

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ de 2018

**“Por medio de la cual se regula la compensación de los daños ambientales en el sector minero – energético, y se dictan otras disposiciones”**

El Congreso de Colombia

DECRETA

CAPITULO I

Disposiciones Generales

**ARTICULO 1. Objeto:** La presente Ley tiene por objeto regular la compensación de los daños ambientales como consecuencia de la actividad minera y energética, la responsabilidad y el financiamiento para la remediación de las áreas afectadas por éstos, destinados a su reducción y/o eliminación, con la finalidad de mitigar sus impactos negativos a la salud de la población, al ecosistema circundante y la propiedad.

**ARTÍCULO 2.- Definición de Pasivos Ambientales:** 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..

**ARTÍCULO 3.- Registro de Pasivos Ambientales - REPA:** El Estado, a través del Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, serán los órganos competentes para identificar, elaborar y actualizar el Registro de Compensaciones Ambientales, con el fin de establecer los lineamientos de reparación de los pasivos ambientales.

Los titulares mineros con concesión vigente auto declaran la existencia de pasivos ambientales; así como las autoridades regionales y ciudadanos tendrán la obligación de denunciar la existencia de un pasivo ambiental, brindando las facilidades de acceso e información requeridas para su determinación dentro del REPA.

**ARTÍCULO 4.- Sistema de Información de Pasivos Ambientales:** A partir de la expedición de la presente ley el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encargará de sistematizar los pasivos ambientales identificados por las autoridades, personas jurídicas y naturales responsables de la denuncias de los daños ocasionados al medio ambiente.

**ARTÍCULO 5.- Responsabilidad de los Agentes de Pasivos Ambientales:** Todo contrato suscrito con el Estado a través del cual se ocasiona explotación o exploración de recursos naturales, para su liquidación deberá haber cumplido con las estrategias de mitigación o compensación de los daños ambientales ocasionados por dicha actividad, so pena de pagar una indemnización por el incumplimiento de la obligación.

**ARTÍCULO 6. Criterios para determinar la responsabilidad:** Las Corporaciones Autónomas Regionales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tendrán en cuenta los siguientes criterios para determinar la responsabilidad de los pasivos ambientales:

- a) Aquellas empresas que se encuentren operando activamente asumen la responsabilidad de los pasivos ambientales que hayan ocasionado en el desarrollo de sus labores, así como aquellos generados por terceros que hayan asumido en los contratos de cesión o de cualquier otra forma.
- b) Aquellas empresas que se encuentren inactivas, pero cuyos titulares hayan sido identificados como generadores de los pasivos ambientales son responsables de estos.
- c) En todos aquellos casos donde no sea posible identificar a los responsables de los pasivos ambientales, el Estado asumirá su reparación y mitigación.

**Paragrafo:** En los casos de pasivos ambientales que requieren inmediata mitigación, por representar un alto riesgo a la seguridad de la población, el Estado asumirá los gastos de su mitigación, con la facultad de repetir contra los responsables que generaron el pasivo ambiental, conforme lo establece la ley,

**ARTÍCULO 7. Obligación de asumir responsabilidad sobre pasivos ambientales:** Todas las licencias ambientales, contratos de concesión o servicios ambientales prestados por una persona natural o jurídica, deberán incluir una cláusula, mediante la cual se precise la responsabilidad por los pasivos ambientales que pudieren encontrarse en el área a utilizar.

**ARTÍCULO 8. Fiscalización, Control y Sanciones:** Las Corporaciones Autónomas Regionales, se encargaran de fiscalizar la existencia de pasivos

ambientales dentro de su jurisdicción, con el fin de controlar la aplicación de los planes de mitigación establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**ARTÍCULO 9.- Fuentes de Financiamiento:** Modifíquese el numeral 7 del 90 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

*7. El 80% del monto de las indemnizaciones impuestas y recaudadas como consecuencia de las acciones instauradas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución Nacional, por daños ocasionales al medio ambiente y a otros de similar naturaleza que se definan en la ley que regule esta materia;*

**ARTICULO 10. Vigencia y Derogatorias:** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

**RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA**  
Senador de la República

**EDGAR DIAZ CONTRERAS**  
Senador de la República

**ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ**  
Senadora de la República

**CIRO FERNANDEZ**  
Representante a la Cámara

**EDWIN BALLESTEROS**  
Representante a la Cámara

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Los pasivos ambientales mineros (PAM) se refieren a “un área donde existe la necesidad de restauración, mitigación o compensación por un daño ambiental o impacto no gestionado, producido por actividades mineras inactivas o abandonadas que pone en riesgo la salud, calidad de vida o bienes públicos o privados” . En Colombia no se han reglamentado los PAM, pero dada la antigüedad y la prevalencia de la informalidad en la explotación minera, el interés en definir, reglamentar y gestionar estas obligaciones es creciente<sup>1</sup>.

### 1. Derecho Comparado:

Con el fin de contextualizar esta problemática, desde el derecho comparado nos permitimos tomar como referencia textual la investigación realizada por Marcela Arango e Yris Olaya:

El tratamiento que se le da a los pasivos ambientales mineros varía de acuerdo con el país, a continuación se resume el marco de manejo de pasivos ambientales y PAM para países con gran actividad minera como Canadá, los EEUU, Chile, Bolivia y Perú.

En general, en los países anglosajones como los Estados Unidos no hay una legislación específica para PAM. El problema de los daños ocasionados por actividades mineras abandonadas al medio ambiente, la salud, la propiedad etc., se trata con el principio de “Environmental liability” o “responsabilidad ambiental”. Este término denota el proceso mediante el cual se transfiere la responsabilidad por el costo de dañar el medio ambiente de vuelta a los que causan el daño y se conoce también como “el que contamina paga” (The Scottish Parliament, 2000). Es así como los PAM en EEUU son tratados como una obligación legal de realizar

---

<sup>1</sup> Problemática de los Pasivos Ambientales Mineros en Colombia. Marcela Arango Aramburo, Yris Olaya. Revista Gestion y Ambiente. <http://www.bdigital.unal.edu.co/35847/1/36286-151120-1-PB.pdf>

un gasto en el futuro por actividades ejecutadas en el presente o el pasado, sobre la manufactura, uso, lanzamiento, o amenazas de lanzar, sustancias particulares o actividades que afectan el medio ambiente de manera adversa<sup>1</sup>;

En Norte América hay dos leyes federales de residuos peligrosos, por ejemplo aguas ácidas por depósitos de estériles, con un potencial de aplicabilidad a las minas abandonadas. La primera ley “CERCLA” o “Superfund” comprende el manejo de la Compensación y Responsabilidad sobre el medio ambiente y la “RCRA” que aplica para Canadá y tiene como objeto destinar recursos para la Conservación y Recuperación de las minas huérfanas o abandonadas

El término “Superfund”, se refiere en general al programa de medio ambiente dirigido a botaderos abandonados de desechos peligrosos, establecido por la ley “Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980”. La ley CERCLA fué promulgada a raíz del descubrimiento de vertederos de residuos tóxicos como Love Canal y Times Beach, en la década de 1970 (EPA, 2007), cuando se dieron cuenta de que la ley anterior no funcionaba para sitios ya contaminados: Se permite a la EPA limpiar esos sitios, para obligar a los responsables de realizar la remediación o reembolsar al gobierno por la limpieza ya realizada. La EPA no debe actuar de forma “arbitraria y caprichosa”; debe mostrar que hay un riesgo de daño. Los críticos del “Superfund” argumentan que los costos son muy altos comparándolo con los beneficios, incluyendo gastos administrativos, y de las comunidades cercanas a los sitios de desechos, que no siempre se benefician económicamente porque la situación del medio ambiente se ve contrarrestada por la imagen ambiental (Alier, 2001). El Superfund permite al Gobierno Federal, a los estados y a privados recuperar los recursos invertidos en las actividades de restauración y remediación (Oblasser y Chaparro, 2008)

En Canadá 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 de 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. Canadá ha dado lugar a un estimado de 10.000 sitios abandonados de exploración de minería que requieren distintos grados de rehabilitación. El problema ambiental más grave se plantea por los drenajes ácidos de roca y lixiviación de metales de las galerías subterráneas, minas a cielo abierto, las pilas de roca de estéril y áreas de tanques de relave. En la actualidad, la legislación minera en Canadá requiere que los proyectos de minería presenten planes de cierre, que describan cómo y de qué forma el sitio se rehabilitará a lo largo de su ciclo de vida, además de enviar un contrato de garantía financiera para asegurar que estas actividades sean llevadas a cabo.

En América Latina países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay disponen de programas institucionales y algunas bases normativas orientados a la identificación, caracterización, evaluación y remediación de áreas contaminadas por medio de la ReLASC (Red latinoamericana de prevención y sitios contaminados). La iniciativa de crear una red latinoamericana surgió en el marco de la cooperación técnica Brasil-Alemania. Desde 1993, la GTZ (Agencia Alemana de Cooperación Técnica) viene apoyando a CETESB (Compañía de Tecnología de Saneamiento Ambiental del Estado de São Paulo) en la elaboración y perfeccionamiento de un sistema de gestión de áreas contaminadas<sup>2</sup>.

El programa para la Gestión Ambiental de Sitios Contaminados<sup>3</sup>, desarrollado en Argentina, tiene por objeto realizar acciones tendientes a identificar, sistematizar, calificar, cuantificar y posteriormente remediar y recuperar los sitios contaminados de diversa naturaleza pudiendo incluir áreas mineras; sin embargo, su énfasis es en residuos peligrosos.

Por su parte Brasil, viene trabajando desde año 1994 en un Manual de Gerenciamiento de Áreas Contaminadas; este se trata de un desarrollo metodológico que comprende la identificación y catastro de áreas contaminadas, la evaluación de riesgo de las áreas identificadas, y la priorización para acciones de remediación. El Consejo Nacional de Medio Ambiente, CONAMA, en el año 2003 formula una propuesta de resolución dirigida al establecimiento de criterios y valores orientadores referentes a la presencia de sustancias químicas con el propósito de la protección del suelo sobre directrices y procedimientos para el gerenciamiento de áreas contaminadas. Este procedimiento pone énfasis en la protección de los suelos y la gestión ambiental de las áreas contaminadas (Hincapié, 2007).

Otros países de América Latina como Bolivia, México, Perú y Chile han realizado avances en la definición y manejo de pasivos ambientales mineros. Estos avances son primero legislativos, aunque también se han empezado a elaborar inventarios de sitios contaminados:

- En Bolivia de acuerdo con la Ley Nro. 1333- Ley de Medio Ambiente, un Pasivo ambiental es el conjunto de impactos negativos perjudiciales para la salud y/o el medio ambiente, ocasionado por determinadas obras y actividades existentes en un determinado período de tiempo y los problemas ambientales en general no solucionados por determinadas obras o actividades<sup>4</sup>. En 2005 se inició la construcción de un inventario de minas abandonadas (Jurado, 2005), todavía en ejecución.

- En México los pasivos ambientales se definen como: “aquellos sitios contaminados por la liberación de materiales o residuos peligrosos que no fueron remediados oportunamente para impedir la dispersión de contaminantes, pero que implican una obligación de remediación. En esta definición se incluye la contaminación generada por una emergencia<sup>5</sup>”. La definición de pasivo ambiental elaborada en México cubre también a los pasivos ambientales mineros. En 2006 la Secretaría del Medio Ambiente y los Recursos Naturales realizó un estudio de

restauración de minas superficiales en México. El estudio definía metodologías para priorizar la remediación y en este se estimaron unas 2368 minas huérfanas (Jiménez et al., 2006).

- En Perú son considerados pasivos ambientales mineros aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, en la actualidad abandonada o inactiva y que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad<sup>6</sup>. De los países de Suramérica, Perú es el único que tiene una ley que regula tanto el cierre de minas como los pasivos ambientales mineros; sin embargo, este país enfrenta uno de los principales retos del tema como: rehabilitar, monitorear, regular y sancionar las actividades mineras (González, 2009). En 2009 se habían identificado 850 minas abandonadas, ubicadas en las 23 regiones del Perú y en 600 de estas minas no se conoce el responsable (Mimem, 2009).

Chile está elaborando un catastro nacional de los pasivos ambientales mineros y desarrolla un sistema de gestión para estos, que incluye una identificación de sitios con potencial presencia de contaminantes, el análisis de la vulnerabilidad de las localizaciones, la determinación de prioridades de actuación y la construcción de una base de datos (Hincapié, 2007). En 2007 se habían identificado 309 faenas mineras abandonadas o paralizadas; estas faenas fueron identificadas por el Servicio Nacional de Geología y Minería con ayuda de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón. El costo de este inventario fue de unos 2.4 millones de dólares (Areaminera, 2007).

### **CASO COLOMBIANO:**

Desde el año 1999, el Gobierno Nacional inició su preocupación respecto a la cuantificación e identificación de los pasivos ambientales en nuestro país, para lo cual se dedicó a realizar foros y mesas de trabajo entre los sectores involucrados y así establecer estrategias para contrarrestar los daños ambientales ocasionados.

A partir de estos espacios, se han generado algunas memorias que establecen metodologías de valoración de los pasivos ambientales.

Sin embargo, actualmente no existe una disposición normativa que regule esta problemática a nivel nacional.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su página web, adjunta un documento denominado: “Definición de Herramientas de Gestión de Pasivos ambientales”, a través del cual se hace un diagnóstico jurídico de las estrategias y recomendaciones que el Estado colombiano debe implementar para la regulación de los pasivos ambientales<sup>2</sup>, de lo cual se concluye las siguientes recomendaciones:

1. La expedición de una norma que defina los pasivos ambientales y establezca un régimen para su gestión.
2. El establecimiento de un registro de pasivos ambientales -REPA-, elaborado a partir de la autodeclaración que hagan las personas sobre la existencia de pasivos ambientales y del conocimiento que tengan las autoridades ambientales sobre la existencia de pasivos ambientales.
3. La elaboración de un diagnóstico sobre la existencia de pasivos ambientales, priorizando los sitios contaminados que generen riesgos para la salud humana y los ecosistemas, el cual será alimentado con base en la información del registro de pasivos ambientales -REPA-.
4. A partir del diagnóstico, establecer el sistema de información de pasivos ambientales -SIPA- articulado con el sistema de información ambiental.
5. La elaboración de un estudio similar al libro blanco de la unión europea sobre responsabilidad ambiental que sirva de base para la elaboración de un proyecto de ley sobre responsabilidad por daño ambiental en Colombia.

---

<sup>2</sup>Ver enlace:

[http://www.minambiente.gov.co/documentos/3902\\_200809\\_herramientas\\_gest\\_pas\\_ambientales.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/3902_200809_herramientas_gest_pas_ambientales.pdf)

6. La elaboración de un proyecto de ley sobre el régimen de responsabilidad ambiental a ser presentado ante el Congreso de la República
7. La expedición de una norma que establezca los estándares a partir de los cuales los suelos se consideran contaminados; esto implica la expedición de una norma que establezca estándares sobre calidad de usos del suelo.
8. Desarrollar una estrategia que permita judicializar o acudir al órgano jurisdiccional para exigir la reparación de los daños ambientales derivados de pasivos ambientales.
9. Reglamentar la Ley del Plan Nacional de Desarrollo en lo que hace referencia a la implementación de la subcuenta para la restauración del daño ambiental del FONAM, para lo cual se propone que una de las fuentes de la subcuenta sean las multas que impone el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pues las multas impuestas por las autoridades ambientales regionales y locales son rentas propias.
10. Coordinar con la Superintendencia de Sociedades para que en todos los procesos de fusión de empresas se elabore previamente una debida diligencia ambiental técnica y jurídica que permita identificar la existencia de pasivos ambientales en las empresas fusionadas.
11. Coordinar con la Superintendencia de Sociedades para que en las empresas sometidas a la ley de insolvencia se tengan en cuenta los pasivos ambientales.
12. Coordinar con la Superintendencia Financiera para que se realicen debidas diligencias ambientales técnicas y jurídicas antes de cualquier operación financiera relacionada con una empresa o negocio jurídico potencialmente generador de un pasivo ambiental.
13. Coordinar con el Ministerio de Minas y Energía y/o INGEOMINAS la elaboración de un inventario de las concesiones mineras realizadas durante los últimos 30 años y sobre las cuales se hayan terminado o se haya declarado la caducidad o devueltas a la Nación las áreas mineras concesionadas. Esto con el fin de identificar las áreas y verificar el estado de las mismas de tal forma que permita identificar la existencia de pasivos ambientales.

14. Coordinar con la Agencia Nacional de Hidrocarburos el desarrollo de estrategias e instrumentos que permitan resolver los problemas de pasivos ambientales antes de la terminación del contrato de exploración y explotación de hidrocarburos que haya sido suscrito.

Con base en las anteriores consideraciones pretendemos iniciar la regulación de las compensaciones ambientales en nuestro país, estableciendo responsabilidades directas a los Ministerios del ramo competentes para ello, ampliando el presupuesto del Ministerio de Ambiente para que realice las reparaciones necesarias para compensar los daños ocasionados, cuando se traten de pasivos huérfanos, la creación de un Registro de Pasivos Ambientales como una prioridad para identificar cuáles son los pasivos y la obligación de las autoridades de poner en conocimiento esta problemática.

De los Honorables Congresistas,

**RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA**  
Senador de la República

**EDGAR DIAZ CONTRERAS**  
Senador de la República

**ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ**  
Senadora de la República

**CIRO FERNANDEZ**  
Representante a la Cámara

**EDWIN BALLESTEROS**  
Representante a la Cámara