2019 ajustado de MinAmbiente, 2016



Fuente: Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Lizeth Cantor – ycantor@dn.gov.co

9.8. Anexo 8. Entrevistas.

<i>Entidad</i>	<i>Contacto</i>	<i>Cargo</i>	<i>Perfil</i>	<i>Justificación</i>
WWF	MAURICIO CABRERA LEAL (Entrevista No.1)	Coordinador de política temas mineros en WWF.	Fue contralor delegado para medio ambiente en la Contraloría General, asesor en temas minero-ambientales en el Ministerio de Ambiente, subdirector de estudios sectoriales del Ideam. Coautor del libro Minería en Colombia y de la segunda comunicación de cambio climático. Geólogo de la Universidad Federal del Amazonas.	La minería ha sido en Colombia una de las principales actividades impulsoras en el crecimiento del país. Esto ha conllevado por una parte a Áreas de Manejo Abandonadas y a Minería ilegal. En tal sentido, se consideró necesario un experto desde el punto de vista técnico y con una amplia experiencia sobre pasivos ambientales para conocer su percepción sobre el tema.
Subdirector de educación y participación MADS	JORGE IVAN HURTADO MORA (Entrevista No.2)	Subdirector de Educación y participación MADS	Actual Subdirector de Educación y participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Trabajó como Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios (E), Procuraduría General de la Nación, Asesor de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, Procuraduría General de la Nación, Abogado Redactor del Régimen Legal del Medio Ambiente, Unidad de Derecho Público, Legis Editores SA. Docente en la Universidad Externado de Colombia y de la Pontificia Universidad Javeriana, en materia de Derecho Ambiental.	La participación ciudadana constituye un mecanismo de gestión ambiental participativa. Es por esto que existen sendas jurisprudencias que garantizan los mecanismos de participación en el País. En virtud, de lo anterior, se consideró necesario a este experto en la materia al trabajar en el subdirección de Educación y participación ciudadana en el país.
Abogado CAR	CRISTIÁN ALFONSO CARABALY	Docente de la	Autor de las publicaciones "La disminución del deber de reparar en la sanción por daño en el marco de la Ley 1333 de 2009" del	El proceso sancionatorio ambiental, el daño y el daño ambiental son temas

<i>Entidad</i>	<i>Contacto</i>	<i>Cargo</i>	<i>Perfil</i>	<i>Justificación</i>
	<i>(Entrevista No.3)</i>	<i>Universidad del Rosario</i>	<p><i>Libro Régimen sancionatorio administrativo ambiental en Colombia, Aportes para su implementación, 2009 y autor de la disminución del deber de reparar en la sanción por daño en el marco de la Ley 1333 de 2009 del libro Las Consultas previas como mecanismos de solución de las disputas ambientales casos ambientales.</i></p> <p><i>Fue coordinador de Conceptos y Biodiversidad de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</i></p> <p><i>Abogado de la Universidad de San Buenaventura Cali. Especialista en Derecho Público y candidato a Magister en Responsabilidad Contractual, Extracontractual Civil y del Estado de la Universidad Externado de Colombia.</i></p>	<p><i>controversiales que son objeto de análisis en esta investigación de allí, la necesidad de consultar a un experto que por su experiencia en el sector público y proado y en calidad de docente exprese el conocimiento sobre los pasivos ambientales a la luz de los instrumentos jurídicos antes mencionados.</i></p>

Anexo 9.8.1 Mauricio Cabrera (Entrevista No. 1)

 Pontificia Universidad JAVERIANA Bogotá		PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA Facultad de Estudios Ambientales y Rurales Maestría en Gestión Ambiental - MGA. Trabajo de grado: Lineamientos para una política nacional de pasivos ambientales. Entrevista	
--	--	---	--

Nombre de la persona entrevistada.	Profesión	Entidad	Fecha
Mauricio Cabrera	Psicólogo	WWF Colombia de Partes Ingres	

- ¿Por qué considera Usted que no se ha expedido una reglamentación sobre los pasivos ambientales en Colombia?

Falta de voluntad política, se no planteado f PND hay que tener como garantía hecha de voluntad del Gobierno a través del Ministerio si han realizado estudios y no se creo nada tanto → Para conocer ver el M. Min. y el Ministerio de Ambiente El conflicto las desigualdades. Apoyar iniciativas regulatorias mejores proyectos leyes, sobre pasivos ambientales.
- En su opinión, ¿Cuál sería la definición de pasivos ambientales?

Impacta a la salud y al ambiente. Algunos de la actividad el mismo ha evidenciado el generar en riesgo q no están siendo adecuadamente gestionados. Proyectos Ambientales → La actividad a través de la salud y el ambiente. Aumentando la actividad.
- Desde el ámbito de su experiencia, ¿Un pasivo ambiental es un daño ambiental?

NO. El concepto no está adecuadamente experto en la legislación Colombiana. El concepto de daño ambiental no se ha regulado en Colombia. Para la Contabilidad, para el daño y económico natural, se hace muy difícil, verlos de la Nación.

1

4. En su opinión, ¿se debe expedir una política nacional de pasivos ambientales o una ley de pasivos ambientales?

Las leyes complementarias (el fallo del caso de Miner) que
ya no es una política, se requiere una Política de P.A.
complementaria que sea responsable y actualizada.

5. Considera viable el reaparechamiento minero? De acuerdo a las dudas en las que nos dirigimos a la CEPAP, se tienen buenos resultados.

El reaparechamiento minero es una buena alternativa para volver interactivo áreas contaminadas o afectadas por la minería ilegal y sus efectos. Intervenciones por las empresas mineras legales también no solo las empresas sino las ONG's

Fuente. Autor

Anexo 9.8.2 Jorge Iván Hurtado (Entrevista No. 2)

 <p>Pontificia Universidad JAVERIANA Bogotá</p>	<p>PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA Facultad de Estudios Ambientales y Rurales Maestría en Gestión Ambiental – MGA. Trabajo de grado: Lineamientos para una política nacional de pasivos ambientales. Entrevista</p>
---	--

Nombre de la persona entrevistada.	Profesión	Entidad	Fecha
Jorge Iván Hurtado	Abogado	Subdirector de Educación y participación Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	28 07 2019

1. En su opinión, ¿Considera que una política de pasivos ambientales requiere de algún tipo de participación ciudadana?

Si, no solo una política de pasivos ambientales, cualquier política pública ambiental requiere que en su construcción sea permeada por un procesos de participación que aunque no sea vinculante, es decir así no exija un régimen legal que así lo ordene, se daría un escenario de coherencia democrática participativa, al cumplimiento a la Constitución y a la necesidad de las comunidades que tengan injerencia en las decisiones que los puedan afectar. Es muy importante, cuando estamos en la construcción de un

instrumento que se supone busca en bienestar ambiental un territorio en cualquiera de sus elementos y ahí la participación cobra mayor importancia.

2. En su opinión. ¿En qué momento debe estar la participación de la comunidad en la formulación de unas políticas públicas?

En las etapas tempranas de la construcción es donde debe estar la comunidad, quien puede aportar a los insumos es la comunidad. La gente donde vive en un territorio específico quien conoce el entorno que conoce el ambiente que se debe hacer. Si se llegará al final a consultar a las comunidades sería una socialización y no una participación.

3. Considera Usted que el río Atrato, es un pasivo o era un pasivo antes de la sentencia del río Atrato?

El Estado se mueve en sede jurisdiccional, el rol del juez imparte una decisión de darle protección al ambiente y los otros entes estatales dan prioridad para su cumplimiento. La sentencia modula una realidad pero no se sabe hasta qué punto atiende un pasivo ambiental.

Anexo 9.8.3 Entrevista Cristian Carabalí (Entrevista No. 3)

 <p>Pontificia Universidad JAVERIANA Bogotá</p>	<p>PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA Facultad de Estudios Ambientales y Rurales Maestría en Gestión Ambiental – MGA. Trabajo de grado: Lineamientos para una política nacional de pasivos ambientales. Entrevista</p>
---	--

Nombre de la persona entrevistada.	Profesión	Entidad	Fecha
CRISTIAN ALONSO CARABALÍ CERRA	ABOGADO		

1. ¿Por qué considera Usted que no se ha expedido una reglamentación sobre los pasivos ambientales en Colombia?

Voluntad política, falta de comprensión de los niveles de riesgo y confusión con el Daño Ambiental.

2. En su opinión, ¿Cuál sería la definición de pasivos ambientales?

Es todo riesgo no manejado, corregido o mitigado, el cual no tiene un instrumento de manejo y control Ambiental que se exterioriza en la salud humana, el Ambiente y/o R.N.

3. Desde el ámbito de su experiencia, ¿Un pasivo ambiental es un daño ambiental?

No. El Daño Ambiental es una ammoración Patrimonial al Bien jurídico de la Biodiversidad, el RNR o los componentes del Ambiente.

El Pasivo es un efecto riesgoso que si no se maneja, corrige, mitiga. Puede causar posibles daños

4. En su opinión, ¿se debe expedir una política nacional de pasivos ambientales o una ley de pasivos ambientales?

Si, una política para la ordenación y Priorización
una ley para definir competencias,
proceso, garantías, medidas, sistemas
Información, Responsables, fondos de
atención

9.9. Anexo 9. Respuestas Derechos de Petición

Al contestar por favor cite estos datos:

Bogotá, D.C., 5 AGO. 2019

8241-2-1608

Señora
Angelica Lorena Rodriguez Aponte
Carrera 49 no 124-45 Apto 506
Bogotá
Correo electrónico angelicalorenara@outlook.com; arodriguez_a@javeriana.edu.co

Asunto: Respuesta a traslado de derecho de petición sobre pasivos ambientales con radicado de ingreso 16307 del 13 de agosto de 2019

Respetada señora Rodriguez:

Hemos recibido su derecho de petición dirigido al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y procedemos a dar respuesta en lo de nuestra competencia, en los siguientes términos:

Pregunta 1. ¿Si el Ministerio tiene una estrategia para pasivos ambientales en Colombia? ¿Cuál es?

Respuesta a la pregunta 1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible viene trabajando en la formulación de un instrumento para la gestión de pasivos ambientales en Colombia. Una vez culmine su trámite y sea aprobado, será debidamente comunicado.

Pregunta 2. ¿Si el Ministerio de Vivienda, está apoyando el proyecto de Ley de pasivos ambientales?

Pregunta 3. ¿En caso afirmativo, Cual es el proyecto de Ley que cursa en el Congreso y recibe el apoyo de esa cartera ministerial?

Respuesta a las preguntas 2 y 3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no tiene conocimiento sobre el apoyo por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a un proyecto de Ley de pasivos ambientales.

F-E-SIG-26-V1. Vigencia 09/02/2016

Calle 37 No. 8 - 40
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co





El ambiente
es de todos

Minambiente

Al contestar por favor cite estos datos:

Respecto a las acciones propuestas en el capítulo de crecimiento verde del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020 citadas por la peticionaria en los antecedentes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encuentra en proceso de formulación tanto del programa de gestión de pasivos ambientales, como del proyecto de ley con los aspectos jurídicos para su desarrollo.

Esperamos haber atendido satisfactoriamente su consulta, reiterándole que la misma está sometida a los parámetros del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

CARLOS JAIRO RAMIREZ RODRIGUEZ
Coordinador Grupo Sostenibilidad de Sectores Productivos
Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Proyectó: María Fernanda Vélez
Revisó: Carlos Jairo Ramirez.
Fecha: 14/08/2019

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del Remitente.



La vivienda y el agua
son de todos



MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 25-07-2019 14:48
Al Contestar Cite Este No.: 2019EE0065382 Fol 1 Anex.0 FA.0
ORIGEN: 7313-GRUPO DE DESARROLLO SOSTENIBLE / RUBY ESPERANZA CHAVORRO BUSTOS
DESTINO: ANGELICA LORENA RODRIGUEZ APONTE
ASUNTO: TRASLADO DERECHO DE PETICION SOBRE PASIVOS AMBIENTALES, RADICADO NO
085

2019EE0065382



Bogotá D.C.,

Señora
ANGELICA LORENA RODRIGUEZ APONTE
Carrera 49 No 124-45 apto 506
angelicalorenara@outlook.com arodriguez@javeriana.edu.co
Ciudad.

Referencia: Respuesta a derecho de petición sobre pasivos ambientales,
radicado No 2019ER0080994.

Respetada señora Rodríguez,

Mediante el presente oficio, me permito informarle que de conformidad con las competencias señaladas en el Decreto 3571 de 2011, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, es la entidad encargada de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

En este contexto, su solicitud radicada en este Ministerio el día 15 de julio con el radicado No 2019ER0080994 en el cual realiza la petición de información sobre pasivos ambientales ha sido trasladada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por ser estrictamente competencia de este Ministerio.

Cordialmente,


ANAMARIA CAMACHO LOPEZ
Directora de Desarrollo Sectorial

Elaboró: Ruby Chamorro - Grupo Desarrollo Sostenible - DDS
Revisó: Jhon Alejandro Quintero Martínez - Abogado GDS/ Carolina Bautista Otáloro - Abogada - DDS
Aprobó: Zayda Sandoval Nuñez. Coordinadora Grupo de Desarrollo Sostenible - DDS
Fecha: julio de 2019.

Calle 18 No. 7 - 59 Bogotá, Colombia
Conmutador (571) 332 34 34
www.minvivienda.gov.co

Anexo 9.10. Acciones objeto de análisis

A continuación, se esquematiza las acciones que serán objeto de análisis en el presente capítulo:

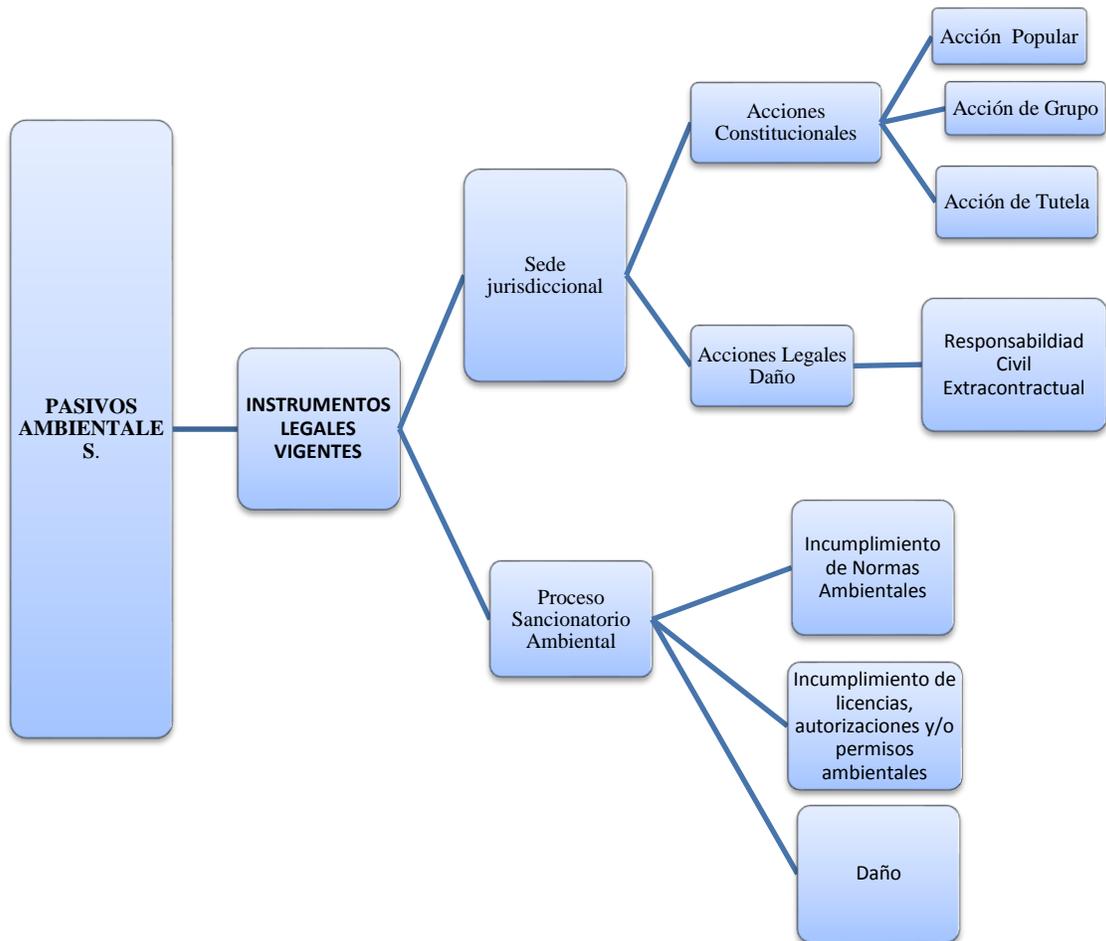


Diagrama 2 Acciones objeto de análisis. Fuente: Elaboración Propia

