



DIAGNÓSTICO DE LOS PASIVOS AMBIENTALES EN COLOMBIA

Septiembre, 2022



Mesa de la Sociedad Civil
para la Transparencia en las
Industrias Extractivas



RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio corresponde a la ejecución de las actividades priorizadas dentro del plan de acción 2022 del Subcomité de Acceso a la información en Asuntos Ambientales y Transición Energética de la de la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas, cuyo propósito es recopilar y analizar la información disponible, actualizada y oficial asociada a pasivos ambientales en Colombia, con el fin de elaborar una línea base del tema y esbozar una propuesta de identificación y seguimiento a los pasivos ambientales de las industrias extractivas (minería e hidrocarburos).

En la primera parte, se presenta la revisión de los marcos normativos en Colombia y países de la región para conocer las experiencias y manejo de los Pasivos Ambientales. Se analizaron los instrumentos legales vigentes de Estados Unidos, Canadá, México, Bolivia, Perú y Chile con el fin de identificar si estos abordan los pasivos ambientales en su legislación. Se destaca de este análisis a Perú, uno de los países más avanzados en la región en cuanto a la legislación sobre pasivos, siendo este el primero en regular los Pasivos Ambientales Mineros y el Cierre de Minas (Ley N° 28271 de 2004) y el Reglamento Ley N°29134 de 2020 que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos.

En Colombia no existe una definición legal del concepto de pasivo ambiental, como tampoco se han definido criterios, procedimientos o competencias para la declaración de pasivos ambientales. Es así como en el país, es riesgo de constituirse en Pasivo, las actividades extractivas que no cumplan con las actividades aprobadas en el Plan de Trabajos y Obras (PTO), las aprobadas en los Planes de Manejo Ambiental (PMA) o en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), bien sea, por falta de seguimiento, control y vigilancia del estado o por incumplimiento del dueño de la operación o proyecto de extracción (minería o hidrocarburos). De igual manera, también pueden constituir pasivos ambientales aquellos daños generados por las actividades informales o ilegales que son abandonadas son contar con ningún plan de un plan de cierre que mitigue, compense y repare los impactos ocasionados.

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. 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, adelantara la adopción de una política nacional sobre la materia, contando con instrumentos jurídicos, técnicos y económicos que fueren necesarios, que a la fecha no se ha concretado. De igual manera, desde el 2012 se han presentado 5 iniciativas legislativas sobre Pasivos Ambientales los cuales no han sido aprobados. Actualmente cursa en el Congreso de la República el proyecto de ley P.L. 117-2021C sobre Pasivos Ambientales, el cual ya fue aprobado en primer debate de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes.

De acuerdo con la información disponible, el 42% de los Pasivos Ambientales identificados se asocian a actividades mineras, el 24% a hidrocarburos y el 14% a residuos. El 60% de los PAC no tienen responsable reportado (el 42% de este valor es de minería, 21% industria, 22% residuos, 11% hidrocarburos y el resto con valores menores) y el restante 40% tiene responsable reportado (el 43% minería, 43% hidrocarburos, 6% industria y el resto con valores menores)¹. De otra parte, de las 1843 áreas en sospecha de constituir un pasivo ambiental identificadas en 2016, según el Documento Base del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, 86% corresponde al sector minero y de hidrocarburos, el 14% restante al 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)².

El proyecto de ley P.L. 117-2021C sobre Pasivos Ambientales que actualmente cursa en el Congreso, pretende establecer la definición oficial de pasivo ambiental, determinar los tipos o categorías existentes de acuerdo con las distintas actividades productivas llevadas a cabo en el país y definir mecanismos para la gestión y atención de pasivos ambientales en Colombia.

El Proyecto establece la creación del Comité para la gestión de pasivos ambientales, el cual tendrá la función de formular las políticas de desarrollo sectorial orientadas a la gestión de pasivos ambientales. Igualmente, propone 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, la cual deberá contener identificación, ubicación, caracterización, magnitud, escala y estado de gestión de los pasivos ambientales existentes. 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 pasivo, 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).

Para la financiación de los Pasivos Ambientales se propone la creación dentro del Sistema General de Regalías del Fondo de Pasivos Ambientales, a través del cual se financiarán proyectos de gestión de pasivos ambientales calificados como huérfanos, prioritarios y de interés nacional,

1 M. Cabrera Leal y M. Ordóñez Potes, “Avances institucionales y normativos para la gestión integral de pasivos ambientales mineros en Colombia”, serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 172 (LC/TS.2022/12), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

1 Departamento Nacional de Planeación Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible

2 Departamento Nacional de Planeación Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible Lizeth Cantor –
ycantor@dnp.gov.co

que hayan sido incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades (LNP) y adicionar 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.

Es importante resaltar que dentro del Proyecto de Ley no se establecen lineamientos de participación ciudadana en la gestión de Pasivos Ambientales, y no se contemplan funciones para los órganos de control públicos como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía, las cuales se consideran cruciales para consolidar un sistema de prevención de nuevos Pasivos Ambientales y para la gestión de los ya existentes.

Con el ánimo de entender la realidad del país y disponer de información actualizada y real de Pasivos Ambientales, su ubicación y responsable, se realizó el requerimiento de información a cada una de las 33 Corporaciones Autónomas Regionales, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sectorial, Agencia Nacional Minera -ANM-, Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH- y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA de la cuantificación o información de registro que tengan de las áreas consideradas pasivos ambientales en su jurisdicción especialmente los pasivos asociados a industrias extractivas (minería e hidrocarburos).

De la consulta realizada a las 38 Instituciones se recibieron 27 respuestas a la solicitud. De las respuestas recibidas es importante destacar que el 77% de las Corporaciones informan que no cuentan con una base de datos de Pasivos Ambientales. Sólo 6 Corporaciones (CAR, CORPOGUAVIO, CARSUCRE, CORNARE, CORPONOR Y Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar -CSB-) reconocen la identificación de algunas áreas con riesgo de constituir pasivos ambientales, especialmente, por zonas degradadas por la minería ilegal. El 30% de las Entidades (8 Instituciones) informan que dado que en la actualidad no existe una definición legal de pasivo ambiental y este tema no se encuentra legislado, no se han identificado o declarado pasivos ambientales.

Del estudio se reconoce que existe interés por parte del Gobierno, los Ministerios de Minas y de Ambiente, para avanzar en la conceptualización y gestión al adecuado manejo de los pasivos ambientales. Es necesario avanzar en el marco legislativo para lograr avances en el reconocimiento de estas áreas. El país cuenta con información importante para el diagnóstico (identificación, ubicación, y priorización de PAC). Se considera importante que en este proceso se vincule la ciudadanía en la consulta y concertación sobre este asunto, dada la afectación de algunas comunidades en este tema.

Es importante incluir en la gestión de los pasivos ambientales el concepto de cierre anticipado de proyectos. Los Pasivos Ambientales pueden ser prevenidos desde la evaluación de los Planes de Trabajos y Obras y Licencias Ambientales de los proyectos, previo al inicio de actividades, así como durante la actividad explotación, cierre y poscierre. Una adecuada gestión debe realizarse durante toda la vida útil de los proyectos. De igual manera, debe profundizarse la inclusión de los Pasivos Ambientales en la política de gestión de riesgos ya que éstos son potenciales causales de desastres.