

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2021

Presidente

Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia: Proyecto de Ley “Por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones”.

Respetado presidente,

Radico ante usted el presente Proyecto de Ley “Por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones”, con el cual buscamos establecer la definición oficial de pasivo ambiental, determinar los tipos o categorías existentes de acuerdo a las distintas actividades económicas llevadas a cabo en el país y definir mecanismos para la gestión y atención de pasivos ambientales en Colombia.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución. Por tal motivo, adjuntamos original y tres (3) copias del documento en medio digital.

De los honorables congresistas,

Angélica Lozano
Senadora
Partido Verde

Luciano Grisales Londoño
Representante a la Cámara

Antonio Sanguino Paez
Senador de la República
Alianza Verde

Temístocles Ortega Narváez
Senador de la República
Partido Cambio Radical

Guillermo García Realpe
Senador de la República
Partido Liberal

Jorge Eduardo Londoño
Senador de la República
Partido Alianza Verde

Iván Marulanda
Senador de la República
Partido Alianza Verde

Iván Leonidas Name Vásquez
Senador de la República
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE LEY NO. _____ DE 2021

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

* * *

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto de la ley. Establecer la definición oficial de pasivo ambiental, determinar los tipos o categorías existentes de acuerdo a las distintas actividades productivas llevadas a cabo en el país y definir mecanismos para la gestión y atención de 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: los pasivos ambientales son los impactos ambientales negativos ubicados y delimitados geográficamente, que no fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o reparados; causados por actividades antrópicas y que pueden 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 desarrolló 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. Lo anterior, deberá usar como base de referencia y estar acorde con los niveles y criterios de priorización establecidos por la ley federal de superfondo de los Estados Unidos, en inglés conocida como *National Priorities List de Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (CERCLA) en EE.UU.

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: cuando en la investigación adelantada por las autoridades se logra establecer que el impacto negativo corresponde a un pasivo ambiental, pero no se logra determinar quién es el responsable de haber causado el impacto ambiental negativo. Así mismo, en los casos en que, identificado el responsable y este no tiene capacidad económica para asumir la totalidad del pasivo ambiental (liquidación de la persona jurídica, muerte de la persona natural, etc.) o cuando con su patrimonio no se puede obtener la totalidad de la restauración del área delimitada en donde se generó el pasivo ambiental.

Plan de Intervención: son las actividades necesarias para eliminar, corregir o minimizar los riesgos adversos identificados en un área o sitio en la cual se ha identificado un pasivo ambiental. Las medidas de intervención involucran aquellas requeridas para la recuperación de áreas y ecosistemas enfocadas a la remediación, rehabilitación y mitigación de los daños causados a los ecosistemas y a las personas que pudieron verse afectadas. Estas medidas de intervención deben garantizar la eliminación total o la mitigación del impacto, a través de lo cual se reduzca el riesgo a la salud o al ambiente a los niveles que la autoridad ambiental determine.

Riesgo: Probabilidad de que el manejo, la liberación al ambiente y la exposición a un material o residuo, ocasione efectos adversos en la salud humana y/o al ambiente.

ARTÍCULO 4º.- Funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

1. Coordinar y orientar las actividades que se desarrollen en el país, encaminadas a identificar, caracterizar y gestionar los pasivos ambientales.
2. Establecer el orden de prioridades para la intervención de los pasivos ambientales de responsable indeterminado.
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 huérfanos.
10. Definir una Lista Nacional de Prioridades (LNP) que involucre todos los pasivos ambientales declarados y reconocidos por las autoridades competentes. Esta lista deberá estar determinada de acuerdo a la magnitud y la escala del impacto identificado y la complejidad de la intervención y demás condiciones para la adecuada gestión sobre los mismos.
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. 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. Una vez ejecutados los estudios, las autoridades ambientales territoriales informarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre los resultados de los estudios, para que estos sean incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades para su respectiva gestión.
4. Asignar recursos, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión.
5. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales locales, planes de intervención de pasivos ambientales.

ARTÍCULO 6.- Funciones de las Autoridades Ambientales 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 responsables 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 Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible en concordancia a sus capacidades técnicas, operativas y administrativas.
9. Imponer sanciones en aquellos casos en los cuales el o los responsables del daño ambiental no presenten su declaración y estos sean determinados mediante las investigaciones propias que adelante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, 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 jurídicas 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 que se creen en el ámbito departamental, para la ejecución de estudios y procedimientos relacionados con la identificación y 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 General 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 para el desarrollo ambiental del departamento.

Parágrafo: La asignación de recursos provenientes del Sistema General de Regalías se desarrollará acorde con lo dispuesto en la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020 en sus artículos 8, 11 y 22.

ARTÍCULO 8. Funciones de los municipios en materia de pasivos ambientales. Corresponde a los municipios en materia de pasivos ambientales, además de las funciones que les sean delegadas a los alcaldes por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y por las Corporaciones Autónomas Regionales, 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 General de Regalías para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo 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.

ARTÍCULO 9: Comité nacional de gestión de pasivos ambientales. Créese el Comité para la gestión de pasivos ambientales, el cual deberá tener al menos un representante de cada cartera que tenga bajo su función la formulación de políticas de desarrollo sectorial y cuyo objetivo estará orientado a la gestión de pasivos ambientales, la investigación jurídica de los responsables de los pasivos ambientales con responsable indeterminado, la formulación de instrumentos técnicos específicos a las actividades potencialmente generadoras de pasivos, así como al desarrollo de instrumentos para la prevención de los mismos.

Parágrafo: Una vez el Comité haya tenido pleno conocimiento del pasivo ambiental, sus características y responsables, y hayan sido ejecutados los estudios que las autoridades ambientales territoriales o del mismo Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible para la identificación de áreas con sospecha de configurarse como pasivo ambiental, los resultados deberán ser incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades (LNP) para su respectiva gestión.

ARTÍCULO 10. Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA).

Créase el Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA) como el conjunto de elementos orientados a la gestión de pasivos ambientales. Este sistema estará basado en la creación de la Lista Nacional de prioridades (LNP) para el manejo uniforme de la información. Esta lista deberá contener la identificación, ubicación, caracterización, magnitud, escala y estado de gestión de los pasivos ambientales existentes. Asimismo, la LNP permitirá determinar las medidas de intervención que involucren la recuperación de áreas y ecosistemas enfocadas a

la remediación, rehabilitación y mitigación de los daños causados en función del grado de afectación y los riesgos que representan a la salud o al ambiente.

Asimismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá crear un registro geográfico de los pasivos ambientales mediante un geovisor que permita conocer la localización exacta, las características y el responsable del mismo, con el fin de garantizar transparencia en la información. Este geovisor deberá ser público y de fácil manejo, compatible e interoperable con las demás bases de datos geográficas existentes para el manejo de información geográfica de todo el Sistema Nacional Ambiental (SINA).

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) y el registro geográfico de pasivos ambientales.

ARTÍCULO 11. Instrumentos técnicos para la gestión de pasivos ambientales y personal técnico idóneo.

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. Asimismo, deberá contar con personal suficiente e idóneo para atender las necesidades técnicas, ambientales, socioeconómicas, entre otras, que estén involucradas dentro de la identificación y gestión de los impactos ambientales.

ARTÍCULO 12. 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: 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 13. Impulso de facultades jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades. 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.

ARTÍCULO 14. Fuentes de Financiación para la gestión de Pasivos Ambientales. Para la financiación de la gestión de los pasivos ambientales se disponen los siguientes mecanismos:

Fondo de Pasivos Ambientales en el Sistema General de Regalías. Créase dentro del Sistema General de Regalías el Fondo de Pasivos Ambientales, a través del cual se financiarán proyectos de gestión de pasivos ambientales calificados como huérfanos, prioritarios y de interés nacional, que hayan sido incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades (LNP) reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental. Adiciónese al Fondo Nacional Ambiental (FONAM) una subcuenta especial para la gestión de pasivos ambientales, a través de la cual se manejarán los recursos presupuestales que se asignen a la gestión de los pasivos ambientales, provenientes del presupuesto nacional y de recursos de cooperación internacional que tengan el carácter de no reembolsables. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta.

Parágrafo: Entre las fuentes de financiación se incluirán también los recursos provenientes de las multas impuestas en los procesos sancionatorios ambientales, en los casos en que, pese a la identificación del responsable, este no tiene la capacidad económica para asumir la totalidad del pasivo ambiental.

En el caso que se tomen recursos para la investigación o intervención provenientes de recursos públicos y posteriormente se logre determinar el responsable que causó la externalidad dentro de un proceso sancionatorio ambiental, se deberán reintegrar los recursos públicos usados en el pasivo ambiental intervenido para que sean orientados a la atención de otros pasivos ambientales huérfanos.

ARTÍCULO 15. Financiación para la gestión de Pasivos Ambientales declarados Huérfanos o de interés nacional. Para la financiación de la declaración objetiva 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. Los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Ambiente y Desarrollo Sostenible generarán otras alternativas de financiación para la gestión de los pasivos ambientales que se declaren como Pasivos Huérfanos.

Parágrafo: 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.

ARTÍCULO 16.- Responsables 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 contribuya 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 de manera objetiva.

ARTÍCULO 17°. - Identificación y configuración de pasivos ambientales. En los casos en los que las autoridades ambientales mencionadas en el Artículo 5 de la presente ley identifiquen la existencia de un área en sospecha de tener pasivos ambientales, tendrán que adelantar los estudios preliminares de riesgos y de evaluación de riesgos que sean necesarios para identificar los pasivos ambientales.

La falta de identificación de los pasivos no será excusa para adoptar de forma urgente medidas para evitar daños graves al ambiente y a la salud humana. Conocido el pasivo ambiental, la autoridad ambiental deberá proceder a individualizar e identificar al presunto generador del mismo y a iniciar las acciones necesarias para su atención y reparación, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009. Los estudios sobre pasivos ambientales tendrán enfoque de impactos acumulativos.

En los casos en que no se pueda identificar al responsable del pasivo ambiental, o cuando habiéndose identificado el responsable, éste, de buena fe, no tiene la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental, la autoridad ambiental remitirá el caso al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la cual declarará la configuración de

un pasivo ambiental huérfano, designará a la autoridad ambiental territorial o local que tendrá a cargo su intervención, y lo incluirá en el listado de priorización de atención de pasivos ambientales para que la autoridad correspondiente adelante el plan de implementación de las medidas de compensación del pasivo ambiental.

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.

En todo caso, el remedio efectivo de los pasivos ambientales será requisito para el desmantelamiento y cierre del proyecto respectivo. Esto será tenido en cuenta para la concesión de permisos, licencias y demás autorizaciones ambientales.

Parágrafo 1: La autoridad competente adoptará de forma diligente las medidas necesarias para identificar al responsable del pasivo ambiental.

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.

ARTÍCULO 18. 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 que ofrece el procedimiento sancionatorio ambiental.

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. En los casos de declaración voluntaria, la autoridad ambiental no hará público el nombre del responsable del pasivo ambiental, en los términos establecidos por el Artículo 8 de esta Ley.

ARTÍCULO 19. 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 haya determinado la configuración del mismo, 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. Si como resultado de la investigación que se adelante es posible identificar el responsable, este será notificado oficialmente haciendo pública la configuración del pasivo y su responsable, siendo automáticamente obligado a desarrollar el plan de intervención hasta lograr el concepto favorable de intervención del pasivo ambiental, así como asumir los costos derivados del proceso de declaratoria de la configuración. En el caso que el Estado haya iniciado o terminado la atención al pasivo, podrá iniciarse el proceso de cobro coactivo del costo de dicha intervención. La autoridad ambiental, ante el incumplimiento del responsable, podrá acudir a los recursos jurídicos establecidos.

ARTÍCULO 20. 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 21°. Modifíquese el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, el cual quedará así:

“**ARTÍCULO 22. INFRACCIONES.** Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas ambientales vigentes y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente.

El proceso sancionatorio ambiental será también el instrumento para exigir la reparación a los daños que se generen al ambiente con motivo de la infracción”.

ARTÍCULO 23. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

Angélica Lozano
Senadora
Partido Verde

Luciano Grisales Londoño
Representante a la Cámara

Antonio Sanguino Paez
Senador de la República
Alianza Verde

Temístocles Ortega Narváez
Senador de la República
Partido Cambio Radical

Guillermo García Realpe
Senador de la República
Partido Liberal

Jorge Eduardo Londoño
Senador de la República
Partido Alianza Verde

Iván Marulanda
Senador de la República
Partido Alianza Verde

Iván Leonidas Name Vásquez
Senador de la República
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE LEY NO. ____ DE 2021

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

* * *

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Contexto

El concepto de pasivo ambiental surge bajo la lupa económica del principio “*polluter pays*”, el que contamina paga. Así, surge el pasivo ambiental como una obligación basada en que el responsable debe pagar por el daño que causa al medio ambiente a través de sus actividades. De acuerdo con (European Commission, 2000¹) el pasivo ambiental conocido como “*environmental liability*”, tiene como objetivo hacer que el causante del daño ambiental pague por remediar el daño que ha causado. Pese a que la regulación ambiental establece normas y procedimientos destinados a preservar el medio ambiente, no todas las formas de daño ambiental pueden remediarse mediante pasivos. Para que este último sea efectivo debe haber uno o más actores identificables que sean responsables por la contaminación, el daño debe ser concreto y cuantificable; y se hace necesario establecer un vínculo causal entre el daño y el (los) contaminante (s) identificado(s).

A pesar de no existir una definición oficial y legislativamente aceptada de pasivo ambiental en nuestro país, entre 1999 y el 2000 el Ministerio del Medio Ambiente realizó un taller con el fin de discutir procedimientos para la gestión de los pasivos ambientales. En dicho taller se revisó y concluyó la siguiente definición de pasivo ambiental²:

“Es la obligación legal de hacer un gasto en el futuro por actividades realizadas en el presente y el pasado sobre la manufactura, uso, lanzamiento, o amenazas de lanzar, sustancias particulares o actividades que afectan el medio ambiente de manera adversa”.

Asimismo, en el año 2015 en el marco del “Diseño de una Estrategia Integral para la Gestión de los Pasivos Ambientales en Colombia”, se contrató a la empresa INNOVACIÓN AMBIENTAL – INNOVAS.A.S E.S.P. (Contrato de consultoría 374 de 2015), para presentar la “propuesta integral de selección de las alternativas jurídicas, técnicas,

¹ European Commission, E. (2000). *White Paper on environmental liability*. Italy: Office for Official Publications of the European Communities.

² Ministerio del Medio Ambiente, MMA. DEFINICIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente, MMA.

económicas y financieras para la gestión integral de los Pasivos Ambientales en Colombia”. En este documento se planteó la siguiente definición³:

“Pasivo Ambiental es (son) el (los) Impacto(s) ambiental(es) negativo(s) ubicado(s) y delimitadas) geográficamente, que no fue o fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o reparados; causados por actividades antrópicas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente.”

Según el informe más reciente conocido por el Congreso en (MADS, 2018)⁴, en Colombia la situación referente a los pasivos ambientales se encuentra en una etapa inicial, con una gran cantidad de definiciones propuestas por diferentes autores. La definición consignada en el mencionado documento afirma que:

“los pasivos ambientales son los impactos ambientales negativos ubicados y delimitados geográficamente, que no fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o reparados; causados por actividades antrópicas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente”.

Por otra parte, se esclarece el concepto de Pasivo Ambiental Huérfano cuando en la investigación adelantada por las autoridades se logra establecer que el impacto negativo corresponde a un pasivo ambiental, pero no se logra determinar quién es el responsable de haber causado el impacto ambiental negativo” (Innova, 2016⁵ en MADS, 2018).

Asimismo, en el marco del estudio realizado por (Innova, 2016) para (MADS, 2018), fue solicitada información a 170 instituciones entre autoridades ambientales, institutos de investigación, otras entidades de gobierno y sectores de la academia, de sitios con sospecha de pasivos ambientales; los datos obtenidos fueron un total de 1.843 registros. La *Figura 1* muestra dichos registros categorizados por sector.

³ Innovación ambiental (INNOVA). (2015) Propuesta integral de selección de alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los "Pasivos ambientales en Colombia". Innovación ambiental (INNOVA) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia

⁴ MADS, A. P. (2018). Propuesta de priorización de áreas para la gestión de pasivos ambientales en Colombia.

⁵ Innova. (2016). Diseño de una Estrategia Integral para la Gestión de los Pasivos Ambientales en Colombia. Contrato de Consultoría No 374 de 2015.



Figura 1. Sector que origina, para 1843 registros que forman la matriz base. Fuente: (Innova, 2016) para (MADS, 2018),

Dentro de las trece categorías definidas, los hidrocarburos, con 444 registros, es la segunda actividad con mayor cantidad de pasivos ambientales identificados después de la minería. Es importante aclarar, que de acuerdo con lo consignado en la propuesta de Innova (2016) y la información recopilada a la fecha, no es posible determinar de manera certera los pasivos ambientales y los pasivos ambientales huérfanos que existen en el país.

No obstante lo anterior, y para efectos de presentar los datos más actualizados posible en la construcción de esta exposición de motivos, nos permitimos mencionar lo manifestado por el MADS mediante comunicación MIN 1000-2-00123 del 9 de febrero de 2021. En esta comunicación se informa que hay un listado de “sitios de sospecha para configurarse como pasivo ambiental” en todo el país, pero aun NO hay claridades en su identificación, magnitud y responsable; es decir, esta lista no ha sido validada en territorio por tanto no se sabe a ciencia cierta el tipo y la magnitud de los daños que se han causado. De acuerdo con este listado, el país tiene un total de 5111 áreas con sospecha de constituir un pasivo ambiental. La distribución por actividad se presenta para minería, hidrocarburos y contaminación por residuos sólidos, exclusivamente. Por ejemplo, en el caso de la minería se reportan un total de 1842 eventos, siendo los departamentos de Norte Santander, Boyacá y Cauca los que más reportan sospechas de pasivos. Por su parte, la actividad petrolera reporta 1338 sitios con sospecha principalmente en los departamentos de Norte de Santander, Santander y Nariño. Finalmente, el reporte de residuos sólidos muestra 1281 eventos concentrados principalmente en los departamentos de Antioquia, Boyacá y Nariño. Cabe mencionar que, dentro de lo presentado por el MADS, no se presentó información relacionada con otras actividades como la industria agropecuaria, grandes centrales hidroeléctricas, clave también dentro de esta discusión.

Asimismo, en respuesta a una solicitud de información de origen congresional con radicado número MIN -1000-2-00273 del 30 de marzo de 2021, el Ministerio manifestó ante la pregunta de informar sobre la gestión realizada en el marco de la inclusión del tema de pasivos ambientales dentro del Plan de desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia Pacto por la equidad, Objetivo 2, literal c: Gestión de Pasivos ambientales y del suelo, que avanza en el establecimiento de los instrumentos técnicos como son el Registro de Pasivos Ambientales articulado con el Sistema de Información Ambiental de Colombia - SIAC y el desarrollo del instrumento técnico requerido, así como el instrumento normativo, que determina los umbrales para la determinación de Sitios Contaminados y sus niveles de intervención.

Por su parte, el Ministerio de Minas y Energía (MME) ante solicitud congresional, recibió respuesta mediante comunicación No 2-2021-001082 del 1 de febrero de 2021, donde se reitera la no existencia en el país una definición legal o reglamentaria del concepto de pasivo ambiental, como tampoco se han establecido de criterios, procedimientos o competencias para la declaración de pasivos ambientales, ni un régimen de responsabilidades. No obstante, informe el MME que no ha realizado acciones conjuntas con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la identificación de pasivos ambientales y que de acuerdo con lo contemplado en la Ley 1753 de 2015, artículo 24. parágrafo 2, puso en marcha el proyecto de inversión denominado: “DIAGNÓSTICO MINERO AMBIENTAL DE LOS PASIVOS EN EL TERRITORIO NACIONAL”, con el fin de abordar los impactos ambientales no prevenidos, mitigados, corregidos o compensados que se han producido en desarrollo de la actividad mineroenergética y que pueden poner en riesgo a las comunidades y al medio ambiente. Esta entidad relaciona 5 contratos y convenios celebrados entre 2015 y 2018 cuyo objeto en común es la realización de diagnósticos y estudio sobre las áreas afectadas por actividades mineras en situación de abandono en los departamentos de Norte de Santander, Córdoba, y las áreas priorizadas en el país.

A pesar de estos esfuerzos por generar una definición de pasivos ambientales propicia para Colombia, no existe hasta el momento una definición única y específica y legislativamente aprobada. De hecho en varias ocasiones se ha propuesto la necesidad de que los pasivos ambientales sean definidos y delimitados, de tal forma que sea posible su gestión técnica, económica y jurídica⁶.

Sin importar el origen de los diferentes pasivos ambientales, el o los responsables de estos podrían ser personas o entidades “públicas, privadas o mixtas”; además, sin importar de donde provengan, estos pasivos generan riesgos para la salud de las personas, los ecosistemas y los servicios ambientales que estos prestan; Algunos de estos riesgos son⁷:

- “Riesgos sobre la salud humana por la exposición de comunidades a contaminantes de pasivos ambientales.”

⁶ Ministerio del Medio Ambiente, MMA. DEFINICIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente, MMA

⁷ Ibidem 6

- Deterioro de bienes y servicios ambientales (agua, aire, bosques, biodiversidad, suelo, salud ambiental) en ecosistemas estratégicos.”
- Sobre-costos para la actual sociedad que debe asumir los costos derivados de pasivos ambientales y por efectos sobre la salud humana causados por generaciones actuales o anteriores.”
- Sobrecostos para las generaciones futuras que deberán cargar con los efectos de los pasivos ambientales y pagar por la recuperación de los bienes y servicios ambientales y por los efectos sobre la salud humana causados por generaciones actuales o anteriores.”

La Contraloría General de la República (CGR), la Universidad Externado de Colombia y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) coinciden en la necesidad urgente de reglamentar los pasivos ambientales en el orden jurídico nacional. La CGR habla de incorporar un marco normativo en materia de pasivos, daño y compensaciones ambientales que permita que quienes los generen asuman la responsabilidad y no se traslade al Estado. La EAE indica la necesidad de localizar y clasificar los pasivos, subsanar los que se encuentran en el territorio y establecer que los explotadores los gestionen adecuadamente. La U. Externado a su vez plantea que se debe implementar una política para la recuperación de las zonas degradadas por la minería. Si bien se refiere a este mismo aspecto, el Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia -GDIAM establece la necesidad de contar con una Guía de Restauración de zonas degradadas, propuesta no vinculante pero que le apunta en la misma dirección de evitar la configuración de pasivos ambientales asociados a minería⁸.

Por todo lo descrito en el presente capítulo, resulta apremiante que las entidades competentes, articulen los avances que aquí fueron presentados y así se logre dar inicio a una labor de identificación, diagnóstico, mitigación y designación de responsables de un asunto de interés nacional que vienen afectando a numerosos departamentos donde se ejecutan actividades extractivas hace más de 3 décadas -en el caso de la minería a cielo abierto, y hace un siglo - en el caso de la explotación de hidrocarburos. La articulación interinstitucional entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación es fundamental para la formulación de la política para la gestión de pasivos ambientales.

2. Importancia del Proyecto de ley

Desde la Ley 1151 de 2007, por la cual se dicta el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, en la sección “Prevención y control de la degradación ambiental” se propuso la necesidad de elaborar una propuesta metodológica para identificar y gestionar los pasivos ambientales, en especial para la recuperación de áreas degradadas por efecto de las actividades mineras, de explotación de hidrocarburos y agrícolas. Sin embargo, es evidente que lo propuesto en dicho Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) no fue puesto en marcha, y fue nuevamente incluido mediante la Ley 1753 de 2015 del Plan de Desarrollo “Todos por un nuevo país” (2014-2018). En este último se

⁸ Insumos para re-pensar el sector minero en Colombia.

planteó nuevamente formular una política para la gestión de los pasivos ambientales, y que proponía, entre otras cosas⁹: establecer una única definición de pasivos ambientales, establecer los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para la gestión y recuperación de los pasivos ambientales e incluir un plan de acción a corto, mediano y largo plazo, con estrategias orientadas a la identificación, priorización, valoración y recuperación de pasivos ambientales, al desarrollo de instrumentos de información ambiental, la definición de responsabilidades institucionales a nivel nacional y regional, la implementación de instrumentos económicos y el establecimiento de acciones judiciales.

Fue entonces que la gestión de pasivos ambientales quedó incluida en el Objetivo 2 del Plan Nacional de desarrollo 2018-2022. Con este, ya son tres periodos consecutivos dando prioridad a un tema fundamental en materia ambiental y social en el país, y los resultados no se ven puesto que no existe aun una definición oficial por parte del MADS, no hay claridad en la identificación y caracterización de pasivos ambientales en el país, no existe una política pública en esta materia, y peor aun, el Gobierno impulsa los proyectos mineros de metálicos a gran escala y a la técnica del fracking como grandes gestas para la recuperación económica, ignorando que estas traerán nuevos daños y por tanto nuevos pasivos, sin haber subsanado la deuda ambiental del pasado.

Con el objetivo de conocer también el avance en la formulación de la política nacional de pasivos ambientales definida en el Plan de Desarrollo y el trabajo articulado del de las entidades competentes, el Departamento Nacional de Planeación fue requerido por el Congreso para que diera cuenta del avance en esta materia. Fue así que mediante comunicación No. 20213100084851 del 17 de febrero de 2021 esta entidad informó que en el marco de la Ley 1753 de 2015 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, estableció en su artículo 251 era bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que debía formularse una política para la gestión de los pasivos ambientales.

Dice el DNP en la respuesta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cumplimiento de este mandato y contando con el avance técnico soportado en varios estudios desarrollados entre el 2015 y 2016, solicitó el 25 de abril de 2017 al Departamento Nacional de Planeación (DNP) la formulación de un Documento CONPES para esta política, que finalmente, el 8 de noviembre de 2017, el DNP dio el aval para el proceso de formulación de la mencionada política.

Luego, el DNP informa que la Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible priorizó en sus Planes de Acción del 2018 y 2019, la elaboración de los productos técnicos con los insumos necesarios para identificar los lineamientos de la propuesta de la política de pasivos ambientales; así como la propuesta de plan de acción de una política de gestión de pasivos ambientales, instrumentos técnicos, financieros e institucionales para su intervención,

⁹ Innovación ambiental (INNOVA). (2015) Propuesta integral de selección de alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los "Pasivos ambientales en Colombia". Innovación ambiental (INNOVA) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia.

respectivamente. Sin embargo, aduce que en este proceso de formulación se evidenciaron numerosos retos para la intervención de esta problemática, pero principalmente se identificó que **no existe un marco jurídico que establezca la definición de pasivo ambiental, del régimen de responsabilidad frente a su gestión e intervención, tampoco sobre las fuentes de financiamiento, ni sobre las competencias de las entidades del orden nacional y territorial para que implementen los instrumentos que resulten de la política y desarrollen las acciones relacionadas con la gestión de los pasivos ambientales en el país.** Finalmente, el DNP argumenta que la carencia del marco jurídico que regule esta materia es de especial importancia para los pasivos ambientales, ya que no se ha establecido el esquema de responsabilidad para su remediación ya que los pasivos que no cuentan con la identificación de un responsable estructuran las mayores problemáticas en la gestión y que esto a su vez es una limitante para la concertación de acciones dentro del Plan de Acción y Seguimiento del documento CONPES y su posterior implementación, dado que no existe el sujeto sobre el que recae la responsabilidad de realizar la intervención del pasivo ambiental o las entidades responsables de desarrollar la gestión. Lo que genera el riesgo de invertir los recursos públicos en la construcción de instrumentos de gestión que no se puedan implementar.

Por lo anterior, consolidar una única definición de los Pasivos Ambientales mediante Ley de la República, permitirá tener un “marco de referencia” acerca de las acciones, responsabilidades y obligaciones de las autoridades, así como asignar la responsabilidad y obligaciones de actores vinculados con la generación, atención y gestión de los Pasivos Ambientales en todo el territorio nacional dándole piso jurídico a las acciones de tanto del DNP como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tienen como compromiso de realizar en el marco del Plan de Desarrollo.

3. Análisis y conceptualización sobre aspectos jurídicos del tema de pasivos ambientales

El tema de los pasivos ambientales se ha venido introduciendo al país como consecuencia de diversas situaciones y de la existencia de problemas ambientales no resueltos. También han sido los procesos de privatización o reestructuración accionaria de algunas empresas públicas y privadas los que en la debida diligencia han puesto de presente la necesidad de precisar y determinar la existencia de los llamados pasivos ambientales¹⁰.

Un estudio sobre el tema de pasivos ambientales fue realizado por Econometría para el Ministerio de Minas y Energía y la UPME¹¹ en el año 2002. En él se tomaba el concepto de pasivo más enfocado hacia las obligaciones y problemas ambientales existentes a los que se iban a ver enfrentados los inversionistas privados en el sector eléctrico, como consecuencia

¹⁰ Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

¹¹ Ministerio de Minas y Energía – UPME. Valoración de pasivos ambientales en Colombia, énfasis sector eléctrico. Resumen ejecutivo. Febrero de 2002. Pág. 14. (Estudio elaborado por Econometría)

del proceso de privatización de algunos proyectos del sector eléctrico. Es decir, los costos en los cuales deberían incurrir tales inversionistas para remediar los problemas ambientales existentes, o bien para cumplir con las obligaciones ambientales pendientes. Esto llegó a clasificar los pasivos en configurados y contingentes, siendo los primeros aquellos donde la obligación ya existía y los contingentes donde se presentaba un riesgo de existencia de un pasivo.

En el presente caso, esa consultoría tiene un enfoque diferente, por cuanto lo que busca es analizar los pasivos ambientales desde la visión de lo público, que supone una gestión distinta. En efecto, lo que interesa en el presente caso es cómo puede el Estado resolver los problemas ambientales que lleguen a ser considerados pasivos ambientales. Por tal razón, la definición y clasificación de los pasivos ambientales necesariamente debe ser diferente. Alguna de la literatura existente sobre el tema de pasivos ambientales tiende a hacer referencia a los impactos ambientales de las empresas producidos por la actividad desarrollada, en otras ocasiones se convierte en una crítica al modelo económico de mercado y en algunos ocasiones se cae necesariamente en el tema del daño¹².

Basta leer algunos textos al respecto para percatarse de esto. Tenemos el caso de un texto del Observatorio de la Deuda Ecológica, Cátedra de la UNESCO, donde se señala:

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.

En los países del Sur es común que los pasivos ambientales más graves sean producidos por empresas transnacionales del Norte, que imponen unas condiciones laborales y ambientales inaceptables, aprovechando que en la mayoría de los países del Sur la legislación ambiental es menos estricta y la fuerza política de las poblaciones locales y de los gobiernos es menor.

Los daños producidos por estas empresas constituyen una parte de la Deuda Ecológica adquirida por los países del Norte con los países del Sur. En este caso, no obstante, se trata de una deuda privada, a diferencia, por ejemplo, de la deuda de carbono.

Desgraciadamente hay muchos pasivos ambientales sin compensar. Como veremos, en el pasivo ambiental se identifica fácilmente la responsabilidad moral, aunque no siempre la responsabilidad jurídica. También en este capítulo nos plantearemos algunas cuestiones: ¿se puede compensar a las comunidades que reciben las consecuencias? ¿Puede ser monetaria esta compensación? ¿Cuáles son los instrumentos jurídicos que pueden obligar a las empresas a responsabilizarse de sus pasivos ambientales?¹³

¹² Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales.

¹³ El pasivo ambiental, colectivo para la difusión de la deuda ecológica, ODG, julio de 2002.

Si se observa el anterior comentario, hay una confusión entre lo que sería un impacto ambiental de una actividad, un daño ambiental y la responsabilidad jurídica de las empresas. Esto conduce a confundir a la comunidad pues genera expectativas propias de un discurso ideológico, válido tal vez, pero carente de un sentido de juridicidad o marco legal para actuar¹⁴.

Se genera entonces un discurso sobre el tema de los pasivos ambientales pero no un concepto que contribuya a generar una política clara sobre el tema. La ausencia de rigor jurídico, o la confusión entre los daños ambientales y los impactos ambientales producidos por actividades que se desarrollan sobre un marco legal, dificulta realmente el desarrollo del tema.¹⁵

Para hacer referencia a los pasivos ambientales es necesario desarrollar dos ideas. La primera es la obligación del pago de una suma de dinero en virtud de la existencia de una obligación de pagarla, sea en virtud de una orden de autoridad administrativa, o de la autoridad judicial, y en algunos casos en virtud de una relación contractual. La segunda idea es la responsabilidad que ha dado lugar al pago de esa suma. Es decir, que existe una deuda por pagar, la cual tiene un responsable, quien a su vez es obligado a pagar en virtud de su responsabilidad¹⁶.

La responsabilidad se entiende como la obligación de “resarcir un daño, daño por incumplimiento de una obligación o daño por un encuentro social ocasional. La responsabilidad es la resultante de un juicio descriptivo: ciertamente en los aspectos de daño y autoría, y en oportunidades, además, de un juicio de valor o político: calificación de la conducta del sujeto, autor o autora, de culpabilidad” (Fernando Hinestrosa, escritos varios, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1983, Pág. 676).

¹⁴ Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

¹⁵ Se recomienda ver algunos textos al respecto como son: Daniella RUSSI – Joan MARTINEZ ALIER, los pasivos ambientales EN Revista ICONOS, FLACSO – Ecuador, No. 15, 2002.

¹⁶ Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

4. Comparación con legislaciones en otros países de la región

País / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
Perú	<p>En Perú existe la Ley 28271 del 2004 acerca de “Pasivos Ambientales en la Minería” y en la cual se evidencia una única definición (Con énfasis minero):</p> <p>Artículo 2: Definición de los Pasivos Ambientales <i>“Son considerados pasivos ambientales aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, restos 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.”</i></p> <p>Por otro lado, en la Ley No.29134 de 2010, por la cual se rigen los Pasivos Ambientales del sector hidrocarburos, se expone que son considerados Pasivos Ambientales “los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados, los efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en el subsector hidrocarburos, realizadas por parte de empresas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.”</p>

País / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
<p>Chile</p>	<p>En Chile no se evidencia en su legislación normas existentes y específicas, referente a los Pasivos Ambientales. Sin embargo, se destaca el Proyecto de Ley acerca de la Remediación de Pasivos Ambientales Mineros (2005). En esta se definen los pasivos ambientales como:</p> <p>“Aquella faena minera abandonada o paralizada, incluyendo sus residuos, que constituye un riesgo significativo para la vida o salud de las personas o para el medio ambiente.” (Oblasser & Eduardo, 2008)</p> <p>Las características fundamentales de este proyecto son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de un Catastro de Faenas Mineras Abandonadas y de PAM. - Definición de listado priorizado para remediación - Declaración de PAM por Resolución de Autoridad Ambiental, en virtud de la evaluación de riesgos y definición de metas de remediación. - Aprobación de planes de remediación, fiscalización y de cumplimiento. <p>Por otro lado, en la Ley No.19.300 del 2007 acerca de las Bases Generales del Medio Ambiente, del artículo 51 en adelante se tratan los Pasivos ambientales como daños ambientales y por tanto designa responsabilidades.</p>
<p>Bolivia</p>	<p>A pesar de no evidenciarse una ley específica referente a pasivos ambientales, en Bolivia, según la Ley N°1333 por el cual se establece el “Reglamento General de Gestión Ambiental” se menciona que pasivo ambiental se refiere a:</p> <p><i>Artículo 46:</i></p> <p>a) “El 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”;</p> <p>b) “Los problemas ambientales en general no solucionados por determinadas obras o actividades.”</p> <p>Por otro lado, en el Artículo 47 también se expone referente al tratamiento técnico de pasivos ambientales que este “se regirá por procedimientos específicos y prioridades a ser determinados por el Ministerio, en coordinación con los sectores correspondientes”.</p> <p>Así mismo, esta ley se encarga de regular las auditorías ambientales, y en su Artículo 10 menciona que “las organizaciones territoriales de base (OTB's), en representación de su unidad territorial, podrán Solicitar información, promover iniciativas, formular peticiones, solicitar audiencia pública y efectuar denuncias ante la Autoridad</p>

País / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
	<p>Ambiental Competente sobre los proyectos, planes, actividades u obras que se pretenda realizar o se esté realizando en la unidad territorial correspondiente.”</p>

País / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
Argentina/ Provincia de Buenos Aires	<p>En el caso de Argentina se encuentra como principal norma, la Ley 14343 de 2012, en la cual se articula la “Regulación de la identificación de los pasivos ambientales – obligación de recomposición de sitios contaminados”.</p> <p>Cabe resaltar en el Artículo 2 de la Ley se establece que el cumplimiento de esta está dado para la Provincia de Buenos Aires. En esta se establece una definición única de lo que se entiende por Pasivos Ambientales en Argentina:</p> <p>Artículo 3: “A los fines de la presente Ley, se entenderá por pasivo ambiental al conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos naturales y de los ecosistemas, producidos por cualquier tipo de actividad pública o privada, durante su funcionamiento ordinario o por hechos imprevistos a lo largo de su historia, que constituyan un riesgo permanente y/o potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad, y que haya sido abandonado por el responsable.”</p> <p>En esta se resalta la definición de los considerados responsables (Artículo 5), y en caso de no encontrar un responsable, se aplicará un subsidio (Artículo 5); el cual será financiada por el Fondo Provincial del Ambiente (FOPRA), también creada en la presente Ley. Se reglamentan las auditorías de cierre y de transferencia (Artículos 8, 9 y 10).</p> <p>En el Artículo 11 se establece la obligatoriedad de recuperar sitios contaminados al dictar que “Todo ambiente afectado, que constituya un sitio contaminado, deberá recomponerse con el fin de lograr las condiciones ambientales y de salubridad pública mínimas.”; y Se establecen medidas de consideración “urgente” (artículo 12) y medidas de consideración “preventiva”. Así mismo se expone la articulación del procedimiento sancionatorio (artículos 14, 15,16, 17 y 18) y en caso de reincidencia (artículo 6).</p> <p>Puntualmente cabe dar protagonismo a la seguridad de financiación de la ley, mediante la implementación del Seguro ambiental (artículo 20), Fondo Provincial Ambiental (artículo 24) y Pólizas (artículo 20). También se resalta en los artículos 21 22 y 23 en la cual se define el Registro de Pasivos Ambientales.</p>

De los honorables congresistas,

Angélica Lozano
Senadora
Partido Verde

Luciano Grisales Londoño
Representante a la Cámara

Antonio Sanguino Paez
Senador de la República
Alianza Verde

Temístocles Ortega Narvárez
Senador de la República
Partido Cambio Radical

Guillermo García Realpe
Senador de la República
Partido Liberal

Jorge Eduardo Londoño
Senador de la República
Partido Alianza Verde

Iván Marulanda
Senador de la República
Partido Alianza Verde

Iván Leonidas Name Vásquez
Senador de la República
Partido Alianza Verde

ANEXO: Exposición de motivos - Conflicto de Intereses (Artículo 291 Ley 5 de 1992)

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.^a de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...].

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar en la gestión de pasivos ambientales en Colombia. Por lo cual, nos limitamos a presentar algunos posibles conflictos de interés que pueden llegar a presentarse con relación al sector minero y de hidrocarburos y el sector agropecuario o el daño a la biodiversidad, sin perjuicio de que se deban acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.

En el presente Proyecto de Ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan relaciones, comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo de actividades extractivas de minerales e hidrocarburos.