



AUDITORÍA COORDINADA PASIVOS AMBIENTALES MINEROS

2016

Contralor General, Edgardo Maya Villazón

Contralora Delegada para el Medio Ambiente, Carolina Montes Cortés

Directora Vigilancia Fiscal: María Fernanda Rojas Castellanos
Supervisora: Beatriz Helena Hernández Varón

EQUIPO DE TRABAJO:

Responsable de Auditoría:

Bibiana Guevara Aldana

Auditores:

Olga Isabel Garzón Pérez

Erika Viññas Romero

Claudia Alexandra Parra

Diego Alejandro Sandoval Garrido

Jorge Iván Torres Gutiérrez

CGR-CDMA- No. 001

Junio de 2016

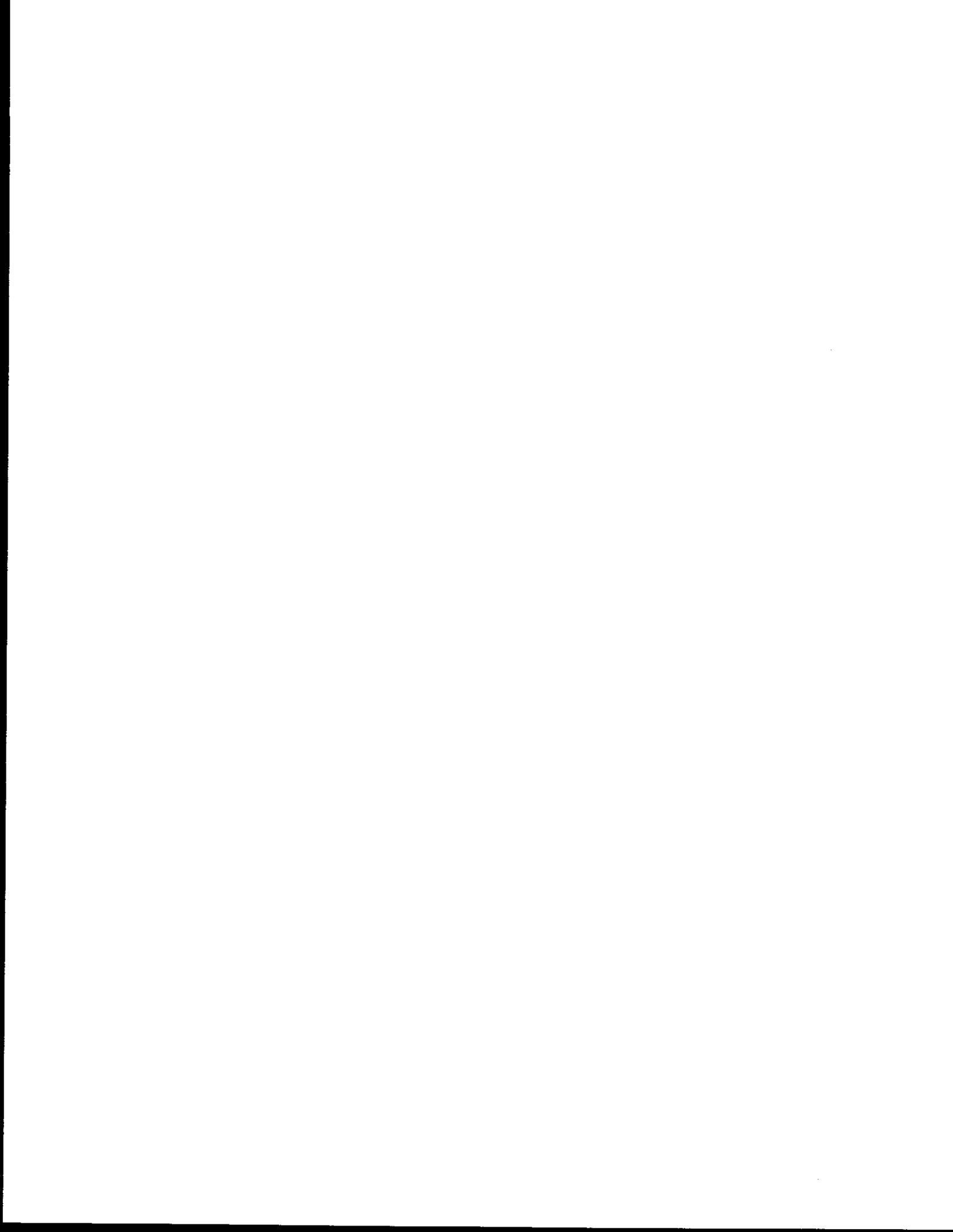


TABLA DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES	4
1.1. PRESENTACIÓN	4
1.2. METODOLOGÍA.....	5
1.3. MARCO INSTITUCIONAL AUDITADO.....	6
1.4. MARCO CONCEPTUAL.....	7
1.4.1. Ambiente sano y derecho fundamental a la vida.....	7
1.4.2. Causas de deterioro ambiental e impactos sobre la salud	7
1.4.3. Deterioro ambiental e impactos sobre los ecosistemas	8
1.4.4. Afectación al recurso hídrico.....	9
1.4.5. Afectación al recurso hídrico por minería.....	13
2. CARTA DE CONCLUSIONES.....	15
3. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL.....	36
3.1. INSTRUMENTOS NORMATIVOS QUE CONTRIBUYEN EN LA GESTIÓN (PREVENCIÓN/CONTROL Y/O RESTAURACIÓN) DE PASIVOS AMBIENTALES.....	36
3.2. MARCO INSTITUCIONAL - ENTIDADES GUBERNAMENTALES RESPONSABLES DE LA GESTIÓN DE LOS PASIVOS AMBIENTALES.....	52
3.2.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público	54
3.2.2. Ministerio de Salud y Protección Social	59
3.2.3. Ministerio del Interior (Dirección de Consulta Previa).....	76
3.2.4. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – (Manejo y control de áreas degradadas por actividades agropecuarias)	85
3.2.5. Gobernación de Antioquia – Secretaría de Minas (Fiscalización Títulos Mineros)....	89
4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	90
4.1. PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.....	90
4.2. SISTEMAS DE INFORMACIÓN	90
4.3. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS	91
4.3.1. Políticas Ambientales del Sector	94
4.3.2. Los Pasivos Ambientales dentro del Plan de Acción Institucional 2015	95
4.3.3. Caracterización Evaluación y Remediación de los PAM	101
4.3.4. Avance cumplimiento Artículo 251, PND	103
4.3.5. Aproximación Inventarios PAM en Colombia	112
4.3.6. Prevención/control y/o restauración de los pasivos ambientales para la mitigación	116
4.4. AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES- ANLA	125



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

4.5. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA	131
4.5.1. Atribuciones de la CAR en la Prevención, control y/o restauración de los PAM	131
4.5.2. Recursos asignados.....	132
4.5.3. Demanda contra títulos mineros en áreas protegidas o en zonas de páramo	133
4.5.4. Inventarios PAM a cargo de la CAR	134
4.6. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA - MME	136
4.7. UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA - UPME	152
4.8. AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA – ANM	158
4.9. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP.....	166
5. ANEXOS	184
5.1 INDICE DE TABLAS.....	184
5.2 INDICE DE GRÁFICOS	186

1. ANTECEDENTES

1.1. PRESENTACIÓN

Con la expectativa de generar una estrategia de desarrollo de la auditoría ambiental de los países miembros de la OLACEFS se conformó en 1998 la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente – COMTEMA- de la OLACEFS. Surge esta comisión ante la necesidad de que las EFS¹ de la región incluyeran en sus agendas de trabajo el análisis de los aspectos relacionados con el tema de medio ambiente, requiriéndose el desarrollo de diferentes instrumentos para facilitar ese análisis.

Dentro del plan de trabajo de COMTEMA se han desarrollado auditorías en cooperación con miras a desarrollar métodos específicos para la región que permita el desarrollo y el intercambio de tecnologías, conocimientos y experiencias del área de Control de la Gestión Ambiental entre las Entidades de Fiscalización Superior de la región.

El presente informe corresponde a la auditoría en cooperación sobre pasivos ambientales resultado la discusión adelantada en la XXIII Asamblea General de la OLACEFS realizada en Diciembre de 2013 del tema “los Pasivos Ambientales como efecto de la destrucción de la biodiversidad”, considerando que es necesario adentrar una gestión integral sobre los pasivos ambientales que incluye las etapas de Prevención (normas y autorizaciones ambientales); Control (la verificación de las normas y autorizaciones ambientales) y la Restauración (con sus respectivas etapas previas) en el caso de los pasivos que ya se han generado.

Adelantada en la modalidad coordinada, que supone la existencia de informes individuales por EFS y un informe conjunto final, se lleva a cabo por 11 EFS² de la región de América Latina y el Caribe; tiene un enfoque que establece coordinación en la ejecución de los objetivos generales, pero con diferencias propias de acuerdo con el marco legal y los mandatos específicos de cada EFS, en el marco del Grupo de Trabajo de Medio ambiente de la INTOSAI.

En la Contraloría General de la República-CGR, se adelantó como una Actuación Especial basada en lo que fue aplicable a una auditoría de desempeño y de gestión ambiental, con fundamento en la Guía de Auditoría de

¹ EFS: Entidad de Fiscalización Superior

² Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.



la CGR; así como en los procedimientos establecidos por el Comité de Creación de Capacidades de la OLACEFS que adelantó la coordinación general del proceso auditor.

Para la ejecución del proceso auditor se definieron los siguientes objetivos específicos, a aplicar de acuerdo con el alcance en cada EFS:

- Evaluar que el marco normativo disponga de los instrumentos necesarios para la gestión (prevención/control y/o restauración) de los pasivos ambientales.
- Verificar que los instrumentos de planeación nacional, sectorial e institucionales consideren objetivos, estrategias y acciones orientadas a la gestión de los pasivos ambientales
- Revisar que las entidades gubernamentales responsables de la gestión de pasivos ambientales dispongan de sistemas de información integrales y transversales referentes a la gestión de su atención.
- Evaluar el cumplimiento de objetivos y metas establecidos por las entidades gubernamentales para la prevención de la configuración de los pasivos ambientales y mitigación de los impactos generados.
- Evaluar que los recursos asignados a las entidades de gobierno responsables de la gestión de los pasivos ambientales conforme a los criterios establecidos.

1.2. METODOLOGÍA

Para el desarrollo del ejercicio auditor se realizó el estudio y análisis de la normativa existente desarrollada a partir de la Constitución Política sobre la necesidad de protección de los recursos naturales y el medio ambiente y la obligatoriedad de la reparación cuando se han presentado afectaciones y daños, estableciendo las responsabilidades existentes y los entes a cargo de velar por su cumplimiento.

En cada ente identificado se evaluó el cumplimiento de la normatividad aplicable, organización y capacidad institucional, sistemas de Información, planes de acción, resultados obtenidos y presupuesto; según el rol institucional desempeñado por cada entidad como rector, planeador o autoridad.

Las entidades seleccionadas tienen una gran importancia para esta auditoría, puesto que se trata de las instituciones que conocen en profundidad los asuntos técnicos que tienen una gran repercusión en el enfoque y la manera como deben ser determinados, caracterizados, inventariados, prevenidos, mitigados y corregidos los pasivos ambientales generados por la actividad extractiva de



recursos minerales. Por supuesto el marco legal específico de seguimiento está dado por el artículo 251° de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”, que señala lo siguiente:

Pasivos ambientales. *El Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, formulará una política para la gestión de pasivos ambientales, en la cual se establezca una única definición de pasivos ambientales y se establezcan los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para su gestión y recuperación. Dicha política debe 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; a la definición de responsabilidades institucionales a nivel nacional y regional; a la implementación de instrumentos económicos; y al establecimiento de acciones judiciales; entre otros aspectos que se consideren fundamentales para la gestión de los pasivos ambientales.*

1.3. MARCO INSTITUCIONAL AUDITADO

En Colombia existen diversas entidades encargadas de la gestión de los PAM, cada una de ellas con responsabilidades asignadas en la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, de las cuales se auditaron:

NIVEL NACIONAL	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
	Ministerio de Minas y Energía
	Ministerio de Salud y Protección Social
	Ministerio del Interior
	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
	Agencia Nacional de Minería
	Departamento Nacional de Planeación
	Unidad de Planeación Minero Energética
NIVEL REGIONAL	Autoridades Ambientales (CAR - Cundinamarca)

Tabla No. 1. Marco Institucional Auditado. Fuente: Grupo Auditor.



1.4. MARCO CONCEPTUAL

1.4.1. Ambiente sano y derecho fundamental a la vida

Como bien lo define la Constitución Política de Colombia, *todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*

Lo anterior se encuentra en conexidad con el derecho fundamental a la vida ya que la biología humana tiene una necesidad fundamental de alimento, agua, aire limpio, protección contra la intemperie y relativa estabilidad climática, sin lo cual no podría subsistir. Es por esto que el desarrollo de actividades que generen degradación del medio ambiente en cualquiera de sus componentes agua, aire, suelo etc., inevitablemente afectan la estabilidad y bienestar de los seres humanos.

“Otras necesidades secundarias de los humanos son las derivadas de tener una dotación completa de especies, cuencas intactas, regulación climática y diversidad genética. Un alto estrés en las fuentes de agua dulce, en los sistemas que producen alimento y en la regulación climática, podrían causar fuertes impactos adversos sobre la salud humana y sobre la estabilidad de los ecosistemas en el mundo... Los servicios de los ecosistemas son indispensables para el bienestar y la salud de las personas. Además de proporcionar las necesidades básicas de la vida, los cambios en su flujo afectan a los medios de subsistencia, los ingresos, la migración local y hasta las dinámicas económicas de los países”³.

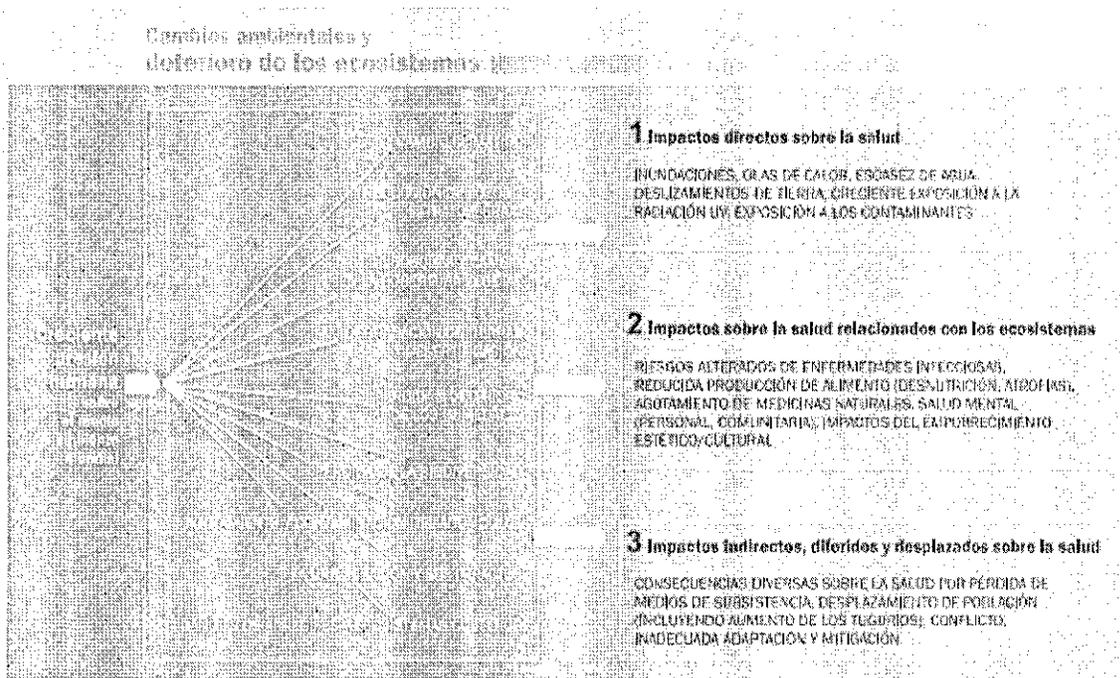
1.4.2. Causas de deterioro ambiental e impactos sobre la salud

Entre los principales cambios ambientales y de deterioro de los ecosistemas por la creciente presión humana sobre el medio ambiente se encuentran el cambio climático, la reducción de la capa de ozono, la deforestación y cambios abruptos de las coberturas vegetales, degradación de la tierra y desertificación, pérdida y deterioro de humedales, pérdida de biodiversidad, agotamiento y contaminación del agua dulce, urbanización acelerada entre otros. Estos cambios provocan fuertes impactos sobre la estabilidad de todo el planeta, no solo para los humanos sino para los ecosistemas en general. Sin embargo, al centrar la atención en la

³ Ecosistemas y bienestar humano: Síntesis sobre salud. Un informe de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EM) / Equipo de autores principales: Carlos Corvalán, Simon Hales y Anthony McMichael; equipo extendido de autores: Colin Butler [et al.]; revisores: José Sarukhán [et al.].



salud humana, dichos impactos se pueden dividir en directos e indirectos como lo indica la siguiente figura:

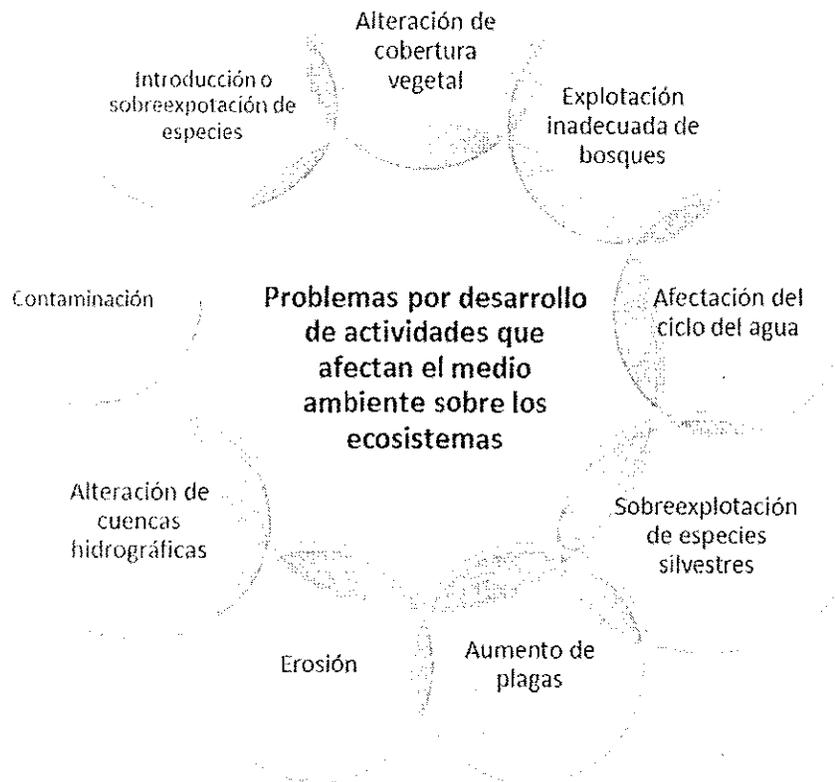


Gráfica No. 1. Cambios ambientales y deterioro de ecosistemas por presión humana y sus impactos sobre la salud. Fuente: Ecosistemas y bienestar humano: Síntesis sobre salud. Un informe de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EM).

1.4.3. Deterioro ambiental e impactos sobre los ecosistemas

Entre los principales problemas que trae el desarrollo de actividades que afectan el medio ambiente, directamente para los ecosistemas, se encuentran (Ver Figura N°2) la alteración de la cobertura vegetal, explotación inadecuada de bosques para ganadería y agricultura comercial no controlada, erosión, alteración de las cuencas hidrológicas, contaminación, introducción inadecuada o sobreexplotación de especies silvestres, aumento de plagas, degradación descontrolada por minería y extracción de materiales para construcción, sobreexplotación de especies silvestres, afectación del ciclo del agua por destrucción de humedales entre otros.





Gráfica No. 2. Principales problemas que trae el desarrollo de actividades que afectan el medio ambiente, directamente para los ecosistemas. Fuente: Equipo Auditor.

1.4.4. Afectación al recurso hídrico

Específicamente en cuanto a la alteración de las cuencas hidrográficas lo cual directamente afecta los recursos hídricos, cabe resaltar que esta problemática cobra día a día mayor importancia dada su importancia para la humanidad.

La cuenca hidrográfica es un escenario dinámico integrado por los recursos naturales, infraestructura, medios o servicios y las actividades que desarrolla el hombre la cual genera efectos positivos y negativos sobre los sistemas naturales de la cuenca, razón por la cual deben considerarse los peligros y riesgos ante eventos extremos y fenómenos naturales severos⁴.

En la cuenca se producen relaciones, interacciones e interrelaciones y es un sistema natural dinámico de elementos físicos, biológicos, sociales, económicos y

⁴ Umaña, E. (2002). Manejo de cuencas hidrográficas y protección de fuentes de agua. Universidad Nacional Agraria.



políticos que se relacionan entre sí, evolucionando permanentemente en función de las actividades antrópicas⁵.

Sin embargo, en Colombia, al igual que en Latinoamérica, las cuencas se han vuelto las cloacas o los alcantarillados de las ciudades, lo que ha generado una serie de problemáticas para la cotidianidad de quienes viven en las riberas, así como un imaginario de peligro para los demás habitantes de la ciudad⁶.

Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) el 95% de las aguas residuales domésticas y el 95% de las aguas residuales agrícolas se vierten sin tratamiento alguno y el 85% de las aguas residuales industriales se vierten sin tratamiento adecuado a las cuencas. Las principales afectaciones de esta situación son reducción del oxígeno disuelto, lo cual degrada ecosistemas, la fauna y la flora; presencia de desechos humanos que aumenta la presencia de virus y bacterias que aumentan la mortalidad infantil; reducción de las tasas de pesca; pérdida de productividad de las tierras aledañas a las cuencas, aumento en los costos de potabilización del agua, etc.⁷

A continuación se muestran algunos ejemplos de las principales dinámicas de contaminación hídrica en Colombia:

➤ Asentamientos ilegales



Más del 80% de los asentamientos urbanos de los municipios se abastecen de fuentes muy pequeñas, de baja capacidad de regulación como: arroyos, quebradas, riachuelos, etc., sin sistemas de almacenamiento, hacen que una

⁵ Umaña, E. (2002). Manejo de cuencas hidrográficas y protección de fuentes de agua. Universidad Nacional Agraria.

⁶ Tomado en 23 de febrero de 2016. Fuente: <http://www.manizales.unal.edu.co/index.php/noticias/35-ano-2013/3575-cuencas-hidrograficas-de-fuentes-de-vida-a-focos-de-contaminacion>

⁷ Tomado el día marzo 21 de 2016. <http://dbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=966629>

buena parte de la población y su abastecimiento de agua sea altamente vulnerable⁸.

Los hogares que no cuentan con sistemas adecuados de abastecimiento o tratamiento de las aguas recurren a los servicios de abastecimiento de agua potable alternativos como son fuentes públicas, pozos individuales, camiones cisternas, conexiones ilegales a la red pública o directamente a los ríos, lagos u otros cuerpos de agua sin tratamiento. La mayoría de estas soluciones representan altos costos para los usuarios y no garantizan la calidad del agua, poniendo en riesgo la salud de la población, especialmente de los niños y adultos mayores⁹.

➤ Disposición de residuos



El sistema hídrico colombiano transporta anualmente 300 millones de toneladas de sedimentos en suspensión, entre las cuales el río Magdalena contribuye con 138 millones, el río Meta con 44 millones, el río Guaviare con 28 millones, y el río Patía con 19 millones¹⁰.

Entre las potenciales afectaciones que la inadecuada acumulación y disposición de residuos sólidos en fuentes hídricas están: producción de gases efecto invernadero por la degradación de la materia orgánica ahí dispuesta; contaminación del suelo aledaño al cauce y del agua por el cambio de uso y la descarga de lixiviados respectivamente; presencia de plagas asociadas a la disponibilidad de alimento y a los ambientes favorables para reproducción; bioacumulación de metales pesados; presencia de malos olores y muchas veces etc.¹¹

⁸ Colombia. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Bogotá, D.C.: Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010.

⁹ Ibidem

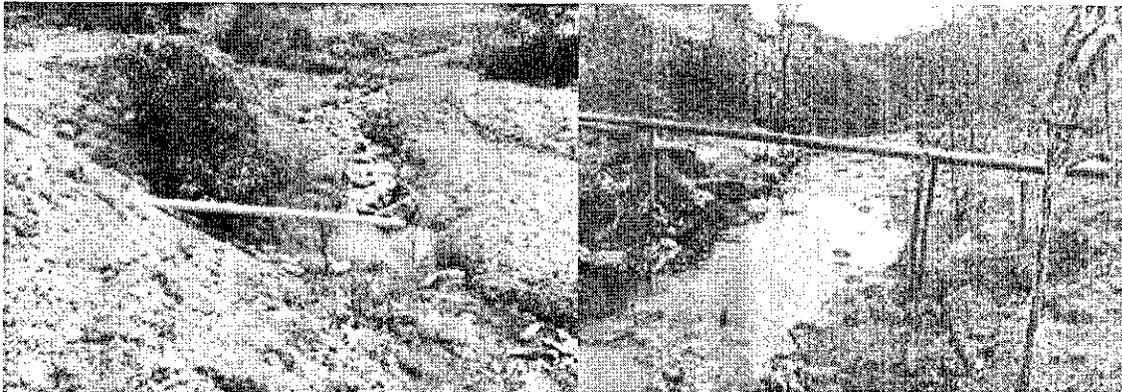
¹⁰ Ibidem

¹¹ Tomado el 3 de marzo de 2016:

http://datateca.unad.edu.co/contenidos/358012/ContLin/leccin_5_impactos_ambientales_y_de_salud_publica.html



➤ Vertimientos ilegales



La materia orgánica generada por las actividades industriales en el 2008 fue de 639.765 ton (1,752 Tm/día), lo que equivale a 17,5 millones de habitantes, siendo las actividades de fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón, elaboración de productos alimenticios y bebidas y fabricación de sustancias y productos químicos las que mayor carga generaron. Lo anterior permite establecer que las cargas contaminantes generadas por los sectores industriales son un importante factor de deterioro de la calidad del recurso hídrico urbano.

Así mismo, se ha estimado que en el país el caudal de aguas residuales generado por los centros urbanos es de 67m³/s, en donde Bogotá representa más del 15,3%, Antioquia el 13%, Valle del Cauca el 9.87% y los demás departamentos están por debajo del 5%. Sin embargo, al establecer una tendencia del comportamiento de los vertimientos se observa que se presenta tendencia al aumento¹².

➤ Afectación a páramos

Los ecosistemas de la alta montaña son determinantes y estratégicos por su gran potencial de almacenamiento y regulación hídrica, recarga de acuíferos y nacimiento de los principales sistemas hídricos de abastecimiento de la población y cuya función hidrológica se centra en la captación, recepción, almacenamiento y regulación del agua¹³.

El 99% de los páramos del mundo se encuentra en la Cordillera de los Andes y en la Sierra Nevada de Santa Marta y Costa Rica. Colombia tiene el 49% de los

¹² Colombia. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Bogotá, D.C.: Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010.

¹³ *ibidem*.

páramos del mundo y ocupan el 1.7% del territorio. Existen 34 páramos delimitados a escala 1:100.000, con una superficie total de 1.932.395 ha. Solo el 36 % (709.849 ha) se encuentra en áreas del Sistema Nacional Parques Naturales protegidos y proveen agua al 70% de la población del país¹⁴.

1.4.5. Afectación al recurso hídrico por minería

Entre los principales impactos de la minería al medio ambiente se encuentran las emisiones sólidas emitidas al aire por la actividad extractiva; los gases emitidos por la combustión del carbón u otras combustiones durante el proceso; formación de aerosoles tóxicos; desertización, modificación del relieve y de los cauces de los cuerpos de agua; pérdida de la estructura de los suelos; variación en el régimen hídrico; contaminación por metales pesados; acidificación del suelo; variación del perfil y trazado de la corriente fluvial, variaciones en el nivel de base local, alteración en la dinámica (variaciones en las tasas de erosión/sedimentación) en el perfil (aguas abajo y aguas arriba) por excavaciones, diques y represas. Aumento de la peligrosidad de inundación; incorporación de partículas sólidas en la corriente, aumento de la carga de fondo y en suspensión, incremento en las tasas de sedimentación aguas abajo etc.¹⁵

Entre las sustancias que más preocupan y que es generada por la minería se encuentra el mercurio.

La inhalación de vapores de mercurio junto con la ingesta de peces contaminados, constituyen las principales fuentes de contaminación con este metal, el cual afecta la salud humana de múltiples maneras. No obstante, otra fuente adicional reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) es el consumo de agua contaminada. Aunque por lo general las aguas superficiales contienen bajos niveles de mercurio debido a que este es rápidamente consumido por microorganismos acuáticos, se ha encontrado que bajo ciertas circunstancias su concentración en el agua puede alcanzar valores alarmantes, superando incluso los 2,0 µg/L —valor estipulado en la legislación colombiana para aquellas fuentes hídricas destinadas para consumo humano y doméstico—. En algunos municipios colombianos se han detectado concentraciones de mercurio en aguas superficiales por encima de los 3,0 µg/L y en otros lugares del mundo por encima de los 8,0 µg/L¹⁶.

¹⁴ Tomado el 3 de marzo de 2016. <http://www.greenpeace.org/colombia/Global/colombia/images/2013/paramos/12/Informe%20P%C3%A1ramos%20en%20el%20Iqro.pdf>

¹⁵ Tomado el 3 de marzo de 2016: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-5564/Impactos%20de%20la%20miner%C3%ADa%20-%20Javier%20Lillo.pdf>

¹⁶ Díaz-Arriaga, F. A. (2014). Mercurio en la minería del oro: impacto en las fuentes hídricas destinadas para consumo humano. *Revista de Salud Pública*, 16(6), 947-957.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Al respecto, en el Estudio Nacional del Agua (2014), en cuanto a los vertimientos al agua y suelo por uso de mercurio en la minería (oro y plata), se menciona que al analizar 179 municipios ubicados en 15 departamentos de Colombia, se estimó una carga vertida en 2012 de 205 toneladas de mercurio al suelo y agua, de las cuales 27.5% corresponden al uso para beneficio de la plata y 72.5% al beneficio de oro.

Los departamentos con mayor producción de oro y plata son Antioquia con un 42% y 53% respectivamente, seguido de Choco con un 37% y 24% y Bolívar con un 6 % en oro, Caldas con un 3 % en oro y 13% en plata (Simco, 2012). Así mismo, el mayor uso de mercurio por beneficio de oro se encuentra en los departamentos de Bolívar (304 t.) Choco (195 t.) y Antioquia (170 t.) (MADS, 2012).

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C.,

Doctores:

LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

GERMÁN ARCE ZAPATA

Ministerio de Minas y Energía

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE

Ministerio de Salud y Protección Social

AURELIO IRAGORRI VALENCIA

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Ministerio del Interior

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ

Departamento Nacional de Planeación

CLAUDIA VICTORIA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

SILVANA HABIB DAZA

Agencia Nacional de Minería

JORGE ALBERTO VALENCIA MARÍN

Unidad de Planificación Minero Energética

NÉSTOR GUILLERMO FRANCO GONZÁLEZ

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Respetados doctores:

La Contraloría General de la República en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, en el marco de la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente de la OLACEFS, adelantó la Auditoría Coordinada Pasivos Ambientales Mineros, con el objeto de examinar la gestión relativa de los organismos gubernamentales responsables a nivel nacional.

El enfoque de este proceso establece una ejecución coordinada y armonizada en los objetivos generales, pero con diferencias propias de acuerdo al marco legal y los mandatos específicos de cada EFS y los lineamientos del grupo de trabajo de medio ambiente de la INTOSAI¹⁷.

¹⁷ INTOSAI: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores



La actuación incluyó el análisis y evaluación sobre la gestión de los entes responsables y se realizó conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, con el objeto de obtener una base razonable para emitir sus conceptos. Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por cada entidad y analizada por la Contraloría General de la República.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre la evaluación de la gestión y resultados obtenidos por la administración de los entes en las áreas y/o procesos auditados.

La Auditoría Coordinada incluyó el análisis y evaluación sobre la gestión de los entes involucrados en la gestión de los pasivos ambientales y se realizó conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, con el objeto de obtener una base razonable para emitir sus conceptos.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. La auditoría incluyó el examen, sobre una base selectiva, de las revelaciones en los documentos que soportan la gestión y los resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales inherentes.

Las entidades evaluadas de manera directa fueron el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Ministerio de Minas y Energía (MME), Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Agencia Nacional de Minería (ANM), Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), cuya previa revisión normativa se identificaron como responsables en el ciclo de gestión de los pasivos ambientales (prevención, control y monitoreo y restauración y /o remediación), a las cuales se realizó solicitud de información y con base en el análisis y pruebas ejecutadas, se produjeron los resultados que se presentan al interior del presente informe. No obstante, es claro para el ente de control que dentro del marco institucional existen otras entidades que tienen responsabilidad en los resultados de la política integral frente a los pasivos ambientales.

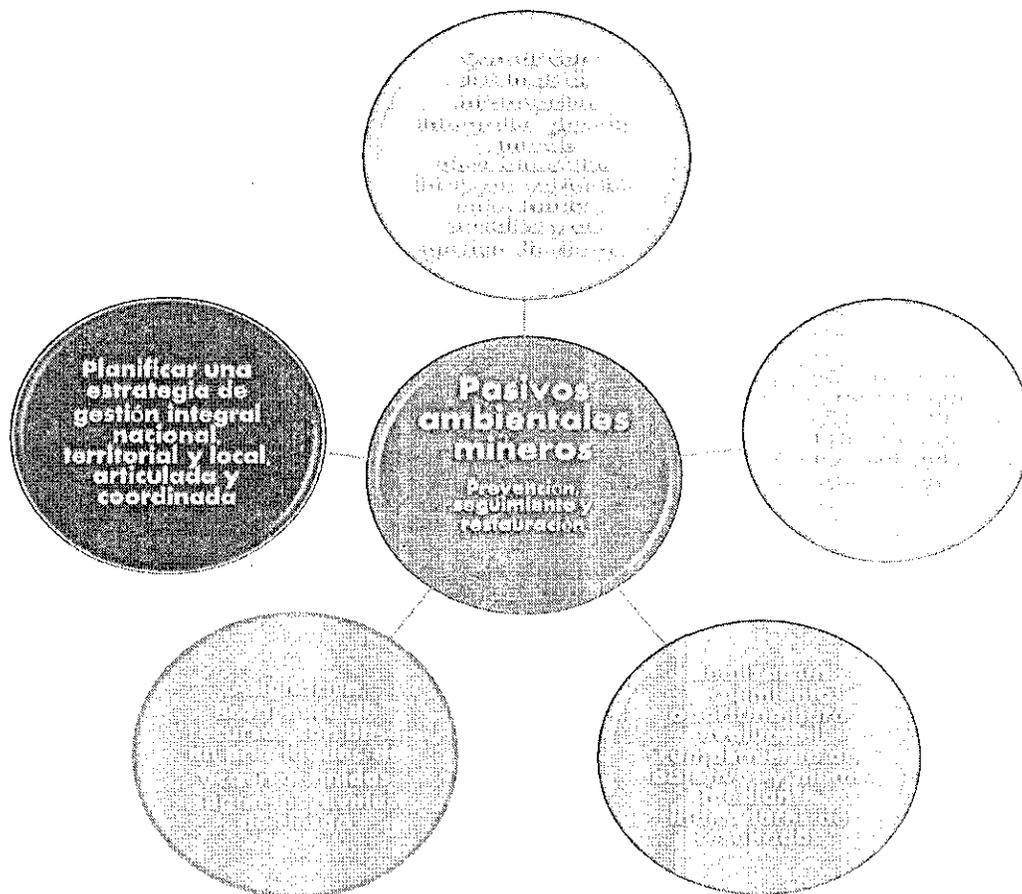
RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

responsabilidad en los resultados de la política integral frente a los pasivos ambientales.

RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Como resultados generales de la auditoría se pudieron establecer los desafíos que tiene el país con el fin de formular una política para la gestión integral de los pasivos ambientales en el país, en los que estarían incluidos los mineros, en la que se reconozca la importancia de la prevención, el seguimiento del cumplimiento a los mecanismos de evaluación ambiental que se exijan y por supuesto, la priorización de acciones para la restauración, remediación y/o recuperación de las zonas en las que la degradación genera riesgos y afectaciones a los recursos naturales y a la salud.

RETOS PARA UNA POLÍTICA INTEGRAL

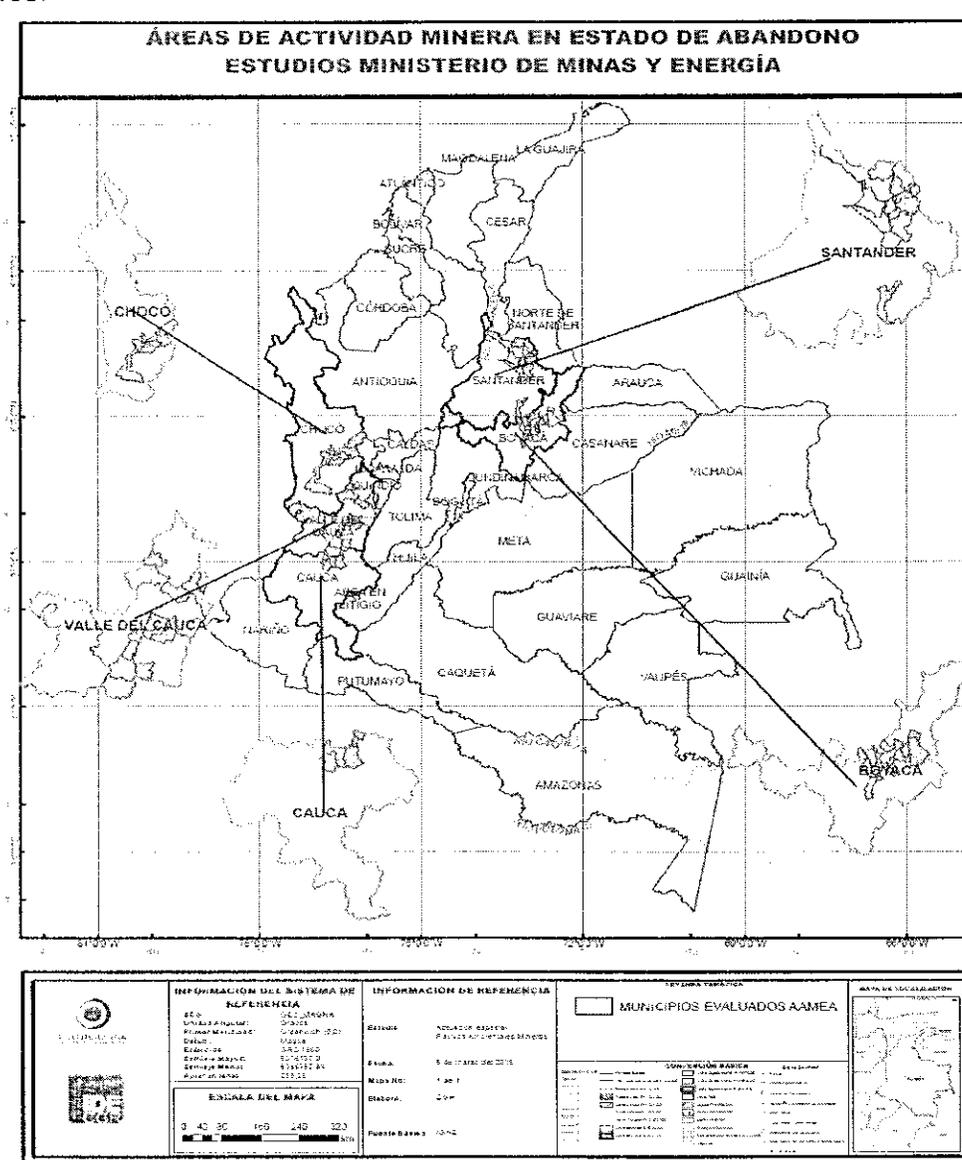


Gráfica No. 3. Retos para una política integral. Fuente: Equipo Auditor.

caul

INFORMACIÓN EXISTENTE Y DISPONIBLE (PARA LA CONSOLIDACIÓN DE UN INVENTARIO DE PASIVOS AMBIENTALES MINEROS)

Como resultado de esta auditoría se pudo determinar que no existe un inventario general de pasivos ambientales como tal, ni tampoco específico sobre los pasivos ambientales producto de la actividad minera. Solamente existen algunos estudios que han generado aportes al conocimiento de la problemática. A modo de ilustración sobre el estado en el cual se encuentra la información relacionada con la temática de PAM, la Contraloría General de la República presenta las siguientes imágenes:



Handwritten signature

El anterior Mapa corresponde a una compilación gráfica realizada por la Contraloría General de la República, de áreas afectadas por el uso de mercurio producto de la actividad minera, información traída tanto de fuentes oficiales como de artículos de prensa y otros no oficiales (presentado en Función de advertencia de la CGR del 5 de agosto de 2014- 2014EE0131029)¹⁸.

Al respecto de los dos mapas anteriores es importante resaltar que el primero muestra el trabajo realizado en las áreas mineras abandonadas, como lo señala la misma metodología propuesta por la Universidad Nacional de Colombia, encierra una conceptualización diferente a la de PAM o PAM huérfanos es solo una parte de la actividad minera que puede ser generadora de pasivos ambientales.

De otra parte, es importante hacer énfasis en que el mapa de contaminación por mercurio presentado por la CGR está señalando solamente los impactos del mercurio, siendo este un solo factor generador de PAM frente a múltiples factores que produce la actividad minera a través de un variado tipo de vertimientos, emisiones, efectos físicos y otros que implican afectaciones no solo sobre el ambiente, sino sobre las comunidades.

Estas consideraciones evidencian la extensa labor que el país tiene pendiente para obtener un inventario de pasivos generados por la minería en Colombia, y mayor aún para contar con información correspondiente a un inventario general de pasivos ambientales.

Pese a la importancia de los sistemas de información el MADS, la ANLA y la CAR, no disponen de información actualizada sobre las áreas degradadas y recursos de inversión, que permitan una acertada toma de decisiones dirigidas al mejoramiento de la calidad de las zonas contaminadas, por lo que las acciones que se desarrollan resultan ineficaces frente a la problemática.

INSTRUMENTOS NORMATIVOS QUE CONTRIBUYEN EN LA GESTIÓN (PREVENCIÓN/CONTROL Y/O RESTAURACIÓN) DE PASIVOS AMBIENTALES.

La CGR quiere llamar la atención sobre los múltiples efectos adversos al medio ambiente que, como resultado de una ineficaz prevención para garantizar el desarrollo de actividades necesarias para el crecimiento, podrían derivar en pasivos ambientales y frente a los cuales los postulados constitucionales y legales

¹⁸ Mediante Sentencia C-103 de 2015, se declara inexecutable el numeral 7 del artículo 5 del Decreto Ley 267 de 2000, que sustentaba el ejercicio de la función de advertencia.



existentes permiten un margen de acción a las distintas entidades públicas para atenderlos dentro de un contexto de prevención, remediación y reparación.

En desarrollo de la auditoría se ha insistido por los diferentes entes auditados, sobre la falta de una definición legal y por consiguiente un tratamiento específico frente a los pasivos ambientales, pero a juicio de la CGR desde el punto de vista normativo no hay impedimentos para que las distintas autoridades actúen de acuerdo con sus competencias. Al respecto, en el análisis legal realizado se abordaron conceptos como el de impacto, daño y responsabilidad ambiental que tienen un tratamiento específico, para denotar que la protección de la diversidad e integridad del ambiente y la explotación de los recursos naturales debe llevarse a cabo sin alterar o perjudicar el equilibrio ecológico. A partir de allí, entendiendo la diferenciación entre las distintas nociones y la relación que pueden guardar entre sí¹⁹, se ha querido señalar que la gestión, recuperación y atención de los pasivos ambientales no podría estar ajena a la actuación, seguimiento y control del Gobierno Nacional.

La CGR considera que la formulación de una Política Nacional sobre pasivos ambientales, que además de elementos normativos incluya instrumentos de carácter técnico y administrativo, se constituye en una urgente necesidad para el país de cara a los riesgos que en materia medio ambiental se presentan en el desarrollo de la actividad minera.

Así, en cumplimiento de las responsabilidades y compromisos fijados por el artículo 251 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), se espera que la reglamentación respectiva logre superar desde un ámbito tanto técnico como jurídico, no solo las reiteradas confusiones que se presentan en forma indistinta entre conceptos como impacto ambiental, factores de alteración ambiental, deterioro ambiental, daño ambiental o responsabilidad ambiental, entre otros, sino brindar también conceptos claros y responsabilidades institucionales diferenciadas con el fin de atender esta problemática nacional²⁰.

¹⁹ Así, por ejemplo, la Ley 99 de 1993 ha señalado que se entiende por daño ambiental el que afecta el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos (Artículo 42). A esta norma también se puede agregar los factores que deterioran el medio ambiente y los elementos que integran el ambiente según lo consagra el Decreto Ley 2811 de 1974, artículos 3º y 8º (Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente). Así mismo, se observa que la normativa también ha definido el concepto de impacto ambiental. El Decreto 2041 de 2014 menciona que impacto ambiental es "cualquier alteración en el medio ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad". Como se ve, aunque muchas de estas definiciones pueden llegar a ser asimiladas, el uso indistinto de estos conceptos lleva a la necesidad de que las autoridades aborden actuaciones para diferenciarlos y comprender una definición completa de aquello que puede ser entendido como pasivo ambiental.

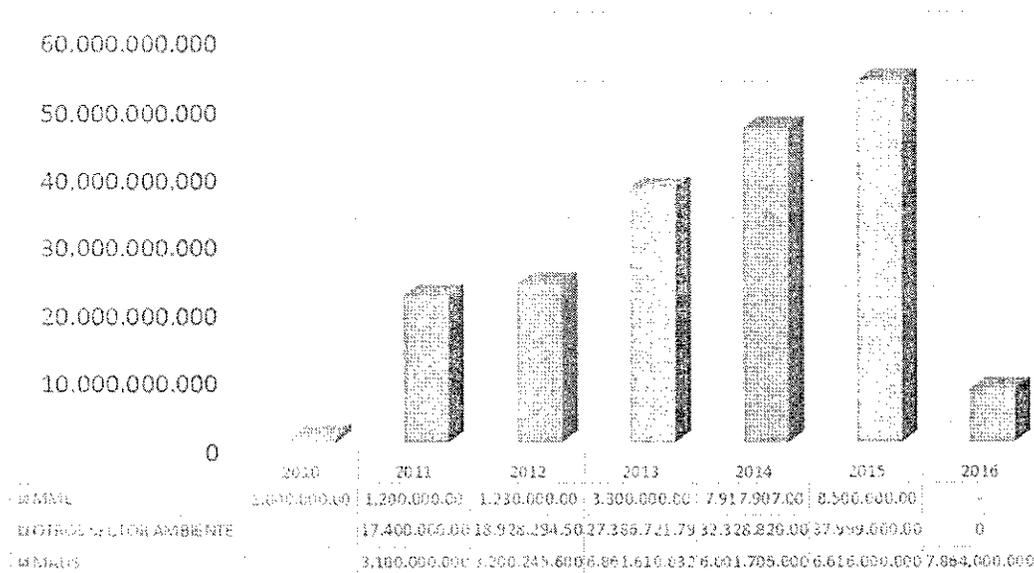
²⁰ Sobre los riesgos a la salud derivados de las actividades de extracción minera, han sido múltiples los pronunciamientos judiciales en donde se ha exigido intervenciones a las autoridades ambientales para reparar los daños o mitigar los riesgos presentes. Un ejemplo de ello es la Sentencia T-154 de 2013, donde la Corte Constitucional ordena al MADS la implementación de una Política Nacional de Prevención y Control de la contaminación del aire y el agua, especialmente en la extracción y transporte del carbón.



RECURSOS PROYECTOS DE INVERSIÓN

De acuerdo con la información suministrada por el DNP, se han asignado recursos de inversión de 2010 a 2016 a los sectores Ambiente y Minas, para adelantar proyectos relacionados con el tema de pasivos ambientales, tanto para prevención como para seguimiento y control, y recuperación, por un valor que asciende a \$190.834.304.726, distribuido así:

RECURSOS ASIGNADOS A PROYECTOS DE INVERSIÓN RELACIONADOS CON EL TEMA DE PASIVOS AMBIENTALES (Valor en pesos corrientes)



Gráfica No. 4. Recursos proyectos de inversión Pasivos Ambientales. Fuente: Elaborado por CGR con información del DNP.

Adicionalmente a los anteriores recursos, el DNP informa que el Ministerio de Minas y Energía ejecutó recursos por valor de \$30.159.040.746 en proyectos de



inversión relacionados con el desarrollo de la actividad minera²¹ que según el DNP, inciden sobre la generación de pasivos ambientales en el país, así:

PROYECTO	EJECUTADO (Valor en pesos corrientes)
Control a la explotación ilícita de minerales Colombia. MME	3.356.089.347
Diseño y ejecución de la estrategia para la gestión nacional internacional de la agenda ambiental del sector minero energético colombiano nacional. MME	26.802.951.399
Administración de la contratación y titulación minera en el territorio nacional. ANM	n/d
TOTAL MME	\$30.159.040.746

Tabla No. 2. Recursos ejecutados por el MME. Fuente: Elaborado por CGR con información del DNP

De lo anterior, se deriva un total de recursos de inversión asignados en el Presupuesto General de la Nación en las vigencias 2010 a 2016 a temas relacionados con pasivos ambientales por un valor total de \$190.834.304.726. Adicionalmente, los \$30.159.040.746 ejecutados por el Ministerio de Minas y Energía en los proyectos de inversión relacionados en la anterior tabla.

Así las cosas, han sido destinados un total de \$220.993.345.472, de los cuales se encuentran unos ya ejecutados, otros en ejecución y otros sin ejecutar, en temas relacionados con pasivos ambientales según lo informado por el DNP; no obstante, la carencia de una formulación estratégica de acciones a desarrollar con objetivos precisos y metas no permite identificar la contribución que se hace con el desarrollo de tan importantes proyectos de inversión en los distintos ministerios y entes para el logro de una gestión efectiva de la prevención, seguimiento y reparación o restauración de los pasivos ambientales.

²¹ En la información del DNP, se remite un dato global, sin detalle por vigencias, ni los valores asignados a los proyectos relacionados.



RESULTADOS CONTROL GESTIÓN INSTITUCIONAL

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)

Frente al tema auditado, además de ser el rector de la política ambiental del país, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene la responsabilidad, según el art 251 del PND 2014-2018, de liderar la formulación de una política para la gestión de pasivos ambientales, en la cual se establezca una única definición de pasivos ambientales y los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para su gestión y recuperación. Al respecto, la CGR evidencia que a la fecha la gestión efectuada por el MADS, se ha enfocado únicamente al diseño de una estrategia integral para la gestión de pasivos ambientales, sin que exista avance en su implementación.

Adicionalmente, el MADS no ha establecido indicadores de SINERGIA, herramienta de gestión que organiza y orienta estratégicamente las acciones de la entidad y de sus entidades adscritas y vinculadas, para alcanzar objetivos acordes con su misión y con el Plan Nacional de Desarrollo, los indicadores con que cuenta el MADS miden la gestión del MADS y no su efecto en el Plan Nacional de Desarrollo.

En lo relacionado con las agendas interministeriales, cuyo objetivo consiste en incorporar la prevención del deterioro de los ecosistemas de los proyectos mineros, la CGR encontró que el MADS, no ha cumplido con los compromisos de generar indicadores del deterioro de los ecosistemas articulados al Plan Nacional de Restauración, desarrollar un programa para el manejo de los Pasivos Ambientales Mineros; establecer lineamientos de política para la formulación del Plan Nacional de restauración de ecosistemas y creación de un mecanismos financieros para atender los PAM, lo cual permitiría implementar de manera conjunta y coordinada entre las diferentes instituciones, acciones de protección ambiental, crecimiento económico y desarrollo sostenible, a la luz de las nuevas realidades del entorno nacional e internacional en ámbitos como los económicos, ambientales, sociales y normativos.

A juicio de la Contraloría el no desarrollo oportuno de los compromisos adquiridos en las mesas interinstitucionales por parte del MADS, no se compadece de la urgencia de incorporar en las políticas y reglamentaciones de la actividad minera, las medidas necesarias para asegurar la prevención del deterioro de los ecosistemas naturales y su compensación, restauración y rehabilitación en caso de eventuales afectaciones.

Se evidencia por parte de la CGR, que el avance registrado en la gestión de PAM, para el cual según la información reportada por el MADS, en las vigencias



comprendidas entre 2011-2015, se han utilizado recursos por valor de \$3.984 millones directamente al tema de gestión de pasivos ambientales. No obstante el DNP reporta una asignación al MADS para atender pasivos ambientales en el mismo periodo, 2011 a 2015, por \$25.780.millones, como se refleja en la gráfica No. 4 correspondiente a la sumatoria de los recursos asignados únicamente al MADS.

Si bien los recursos reportados por el MADS por valor de \$3.984 millones se han ejecutado en el desarrollo de estudios frente al tema de pasivos ambientales, éstos no llegaron a conclusiones definitivas, prueba de esto es la necesidad de incluir en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, la tarea en cabeza del MADS de adoptar e implementar una estrategia para atender las áreas mineras en estado de abandono, así como las contingencias derivadas a los ataques a la infraestructura hidrocarburífera y definir acciones orientadas a la realización de un inventario de las zonas afectadas por la actividad minera que se encuentran en estado de abandono y establecer una metodología para la priorización de su atención en función del riesgo de afectación para las comunidades.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA

La ANLA es la entidad encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país.

Para la CGR existen debilidades en la evaluación analítica que realiza la ANLA tanto sobre el otorgamiento como el seguimiento a las licencias aprobadas, pues se carece de indicadores de gestión que permitan establecer la efectividad e impacto de este importante instrumento de prevención ambiental, en las áreas de influencia de los proyectos objeto de licenciamiento.

Adicionalmente, pareciera que el cambio normativo (expedición Decreto 2041 de 2014) generó mayor carga, agravando la situación de deficiencias de personal identificada con anterioridad por la ANLA, según lo plasmado en el denominado “Estudio técnico de rediseño institucional” de fecha mayo 14 de 2014, por lo cual, permite cuestionar la suficiencia y coherencia del análisis que le correspondía realizar a la ANLA para la modificación del Decreto 2820 de 2010, en cumplimiento de sus funciones de “Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental y Desarrollar la política de gestión de información requerida para el cumplimiento de su objeto”, asignadas mediante el Artículo 3 del Decreto 3573 de 2011 y garantizar así la toma de decisiones efectivas dentro del ciclo de prevención de la generación de áreas degradadas, que incluye el licenciamiento y su seguimiento por parte de la ANLA.



Ministerio del Interior

El Ministerio del interior por intermedio de su Dirección de Consulta Previa tiene dentro de sus responsabilidades de acuerdo con el Decreto 2893 de 2011, establecer las directrices, metodologías, protocolos y herramientas para realizar los procesos de consulta previa y hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes en desarrollo de dichos procesos (Art. 16).

Teniendo en cuenta que la explotación de los recursos naturales debe hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades étnicas del país, para la CGR es necesario que se fortalezcan los mecanismos de coordinación entre las distintas entidades públicas en los procesos de consulta previa, a efectos de lograr la convocatoria y participación de las comunidades étnicas que pueden resultar afectadas con los proyectos, obras o actividades en sus territorios y que podrían generar impactos, daños y consecuentes pasivos ambientales.

Esto es especialmente relevante puesto que la falta de comunicación ha llevado en muchas oportunidades según lo reconocido en diversos pronunciamientos judiciales, a dejar de adelantar procesos de consulta previa por falta de articulación e información técnica suficiente entre las entidades encargadas del direccionamiento de los proyectos según el sector de que se trate, las autoridades ambientales y la Dirección de Consulta Previa.

Ministerio de Salud y Protección Social

La gestión del Ministerio de Salud y Protección Social, detallada en capítulo respectivo del presente informe precisa objetivos frente a la afectación de las condiciones de salud ambiental en zonas de actividad minera y formula acciones de manera conjunta para su atención, pero para la CGR no se da un compromiso por parte de los entes rectores para que se establezcan acciones específicas tendientes a la revisión de marcos normativos actuales, con base en los resultados que se obtengan, lo que podría originar una gestión antieconómica de asignación de recursos sin que se obtengan resultados efectivos.

Según señala el Ministerio, uno de los lineamientos técnicos de indispensable abordaje, de manera articulada con los demás sectores, como medidas de control e intervención de salud pública dentro de la que está la salud ambiental y por supuesto de aplicación para la actividad minera, es el relacionado con la vigilancia en salud pública en su componente de tomar las decisiones para la prevención y control de enfermedades y factores de riesgo en salud.



Sin embargo, a juicio de la CGR se requiere que este lineamiento sea considerado por los demás sectores involucrados, no sólo en agendas intersectoriales sino en los Consejos Territoriales de Salud Ambiental -COTSA para que se pase de diagnóstico a formulación de estrategias y planes de acción concretos, con toma de decisiones efectivas, garantizando así la protección de los derechos fundamentales como la salud y conexos como el derecho al medio ambiente sano.

Se requiere consolidar un sistema de información de salud ambiental con variables que determinen las repercusiones en la salud y vida de las poblaciones, como insumo obligatorio para la definición de proyectos de tipo minero, en este caso de especial atención para la auditoría, y en general de las actividades antrópicas que puedan generar deterioro de estos derechos constitucionales, aplicando, como lo señaló la Sentencia C-123 de 2014²², los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad previstos en el art.288 de la Constitución para que en la autorización de actividades de exploración y explotación minera se proteja el medio ambiente sano y la salubridad de la población, además de los recursos naturales y el medio ambiente.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En el sector agropecuario y de desarrollo rural no se cuenta con una política u otros instrumentos normativos que contenga una caracterización y formulación de estrategias o planes de acción para identificar, priorizar, valorar y recuperar las zonas a nivel nacional que presentan degradación de los factores ambientales, agua, aire, suelo por actividades agropecuarias (pasivos ambientales), lo cual se ve agravado en la medida que no se controle la afectación por actividades de minería colindantes con zonas de producción agropecuaria del país, comprometiendo así la seguridad alimentaria de los colombianos.

En efecto, las zonas de producción agrícola en Colombia, no son protegidas adecuadamente durante el desarrollo de macroproyectos nacionales de otros sectores; situaciones que no se tienen en cuenta durante la etapa de planificación, bien sea porque no se cuenta con la información suficiente sobre las mismas o no se han creado los espacios interinstitucionales pertinentes para cruzar información de los diferentes sectores y tomar decisiones con carácter integral y sostenible.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MCHP

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público es una de las autoridades nacionales de planeación que está a cargo de velar por la consistencia de los aspectos

²² Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la ley 685 de 2001 y del artículo 2º (parcial) del decreto 0934 de 2013.



presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto, lo cual se adelanta con su participación en la preparación, modificación y seguimiento del Presupuesto General de la Nación; así como en la elaboración del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo y el proyecto de ley anual del presupuesto, esto último en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación.

Para el efecto, mediante el mensaje presidencial del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación, documento que presenta para cada vigencia el Gobierno Nacional al Honorable Congreso de la República²³, el MHCP establece para los diferentes sectores la prioridad de los recursos, tanto los de funcionamiento como los de inversión, atendiendo lo definido en el PND y la inversión necesaria para su ejecución.

La CGR pudo establecer que en el MCHP existe un procedimiento para el cumplimiento de la función de *“Dirigir la preparación, modificación y seguimiento del Presupuesto General de la Nación (...)”*²⁴ cuyo objetivo es *“Elaborar el Presupuesto General de la Nación, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y las Proyecciones de Largo Plazo, consistentes con las metas macrofiscales definidas”,* denominado *“PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN”* (proceso misional 2.1) el cual incluye en la actividad *“Revisar y presentar proyecto de PGN”* la siguiente explicación: *“Vela por la compatibilidad del Proyecto de PGN con el Plan Nacional de Desarrollo, Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP, Marco de Gasto de Mediano Plazo – MGMP, y da instrucciones para que se atiendan las solicitudes de las entidades de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno”*.

No obstante lo anterior, el MHCP no soportó el cumplimiento de una de las actividades del procedimiento señalado y acepta que el mismo contiene términos inadecuados para desarrollar su competencia y describir su función en el proceso de programación presupuestal y se *“compromete a actualizar el procedimiento y los manuales que documentan la programación del presupuesto con el fin de dar claridad al rol del Ministerio dentro del proceso de concurrencia de la programación de los recursos públicos a través del Presupuesto General de la Nación - PGN-*

El ente de fiscalización considera necesario establecer los controles para mitigar el riesgo de que los recursos aprobados en las leyes anuales del PGN no sean consistentes en su totalidad con los mandatos de la ley de Plan Nacional de Desarrollo, como en el caso del señalado bajo el liderazgo del MADS en el artículo 251 del actual PND sobre pasivos ambientales.

²³ En cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley Orgánica del Presupuesto.

²⁴ Numeral 13 del artículo 3º del Decreto 4712 de 2008 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”*.



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR

La CAR, según lo establecido en la Ley 99 de 1993, es la encargada por la ley de administrar dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, a través de la ejecución de las políticas, programas y proyectos sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables. Así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

Teniendo en cuenta que entre otras son funciones de la CAR otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente y ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental.

Es necesario que la CAR cuente con un inventario de áreas degradadas que le permita tomar decisiones, al respecto de otorgar y hacer seguimiento a las licencias tal y como lo ordena la Sentencia del Consejo de Estado del 28/03/2014, con relación a la realización del inventario de pasivos ambientales mineros- PAM, que a la fecha no ha sido acatada.

Debido a que no se ha llevado a cabo la tarea de alinderar las zonas excluibles de minería como los páramos por su importancia como reguladores hídricos y por su función como reservorios de carbono, ha sido necesario que la CAR actúe con demandas contra títulos mineros identificados en su jurisdicción por encontrarse expedidos en áreas protegidas o en zonas de páramos. Lo que evidencia la desarticulación y la incoherencia que se da entre las actuaciones de las autoridades mineras y ambientales.

Ministerio de Minas y Energía – MME

El Ministerio de Minas y Energía tiene grandes retos relacionados con el crecimiento de la industria extractiva de minerales, la inversión de capitales, el aumento de la producción y las exportaciones, la infraestructura asociada, el





crecimiento del PIB, pero a su vez, grandes deficiencias frente a la problemática de la sostenibilidad ambiental y social.

En concepto de la Contraloría General de la República, es necesario tener en cuenta elementos normativos y técnicos armónicos para lograr la sostenibilidad ambiental y social del desarrollo de la actividad minera, de manera que incluya la protección de los recursos naturales y de las comunidades.

La auditoría detectó falencias en el ente rector del sector minero, frente a su participación en la labor de determinación conceptual normativa de Pasivos Ambientales Mineros, su organización y capacidad institucional, su gestión, eficacia, y particularmente, en su compromiso y resultados frente a la sostenibilidad y especialmente en la temática relacionada con los PAM.

Aunque es indiscutible que las actividades industriales y en particular las industrias extractivas de minerales generan de manera indefectible pasivos ambientales, es necesario que ante la ejecución de los proyectos mineros se realice un balance de conveniencia económica, social y ambiental con el propósito de identificar y precisar los riesgos, para la toma de decisiones. Tal como se encuentra planteada actualmente la política nacional minera, ante el inminente desarrollo de los proyectos mineros no es posible dimensionar los costos que se acarreen en el futuro a cuenta de la generación de impactos y la eventual configuración de Pasivos Ambientales Mineros.

El Ministerio de Minas y Energía presenta deficiencias en garantizar el desarrollo sostenible del sector; y una manifestación de esta situación se refleja en el hecho de que no existe definición en la política minera de la gestión requerida frente al riesgo de generación de pasivos ambientales que se generen por la actividad en proyectos mineros de cualquier magnitud, activos e inactivos, con o sin responsable visible, pese a que es latente el riesgo de que impactos generados por emisiones y vertimientos, y afectaciones sobre las comunidades no puedan ser demostrados ni gestionados con las herramientas normativas ambientales existentes y puedan constituirse a futuro en un pasivo ambiental para el país. Ejemplos de esto son los vertimientos en las explotaciones de níquel con efectos cancerígenos, emisiones de particulado de carbón con efectos sobre la salud de comunidades, problemas sociales en torno a grandes canteras que incluyen estructuras inestables y condiciones de vida inapropiadas.

Unidad de Planeación Minero Energética - UPME

En consideración a que la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, tiene como objetivo principal la planeación integral, indicativa, permanente y coordinada con los agentes del sector minero energético, el desarrollo y aprovechamiento de

los recursos mineros y energéticos y que dicho desarrollo debe enmarcarse en el ámbito de la sostenibilidad, su papel con respecto al tema de Pasivos Ambientales Mineros reviste gran importancia. Más aún, cuando su objetivo fundamental también es producir y divulgar la información requerida para la formulación de política y toma de decisiones, y además, apoyar al Ministerio de Minas y Energía en el logro de sus objetivos y metas.

Para la Contraloría, el contexto del conocimiento sectorial de la problemática integral y, en estos términos, el apoyo y la gestión proactiva de la UPME es fundamental para propender por las modificaciones normativas y/o técnicas a que haya lugar y así garantizar el logro de la sostenibilidad ambiental y social de la industria minera.

La auditoría detectó deficiencias particularmente en la participación de la UPME frente a la gestión del conocimiento en la temática específica que incluye la labor de determinación conceptual normativa de Pasivos Ambientales Mineros – PAM y en el desarrollo de la actividad minera importante generadora de crecimiento económico el cual debe estar acompasado con la protección de los recursos naturales y de las comunidades en las áreas de su influencia.

Agencia Nacional de Minería - ANM

De las entidades del sector minero seleccionadas, la Agencia Nacional Minera – ANM es por excelencia la entidad con la mayor operatividad sectorial y mayor contacto con la industria minera en el país, por su calidad de autoridad minera delegada por el Ministerio de Minas y Energía para administrar integralmente los recursos minerales en el territorio nacional, con excepción del departamento de Antioquia que tiene su propia delegación. En esencia su actividad se fundamenta en la administración de los recursos minerales de propiedad del Estado, la promoción del aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos minerales de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran.

La ANM tiene gran importancia para esta auditoría, puesto que se trata una de las instituciones que conocen en profundidad los asuntos técnicos del desarrollo del sector y apoya al Ministerio en el enfoque y la manera como deben ser determinados, caracterizados, inventariados, prevenidos, mitigados y corregidos los pasivos ambientales generados por la actividad extractiva de recursos minerales.

Como resultado particular, en su evaluación la auditoría encontró falencias en el cumplimiento de sus funciones relacionadas con Pasivos Ambientales Mineros y en la existencia de Sistemas de Información o módulos dedicados a esta temática.



La gestión de la Agencia da operatividad y viabilidad a la actividad minera, pero no ha configurado una visión global e íntegra del desarrollo de dicha actividad que permita generar cambios en la orientación de la política minera.

Un mayor conocimiento sobre la posibilidad de generación de pasivos ambientales por el desarrollo de actividades mineras y sus efectos en los recursos naturales y la población darían al país herramientas para definir una visión menos inmediatista de la actividad pues contar una la información relacionada con el desarrollo de la actividad extractiva (producto de la vigilancia y del control sobre la minería) implicaría revisar si existe la necesidad de generar cambios en la política de prevención, remediación y saneamiento de los PAM.

Departamento Nacional de Planeación

Al Departamento Nacional de Planeación (DNP) le corresponde la coordinación, diseño y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de las políticas públicas de cada gobierno, así como la preparación y seguimiento del presupuesto de los recursos de inversión de cada sector, que se incorporan en el Presupuesto General de la Nación.

Dada la importancia de coordinar capacidades y esfuerzos para alcanzar los fines esenciales del Estado, se requiere por parte del DNP la revisión del cumplimiento de los objetivos y metas de planes de desarrollo anteriores, a manera de diagnóstico, para que haya una adecuada definición de los nuevos objetivos y metas a incluir en los posteriores PND, así como para establecer de manera conjunta con los entes sectoriales, las mediciones y los mecanismos de seguimiento y monitoreo.

Específicamente en lo correspondiente a pasivos ambientales, tema objeto de esta auditoría por su importancia para el logro del desarrollo sostenible, se verificó la formulación adecuada de los objetivos determinados al respecto en el actual PND y el establecimiento de los correspondientes mecanismos de seguimiento para verificar su avance, por parte del DNP, de acuerdo con sus funciones .

Como resultado de lo anterior, se evidenciaron debilidades en el diagnóstico relacionado con el tema de pasivos ambientales para la correspondiente formulación del objetivo definido en el artículo 251 del actual PND, por cuanto no se cuenta con un documento que contenga información relacionada con indicadores, líneas base y metas alcanzadas en los anteriores PND, que permitan analizar los posibles avances, limitaciones y lecciones aprendidas sobre el desarrollo del tema, con el consecuente riesgo de reprocesos y duplicidad de esfuerzos institucionales e interinstitucionales.



Ahora, con relación a la formulación de metas intermedias, productos e indicadores para el seguimiento y evaluación de los resultados del actual PND, en lo referente al artículo 251 señalado, sobre la Política de Pasivos Ambientales, se carece de indicadores y metas específicas para ser objeto de seguimiento a través del aplicativo SINERGIA²⁵, indicadores y metas que debían haberse formulado de manera conjunta entre el DNP y los entes sectoriales respectivos.

Para el caso los proyectos de inversión de las vigencias reportadas por el DNP como relacionados directamente o conexos con el tema de pasivos ambientales, no se evidencia que exista un seguimiento integral desde el punto de vista de la planificación estratégica del Estado que lidera el DNP, cuyos resultados le permitan priorizar y definir los objetivos de los programas y proyectos del Plan Operativo Anual de Inversiones que se incorporan en la Ley Anual del Presupuesto, de acuerdo con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, en coordinación con los Ministerios y Departamentos Administrativos.

Es así como el tema de los pasivos ambientales ha sido mencionado como una problemática a resolver en el anterior documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, "*Prosperidad para todos*"²⁶ y luego la ley 1450 del 16 de junio de 2011 del PND 2010 – 2014, incluyó en su articulado temas relacionados con los estudios de impacto ambiental y las licencias ambientales, entre otros, que son conexos con alguno de los ciclos del pasivo ambiental (prevención, control y seguimiento, restauración). Incluso, en las últimas vigencias se han asignado recursos de inversión dentro del PGN, para la ejecución de Proyectos de Inversión que presentan objetivos, metas y productos relacionados con el asunto, pero no obstante, nuevamente en el actual PND²⁷ se incluye en el artículo 251 el tema de la definición de la política de pasivos ambientales para el país.

De allí la importancia que tiene para la CGR que la agenda pública del Estado, reflejada en los planes de desarrollo de cada uno de los gobiernos, se concrete en actividades y se visibilice en la gestión que adelanta cada una de las entidades, conforme a sus funciones, rol y responsabilidades, como reflejo de sus compromisos. Sin embargo, para la problemática de pasivos ambientales no se evidenció sobre los recursos presupuestales asignados y ejecutados, el seguimiento de los resultados alcanzados, puesto que incluso se vuelve a incluir el tema en el nuevo PND como un compromiso a cumplir.

²⁵ Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - SINERGIA. Reglado en el Capítulo 1 del Título 7 del Decreto 1082 de 2015 "*Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional*". Tiene como objetivo generar información de calidad para la toma de decisiones que permitan mejorar la efectividad de la formulación y ejecución de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), específicamente a través del seguimiento a los avances de este y los principales programas de Gobierno, así como la evaluación de las políticas consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y las estrategias que lo complementen

²⁶ Bases del PND 2010 – 2014. DNP, 2010. Pág. 219

²⁷ Adoptado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 TODOS POR UN NUEVO PAÍS*".



RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron diecinueve (19) hallazgos administrativos.

PLAN DE MEJORAMIENTO

Cada ente auditado, suscribirá en su Plan de Mejoramiento las acciones para subsanar las situaciones observadas, el cual deberá ser remitido a la Contraloría General de la República, a través del aplicativo SIRECI, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del presente informe.

Bogotá, D.C. 17 JUN. 2016



CAROLINA MONTES CORTÉS
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Directora de Vigilancia Fiscal: María Fernanda Rojas

Supervisora: Beatriz H. Hernández Varón



3. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

3.1. INSTRUMENTOS NORMATIVOS QUE CONTRIBUYEN EN LA GESTIÓN (PREVENCIÓN/CONTROL Y/O RESTAURACIÓN) DE PASIVOS AMBIENTALES

La problemática de los pasivos ambientales ha estado ligada a una asimilación de conceptos como las obligaciones incumplidas de las licencias o permisos ambientales, los impactos y la responsabilidad por daños ambientales, aspecto que ha generado una serie de confusiones en su propia comprensión y en la competencia de las distintas autoridades responsables de su atención.

En esa medida, partiendo de la clara diferenciación entre las distintas nociones y la relación que pueden guardar entre sí²⁸, es innegable que el ordenamiento jurídico nacional brinda múltiples herramientas para salvaguardar la diversidad e integridad del ambiente en la explotación de los recursos naturales, estableciendo criterios útiles en la identificación de aquello que podría llegar a ser entendido como pasivo ambiental y los instrumentos de gestión para su atención por parte del Gobierno Nacional.

En Colombia a partir de la consagración constitucional del derecho al medio ambiente sano y el reconocimiento de diversos instrumentos internacionales relativos a la protección ambiental, la defensa y preservación del patrimonio natural, ocupa un lugar fundamental dentro del ordenamiento jurídico (Art. 79 C.P.)²⁹. Desde esta perspectiva y bajo un esquema de “Constitución Verde o Ecológica” como se ha denominado por la jurisprudencia³⁰, se salvaguarda la

²⁸ La Ley 99 de 1993 ha señalado que se entiende por daño ambiental el que afecta el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos (Artículo 42). A esta norma también se puede agregar los factores que deterioran el medio ambiente y los elementos que integran el ambiente según lo consagra el Decreto Ley 2811 de 1974, artículos 3º y 8º (Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente). Así mismo, se observa que la normativa también ha definido el concepto de impacto ambiental. El Decreto 2041 de 2014 menciona que impacto ambiental es “cualquier alteración en el medio ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad”. Como se ve, aunque muchas de estas definiciones han llegado a ser asimiladas, el uso indistinto de estos conceptos lleva a la necesidad de que las autoridades aborden actuaciones para diferenciarlos y comprender una definición completa de aquello que puede ser entendido como pasivo ambiental.

²⁹ Constitución Política de 1991. Art. 79. “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”. Corte Constitucional, Sentencias T-411 de 1992, T-415 de 1992, T-028 de 1993, T-014 de 1994, T-028 de 1994, C-519 de 1994, entre muchas otras. Constitución Política de 1991. Art. 80. “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.

³⁰ “La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado [...] que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera “Constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente”. Corte Constitucional. Sentencia C-126 de 1998.

intangibilidad de los bienes y elementos naturales como patrimonio común de todos los habitantes, garantizando su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución³¹.

En dicha dirección, el reconocimiento al medio ambiente implica no solo la obligación del Estado de orientar la planificación de su gestión en la protección de las riquezas naturales de la Nación³². Al contrario, del derecho constitucional que se otorga a todos los colombianos a gozar de un ambiente sano, se derivan un conjunto importante de acciones que se imponen a las autoridades y a los particulares dentro de un marco de complementariedad (C.P. Arts. 8º y 95 Num. 8º)³³ para procurar el bien común y el interés general de toda la comunidad³⁴.

Al respecto, se ha expresado que “la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Artículo 366 C.P.”³⁵.

De ahí que la protección de los recursos naturales demanda de las autoridades públicas la prevención y control de todos aquellos factores que causen el deterioro ambiental, exigiendo la reparación de los daños causados y procediendo a la imposición de las sanciones previstas por la ley. Más aún, no debe perderse de vista que el derecho al ambiente sano, está estrechamente relacionado con otros derechos como la vida y la salud de las personas, lo que fundamenta una intervención directa y efectiva del Estado ante los factores perturbadores del medio ambiente que causen o generen riesgos de daños irreparables a los seres humanos³⁶.

³¹ Constitución Política de 1991. Art. 80.

³² Constitución Política de 1991. Art. 80. “Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.

³³ Según la Ley 99 de 1993, “La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones (Art. 1º Núm. 10).

³⁴ Precisamente, previo al texto constitucional se había consagrado que “el medio ambiente es un patrimonio común; por lo tanto su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar el Estado y los particulares” (Ley 23 de 1973, Art. 2º).

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 2001.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencias T-092 de 1993, C-671 de 2001 y T-154 de 2013, entre otras. En este último fallo de referencia, la Corte Constitucional Colombiana ante los efectos de contaminación producidos por una empresa minera a las comunidades vecinas del proyecto, ordenó vía acción de tutela al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, hacer cumplir apropiadamente las recomendaciones de la OMS y de otros organismos internacionales frente a los efectos adversos a la salud y, en general, contra el ambiente, que genere la explotación carbonífera a gran escala, implantando las medidas adecuadas que deban tomarse para erradicar los referidos efectos. Finalmente, se impuso al Gobierno la implantación de un plan de acción con actividades coordinadas de todas las instituciones que integran el Sistema Nacional

Como se puede notar, una de las más importantes tareas que se asigna al Estado es prevenir y controlar todos aquellos factores de deterioro ambiental en un contexto efectivo de conservación, restauración y desarrollo sostenible (Art. 80, CP)³⁷. En concreto, dichas medidas deberían guiarse en contextos de planificación y fijación de políticas estatales que aborden en un ámbito nacional y regional, un interés por los factores ecológicos y los recursos naturales.

Así las cosas, el componente preventivo en la protección ambiental y de los recursos naturales adquiere un especial significado frente a los daños que se pueden presentar. En efecto, tratándose del medio ambiente, es común que las causas de perturbación o alteración alcancen impactos, que en muchos casos, pueden resultar irreversibles y de difícil estimación en cuanto a sus valores de restablecimiento o corrección.

En ese sentido, los mecanismos de prevención permiten, desde una óptica previa, evitar contingencias derivadas por los vacíos o ambigüedad de las regulaciones legales o anticiparse a eventos que tienen un gran impacto en los recursos naturales como los pasivos ambientales³⁸.

Por tal razón, en materia ambiental frente al daño o el riesgo de afectación, existe la posibilidad de acudir a principios que permiten, por un lado, que la ciudadanía en general alerte sobre los inminentes perjuicios que se pueden dar por la ejecución de proyectos, obras o actividades³⁹ y por otra, dotar a las autoridades públicas de instrumentos para enfrentar situaciones que comprometan a los recursos y bienes ambientales y por consiguiente, la vida y la salud de las personas.

Ambiental, con el objetivo de construir una política nacional integral para optimizar la prevención y el control contra la contaminación del aire y el agua. Sentencia T-154 de 2013. (Sociedad accionada: Drummond Ltda).

³⁷ Según la Ley 99 de 1993, se entiende por desarrollo sostenible "el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades" (Artículo 3°).

³⁸ En varios pronunciamientos de la Contraloría General de la República, se ha puesto de presente la importancia de dar aplicación a los instrumentos constitucionales y legales para evitar impactos y daños ambientales que a la postre, podrían derivar en pasivos ambientales. Ejemplo de ello, lo constituyen las actuaciones de este ente de control emitidas en vigencia de la función de advertencia para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público (atribución declarada inexecutable mediante Sentencia C-103 de 2015), así como las auditorías efectuadas en materia del saneamiento del Río Bogotá. En cuanto al Río Bogotá, el Consejo de Estado en la Sentencia del 28 de marzo de 2014 (Exp. 25000-23-27-000-2001-90479-01), expresó que en Colombia existe una "ausencia de aplicación de los contenidos normativos previstos en la Ley 1333 de 2009 que consagra las infracciones que dan lugar a declarar la responsabilidad por concepto del pasivo ambiental". Por ello, ordenó la realización de un inventario de pasivos ambientales mineros con el objeto de dar inicio a los correspondientes procesos administrativos y judiciales.

³⁹ Para la protección de los derechos e intereses colectivos y en especial, el medio ambiente, la Ley 472 de 1998 consagró la posibilidad para que toda persona natural o jurídica solicite la intervención judicial con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Este tipo de mecanismo de defensa judicial permite prevenir daños contingentes y adoptar todas aquellas medidas necesarias ante situaciones de amenaza o inminente peligro de graves perjuicios a la comunidad, incluso ante la sola eventualidad de su ocurrencia. El artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) establece igualmente la protección de los derechos e intereses colectivos.

En este sentido, se destacan los principios de prevención y precaución. En cuanto al primero de ellos, vale la pena destacar lo siguiente:

“Tratándose de daños o de riesgos se afirma que en algunos casos es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente puede adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas y cuando tal hipótesis se presenta opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente”⁴⁰.

(...) “Constituye entonces un postulado de la máxima importancia para el derecho ambiental, en tanto hace virar el énfasis de toda la política pública y del marco legal hacia un modelo que prepara y organiza las tareas necesarias para evitar que el daño se produzca, antes que a un modelo curativo, pendiente de la sanción y la reparación. Esta aproximación ha sido respaldada, directa o indirectamente, por la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial por la Naturaleza de 1982, así como la Declaración de Río de 1992, que requiere a los Estados promulgar “leyes eficaces sobre el medio ambiente”.

(...) Así, el principio de prevención se aplica en los casos en los que es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzca, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas, mientras que el principio de precaución opera en ausencia de la certeza científica absoluta”⁴¹.

Bajo este entendido, conociéndose los efectos adversos que sobre el ambiente generan determinadas actividades, entre ellas la minera, las autoridades ambientales gozan de facultades para dar aplicación al principio de prevención.

De otra parte, según los aportes de la jurisprudencia, en los casos de falta de conocimiento previo sobre los riesgos o las consecuencias que tendrían determinadas actividades, obras o proyectos sobre el ambiente y ante el peligro de daño grave e irreversible, podría haber lugar a la activación de medidas administrativas e incluso judiciales, a pesar de la ausencia de certeza científica absoluta sobre los riesgos o la potencialidad de los daños que podrían ocasionarse⁴².

Como es sabido, el criterio de precaución se encuentra contenido en la Declaración de Río de 1992 en el principio No. 15 cuando dispone que *“cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no*

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-703 de 2010.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia T-080 de 2015.

⁴² Véase, Sentencias C-293 de 2002, C-339 de 2002, C-071 de 2003 y T-703 de 2010.

deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

El alcance de este principio en la normativa interna nacional se encuentra en la Ley 99 de 1993⁴³, cuando se dispone que la política ambiental colombiana se rige por los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992, protegiendo especialmente la biodiversidad del país, a tal punto que ante circunstancias de peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no será razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente (Art. 1º, Numeral 6º)⁴⁴.

Así, pues, desde el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974), se ha dicho que la utilización de los elementos ambientales o de los recursos naturales renovables debe hacerse sin que se lesione el interés general de la comunidad o el derecho de terceros. Por ello, en la utilización o aprovechamiento de los recursos naturales renovables autorizados por la ley, no puede superarse los límites permitidos, “que al alterar las calidades físicas, químicas o biológicas naturales, produzcan el agotamiento o el deterioro grave de esos recursos o se perturbe el derecho a ulterior utilización en cuanto ésta convenga al interés público” (Artículo 9º).

Cabe destacar que en virtud de las medidas preventivas que se consagran en la legislación colombiana, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales, pueden ordenar mediante decisiones motivadas y según la gravedad de las infracciones que se cometan, la suspensión de obras o actividades, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización.

Más importante aún, las autoridades pueden exigir la realización de todos aquellos estudios y evaluaciones que llegaren a ser necesarios para determinar la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por las

⁴³ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.

⁴⁴ Como lo ha manifestado la Corte Constitucional Colombiana, “la precaución no sólo atiende en su ejercicio a las consecuencias de los actos, sino que principalmente exige una postura activa de anticipación, con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de vida natural”. Sentencia C-595 de 2010. Sobre los elementos que deben cumplirse para que la autoridad ambiental tome decisiones específicas de la mano del principio de precaución, se ha establecido que debe cumplirse lo siguiente: 1. Que exista peligro de daño; 2. Que éste sea grave e irreversible; 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta; 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente. 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado (Véase, Sentencia C-293 de 2002).

infracciones ambientales, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas (Ley 99 de 1993, Art. 85)⁴⁵.

A partir del marco constitucional y legal que se ha trazado, queda claro entonces que aunque se permite el aprovechamiento de los recursos naturales sobre la base de un desarrollo sostenible y sustentable⁴⁶, no podrían ser aceptables los deterioros o daño causados a la diversidad ambiental. Si bien se reconoce el ejercicio libre de las actividades e iniciativas económicas privadas y su importancia para el crecimiento económico del país, llegando incluso a declararse de utilidad pública e interés social industrias como la minera⁴⁷, existen limitaciones a la explotación de los recursos naturales en materia de conservación, restauración y sustitución.

Así, se exige de parte del Estado un papel activo para garantizar la protección de los recursos naturales y de las áreas de especial importancia estratégica, propendiendo en todo momento y lugar por su conservación y restauración, frente a lo cual las personas podrán reclamar las acciones debidas para que ello sea cumplido⁴⁸.

⁴⁵ Estas mismas medidas se encuentran contenidas en el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009 (Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones). Igualmente, esta normativa establece que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, la Armada Nacional, así como los departamentos, municipios y distritos, pueden imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias (Art. 2). En todo caso, las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente de la licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales.

⁴⁶ *La satisfacción de las necesidades presentes requiere de planificación económica y de responsabilidad en materia de desarrollo, con el fin de que, como se señaló, las generaciones futuras cuenten con la capacidad de aprovechar los recursos naturales para satisfacer sus propias necesidades. Esa planificación y esa responsabilidad, para el caso colombiano, les compete, por mandato constitucional, al Estado y a sus agentes, así como a todos los particulares, sin importar en cuál campo económico, político o social se encuentren. Para ello, se requiere de una tarea constante y permanente que implica siempre un alto grado de participación, de conciencia comunitaria y de solidaridad ciudadana*. Corte Constitucional. Sentencia C-519 de 1994.

⁴⁷ La Ley 685 de 2001 (Código de Minas) declara lo siguiente *"en desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo"*. Bajo este amparo, el Decreto 934 de 2013 estableció que los instrumentos de ordenación territorial de los Concejos Distritales o Municipales o las Asambleas Departamentales, no les eran oponibles a las actividades mineras (Art. 2º. Parágrafo 2º), quedando así establecida una especie de jerarquía de esta actividad, inclusive sobre las determinaciones que a nivel territorial adoptaran las autoridades. Sin embargo, por vulnerar el principio de autonomía territorial, el Consejo de Estado suspendería esta normativa (Auto del 3 de septiembre de 2014, confirmado mediante providencia del 25 de noviembre de 2015).

⁴⁸ La constitucionalización de la tutela ambiental y su reglamentación mediante la Ley 472 de 1998, se ha concebido como un interés común y superior frente a la afrenta o amenaza del medio ambiente. Así que cualquier miembro de la sociedad puede demandar una respuesta urgente e inmediata de la administración y de los jueces frente a la lesión, amenaza o daños que se hubiesen podido causar a los derechos e intereses colectivos. La Ley 99 de 1993 reconoció a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada y sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, el derecho a intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales (Art. 69).

Al respecto, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible regular las condiciones generales para el saneamiento ambiental y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, con la finalidad de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o patrimonio natural⁴⁹. Además, deberá adelantar todos aquellos programas o proyectos que permitan no solo el aprovechamiento y conservación, sino la recuperación de los recursos naturales mediante el control de los factores de deterioro ambiental y el desarrollo de criterios de seguimiento, evaluación y manejo de las actividades económicas⁵⁰.

Dentro de este preciso marco de acción, se ha previsto que toda persona pública o privada, natural o jurídica que en la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, requiere de forma obligatoria de una Licencia Ambiental (Art. 49, Ley 99 de 1993)⁵¹.

En todo caso, esta autorización que concede la autoridad ambiental para obras o actividades que potencialmente pueden afectar los recursos naturales⁵², generan al mismo tiempo, deberes de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales que deben cumplirse por su beneficiario y medidas de vigilancia y control posterior⁵³. A lo anterior se agrega la potestad de la administración en su seguimiento que le permite modificar o revocar en forma unilateral la licencia ambiental, mediante acto administrativo que no requiere el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Art. 62 de la Ley 99 de 1993)⁵⁴.

⁴⁹ Ley 99 de 1993, Art. 5º Numeral 2º.

⁵⁰ Ley 99 de 1993, Art. 5º Números 13 y 14.

⁵¹ En similares términos se regula en el Decreto 2041 de 2014 "por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales". Al respecto, en adelante véase también el Decreto 1076 de 2015 compilatorio de las normas del sector ambiental (por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible).

⁵² De acuerdo con la Ley colombiana, la competencia para otorgar o negar la licencia ambiental se ha asignado según la naturaleza y magnitud de la obra o actividad que se pretende desarrollar y los efectos potenciales de afectación de los recursos naturales. El Decreto 2041 de 2014 consagra en el artículo 8º los proyectos, obras o actividades cuya competencia para la licencia ambiental está en cabeza de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- según los distintos sectores de producción. Por su parte, la atribución de las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, está regulada en el artículo 9º de esta misma normativa.

⁵³ Decreto 2041 de 2014 "por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales" (Art. 3º).

⁵⁴ Así mismo, frente a las infracciones ambientales comprobadas por la autoridad respectiva, se ha previsto por el legislador que "la imposición de las sanciones (...) no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar". Ley 1333 de 2009. Art. 40. Parágrafo 1º.

Sobra advertir también que como instrumento planificador, preventivo y de gestión enfocado en la prevención y control del deterioro ambiental⁵⁵, la licencia ambiental tiene que tener un sustento técnico y participativo calificado para soportar la toma de decisiones a partir de estudios de impacto ambiental y diagnósticos ambientales de alternativas que sirvan, por un lado, para evaluar los deterioros graves que se pueden ocasionar a los recursos naturales y por otro, los intereses de las poblaciones que pueden verse afectadas⁵⁶.

Sobre el concepto y propósito de la licencia ambiental se ha dicho lo siguiente:

“La licencia habilita a su titular para obrar con libertad, dentro de ciertos límites, en la ejecución de la respectiva obra o actividad; pero el ámbito de las acciones u omisiones que aquél puede desarrollar aparece reglado por la autoridad ambiental, según las necesidades y conveniencias que ésta discrecional pero razonablemente aprecie, en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos o impactos ambientales que la obra o actividad produzca o sea susceptible de producir. De este modo, la licencia ambiental tiene indudablemente un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o revertir, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente”⁵⁷.

Con base en ello, a las Corporaciones Autónomas Regionales les corresponde evaluar, controlar y hacer seguimiento ambiental a las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Igualmente, en el uso y aprovechamiento del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, deberán ejercer un adecuado y efectivo control para vigilar, evaluar y hacer seguimiento a todo tipo de vertimiento o emisiones que causen o puedan causar daño o pongan en peligro “el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos”⁵⁸.

Desde esta lógica, los mecanismos de seguimiento y control que han sido instituidos por el legislador, llevan a considerar que la cuestión ambiental en el país se debe enfrentar desde un enfoque de articulación de las distintas

⁵⁵ Véase, Corte Constitucional. Sentencia C-746 de 2012.

⁵⁶ En el contexto colombiano, la Constitución Política garantiza que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. Por tanto, en las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno debe propiciar la participación de los representantes de las respectivas comunidades (Art. 330). Igualmente, el Convenio 169 de la OIT establece que se deberá consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (Convenio aprobado en Colombia mediante la Ley 21 de 1991).

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 1999.

⁵⁸ Ley 99 de 1990. Art. 91. Numerales 11 y 12.

autoridades estatales para la prevención de los deterioros ambientales. De esta forma, se ha señalado:

“La prevención y control de los factores de deterioro ambiental es un compromiso y una responsabilidad de todas las autoridades del Estado y, por tanto, un interés que rebasa las fronteras locales y regionales, incluso las nacionales. La entidad de este interés hace indispensable el trabajo mancomunado y coordinado de todas las autoridades del Estado; esta razón llevó a la creación del SINA en 1993 y justifica la existencia de un ente articulador y regulador central -el Ministerio de Ambiente- encargado de emitir regulaciones, definir la política ambiental y de desarrollo sostenible a nivel nacional -con participación de otros órganos del sistema y de la comunidad, vigilar su implementación, evaluar sus resultados y generar conocimiento técnico que sirva para retroalimentar el diseño de la política(...).

Dentro de este diseño institucional que ha avalado la jurisprudencia constitucional y en vista de la entidad del interés en juego, se justifica que el Ministerio tenga a su disposición herramientas como la evaluación y control preventivo (...), y la inspección y vigilancia de los órganos del SINA, incluidas las corporaciones autónomas regionales, con el fin de verificar la implementación de la política y evaluar sus resultados. Como a continuación se examinará, se trata de herramientas de control leve que en ningún caso autorizan al Ministerio a variar las decisiones de las corporaciones sino que sirven para establecer un diálogo con éstas y las autoridades de control”⁵⁹.

Ahora bien, además de exigirse por parte de las autoridades públicas la efectiva protección de los recursos naturales a través de medidas de prevención, prohibiendo su exploración o explotación ilícita e imponiendo las sanciones que consagra la ley, es imperativo que ante el inusitado incremento de factores que afectan ostensiblemente el ambiente, se busque también la reparación de los daños que se causen.

Es así como la legislación ambiental colombiana ha puesto especial atención en los factores que deterioran el ambiente, señalando entre otros, los siguientes: la contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables; la degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras; las alteraciones nocivas de la topografía; las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas; la sedimentación en los cursos y depósitos de agua; la alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales; la disminución o extinción de fuentes naturales de energía primaria; la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios⁶⁰.

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-570 de 2012. Véase también, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 3 de abril de 2014. CP. María Claudia Rojas Lasso.

⁶⁰ Decreto Ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales y del Ambiente), Art. 8º.

Pasivos ambientales y los instrumentos normativos de protección y reparación de daños de los recursos naturales en Colombia

En Colombia, el Estado tiene la obligación no solo de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental sino exigir, cuando sea del caso, la reparación de todos los daños ambientales que sean causados⁶¹ y que lleguen a afectar el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes⁶².

Dicha previsión de la responsabilidad por daños ambientales ha sido establecida desde la Ley 23 de 1973⁶³ cuando se señaló en su artículo 16, lo siguiente:

“El Estado será civilmente responsable por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generan contaminación o detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones y por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado”.

A su vez, el anterior fundamento legal especial de la responsabilidad civil ambiental se complementa, sin lugar a dudas, con los compromisos internacionales contraídos por el Estado colombiano en la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de importancia ecológica y la explotación de los recursos naturales sin alterar o perjudicar el equilibrio ecológico⁶⁴.

Constituye entonces un postulado de gran relevancia el restablecimiento de todo daño ambiental que tenga su origen o fuente en conductas provenientes de particulares, así como del propio Estado, en explotaciones tanto ilícitas como

⁶¹ Constitución Política, Art. 80.

⁶² La Ley 99 de 1993 consagró esta definición de daño ambiental en su artículo 42 (literal c de la primera parte).

⁶³ Vale la pena resaltar, para los fines del presente escrito, que para esta misma normativa se entiende por contaminación *“la alteración del medio ambiente por sustancias o formas de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del medio ambiente o afectar los recursos de la Nación o de particulares”.*

⁶⁴ Muchos son los instrumentos internacionales en materia ambiental que se han reconocido y de los cuales Colombia es parte. Se pueden mencionar la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos, de los Desechos Peligrosos y su eliminación, entre otros. Al respecto, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, expresó en su Principio 13, lo siguiente: *“Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción”.*

lícitas según exista la comprobación de los elementos propios de este tipo de responsabilidad⁶⁵.

Aplicando estos presupuestos, la jurisprudencia nacional ha tenido oportunidad de pronunciarse en los siguientes términos:

*"Exactamente, en el ordenamiento jurídico colombiano, según disciplina con nítida precisión y claridad el citado precepto legal, los particulares son civilmente responsables por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada a consecuencia de acciones que generen contaminación o detrimento del medio ambiente, y por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado. Basta por tanto una cualquiera de estas conductas, el daño y la relación de causalidad para el surgimiento de la responsabilidad civil"*⁶⁶.

*"Se entiende por daño ambiental el menoscabo de los beneficios con que cuenta un Estado o una persona como consecuencia del deterioro en el medio ambiente. Dicho daño da derecho a reclamar la respectiva indemnización, la cual incluye, de una parte, "los costos contraídos o que se vayan a contraer por concepto de las medidas razonables de restauración del medio ambiente contaminado" y, de otra parte, los gastos incurridos en la toma de medidas preventivas, siempre y cuando haya una amenaza grave e inminente de daños por contaminación"*⁶⁷.

*"En este sentido, el "daño al ecosistema", así se configure en desarrollo de una explotación lícita, desde el punto de vista constitucional, tiene el carácter de conducta antijurídica (C.P. arts., 80 y 95-8) y en consecuencia generadora de responsabilidad al punto que la previa obtención del permiso, autorización o concesión del Estado, no comporta impunidad de cara a los daños al ambiente. Es que, en relación con este y el aprovechamiento y explotación de recursos naturales, la Carta, además de sancionar los comportamientos que infrinjan las normas legales vigentes, ordena al Estado prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y exigir la reparación de los daños causados"*⁶⁸.

Así mismo, la Ley 99 de 1993 consagró que en la aplicación de las tasas retributivas por la realización de actividades nocivas dentro de unos niveles de contaminación aceptables, debería incluirse la evaluación de afectaciones sociales como ambientales por la utilización de los recursos naturales⁶⁹. En el

⁶⁵ Véase, Corte Constitucional. Sentencia T-080 de 2015. Así, queda claro que "el medio ambiente y el entorno de las actividades humanas que lo alteran, comportan, entre otros, la valoración de múltiples variables, para el efecto los derechos e intereses individuales, generales y colectivos que se ponen en juego e inclusive en tensión, las características de las actividades contaminantes, su regulación, su intensidad y margen de tolerancia, entre otras, con necesaria proyección en la afirmación de los elementos del juicio de responsabilidad, la valoración de los medios de prueba y las medidas de reparación". Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 27 de marzo de 2014. CP. Stella Conto Díaz del Castillo. Rad. 27.687.

⁶⁶ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 16 de mayo de 2011. MP. William Námén Vargas. Exp. 52835-3103-001-2000-00005-01.

⁶⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 22 de febrero de 2007. CP. Ruth Stella Correa Palacio. Rad. 52001-23-31-000-2004-00092-01(AP).

⁶⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 30 de enero de 2013. CP. Stella Conto Díaz Del Castillo. Rad. 22060.

⁶⁹ El artículo 42 de la Ley 99 de 1993 establece que la utilización directa o indirecta de la atmósfera, el agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier

fondo este tipo de instrumentos económicos como las tasas retributivas, compensatorias y por uso de agua, son mecanismos establecidos por el propio legislador para fomentar la incorporación de los costos ambientales y la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental, evitando la contaminación o por lo menos, manteniéndola en niveles que no sean insostenibles e irreversibles⁷⁰.

Sobra advertir, igualmente, que es obligación de las autoridades respectivas verificar que se adopten todas aquellas medidas indispensables para prevenir la contaminación, garantizando el cumplimiento de los límites señalados por el legislador y la reparación de todos aquellos daños que se causen por su incumplimiento, siendo por tanto una tarea principal de la política pública ambiental encausar su marcha en contra del daño ambiental⁷¹.

Esta consecuencia puede derivarse de la aproximación del principio “*quien contamina paga*” a los fines propios que se pretenden con la prevención del daño ambiental, de manera que aquel que obtiene un lucro por una actividad económica contaminante y que ocasione daños, sea obligado a repararlos⁷².

Criterios como estos han permitido señalar que el concepto de daño ambiental se enmarca dentro de una categoría amplia que comprende tanto las afectaciones a los recursos naturales a partir de cualquier tipo de *alteración o interferencia* en el normal funcionamiento de los ecosistemas, así como en forma indirecta al ser humano⁷³.

origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujeta al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas. No obstante, debe decirse que desde el Código de los Recursos Naturales y del Ambiente existía este tipo de regulación (Véase, Art. 18).

⁷⁰ Como lo ha expresado la Corte Constitucional colombiana, “*el uso de instrumentos económicos para incentivar o desincentivar conductas se enmarca dentro de un análisis costo-beneficio de los problemas ambientales. Esta visión parte del reconocimiento de que los industriales causantes del deterioro ambiental no prestan espontáneamente la suficiente atención en las repercusiones negativas que conlleva el ejercicio de su actividad productiva. Por ello, al incrementar los costos de una actividad económica con efectos adversos sobre el ambiente, se crea un incentivo para que el empresario realice solamente aquellas actividades cuya productividad sea superior a los costos en los que debe incurrir. los cuales incluyen los gravámenes ambientales. De esta forma se fomenta un uso más racional y eficiente de los recursos y se promueve el diseño de tecnologías que contribuyan a reducir los impactos ambientales de la industria, para así reducir los costos el que esta última debe incurrir. Este enfoque se funda principalmente dentro del concepto de prevención del deterioro ambiental, como del empleo de tecnologías amigables con la naturaleza que reduzcan el impacto ambiental y la disposición de medios de vigilancia y control más efectivos por el Estado y la ciudadanía*”. Sentencia C-220 de 2011. Véase también, Sentencias C-495 de 1996, T-080 de 2015, entre muchas otras.

⁷¹ Corte Constitucional. Sentencia C-449 de 2015.

⁷² En otras palabras, “se busca que las personas responsables de una eventual contaminación o de un daño paguen los costos de las medidas necesarias para prevenirla -cuando sea posible-, mitigarla y reducirla. Pero no se trata solamente de “reducir la contaminación, sino incentivar el diseño de tecnologías amigables con el ambiente y que reduzcan el impacto ambiental de las actividades industriales”, mediante un sistema de informes previos, controles, inspecciones, pagos, multas y sanciones pecuniarias. De esta forma, a lo que se apunta, más allá del pago de una determinada cantidad de dinero, es a ajustar efectivamente el comportamiento de los agentes públicos y privados para que respeten y protejan los recursos naturales”. Corte Constitucional. Sentencias C-220 de 2011 y T-080 de 2015.

⁷³ Véase, Corte Constitucional. Sentencia T-080 de 2015. En el derecho colombiano, la doctrina y jurisprudencia hacen una diferenciación entre los llamados daños ambientales puros y los daños ambientales consecutivos o individuales derivados de la lesión ambiental. En los primeros, se busca el restablecimiento del interés público o derecho colectivo al ambiente

De manera tal que el margen de protección dispuesto por el ordenamiento jurídico colombiano en el curso de los distintos niveles o fases de prevención, seguimiento, control y restauración tanto de los impactos como los daños ambientales, es sumamente generoso y amplio⁷⁴.

Como se puede ver, desde el ámbito legal se abordan distintos conceptos como el de impacto, daño y responsabilidad ambiental que tienen un tratamiento específico, para denotar que la protección de la diversidad e integridad del ambiente y la explotación de los recursos naturales debe llevarse a cabo sin alterar o perjudicar el equilibrio ecológico. En cada uno de dichos conceptos, según su marco de aplicación, el legislador ha tratado de brindar las herramientas suficientes para salvaguardar los principios, derechos y obligaciones del Estado en la protección del medio ambiente.

A partir de allí, entendiendo la diferenciación entre las distintas nociones y la relación que pueden guardar entre sí, se ha querido señalar que la gestión, recuperación y atención de los pasivos ambientales no podría estar ajena a la actuación, seguimiento y control del Gobierno Nacional.

A pesar de ello, vale decir que la noción de pasivo ambiental ha estado ligada a la mezcla de una variedad de conceptos: obligaciones incumplidas derivadas de las licencias o permisos ambientales; impactos y daños ambientales; responsabilidad por daños ambientales como consecuencia de eventos de contaminación en las etapas de terminación de proyectos, en algunas ocasiones mediando un pronunciamiento judicial o administrativo y que requieren una acción inmediata por parte de los responsables identificados o del propio Estado⁷⁵.

sano cuyo titular corresponde a la colectividad por *"la alteración, degradación, deterioro, modificación o destrucción del ambiente, causados por cualquier actividad u omisión, que supera los niveles permitidos y la capacidad de asimilación y transformación de los bienes, recursos, paisajes y ecosistema, afectando en suma el entorno del ser humano"*. Mientras que los segundos, atañen a los detrimentos de otros derechos de carácter individual que afectan un patrimonio particular y concreto. Véase, Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 16 de mayo de 2011. Exp. 52835-3103-001-2000-00005-01. También, Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 13 de mayo de 2004, Exp. AG-0226; Subsección B. Sentencia del 20 de febrero de 2014. Exp. 29028. Sección Tercera; Subsección A. Sentencia del 14 de septiembre de 2015. Rad. 32618, entre otros fallos. Cfr. Juan Carlos Henao. *"Responsabilidad del Estado Colombiano por Daño Ambiental"*. En: Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente. Universidad Externado de Colombia, 2000. Andrés M. Briceño Chaves. *"Aproximación a los conceptos de daño ecológico y de daño ambiental. Dos daños en un mismo esquema de responsabilidad"*. En: Daño ambiental. Universidad Externado de Colombia, T. II, 2009.

⁷⁴ "Conforme a las normas de la Carta, el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para todos los individuos de la especie humana y el Estado está obligado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación". Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 2001.

⁷⁵ Las definiciones que se han presentado en diferentes consultorías y documentos de análisis sobre pasivos ambientales han sido diversas. Entre ellas se destacan: *"toda aquella obligación legal de pagar o incurrir en un gasto como consecuencia de un daño ambiental, un daño social o una sanción"* (Valoración de pasivos ambientales en Colombia, énfasis sector eléctrico. Informe final. Elaborado por Econometría S.A. para la UPME, 2002); *"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"* (Definición de herramientas de gestión de pasivo ambientales. Informe final elaborado por Universidad de los Andes para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2008). Pasivo

En dicha dirección, el tratamiento de los pasivos ambientales ha llegado a estar también influenciado por aspectos estrictamente técnicos más que jurídicos, sin plantear la complementariedad que debería existir entre ambos⁷⁶. A esto se puede sumar el hecho de la falta de claridad sobre si la gestión de las distintas autoridades debe enfocarse solamente en actividades o proyectos inactivos o abandonados, excluyendo a aquellos que se encuentran en fases de plena actividad.

En realidad, el pasivo ambiental es un problema ambiental que debe ser asumido en forma inmediata con la importancia que merece, estableciendo una política de gestión pública que incluya precisiones en su conceptualización, definiciones particulares y específicas, un registro completo de pasivos ambientales y una atención prioritaria en sitios con graves riesgos de afectaciones para el medio ambiente y la salud de las personas.

Aún con esta visión, debe decirse que en el país no existe un tratamiento legal específico en materia de pasivos ambientales⁷⁷. Solamente, dentro de los procesos de planificación del componente ambiental establecidos en algunos Planes Nacionales de Desarrollo, se han formulado estrategias con miras a prevenir y controlar la degradación ambiental, así como los pasivos ambientales⁷⁸.

En efecto, para el periodo de gobierno 2006-2010, se mencionó 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, definiendo criterios de priorización según su importancia estratégica y expidiendo para tal efecto una norma particular⁷⁹.

ambiental minero sería también "una obligación que se origina en pérdidas significativas de bienestar o riesgos inminentes para las personas, que se presentan como consecuencia del detrimento de los recursos naturales renovables, cuando éste detrimento supera los niveles social, técnica o legalmente aceptables y ha sido causado por una actividad minera". (Diseño y validación del marco conceptual y metodológico para caracterizar, priorizar y valorar económicamente los pasivos ambientales mineros en Colombia. Informe final elaborado por Econometría para el Ministerio de Minas y Energía, 2010).

⁷⁶ Véase, Definición de herramientas de gestión de pasivo ambientales. Informe final elaborado por Universidad de los Andes para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2008.

⁷⁷ Es importante hacer mención que sobre pasivos ambientales, se han presentado en el Congreso de la República algunas iniciativas legislativas que no han contado con el debido debate y éxito para convertirse en Ley. Véase, Proyectos de Ley Nos. 135 de 2012, 042 de 2014 y 021 de 2015. Recientemente, en virtud de la consultoría contratada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS- con la firma Innova para el "diseño de una estrategia integral para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia" (Contrato No. 374 de 2015), se tiene prevista la preparación de un proyecto de ley sobre pasivos ambientales.

⁷⁸ Dentro de los principios generales ambientales que deben regir en la política ambiental, la Ley 99 de 1993 establece que el Estado debe fomentar la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables (Art. 1º. Numeral 7º). Adicional a ello, esta misma Ley pone de presente que una de las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es evaluar el costo económico del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables (Art. 5º Numeral 8º).

⁷⁹ Véase, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (Estado Comunitario: desarrollo para todos). Apartado 5. Una Gestión Ambiental y del Riesgo que promueva el Desarrollo Sostenible. Pág. 354.

Posteriormente, sin haberse cumplido los objetivos previamente fijados, para el cuatrienio 2010-2014 la agenda gubernamental ambiental mantuvo la necesidad de formular una metodología para prevenir, identificar y valorar los pasivos dejados por el sector minero-energético, así como generar proyectos de recuperación ambiental y compensación en las zonas afectadas. A ello se sumaría, una vez más, el compromiso de dictar una norma que sería expedida para la gestión de sitios contaminados y la valoración de los pasivos ambientales por extracción ilícita de minerales⁸⁰.

En forma reciente, el Gobierno Nacional incluyó de nuevo una estrategia específica para la gestión de pasivos ambientales con miras a prevenir el deterioro de los ecosistemas y la afectación a las comunidades a causa de la actividad minera, controlando los impactos ambientales, sociales y económicos que se puedan presentar en la finalización de las operaciones mineras a través de la reglamentación del cierre y abandono de minas.

Lo más importante, se señaló la necesidad de realizar un inventario de las zonas afectadas por la actividad minera y una metodología de priorización de atención según el riesgo de afectación para las comunidades asentadas en las zonas aledañas⁸¹. Para dicho fin, la Ley 1753 de 2015⁸² dispuso:

“Artículo 251. Pasivos Ambientales. El Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, formulará una política para la gestión de pasivos ambientales, en la cual se establezca una única definición de pasivos ambientales y se establezcan los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para su gestión y recuperación. Dicha política debe 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; a la definición de responsabilidades institucionales a nivel nacional y regional; a la implementación de instrumentos económicos; y al establecimiento de acciones judiciales; entre otros aspectos que se consideren fundamentales para la gestión de los pasivos ambientales”.

Así las cosas, a la fecha de la presente auditoría, se está de nuevo a la espera del cumplimiento de las responsabilidades y compromisos fijados por la ley para el establecimiento de una Política Nacional en materia de pasivos ambientales y una

⁸⁰ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Prosperidad para todos). Apartado 2. Para fundamentar estas propuestas, en dicho momento se afirmó: “La extracción ilícita de minerales está causando un fuerte deterioro ambiental, a pesar de los esfuerzos recientes para su control. Los pasivos ambientales asociados a la minería legal no han sido cuantificados, en términos económicos y sociales, ni internalizados ni se cuenta con fuentes de financiación específicas para su recuperación. No obstante, se reconocen los esfuerzos del MAVDT y las CAR, en la promoción de procesos de reconversión para disminuir o eliminar el uso de mercurio y cianuro en minería. (...) La salud pública es un aspecto determinante en la calidad de vida de las personas. Para lo cual, se intervendrá en los procesos de degradación y se propenderá por el desarrollo de la política integral de salud ambiental”. Véase, págs. 219, 457 y s.s.

⁸¹ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Todos por un nuevo país). Pág. 493.

⁸² Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

definición legal que ofrezca un marco de acción suficiente para enfrentar esta grave problemática nacional. Aquí, es oportuno tener presente lo que ha acentuado la Corte Constitucional Colombiana sobre las preocupaciones medioambientales más apremiantes en la actualidad:

"Para la superación del peligro y daño actual que se cierne sobre el medio ambiente se requiere la implantación de nuevos objetivos que impliquen avanzar en regulaciones y políticas públicas serias y más estrictas que hagan posible la supervivencia de la humanidad. Ello debe partir del compromiso real y la participación de todos con la finalidad de avanzar hacia un mundo más seguro, estable y justo.

La creciente y desmesurada amenaza y afectación que se cierne sobre el medio ambiente impone una mayor consciencia, efectividad y drasticidad en la política defensora del medio ambiente. Los peligros y daños ambientales que se han generado lesionan gravemente al ecosistema y, por lo tanto, a todos los seres vivos. La cuestión ambiental plantea la imperiosa necesidad de normas [en] los procesos económicos y tecnológicos⁸³.

En definitiva, para la Contraloría General de la República la formulación de una política nacional sobre pasivos ambientales se constituye en una urgente necesidad para el país frente a los riesgos que en materia medio ambiental se vienen presentando en el desarrollo de la actividad minera y sin que sea excusa la falta de una definición legal y tratamiento específico de los pasivos ambientales. Por lo demás, como se ha mostrado del marco normativo en materia de protección de los recursos naturales, existen suficientes mecanismos para atender los pasivos ambientales en aspectos como la prevención, atención, restauración o reparación.

De hecho, vale la pena recordar que el propio Consejo de Estado ha llamado la atención que el concepto de pasivo ambiental minero en Colombia, a pesar de su significado y necesidad de desarrollo, no ha contado con la difusión y estudio que merece. En cuanto a este tema, en el fallo emitido con ocasión de la contaminación del río Bogotá, tuvo la oportunidad de manifestar:

"(...) El Pasivo Ambiental Minero -PAM-, hace referencia al impacto ambiental generado por la actividad minera abandonada con o sin dueño u operador definido o identificable y siempre y cuando no se haya producido un cierre reglamentado y certificado por la autoridad correspondiente.

(...) Los PAM pueden presentar riesgos sobre la salud y el medio ambiente derivados de la presencia de sustancias tóxicas, como arsénico, cianuro o metales pesados producto de los residuos mineros en los cuerpos de agua tanto superficiales como subterráneas y el derivado de la seguridad por la estabilidad física de las instalaciones remanentes en el suelo y el aire.

⁸³ Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 2010.

Partiendo del criterio según el cual la existencia de un PAM da lugar a la obligación de remediar por cuanto según el principio de quien contamina paga, debe determinarse a quién corresponde asumir la responsabilidad del pago, hasta dónde y hasta cuándo.

(...) Considera la Sala que en Colombia lo que existe es ausencia de aplicación de los contenidos normativos previstos en la Ley 1333 de 2009 que consagra las infracciones que dan lugar a declarar la responsabilidad por concepto del pasivo ambiental.

Adicionalmente, definida la responsabilidad es preciso establecer los alcances de la indemnización, hasta dónde hay que indemnizar, debiendo tener claro que en la mayoría de los casos no es posible volver las cosas a su estado anterior frente al impacto por la explotación minera, luego lo que se pretende es la disminución del riesgo a niveles aceptables para el medio ambiente, la salud y la vida humana. Si no es viable remediar la situación debe ordenarse el pago de una suma de dinero.

La Gerencia Estratégica de Cuenca deberá contar con la información detallada de la gestión de los pasivos ambientales mineros y solicitar a las autoridades competentes para promover las acciones judiciales a que haya lugar para efecto de obtener las indemnizaciones correspondientes, acorde con lo establecido en la Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental⁸⁴.

De ahí que el Consejo de Estado ordenara al Distrito Capital y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- (en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía), que en el término perentorio e improrrogable de nueve (9) meses contados a partir de la delimitación geográfica de las zonas excluidas de minería efectuada por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, realizar el inventario de Pasivos Ambientales Mineros -PAM- con el objeto de adelantar los procesos administrativos y judiciales correspondientes⁸⁵.

3.2. MARCO INSTITUCIONAL - ENTIDADES GUBERNAMENTALES RESPONSABLES DE LA GESTIÓN DE LOS PASIVOS AMBIENTALES

La Ley 99 de 1993 describe el Sistema Nacional Ambiental - SINA- como el conjunto de orientaciones, normas actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales orientados hacia el desarrollo sostenible. El SINA es liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, como organismo rector de la política y la normatividad ambiental.

⁸⁴ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 28 de marzo de 2014. Exp. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP). CP. Marco A. Velilla Moreno.

⁸⁵ Véase, numeral 4.26 de la parte resolutive del fallo.

Al MADS le corresponde establecer la política ambiental en las diferentes temáticas (ej. Biodiversidad, Cambio Climático, Recursos Hídricos, entre otros), las regulaciones ambientales de carácter nacional aplicables en el territorio (regulación de las licencias ambientales), declarar las áreas protegidas y reservas forestales nacionales y coordinar el desarrollo de las funciones ambientales de las demás entidades del sector.

Así mismo tiene la obligación, establecida en el Art. 251 del actual Plan Nacional de Desarrollo - PND (2014-2018), de liderar la formulación de una política sobre pasivos ambientales.

Para efectos de este ejercicio auditor, la Contraloría General de la República establece el marco institucional a auditar para la evaluación integral del ciclo de gestión de los pasivos ambientales (prevención/control y/o restauración), para lo cual se adelantó el análisis de la normatividad aplicable en las etapas de prevención, seguimiento y control, y restauración en las entidades involucradas en el ciclo.

Resultado del análisis se seleccionaron para la auditoría 12 entidades que tienen responsabilidad en el ciclo de la gestión de los pasivos ambientales mineros, las cuales se definieron acorde con su relevancia en la temática y el alcance definido en la auditoría, constituyéndose en el marco institucional auditado:

NIVEL NACIONAL	1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
	2. Ministerio de Minas y Energía
	3. Ministerio de Salud y Protección Social
	4. Ministerio del Interior
	5. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
	6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	7. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
	8. Agencia Nacional de Minería
	9. Departamento Nacional de Planeación
	10. Unidad de Planeación Minero Energética
NIVEL REGIONAL	11. Autoridades Ambientales (CAR - Cundinamarca)
	12. Gobernación de Antioquia – Secretaría de Minas

Tabla No. 3. Marco Institucional auditado. Fuente: Equipo Auditor

En el entorno regional, se incluyó a la Gobernación de Antioquia que cuenta con la designación especial para ejercer la función de fiscalización de los títulos mineros y la fiscalización de aquellos identificados como Proyectos de Interés Nacional Estratégico, ubicados en jurisdicción del departamento de Antioquia. Esta función para el resto del país, está en cabeza de la Agencia Nacional de Minería.

Por su parte, dentro del análisis institucional, se estableció la importancia de las Autoridades Ambientales Regionales dentro de la gestión del ciclo de los pasivos ambientales, por lo cual, se seleccionó a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, como entidad representativa para complementar el análisis desde el componente regional, de acuerdo con el volumen de recursos económicos, la ubicación geográfica que facilitaba la labor de auditoría y la relevancia como referente de la gestión de las autoridades ambientales en este ámbito.

A continuación se presentará el análisis de la gestión institucional correspondiente a cinco (5) entidades que sin tener funciones directamente relacionadas con pasivos ambientales mineros, contribuyen en algunos aspectos a la misma; y en el en el capítulo de Resultados de Auditoría se presentan las conclusiones y hallazgos de las entidades restantes, que tienen alcance normativo e institucional para la concreción y desarrollo de una política de pasivos ambientales para el país.

3.2.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La evaluación por parte de la CGR de la gestión adelantada por el MHCP se enfocó en el desarrollo de las funciones priorizadas, para lo cual se verificó su participación en algunas de las actividades que adelanta en la preparación, modificación y seguimiento del Presupuesto General de la Nación (PGN) para incorporar los recursos de inversión en el proyecto de ley anual del presupuesto, en especial, los requeridos para atender el tema de pasivos ambientales, así como lo relacionado con las realizadas para velar por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales del presupuesto, en lo concerniente al mandato incluido en el artículo 251 del actual PND sobre pasivos ambientales.

Para lo anterior, se tuvo en cuenta el marco normativo, el cual establece en el Art 1.1.1.1 del Decreto 1068 del 16 de mayo de 2015⁸⁶, los objetivos fundamentales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), así:

"La definición, formulación y ejecución la política económica del país, de los planes programas y proyectos relacionados con como la preparación de las leyes, la preparación

⁸⁶ Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Hacienda y Crédito Público



decretos y la regulación, en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Junta Directiva del Banco la República, y que ejerza, a través de organismos adscritos o vinculados, para ejercicio actividades correspondan a la intervención del Estado en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión los recursos ahorro público y el tesoro nacional, conformidad con la Constitución Política y la ley. (Art. 2 Decreto 4712 2008)".

Así mismo, para la presente auditoría coordinada se priorizaron las siguientes funciones asignadas al MHCP en el artículo 3º del Decreto 4712 de 2008⁸⁷ relacionadas con la preparación y formulación del Presupuesto General de la Nación (PGN) y la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto, así:

"(...) 13. Dirigir la preparación, modificación y seguimiento del Presupuesto General de la Nación, del presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, de las Sociedades de Economía Mixta asimiladas a estas, en las condiciones establecidas en la ley; (...) 15. Participar en la elaboración del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo y elaborar el proyecto de ley anual del presupuesto en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y los demás organismos a los cuales la ley les haya dado injerencia en la materia".

También, lo establecido en el artículo 8º del Capítulo III "Autoridades e instancias nacionales de planeación" de la Ley 152 de 1994⁸⁸ referente a:

"Artículo 8º Autoridades e instancias nacionales de planeación. Son autoridades nacionales de planeación: (...) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que velará por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto (...).

Por su parte, el procedimiento del proceso misional 2.1 del MHCP denominado "PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN", describe las actividades para el objetivo de "Elaborar el presupuesto General de la Nación, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y las Proyecciones de Largo Plazo, consistentes con las metas macrofiscales definidas", entre las cuales, las identificadas con los numerales 12, 13 y 21 establecen lo siguiente:

⁸⁷ Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁸⁸ Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

No.	PROVEEDOR: ENTRADAS	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	EXPLICACIÓN	REGISTRO
12	DGPPN: Carta conjunta con DNP indicando Techos de Gasto Sectoriales firmada por el Director DGPPN	Remitir a las entidades conjuntas Carta conjunta indicando Techos de Gasto Sectoriales	Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal	Solicita al Director de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP la firma de la Carta conjunta indicando Techos de Gasto Sectoriales Remite la carta a las entidades indicando Techos de Gasto Sectoriales para la elaboración de las Propuestas de Mediano Plazo	Carta conjunta indicando Techos de Gasto Sectoriales
13	Órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación: Propuestas de Mediano Plazo	Realizar propuestas sectoriales	Subdirecciones Sectoriales	Recibe Propuestas de los Organismos/entidades y hace proyecciones de Mediano Plazo sectoriales Realiza revisiones técnicas Realiza Comité Sectorial cuando se requiera Realiza ajustes a las Propuestas o proyecciones de Mediano Plazo P.G. Se realiza el Comité Sectorial con el líder del Sector, el Departamento Nacional de Planeación y los servidores públicos de la Dirección General del Presupuesto Público Nación. Se revisan y se analizan las Propuestas de Mediano Plazo, cuando se requiera	Propuestas sectoriales para el Marco de Gasto de Mediano Plazo
21	Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal: Mensaje Presidencial Proyecto del Presupuesto General de la Nación Coordinador Grupo de Asuntos Jurídicos: Proyecto de	Revisar y presentar Proyecto de PGN	Director General del Presupuesto Público Nacional	Revisa y firma oficio en que se informa al DNP el monto del Sistema General de Participaciones Verifica que el proyecto de PGN cumpla los parámetros generales establecidos para su elaboración. Vela por la compatibilidad del Proyecto de PGN con el Plan Nacional de Desarrollo, Marco Legal de Mediano Plazo - MLMP, Marco de Gasto de Mediano Plazo - MGRP, y las instrucciones para que se atiendan las solicitudes de las entidades de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno Presenta el Proyecto de PGN en coordinación con el DNP al CONEJOS	Mensaje Presidencial Proyecto del Presupuesto General de la Nación Proyecto de disposiciones generales

Tabla No. 4. Procedimiento del proceso misional 2.1 denominado "PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN. Fuente: MHCP

Sobre las actividades señaladas anteriormente, el MHCP informó⁸⁹ que proyecta el Presupuesto General de la Nación, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y realiza las Proyecciones de Largo plazo consistentes con las metas macrofiscales definidas y que la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) lidera el proceso Misional 2.1 por el cual se detalla el proceso de programación presupuestal y discrimina las actividades de validación e interacción con otras entidades para que los proyectos sean incorporados al PGN de acuerdo con la disponibilidad de recursos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo, al revisar los anexos de los decretos que liquidan el PGN de las vigencias 2015⁹⁰ y 2016⁹¹, la CGR observó que en la sección 3201 del PGN que corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no se identifica apropiación expresa alguna en los Conceptos del Presupuesto de Inversión, para atender la responsabilidad que le impuso el artículo 251 del actual PND. Sólo se evidencia apropiación en la sección 2101 del Ministerio de Minas y Energía para atender el Concepto de "Diagnóstico Minero Ambiental de los Pasivos en el Territorio

⁸⁹ Radicado 2-2015-048598 de fecha 9 de diciembre de 2015

⁹⁰ Decreto 2710 de 2014

⁹¹ Decreto 2550 de 2015

Nacional”, por valor de \$1.500.000.000 para la vigencia 2015 y \$2.000.000.000 para el 2016.

Para evidenciar el cumplimiento del MHCP de la función de velar por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto⁹² y el cumplimiento de lo contenido en la actividad 21 “Revisar y Presentar Proyecto de PGN” del Procedimiento señalado anteriormente, que describe que el Director General del Presupuesto Público de la Nación (responsable) “Vela por la compatibilidad del Proyecto de PGN con el Plan Nacional de Desarrollo (...)”, la CGR le solicitó los soportes administrativos correspondientes.

Al respecto, el MHCP informa que elabora el proyecto de PGN y utiliza mecanismos e instrumentos para garantizar la consistencia del mismo con los aspectos macroeconómicos y el cumplimiento de los diversos criterios por ellos establecidos en este proceso (la regla fiscal, el MFMP⁹³, el MGMP⁹⁴ y el Plan Financiero, cuyo máximo detalle son los cupos de gasto sectoriales a nivel de cuenta -funcionamiento, inversión y servicios de la deuda-), pero no aportó a la auditoría de la CGR los soportes solicitados.

Igualmente señaló que⁹⁵ *“es competencia del Departamento Nacional de Planeación – DNP - la distribución y focalización de los recursos de inversión a través del PGN (...). En consecuencia, la verificación que realiza la Dirección General del Presupuesto Público Nacional como autoridad presupuestal central una vez el DNP envía el POAI, da cuenta de la consistencia del proyecto de Ley del PGN (y del POAI como parte del Proyecto de Ley) con la regla fiscal, el MFMP, el MGMP y el Plan Financiero, cuyo máximo detalle son los cupos de gasto sectoriales a nivel de cuenta (funcionamiento, inversión y servicios de la deuda)”*.

Lo anterior, refleja que el MHCP revisa a partir de los instrumentos macroeconómicos la consistencia del proyecto de Ley del PGN con el PND pero no se valida a un nivel de detalle micro que los diferentes mandatos contenidos en el PND cuenten con los recursos para su ejecución.

Sobre el tema, informó el MHCP que en desarrollo de la programación presupuestal la DGPPN comunica a las entidades los criterios a tener en cuenta para presentar los proyectos de presupuesto, de acuerdo con las restricciones fiscales que ha definido el CONFIS. Allí señalan los cupos presupuestales que tiene cada entidad para atender los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión, teniendo en cuenta que los criterios de programación de los gastos de inversión los define el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Es así como

⁹² Conforme lo establece el artículo 8 del Capítulo III “Autoridades e instancias nacionales de planeación” de la Ley 152 de 1994.

⁹³ Marco Fiscal de Mediano Plazo

⁹⁴ Marco de Gasto de Mediano Plazo

⁹⁵ Mediante correo electrónico de fecha 30 de diciembre de 2015

cada sector y entidad define y prioriza los gastos que espera realizar en cada vigencia fiscal y se formula la propuesta presupuestal de mediano plazo, conocida como Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Que el MHCP a través de la DGPPN vela porque las distribuciones propuestas se ajusten al marco normativo existente y a las restricciones fiscales y, en lo que tiene que ver con el DNP, las entidades tienen que exponer la forma en que el presupuesto de inversión se ajusta a los contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas sectoriales. Por lo tanto, para el caso de inversión, el ejercicio de programación se concreta en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), *“cuya consolidación y completitud la debe garantizar el Departamento Nacional de Planeación”*.

Con relación al tema de pasivos ambientales, el MHCP señala que es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) la entidad competente para dar cuenta del estado de las inversiones del sector y su relación con las políticas definidas en el nuevo plan y que dado que la Ley del Plan le dio el liderazgo al Ministerio señalado en la estructuración de la política encaminada a la administración de los pasivos ambientales, la priorización de los gastos asociados a dicha política y la estimación de los costos son de competencia del MADS. También informó⁹⁶ que consultó al MADS el estado de la estructuración de la política de pasivos ambientales, a lo que el MADS señaló que durante 2015 adelantó una consultoría para el diseño de una estrategia integral para la gestión de pasivos ambientales y programó \$400 millones para la vigencia 2016 para dar continuidad al proceso.

Así mismo, el MHCP aportó el documento denominado *“Mensaje presidencial proyecto de Ley: Presupuesto General de la Nación 2016”*, que presenta el Gobierno Nacional al Honorable Congreso de la República, en donde el MHCP establece para los diferentes sectores la prioridad de los recursos, tanto los de funcionamiento como los de inversión, atendiendo lo definido en el PND y la inversión necesaria para su ejecución y señala que se ha programado el presupuesto de la vigencia mencionada en el marco del cumplimiento de la regla fiscal, con el objetivo de ubicar el gasto público en niveles consistentes con las posibilidades estructurales del país.

No obstante lo señalado por el MHCP, para la CGR puede generarse el riesgo que los recursos aprobados en las leyes anuales del PGN no sean consistentes en su totalidad con los mandatos de la ley de Plan Nacional de Desarrollo, en especial el dado al MADS por el artículo 251 del actual PND.

⁹⁶ Mediante oficio Radicado 2-2016-005043 de fecha 15 de febrero de 2016.



En consecuencia, el MHCP a través del Director General de Presupuesto Público Nacional en la mesa de trabajo realizada el 16 de febrero de este año⁹⁷, acepta que el procedimiento sobre el que la CGR solicitaba soportes contiene términos inadecuados para desarrollar su competencia y describir su función en el proceso de programación presupuestal⁹⁸ y se “*compromete a actualizar el procedimiento y los manuales que documentan la programación del presupuesto con el fin de dar claridad al rol del Ministerio dentro del proceso de concurrencia de la programación de los recursos públicos a través del Presupuesto General de la Nación - PGN.*” lo cual en criterio de la CGR se constituye en un beneficio del ejercicio auditor.

3.2.2. Ministerio de Salud y Protección Social

El Ministerio de Salud y Protección Social se rige por las funciones a él encomendadas en el Decreto 4107 de 2011, de las cuales para efectos de la presente auditoría se han priorizado las siguientes:

- Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de **enfermedades** comunes, **ambientales**, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades.
- Dirigir y orientar el **sistema de vigilancia en salud pública**.

3.2.2.1. Planificación de la gestión

En la revisión realizada por la CGR sobre la gestión del Ministerio de Salud teniendo en cuenta las anteriores funciones de formulación, dirección, orientación, adopción y evaluación de la ejecución de planes, programas y proyectos específicamente con lo relacionado con enfermedades ambientales, generadas por la degradación del medio ambiente y los recursos naturales, se pudo encontrar que el Ministerio de salud ha designado a la Dirección de Salud Ambiental como dependencia encargada, la cual cuenta con planes estratégicos y de acción que definen las metas, objetivos, responsabilidad y recursos asignados para los diferentes sectores, así:

3.2.2.2. Política Integral de Salud Ambiental- PISA.

⁹⁷ Radicado 2-2016-005555 del 17 de febrero de 2016. Ayuda de Memoria Mesa de Trabajo del 16 de febrero de 2016.

⁹⁸ Explica que utiliza de manera inadecuada el verbo “velar”, dado que tiene una connotación de incidencia directa sobre la asignación del gasto, función que la Ley no le otorga al MHCP sino al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), instancia que aprueba el Plan operativo Anual de Inversiones – POAI y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP).

Desde el Ministerio de Salud y Protección Social, con base en lo definido en el CONPES 3550 de 2008, desde el cual se definen los “lineamientos para la formulación de la política integral de salud ambiental, con énfasis en los componentes de calidad de agua, calidad de aire y seguridad química” y como parte de las responsabilidades definidas en el Decreto 2972 de 2010, a 2015 se encuentran los siguientes resultados:

ANIO	RESULTADOS
2015	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de sesiones de realimentación del documento de la PISA con expertos, actores académicos, miembros de los COTSA y Direcciones Territoriales de Salud, a fin de contar con un ejercicio de política validado a nivel territorial y aportes de actores con experiencia en el tema. Lo anterior en el marco de la gobernanza en salud ambiental. - Formulación del Documento Marco de la Política Integral de Salud Ambiental, el cual está aprobado técnicamente por la CONASA en la IX sesión (16 de julio de 2015) - Desarrollo del I Encuentro Nacional de Consejos Territoriales de Salud Ambiental, a fin de armonizar la gestión de estos Consejos con la PISA, identificar compromisos de la CONASA y los COTSA y mecanismos para su fortalecimiento. - Conformación de 7 nuevos espacios de decisión en salud ambiental como son Cundinamarca, Yumbo, Antioquia, Meta, Guajira, Arauca y Santa Marta⁹⁹ para un total de 27 COTSA conformados mediante acto administrativo, 12 en proceso y 2 por conformar como es el caso de Norte de Santander y Sucre

Tabla No. 5. Resultados 2015 PISA. Fuente: MSPS.

La PISA, es una política de carácter intersectorial definida a 15 años (2015 – 2030), tras la necesidad de modificar como situación problemática la “deficiente gestión integral de la salud ambiental que afecta la salud de la población por el impacto ambiental y la vulnerabilidad social”¹⁰⁰. El Ministerio como entidad adscrita a la CONASA y líder en salud ambiental, ha realizado gestión para el desarrollo de las diferentes actividades acordadas en el plan de acción 2015, contando con las siguientes actividades y avances:

Actividades Planes de Acción CONASA 2015	Avances
Aprobación técnica de la PISA por parte de la CONASA	Documento de la PISA concertado intersectorialmente y aprobado técnicamente por entidades de la CONASA en la IX sesión (16 de julio de 2015)
Apoyo a la implementación de la PISA	- Propuesta de mecanismo de seguimiento a los COTSA en el marco de la PISA en revisión por la mesa conceptual

⁹⁹ Cundinamarca Decreto 089/2015, Yumbo Decreto 140/2015, Antioquia Decreto 3057/2015, Meta Decreto 340/2015, Guajira Decreto 437/, Arauca Decreto 443/2015 y Santa Marta Resolución 386/2015.

¹⁰⁰ Documento borrador Conpes Política Integral de Salud Ambiental, 2015.

Actividades Planes de Acción CONASA 2015	Avances
	<ul style="list-style-type: none"> - Socialización de la PISA en la Reunión Nacional de Salud Ambiental I Encuentro Nacional de los COTSA (primera y segunda sesión) con la identificación de propuestas para su implementación a nivel territorial y socialización en el II Congreso Nacional de Salud Ambiental - Socialización de la PISA ante la Red Colombiana de Formación Ambiental
Revisión de la normativa de calidad del agua para consumo humano	Como parte de la gestión de la mesa de agua y saneamiento de la CONASA se estructuró de forma concertada el consolidado de las competencias para cada uno de los actores que hacen parte de la Mesa de Calidad del Agua de la CONASA a nivel nacional. Esta información se organizó en una matriz que se construyó teniendo en cuenta los usos del agua en cada una de las etapas desde la fuente de abastecimiento hasta la disposición final del recurso hídrico.
Acercamiento con la Comisión Intersectorial de Salud Pública para el seguimiento de las metas de salud ambiental del Plan Decenal de Salud Pública -PDSP 2012-2021.	<ul style="list-style-type: none"> -Reunión Mesa conceptual de la CONASA con delegados de la CISP para la identificación de mecanismos de seguimiento a las metas del PDSP - Generación de documentos técnicos para la gestión integral de los RESPEL en las DTS en cumplimiento a la meta No. 20 del componente hábitat saludable
Crear vínculos entre los COTSA, mesas regionales calidad aire, nodos regionales cambio climático, mesas de trabajo sobre plaguicidas, Enfermedades Transmitidas por Vectores –ETV y Zoonosis.	- Socialización del trabajo de cambio climático articulado con los COTSA por parte de las DTS, de acuerdo al cronograma de la Reunión Nacional de Salud Ambiental (grabación de 3 sesiones virtuales)
Apoyo al ajuste del protocolo de vigilancia sanitaria y ambiental de los efectos en salud por contaminación del aire y su posterior implementación.	<ul style="list-style-type: none"> - Propuesta de ajuste del protocolo de vigilancia sanitaria y ambiental de los efectos en salud por contaminación del aire en coordinación con la Dirección de Epidemiología y Demografía y Subdirección de Enfermedades no transmisibles del MSPS. - Generación de propuesta para elaborar mapas de riesgo por calidad de aire interior y exterior que conlleven a la presentación de enfermedades respiratorias como ASMA, EPOC e IRAS.
Apoyo al proceso de ingreso a la OCDE.	Participación en los dos comités conformados por la CONASA para químicos industriales y accidentes químicos graves donde con el liderazgo de MADS se han obtenido los esquemas generales de evaluación de químicos y el marco conceptual general para el abordaje de accidentes químicos graves.
Acompañamiento y seguimiento de las acciones adelantadas en la elaboración de indicadores del SUIISA (MSPS).	Construcción de un plan de trabajo con el MADS, IDEAM, MSPS y MinTransporte para la gestión de información en salud ambiental (incluyendo la identificación de necesidades de información, indicadores, fuentes de información, estrategias de

Actividades Planes de Acción CONASA 2015	Avances
	<p>divulgación) que fortalezca la implementación del SUIISA.</p> <p>Esto acorde al compromiso de la X sesión de la CONASA, donde se acordó realizar una revisión previa de los indicadores e insumos generados por las entidades involucradas, antes de socializar información con la CONASA, además se visibilizó que el proceso que involucra la gestión de la información requiere de un alto compromiso y se requiere que se designen responsables por los temas.</p>
<p>Verificar y ajustar la información publicada en las entidades miembro de la CONASA sobre salud ambiental.</p>	<p>Actualización de documentos técnicos en salud ambiental, publicados en el repositorio institucional.</p>
<p>Identificar nuevos mecanismos de obtención de recursos para financiar las acciones en salud ambiental.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Participación en el Taller de Formulación de Proyectos de Investigación e Innovación en salud ambiental organizado por la Red Colombiana de Formación Ambiental. - Consolidación de escenarios de inversión con base en las acciones relacionadas con cambio climático en el marco de la Política Integral de Salud Ambiental y el SUIISA, y participación en el Taller para la priorización de opciones de inversión en cambios climáticos organizado por el CIAT. - Gestión con ASCOFAME para la formalización de una agenda de trabajo conjunta en el marco del apoyo a la Política Integral de Salud Ambiental – PISA y el Sistema Unificado de Información en Salud Ambiental – SUIISA.
<p>Promover la participación en los COTSA por parte de los pares territoriales de las entidades que conforman la CONASA, para el fortalecimiento de los COTSA y el proceso de implementación de la PISA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitud al INVIMA de apoyo territorial para el fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Salud Ambiental – COTSA - Solicitud de apoyo de los pares territoriales del sector educación para el fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Salud Ambiental – COTSA y la participación del nivel nacional en la mesa de Entornos Saludables - Revisión de Direcciones Territoriales de Transporte a vincular a los COTSA, como parte de los compromisos del I Encuentro de los COTSA con MinTransporte

Tabla No. 6. Avances del MSPS en relación al plan de acción de la CONASA, 2015 Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, Subdirección de Salud Ambiental, 2015.

Además de lo anterior, sobre la gestión del Ministerio, basada en la priorización y relevancia en materias de salud ambiental, se informó a la CGR¹⁰¹ sobre la

¹⁰¹ Ministerio de Salud y Protección Social en desarrollo de la Auditoría Coordinada, comunicación 201621300202791, de febrero 16 de 2016



realización de diversos estudios que se consideran como parte del trabajo sectorial donde se adelantan procesos articulados con varias dependencias de este Ministerio como la Dirección de Epidemiología y Demografía, para construir la propuesta de Análisis de Situación en Salud Ambiental, el cual brindará una oportunidad de análisis de información disponible para el país y las Direcciones Territoriales de Salud.

A la fecha se han establecido componentes temáticos dentro de los cuales se encuentra el de minería y cambio climático con indicadores trazadores de las problemáticas y un plan de análisis que responde a las necesidades puntuales para cada uno. Los indicadores propuestos contemplan información sectorial e intersectorial, en el Sistema Integral de Información de la Protección Social – SISPRO, actualmente en construcción y revisión.

En relación a situación en salud ambiental, el Ministerio cuenta con el Documento de la Política Integral de Salud Ambiental, el cual en el capítulo de diagnóstico reúne información cuantitativa de la carga de la enfermedad por factores ambientales con base en los diferentes componentes temáticos de la salud ambiental y el reconocimiento de determinantes sociales, económicos y ambientales relacionados, vinculando a su vez elementos de contexto y vulnerabilidad frente a los eventos analizados.

Adicional a lo anterior, el Plan decenal de Salud Pública –PDSP 2012 – 2021- (Resolución 1841 de 2013), en su Dimensión de Salud Ambiental, Componente de Hábitat saludable, definió la siguiente meta:

*“A 2017 se habrán priorizado las entidades territoriales según problemáticas de salud ambiental relacionadas con sustancias químicas, **minería**, **exposición a mercurio**, agroindustria, industria pecuaria, desarrollos tecnológicos y otros procesos, y el seguimiento a su implementación, con el propósito de una atención integral de los determinantes ambientales de la salud”.*

“De igual forma en su componente de Situaciones en salud relacionadas con condiciones ambientales, se definen los siguientes objetivos:

- a. Identificar y abordar eventos de interés en salud pública, relacionados con factores ambientales.*
- b. Determinar la carga ambiental de las enfermedades prioritarias en salud pública relacionadas con factores ambientales, a nivel nacional y territorial.*
- c. Formular e implementar estrategias para efectuar estudios de la carga ambiental de las enfermedades prioritarias en salud pública.*
- d. Identificar y prevenir nuevas amenazas para la salud provenientes de factores ambientales.”*

El Ministerio de Salud, con el propósito de facilitar la planeación y gestión territorial, estructuró la metodología PASE A LA EQUIDAD, instrumento de política

que facilita la formulación de los Planes Territoriales de salud (PTS) y los Planes Operativos Anuales de Inversiones (POAI) y emitió la Resolución No.1536 de 2015, mediante la cual se establecen las disposiciones para una planeación integral en salud en Colombia, y con la Resolución 518 de 2015 mediante la cual se dictan disposiciones en relación con la Gestión de la Salud Pública y se establecen directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas (PIC).

Para garantizar la implementación de la metodología PASE, se ha capacitado a las autoridades territoriales de salud departamentales, distritales y municipales, con el acompañamiento seguimiento del DNP, el Ministerio de Hacienda, la Superintendencia Nacional de Salud y las diferentes Direcciones del Ministerio de Salud, con el fin de generar capacidad técnica para la planeación y asunción de sus competencias y atender de forma oportuna, técnica y socialmente, las necesidades de sus habitantes.

El Ministerio en cumplimiento de la función general de rector de la investigación, la información y la gestión del conocimiento para salud, a través de la Dirección de Epidemiología y Demografía, desarrolla la agenda programática del Sistema Nacional de Estudio y Encuestas Poblacionales en Salud, con el objetivo de garantizar técnica y metodológicamente las encuestas, mediciones y estudios poblacionales en salud de interés para el país y responder a las necesidades de información sobre la población colombiana para la toma de decisiones.

Otras acciones sectoriales e intersectoriales realizadas por el Ministerio son:

- Formulación e implementación del PDSP 2012 – 2021. Dimensión de salud ambiental
- Formulación e implementación de la Política Integral de Salud Ambiental 2015 – 2030
- Implementación de la Ley 1658: con su respectivo plan intersectorial y sectorial
- Proceso de ratificación al Convenio de Minamata
- Proceso de adhesión a la OCDE
- Procesos de cooperación internacional con agencias de las Naciones Unidas, especialmente con la OMS – OPS.

3.3.2.3. Degradación ambiental y su potencial impacto en la salud o afectaciones al derecho al medio ambiente sano

La CGR solicitó conocer documentación soporte sobre estudios de correlación frente a la afectación de factores ambientales, contaminación de aire y/o agua,

etc., por regiones, y su potencial impacto en la salud o afectaciones al derecho al medio ambiente sano, donde el Estado deberá tomar las medidas necesarias para su restauración y/o reparación, adelantados en desarrollo de la gestión del Ministerio de Salud y Protección Social,

Al respecto el Ministerio señala en su respuesta que los estudios de efectos en la salud y situación en salud, que se han desarrollado no han tenido este alcance de encontrar la correlación directa con los factores de riesgo, teniendo en cuenta la multicausalidad que se presenta, sin embargo, se pretende realizar un diagnóstico de determinantes en salud acertantes de problemas en salud de la población.

Minsalud relaciona estudios¹⁰² y procesos de evaluación epidemiológica y de salud ambiental que la CGR considera contienen información relevante en la toma de decisiones de política pública intersectorial que con una especificación pertinente, en cuanto sea posible, para determinar elementos de causalidad, podrían orientar las intervenciones efectivas del Estado desde la prevención de posibles generación de pasivos ambientales como los verdaderos costos de recuperación y restauración que incluyan los costos en salud que podrían generarse y los responsables de asumirlos, públicos y privados.

Se resalta por la CGR el primer estudio de corte transversal realizado en el país¹⁰³, el cual abre las puertas para una investigación más profunda que permita establecer una asociación directa entre la exposición a material particulado derivado del proceso de extracción de carbón y la presencia de enfermedades respiratorias en la población. Uno de los resultados de un estudio realizado que muestra la prevalencia de la enfermedad respiratoria en niños menores de 10 años residentes en los municipios de Chiriguaná, El Paso, La Jagua de Ibirico, Becerril y Agustín Codazzi y Bosconia. Según éste estudio en el área rural cercana a los sitios de depósito de material estéril, así como en el área rural con mayor efecto tráfico hubo una mayor prevalencia de enfermedad respiratoria (sibilancias, bronquitis, tos). Los autores concluyen que la enfermedad respiratoria puede estar asociada con distintas fuentes de exposición intramurales (fijas y móviles) y

¹⁰² A) Zonas productoras de carbón y efectos en salud -estudio epidemiológico 2012- Universidad Nacional de Colombia – Gobernación del Cesar, mediante el contrato interadministrativo 201102 0756, el cual se tituló “PREVALENCIA DE ENFERMEDAD RESPIRATORIA EN NIÑOS MENORES DE 10 AÑOS RESIDENTES EN SEIS MUNICIPIOS MINEROS DEL CESAR, COLOMBIA, 2012

Para el año 2008 se trabajó con la Universidad de la Salle en la investigación “Evaluación de la contaminación por material particulado menor a 10 µm a nivel extradomiciliario, intradomiciliario y la exposición personal al mismo contaminante, proyecto piloto en las localidades de Puente Aranda, Kennedy y Fontibón”

En el año 2012 la Secretaría Departamental de Santander participó con la Fundación Oftalmológica de Santander (FOSCAL) en el proyecto de investigación de los efectos de la contaminación del aire sobre la salud de poblaciones sensibles, con el propósito de determinar alertas epidemiológicas-ambientales y orientar los planes de mejoramiento de la calidad del aire a mediano y largo plazo en la ciudad de Bucaramanga, Departamento de Santander

¹⁰³ Estudio Zonas productoras de carbón y efectos en salud -estudio epidemiológico 2012- Universidad Nacional de Colombia – Gobernación del Cesar

extramurales por la contaminación del aire asociada a la explotación del carbón a cielo abierto.

También se desarrollarán los siguientes estudios relacionados con las actividades Mineras en Córdoba:

- Peritaje en Salud de algunas comunidades aledañas en los cuales este Ministerio apoya, acompaña y supervisa, en cumplimiento a los Autos de la Corte Constitucional de los expedientes T-4.126.294 y 4.298.584 de 2015 con .

En estos no se pretende realizar un estudio de correlación entre las actividades que se desarrollan en la empresa Cerro Matoso S.A y las afectaciones en salud de las comunidades cercanas, sino tomar muestras biológicas en una determinada muestra poblacional así como realizar un examen médico de tamizaje que permita identificar la presencia de níquel en la población, con el objetivo de determinar si las patologías encontradas tienen alguna relación con la presencia de níquel en el organismo. Siendo los municipios de Monte Líbano, Puerto Libertador y San José de Uré, una región donde existen zonas con contenidos de minerales de níquel, la presencia o no de este mineral en las muestras biológicas no dan la suficiente certeza para indicar que se deba a las actividades de Cerro Matoso S.A.

- Respecto al estudio de determinantes sociales y ambientales de la salud en las comunidades aledañas a la empresa Cerro Matoso S.A., dirigido por el Ministerio, según el acta de entendimiento de las partes de octubre de 2013, no se llevará a cabo un estudio de correlación entre los efectos en la salud de la población aledaña y las actividades minero industriales de esa empresa, sino que se realizará una evaluación de determinantes proximales, intermedios y estructurales, tanto ambientales y sociales que puedan estar afectando la población, lo que implica la realización de muestreos en agua, alimentos, suelo y aire de la zona para conocer de manera aproximada su grado de calidad, como resultado del impacto dado por todas las actividades desarrolladas en la zona y no solo de Cerro Matoso S.A.

- Teniendo en cuenta la coyuntura nacional en el tema de la extracción de oro y la problemática de mercurio, el Ministerio de Salud y Protección Social suscribió en el año 2012 un Convenio de Asociación con La Fundación para la Educación y el Desarrollo Social –FES. La Fundación con el apoyo de mesas de expertos, desarrolló un estudio de evidencia científica analizando de manera sistemática necesidades no cubiertas en los diferentes aspectos de salud relacionados con mercurio para obtener un plan de intervenciones para el sector, teniendo en cuenta el componente ambiental, ocupacional y en salud pública, con las siguientes conclusiones con relación al mercurio:

- De acuerdo con la revisión sistemática es posible concluir que existen suficientes evidencias científicas sobre los efectos adversos de las diferentes formas de mercurio en los sistemas biológicos, sus efectos sobre el entorno, como existen factores ligados al estilo de vida que amplifican sus efectos y las debilidades del sistema de salud para enfrentar este reto.

- Las principales áreas de liberación de mercurio en el país se encuentran localizadas en las zonas donde se presenta la pequeña y mediana minería de oro, principalmente en el Bajo Cauca y nordeste de Antioquia (Remedios, Segovia, Bagre,

Zaragoza, Cáceres, Caucasia), Condoto, Istmina y Lloró en el Departamento del Chocó, San Pablo y San Martín de Loba en el sur de Bolívar, Monte Líbano, Ayapel en el sur de Córdoba, y en menor proporción, en las zonas de Vetas y California en Santander, el Tambo y Suárez en el departamento del Cauca, en la zona del occidente de Nariño (distrito la Llanada, Guachavez, Sotomayor, Samaniego, Barbacoas), Ginebra y Zaragoza en el Valle del Cauca, Taraira en el Vaupés en Guainía.

El Ministerio de Salud ha identificado como medidas “Medidas para el control e intervención en Colombia”, como indispensables de abordar de manera concertada y coordinada con los demás sectores de la comunidad, los problemas de salud pública identificados. Para tal efecto el espacio intersectorial de coordinación, concertación y gestión, se encuentran en los Consejos Territoriales de salud Ambiental- COTSA, entre otras:

- i. *Procesos para fortalecimiento de la gestión de la salud pública.*
- ...
- ii. *Este proceso parte del enfoque de derechos, del diagnóstico de las necesidades y aspiraciones de las comunidades para procurar soluciones públicas y organizarse para aportar a la gestión de su materialización. Su efectividad está dada por las posibilidades para la organización de la ciudadanía.*
- iii. ...
- iv. *Vigilancia en salud pública: para generar información sobre la dinámica de los eventos que afecten o puedan afectar la salud de la población de forma sistemática y oportuna, con el fin de orientar las políticas y la planificación en salud pública; tomar las decisiones para la prevención y control de enfermedades y factores de riesgo en salud; optimizar el seguimiento y evaluación de las intervenciones; racionalizar y optimizar los recursos disponibles y lograr la efectividad de las acciones en esta materia, propendiendo por la protección de la salud individual y colectiva.*

Se resalta la importancia de estos lineamientos técnicos por parte del Ministerio, especialmente por el tema de la presente auditoría sobre las afectaciones que pueden generar las actividades mineras no sólo al medio ambiente y los recursos naturales sino a la salud de las poblaciones, especialmente el relacionado con la vigilancia en salud pública en su componente de prevención y control de enfermedades y factores de riesgo en salud.

No obstante, se requiere que éstos sean considerados por los demás sectores involucrados, no sólo en agendas intersectoriales sino en los COTSA para pasar de diagnóstico a formulación de estrategias y planes de acción concretos, garantizando así la protección de los derechos fundamentales como la salud y conexos como el derecho al medio ambiente sano.

Los Consejos Territoriales de Salud Ambiental – COTSA, son el espacio, que en los territorios, sirve de escenario para que las autoridades de salud efectúen coordinación y concertación con todos los sectores para el abordaje integral de los

determinantes sociales y ambientales que afecten o puedan afectar el bienestar y la salud de las comunidades, incluidos los impactos generados por la minería legal e ilegal.

3.2.2.4. Efectos en salud o de dosis-respuesta y niveles de referencia poblacionales

Por su importancia y relacionado de manera específica con la evaluación en la que se ha enfocado la auditoría, referente a las afectaciones de la actividad minera al medio ambiente y a la salud, la CGR presenta a continuación la información suministrada al respecto por Minsalud:

En el año 2013 se priorizó la realización de estudios en la segunda y tercera línea de investigación (efectos en salud o de dosis-respuesta y niveles de referencia poblacionales), mediante el CONVENIO 489 DE 2013 con la UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA con objeto "Aunar esfuerzos para la realización del estudio piloto de evaluación de riesgos en salud por la exposición ambiental a mercurio en zonas priorizadas":

Estudio piloto de evaluación de riesgos en salud por la exposición ambiental a mercurio en zonas priorizadas. CONVENIO 489 DE 2013. Universidad de Córdoba- MSPS. Este proyecto nace de la necesidad de evaluar el impacto del mercurio sobre la salud humana, debido al auge y dinamismo de la minería aurífera en Colombia, considerando que esta actividad es una de las principales fuente de contaminación ambiental con mercurio y que este es uno de los contaminantes de mayor preocupación global, debido a su toxicidad, alta persistencia en el ambiente y capacidad de dispersión (UNEP, 2010).

Es un estudio de tipo descriptivo transversal de prevalencia, en el cual se evaluó la presencia o ausencia de síntomas subjetivos y signos clínicos relacionados con la exposición a mercurio, en poblaciones con diferentes niveles de exposición a este contaminante.

*...
Frente a los resultados, los niveles de mercurio en aire personal en Segovia (57 muestras) y Remedios (8 muestras) el 100% excedieron el nivel de referencia 25 µHg/m³ y en Zaragoza (24 muestras) el 91.7% excedieron el nivel de referencia. Con respecto al aire ambiental todas las muestras fueron menores a 50µg de Hg/L y frente al análisis de aire ocupacional, se resaltan 6 de 14 muestras, las cuales tuvieron los siguientes resultados: 1000µgHg/m³ en Mina, 1400 µgHg/m³ en Compra, 1000 µgHg/m³ en Compra, 2200 µgHg/m³ en Compra, 2500 µgHg/m³ en Compra y 2000µgHg/m³ en Entable. Por otra parte, de las condiciones socio demográficas analizadas, se resalta que el porcentaje de personas que viven cerca de operaciones mineras es de un 63.2% en la zona minera y de 33.7% en la zona pesquera, lo que permite identificar que este factor de riesgo es más importante en la primera zona.*

Con respecto a las encuestas de consumo de pescado, se encontró que la zona pesquera presentó mayor consumo a diferencia de la minera, con la mayor cantidad de consumo en Sucre y la menor en Zaragoza y Segovia. Adicionalmente se identificó una correlación significativa entre el consumo de pescado y la concentración de mercurio total en cabello, la cual se observó en los municipios de San Benito, Ayapel y Zaragoza.

Frente a las concentraciones de mercurio en marcadores biológicos, se identificaron porcentajes de personas que excedían los niveles de referencia establecidos por la OMS.

3.2.2.5. Información toma de decisiones de salud ambiental

El Ministerio de Salud y la Protección Social cuenta con el Sistema Integral de Información de la Protección Social -SISPRO, compuesto por cuatro componentes: salud, pensiones, riesgos laborales y Asistencia social.

El componente de salud integra la información epidemiológica o de personas, información ambiental, recursos y cuentas en salud (...) para este tema particular el SISPRO tiene disponible la información de SIVIGILA, RIPS. Las cuales se analizan con el fin de identificar tendencias, comportamientos, toma de decisiones, gestión intersectorial para el abordaje de los problemas identificados.

La gestión de la información en Salud Ambiental intersectorial ha sido considerado desde la elaboración del CONPES 3550 de 2008 sobre Lineamientos para la formulación de la Política Integral de Salud Ambiental con énfasis en los componentes de calidad de aire, calidad de agua y seguridad química. Frente a los sistemas de información se define como un objetivo de dicho CONPES "Crear un sistema unificado de información en salud ambiental"

Teniendo en cuenta los resultados de distintos análisis, se plantean para la Política Integral de Salud Ambiental PISA los siguientes objetivos:

- *Mejorar la toma de decisiones en salud ambiental a través de la articulación de la información y el desarrollo de líneas de investigación*
- *Fortalecer la gobernabilidad y la gobernanza de la gestión integral de la salud ambiental*
- *Implementar estrategias de reducción de la carga ambiental de la enfermedad.*

Todo esto da respuesta adicionalmente a la Meta del Plan Decenal que refiere que "A 2021 se habrá formulado y estará en operación el Sistema Unificado de Información en Salud Ambiental SUISA"

En este orden de ideas el MSPS se plantea los siguientes retos sectoriales y con trabajo directo con las DTS:

- *Estandarizar la información requerida en todos los niveles*
- *Consolidar mecanismo para el flujo de información, integrar la información que se genera a nivel local en salud ambiental*
- *Fortalecer los mecanismos de IVC en los territorios*
- *Fortalecer las estrategias de entornos saludables*
- *Fortalecer mecanismos locales de búsqueda y consolidación de información requerida*
- *Direccionar la toma de decisiones basada en la información disponible.*

Para dar cumplimiento a lo anteriormente expuesto la Subdirección de Salud Ambiental ha liderado el proceso sectorial e intersectorial para el desarrollo del SUIA, cuyas acciones se han enfocado a la generación de alianzas para dicho fortalecimiento, con la Dirección de Epidemiología y Demografía y con la Oficina de TIC para la construcción y definición de términos de referencia de próximas contrataciones que le apuntan al fortalecimiento del SUIA, así como los planteamientos conceptuales y teóricos del Ministerio frente a sus competencias en este proceso. Así mismo, Mesas de trabajo con los responsables del INS, MADS, IDEAM e DNP con el fin de unificar criterios y objetivos para el SUIA.

Al respecto, la CONASA recomienda que el SUIA sea un módulo del SISPRO, con el fin de optimizar los avances y experiencias obtenidas con su desarrollo desde el MSPS, se está en proceso de ajuste normativo para el efecto.

Para el país consolidar un sistema de información desde el punto de vista de salud que incluya la salud ambiental con variables que determinen las repercusiones en la salud y vida de las poblaciones, se constituye en un insumo obligatorio para la definición de proyectos de tipo minero, en este caso de especial atención para la auditoría, y en general de las actividades antrópicas que puedan generar deterioro de estos derechos constitucionales, aplicando como lo señaló la Sentencia C-123 de 2014, los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad previstos en el art.288 de la Constitución para que en la autorización de actividades de exploración y explotación minera se proteja el medio ambiente sano y la salubridad de la población, además de los recursos naturales y el medio ambiente, y que las agendas interministeriales definan de manera precisa la afectación de las condiciones de salud ambiental en zonas de actividad minera y cómo se atenderá esta problemática de manera conjunta.

3.2.2.6. Minería y químicos y sustancias peligrosas

La Subdirección de Salud Ambiental, en función de sus competencias y según las prioridades definidas en el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, efectuó la siguiente asignación de recursos para los años 2014, 2015 y 2016:

SSA	2014-1	2014-2	2015	2016
Persona natural	\$173.565.587	\$134.710.400	\$486.426.600	\$569.519.171
Persona jurídica	-0-	-0-	\$330.875.000	\$1.235.000.000
TOTAL	\$173.565.587	\$134.710.400	\$817.301.600	\$1.804.519.171

Tabla No.7. Distribución de recursos de la Subdirección de Salud Ambiental para los temas de minería, químicos y sustancias peligrosas 2014, 2015 y 2016. Fuente: MSPS.

Se informa que en el marco del convenio 519 de 2015, suscrito entre el Ministerio y la Organización Panamericana de la Salud, se tiene previsto la entrega de los siguientes productos:

1. *Revisión documental y análisis de metodología de evaluación de salud ambiental*
2. *Protocolos para la evaluación de impactos y riesgos en salud*
3. *Propuesta de marco normativo para la aplicación de los protocolos, para la evaluación de impactos y riesgos en salud.*

Para lo anterior, del 18 al 21 de enero de 2016, se llevaron a cabo diferentes reuniones que contaron con la participación de investigadores del Instituto Nacional de Salud de Quebec (INSPQ), ANLA, ANM, INS, MADS, UPME, MINISTERIOR, para tratar el alcance, los objetivos y plan de trabajo para el desarrollo del documento que tendría como objetivo el planteamiento de lineamientos técnicos para el desarrollo de estudios de impacto en salud relacionados con minería.

Se conoció el detalle de esta labor definida por el MSPS y los recursos que se le asignarán, así como el objetivo frente a la afectación de las condiciones de salud ambiental en zonas de actividad minera, pero la CGR, aunque no es sujeto de control fiscal al encontrarse en desarrollo, se permite señalar que sin un compromiso por parte de los entes rectores en el que se establezcan acciones específicas tendientes a la revisión de marcos normativos actuales con base en los resultados que se obtengan, se podría originar una gestión antieconómica de asignación de recursos sin que se obtengan resultados efectivos.

3.2.2.7. Plan Único de Mercurio

En el marco de las competencias interinstitucionales de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Minas y Energía, Comercio, Industria y Turismo, Trabajo, Agricultura y Desarrollo Rural, Salud y Protección Social, Relaciones Exteriores y Transporte, se ha realizado un trabajo conjunto de formulación y elaboración del Plan Único Nacional de Mercurio – PUNHg, el cual comprende una estructura para la gestión interinstitucional relacionada con el mercurio relacionada con funciones de los diferentes actores involucrados en el marco de en las obligaciones de la Ley 1658 de 2013; el Convenio de Minamata sobre Mercurio, suscrito por Colombia el 10 de octubre de 2013 y el proceso que adelanta Colombia para su adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE.

El Ministerio de Salud y Protección articulado con las diferentes instituciones adscritas al Ministerio, propusieron un ajuste de actividades presentadas en el

Plan Único de Mercurio que, a la fecha, se encuentra en revisión por parte de los otros Ministerios que trabajan el tema.

Para el año 2016, el Ministerio de Salud y Protección Social, tiene definido la formulación del Plan Sectorial de Mercurio, el cual se construirá en conjunto con las instituciones adscritas involucradas como son el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos- INVIMA y el Instituto Nacional de Salud. Lo anterior en cumplimiento de La Ley 1658 del 15 de julio de 2013 que en su artículo 8, estableció que “El Ministerio de Minas y Energía en coordinación con los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Salud y Protección Social, Trabajo, Agricultura y Desarrollo Rural, Transporte y Comercio, Industria y Turismo, sectorialmente y en el marco de sus competencias, deberán suscribir un Plan Único Nacional de Mercurio y elaborarán sus reglamentos técnicos en el término máximo de un año, una vez finalizado el término de reglamentación del registro establecido en el artículo 4, para el desarrollo de las actividades relacionadas con cada una de las etapas del ciclo del mercurio (importación, producción, comercialización, uso, manejo, transporte, almacenamiento, disposición final, emisión, liberación, riesgos a la salud) como uso, importación, producción, comercialización, manejo, transporte, almacenamiento o disposición final”.

3.2.2.8. Formulación de políticas intersectoriales

Según se informó a la CGR existe una agenda interministerial entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual integra las políticas y programas que desarrollan estos dos Ministerios y sus entidades adscritas y vinculadas, en especial la Política Integral de Salud Ambiental.

En esta agenda además de lo referente a Plan de Mercurio, PDSP y CONASA, y teniendo en consideración que la gestión del riesgo es responsabilidad de todos, la comunidad, el sector público y el sector privado, siendo corresponsables en todo el proceso, en el marco de la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) que cambia la concepción y la forma como el país debe enfrentar las situaciones de emergencia o desastre y en el cual la participación de cada uno de los sectores en el SNGRD es fundamental para el cumplimiento del propósito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible.

Con la Circular N° 040 del 22 de julio de 2014¹⁰⁴, emitida conjuntamente por el Ministerio y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, UNGRD se tiene como fin orientar a las autoridades territoriales y locales sobre la participación del sector salud en los procesos de gestión del riesgo de desastres, basado en las responsabilidades del sector salud en los procesos de gestión del riesgo de desastres, en temas relacionados con el direccionamiento y coordinación de la atención prehospitalaria y hospitalaria, la atención en salud mental, la vigilancia epidemiológica en desastres, salud ambiental, entre otros asuntos. Señala el Ministerio que esto le ha permitido fortalecer las acciones de preparación y respuesta frente a emergencias de tipo natural en todo el país como la del fenómeno “El Niño”, emergencias antrópicas intencionales como las ocasionadas por los derrames de hidrocarburos en Nariño y Putumayo o la emergencia humanitaria por el cierre de frontera con Venezuela, entre otras.

El Ministerio de Salud y Protección Social también emitió la Circular N° 047 de 2014, que contiene un grupo de directrices para los diferentes actores del sector, con el propósito de hacer frente a los eventos climáticos antes mencionados y la Circular conjunta N° 052 de 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud, que contiene una actualización de esas directrices con el objeto de reducir las situaciones de riesgo para la salud de la población y hacer frente al fenómeno El Niño 2015 – 2016, incluyendo entre otras acciones, las relacionadas con la gestión intersectorial e intrasectorial y la coordinación del sector salud con los Consejos Municipales, Distritales y Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres¹⁰⁵.

3.2.2.9. Seguimiento Resolución Defensorial 064 de septiembre de 2014

En respuesta a la solicitud de la CGR sobre el cumplimiento de lo ordenado en la Resolución Defensorial 064 de septiembre de 2014, el MSPS señala como avance en el cumplimiento sobre los estudios epidemiológicos y su inclusión en el plan general de cumplimiento lo siguiente:

- A) Evaluación Epidemiológica de los Efectos en Salud por Exposición Ocupacional y Ambiental A Mercurio en el Departamento de Choco, Colombia. El Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social están realizando el estudio con la participación de la Secretaria de Salud Departamental del Chocó, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico –IIAP- y la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó –CODECHOCO.

¹⁰⁴ Circular conjunta N° 040 de 2014 <http://intranet.minsalud.gov.co/Normatividad/Paginas/Normativa2015.aspx>

¹⁰⁵ Circular N° 047 de 2014 <http://intranet.minsalud.gov.co/Normatividad/Paginas/Normativa2015.aspx>

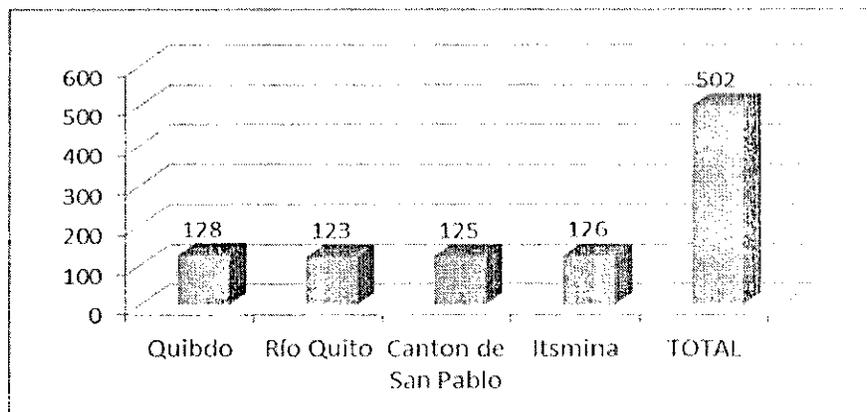
Circular conjunta N° 052 de 2015 <http://intranet.minsalud.gov.co/Normatividad/Paginas/Normativa2015.aspx>

El uso no tecnificado de mercurio en la minería de oro origina una elevada contaminación ambiental en las áreas de explotación aurífera y paralelamente un problema de salud pública por la exposición de la población general y ocupacional a los vapores de mercurio, los cuales pueden generar alteraciones significativas sobre la salud de la población.

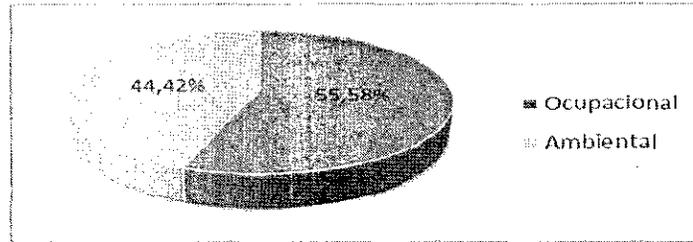
Se pretende con el estudio establecer los niveles de mercurio en sangre, cabello y orina de una muestra de habitantes de una zona de explotación aurífera del Chocó y evaluar el nivel de contaminación por mercurio en agua, sedimento, aire y pescado de esta área y sus posibles efectos en salud mediante una evaluación médica y un test neurológico aplicado a cada participante.

En la fase I realizada en el 2015, se realizó trabajo de campo en cuatro municipios del departamento de Chocó (Quibdó, Río Quito, Cantón de San Pablo e Itsmina).

En las gráficas y tabla siguientes se observa la distribución de los individuos incluidos en el estudio por municipio y por tipo de exposición:



Gráfica No. 5. Distribución de participantes por municipio, Departamento de Chocó, Colombia, 2016. Fuente: Encuestas estudio INS.



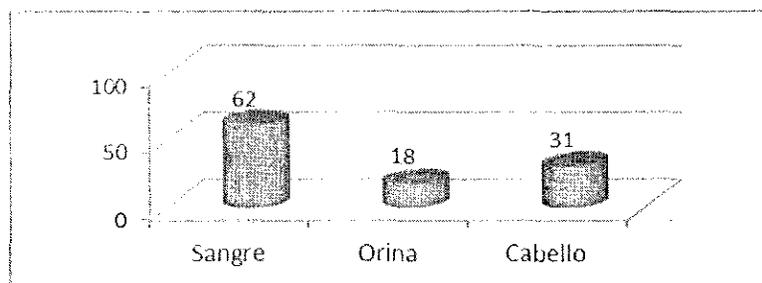
Gráfica No. 6. Distribución por tipo de exposición, Departamento de Chocó, Colombia, 2016. Fuente: encuestas estudio INS.

Estadísticos	SANGRE	ORINA	CABELLO
Media	10,5415	9,4788	1,3195
Mínimo	3,02	2,61	0,07
Máximo	45,99	63,57	6,19

Tabla No. 8. Estadísticos de las matrices biológicas, Departamento de Chocó, Colombia, 2016. Fuente: encuestas estudio INS.

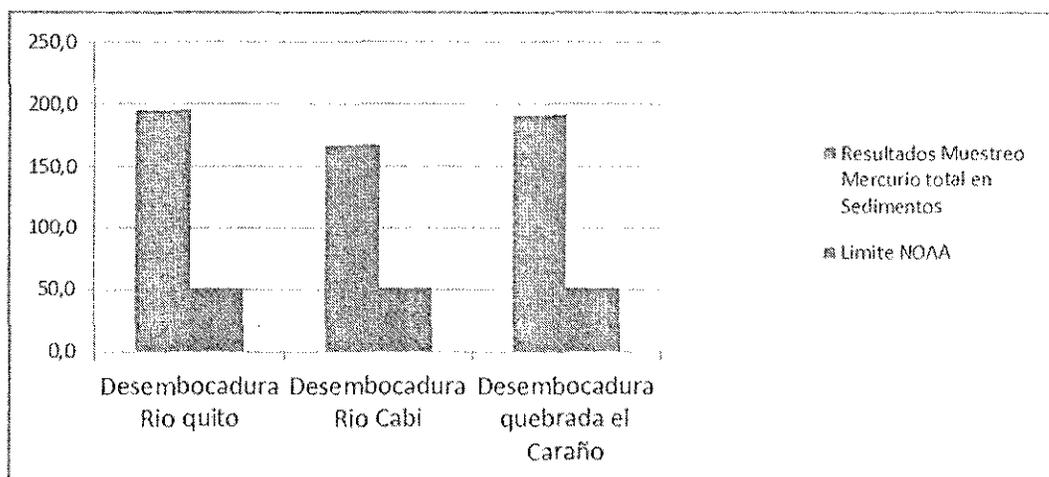
Tomando en cuenta los límites permisibles (LP) para mercurio de la guía para identificar poblaciones en riesgo por exposición a mercurio (1) y establecidos por las entidades ejecutoras de este estudio; para sangre el LP es de 5 ug/l, para orina de 7 ug/l y para cabello de 1 ug/g.

En la siguiente gráfica se observan los individuos con niveles de mercurio en las diferentes matrices por encima de los límites permisibles.



Gráfica No. 7. Participantes con niveles superiores a lo permisible, municipio de Quibdó, Departamento de Chocó, Colombia, 2016. Fuente: encuestas estudio INS

En cuanto a las muestras ambientales, para agua las muestras que se tomaron en Quibdó dieron inferior al límite de detección (ILD), para aire se tomaron cuatro puntos de los cuales tres marcaron niveles por encima de lo permisible que es de 1 ug/m³ en uno de los dos días muestreados y en muestras de sedimentos se tomaron tres puntos, en los que todos sobrepasaron el límite establecido por la NOAA (51 µg/kg) (3).



Gráfica No. 8. Medición de mercurio en sedimentos, municipio de Quibdó, departamento de Chocó, Colombia, 2016. Fuente. CODECHOCO

Para el 2016 se continuará con la fase I en los municipios de Condoto, Tado, Certegui, Unión Panamericana, Novita y Medio San Juan.

Adicionalmente, el Ministerio informa que como cumplimiento de la Directiva Conjunta No 005 de 2014 de la Procuraduría General de la Nación relacionada con la recomendación novena de la Resolución Defensorial 064 de 2014, que incluye las actividades descritas en el punto anterior, reportó los avances a la Procuraduría mediante el envío de la información sobre el plan de acción para el diseño del modelo, copia de la matriz de seguimiento a la Resolución Defensorial 064, resultados de la intervención en nutrición en los municipios priorizados y documento técnico para la ampliación del piloto en nutrición, AIEPI, vigilancia epidemiológica de base comunitaria a otros municipios priorizados e intervención en agua potable y saneamiento básico, que igualmente, forman parte de las acciones contempladas en el plan de acción del MIAS.

3.2.3. Ministerio del Interior (Dirección de Consulta Previa)

Para el desarrollo de la presente auditoría, la Contraloría General de la República ha considerado lo establecido en la Constitución Política (Artículos 8º, 63, 79, 246 y 330), los Convenios Internacionales suscritos por el país en materia de consulta a las comunidades étnicas (Convenio 169 de la OIT), así como las funciones que han sido atribuidas al Ministerio del Interior - Dirección de Consulta Previa consagradas en el Decreto 2893 de 2011.

A partir del reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de todas las comunidades indígenas y afrocolombianas en el país¹⁰⁶, la participación de los distintos grupos étnicos asentados en el territorio colombiano es importante no solo frente a las decisiones y proyectos que los pueden llegar a afectar en forma directa, sino como un mecanismo articulador de los procesos de conservación, preservación y restauración del ambiente y de los recursos naturales¹⁰⁷.

Es así como habiéndose establecido desde la propia Constitución Política la defensa de diferentes formas de vida sociales organizadas como comunidades colectivas autónomas y con tradiciones culturales distintas y diversas, se consagra también en el artículo 330 que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se debe llevar a cabo sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. Por tanto, en todas aquellas decisiones que se adopten sobre dicha explotación, corresponderá al Gobierno propiciar la participación de estas comunidades.

Esta participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas con la explotación de los recursos naturales mediante la consulta, es considerada por la jurisprudencia como un derecho fundamental por su relación para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de dichos grupos, así como para asegurar su propia subsistencia.

El derecho a la consulta previa es un desarrollo del Convenio 169 de la OIT¹⁰⁸, instrumento internacional que acogido por la jurisprudencia dentro del bloque de constitucionalidad¹⁰⁹, ha contribuido a definir el alcance de la consulta y los

¹⁰⁶ Constitución Política de Colombia, Arts. 1º, 7º, 8º, 9º, 10º, 68, 70, 72, 246, 286, 329, 330, entre otros.

¹⁰⁷ La Corte Constitucional colombiana en sus primeros pronunciamientos recalcó que las comunidades indígenas por su especial trascendencia, constituyen *"un recurso natural humano que se estima parte integral del ambiente, más aún cuando normalmente la población indígena habitualmente ocupa territorios con ecosistemas de excepcionales características y valores ecológicos que deben conservarse como parte integrante que son del patrimonio natural y cultural de la Nación. De esta manera, la población indígena y el entorno natural se constituyen en un sistema o universo merecedor de la protección integral del Estado"*. Sentencia T-342 de 1994.

¹⁰⁸ "Sobre Pueblos indígenas y Tribales" aprobado en la 76ª Conferencia Internacional de la OIT reunida en Ginebra el 27 de junio de 1989, instrumento destinado a proteger *"los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, participación, educación, cultura y desarrollo, enmarcados dentro del contexto global de salvaguarda a su identidad, con miras a que los pueblos indígenas de la humanidad puedan gozar de los derechos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados miembros, y en consideración a la especial contribución de éstos pueblos a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales"*.

¹⁰⁹ Corte Constitucional. Sentencias SU-039 de 1997, SU-383 de 2003, C-030 de 2008, T-745 de 2010, T-4387 de 2015, entre otras.

asuntos a los cuales estaría dirigida, fijando marcos de acción para la participación de los grupos étnicos de manera que alcancen un conocimiento pleno sobre los proyectos de exploración o explotación de los recursos naturales en sus territorios, como de las posibles afectaciones o menoscabos que ocasionarían para sus comunidades desde el punto de vista social, ambiental, económico o cultural.

Al respecto, el artículo 6º del mencionado Convenio prescribe que las comunidades deben ser consultadas mediante procedimientos apropiados y a través de instituciones representativas, cada vez que medidas legislativas o administrativas sean susceptibles de afectarles directamente¹¹⁰. Por ello, es obligación de los gobiernos establecer los medios necesarios para que los pueblos interesados pueden participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole, responsables de políticas y programas que les conciernan. Igualmente, deben efectuarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las medidas propuestas¹¹¹.

Ahora bien, la efectividad del derecho que tienen las comunidades a ser consultadas depende del cumplimiento de ciertos principios y directrices fijados por la Corte Constitucional.

Sobre esta cuestión, en primer lugar, se ha sostenido que la Consulta debe ser previa a la realización de la obra, proyecto o actividad. Esto con el fin de que se puedan advertir en forma anticipada todas aquellas afectaciones que pueden llegarse a causar a las comunidades, adoptando las medidas que sean necesarias, adecuadas y suficientes para prevenir y minimizar los impactos negativos de los proyectos propuestos con el conocimiento de los grupos intervinientes¹¹².

De ahí que el respeto por la identidad cultural de las comunidades implique, según lo expuesto por la jurisprudencia que *“un impacto negativo o positivo no puede quedar al arbitrio del ejecutor o del Estado. Por el contrario, corresponde precisamente al objeto de la discusión dentro de la consulta con las comunidades. Por esta razón, tanto la identificación de los impactos del proyecto, obra o*

¹¹⁰ Para la Corte Constitucional, “la idea de afectación directa se relaciona con la intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales abrazadas por las comunidades como propias”. Sentencia T-745 de 2010.

¹¹¹ Valga anotar que este Convenio fue aprobado en Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

¹¹² En ocasiones se ha presentado que algunos proyectos, obras o actividades hayan ocasionado daños o impactos, sin haberse realizado en forma previa la consulta. Al respecto, la Corte ha llamado la atención al decir que los espacios de consulta no pueden tomarse como mecanismos de indemnización o compensación a los miembros de las comunidades que hayan sido resultados afectado. Al contrario, por su propia naturaleza y expresión de derechos propios de los grupos étnicos como la autonomía, la participación, la identidad cultural, social y económica, las consultas deben ir dirigidas a prevenir y corregir los impactos debidamente identificados que puedan causarse o hayan sido ya causados a las comunidades. Véase, Sentencias T-652 de 1998, T-969 de 2014.

*actividad, como el diseño y la adopción de las medidas de manejo, deben ser el resultado de una construcción conjunta entre las comunidades, el Estado, y los ejecutores del proyecto, obra o actividad*¹¹³.

Por otra parte, y no menos importante, los responsables de los proyectos, obras o actividades, sean personas públicas o privadas, están en la obligación de dar a conocer los riesgos que el proyecto (en todos sus aspectos) tendría para las comunidades involucrados en todas las fases del proyecto, obra o actividad. Así mismo, si bien las comunidades dentro de las etapas previstas en el proceso de consulta participan en la identificación de los riesgos, es claro que aquellos encargados de la ejecución de actividades están en la obligación de estudiar y clarificar los riesgos existentes estableciendo las medidas adecuadas para dichos eventos.

Por lo mismo, las autoridades en el marco de sus funciones, entre las que se cuentan principalmente las ambientales del orden nacional y regional, serán las encargadas de ejercer la vigilancia, monitoreo y seguimientos para verificar el cumplimiento de las medidas adoptadas para evitar los riesgos identificados y el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el marco de la consulta con las comunidades.

De este modo, como ha recordado la Corte Constitucional, la efectividad de la participación de las comunidades negras, indígenas, raizales y palenqueras en las decisiones que los afectan, se encuentra en estrecha relación con el principio de prevención, al punto que recibida la información por parte de los ejecutores de los proyectos, obras o actividades, los grupos deben contar con la posibilidad de incidir en las medidas que serán tomadas para anticiparse a los impactos y daños que puedan ir en detrimento de su integridad territorial, cultural, política y organizativa¹¹⁴.

Al final, el fundamento de la consulta a aquellas comunidades que podrían resultar afectadas con la explotación de recursos naturales en sus territorios, es que los grupos étnicos se enteren con suficiente ilustración sobre los proyectos, obras o actividades que se realizarán, los mecanismos y procedimientos de su ejecución, y por supuesto, los posibles riesgos de daños o menoscabos a sus elementos de cohesión social, económicos, políticos y culturales propios de sus características singulares como grupo. De ahí que ante los proyectos, obras o actividades de

¹¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-969 de 2014.

¹¹⁴ El artículo 15 del Convenio 169 de la OIT menciona que los derechos de las comunidades sobre los recursos naturales existentes en sus tierras comprenden la utilización, administración y conservación de dichos recursos. De igual manera, consagra que en aquellas situaciones en que el Estado sea el propietario de los minerales o de los recursos del subsuelo, las comunidades que podrían verse perjudicadas deberán, por un lado, ser consultadas previamente a la explotación de los recursos y por otro, participar "siempre que sea posible" en los beneficios que reporten y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

explotación de recursos, las comunidades deben tener, en forma previa, la oportunidad de escuchar las ventajas y desventajas que conllevan, planteando en forma abierta y sin interferencias sus dudas, pretensiones y posiciones en ejercicio de su derecho de libre autodeterminación.

Escuchadas las opiniones de las partes y ante un escenario de falta de acuerdo o concertación, las decisiones que se adopten por las autoridades serán objetivas, razonables y proporcionadas a la finalidad de protección de la identidad social, cultural y económica de las comunidades, asegurando un justo equilibrio, por un lado, de las necesidades de aprovechamiento de los recursos naturales garantizando su conservación, preservación y restauración y por otro, la protección, seguridad y subsistencia de las diversidades étnicas del país. Por tal motivo, es de especial interés dentro del procedimiento que se surta de consulta que se establezcan los mecanismos y las acciones claras y concretas para *"mitigar, corregir o restaurar los efectos que las medidas de la autoridad produzcan o puedan generar en detrimento de la comunidad o de sus miembros"*¹¹⁵.

Al respecto, la Ley 99 de 1993 ha dispuesto que la explotación de los recursos naturales debe hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales (Ley 70 de 1993), para lo cual se consultará en forma previa a sus representantes¹¹⁶. Adicional a ello, la Ley 685 de 2001 prevé que en la exploración y explotación de minas se deben respetar los valores culturales, sociales y económicos de las comunidades y grupos étnicos ocupantes real y tradicionalmente del área objeto de las concesiones o de títulos de propiedad privada del subsuelo (Art.121)¹¹⁷.

A propósito de los riesgos propios de la actividad minera y la especial protección constitucional del derecho de los pueblos indígenas y tribales a participar en la toma de decisiones que les conciernen, se ha dicho:

¹¹⁵ Véase, Corte Constitucional. Sentencia SU 039 de 1997.

¹¹⁶ El Decreto 2041 de 2014 *"por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales"*, en términos similares dispuso: *"se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el estudio de impacto ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso. En los casos en que se requiera, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa con comunidades indígenas y negras tradicionales, de conformidad con lo dispuesto en las normas que regulen la materia"* (Artículo 15).

¹¹⁷ La Ley 685 de 2001 (Código de Minas) contiene un capítulo especial sobre grupos étnicos. Entre las disposiciones que consagra, se destacan las siguientes: *"(...) Toda propuesta de particulares para explorar y explotar minerales dentro de las zonas mineras indígenas será resuelta con la participación de los representantes de las respectivas comunidades indígenas y sin perjuicio del derecho de prelación que se consagra en el artículo 124 de este Código (Artículo 122)". "Las comunidades negras a que se refiere la Ley 70 de 1993 o demás leyes que la modifiquen, amplíen o sustituyan, para los efectos de este Código, son también grupos étnicos en relación con los cuales, las obras y trabajos mineros se deberán ejecutar respetando y protegiendo los valores que constituyen su identidad cultural y sus formas tradicionales de producción minera. Este principio se aplicará en cualquier zona del territorio nacional donde se realicen los trabajos de los beneficiarios de un título minero, siempre y cuando estas áreas hubieren sido poseídas en forma regular y permanente por una comunidad o grupo negro"* (Artículo 130).

"En la actividad de exploración y explotación minera, para el caso colombiano, convergen diversos factores de riesgos para la vigencia de los derechos constitucionales de las comunidades étnicas. Aunque se trata de una actividad legal y sometida a fuertes regulaciones, la experiencia histórica ha demostrado que los proyectos mineros son especialmente sensibles a acciones como la incursión de grupos armados ilegales, el desplazamiento forzado de las comunidades que habitan las zonas afectadas y la contaminación del medio ambiente. Estos riesgos, que lastimosamente son connaturales a la actividad minera, exigen un especial deber estatal de garantía de la consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes"¹¹⁸.

Sobre el desarrollo del derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas, existen algunas reglamentaciones expedidas por el Gobierno en las que se establecen lineamientos y procedimientos específicos. La Directiva Presidencial 01 del 26 de marzo de 2010, señaló que el Ministerio del Interior es la única entidad competente para realizar los procesos de consulta previa, sin dejar a un lado la responsabilidad que recae en cabeza de las responsables de los proyectos, quienes deberán participar activamente durante el proceso y proporcionar los recursos que sean necesarios.

Este instrumento hace mención que la consulta previa se debe llevar a cabo antes de la ejecución o puesta en marcha de cualquier proyecto que pueda afectar a los grupos étnicos nacionales o a sus derechos según el reconocimiento que de ellos se haga por parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Dentro de las acciones que deben consultarse, se mencionan, entre otras, las siguientes:

- a) Cuando se expidan medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directa y específicamente a los grupos étnicos nacionales y que requieran en el ámbito de su aplicación la formulación de enfoque diferencial;*
- b) Programas de prospección o explotación de los recursos naturales en sus territorios". (...)*

De otro lado, a pesar de reiterarse el carácter obligatorio de la consulta, se expresa que los grupos étnicos no pueden vetar el desarrollo de los proyectos, aunque deberá buscarse siempre un acuerdo entre las partes sobre las características del proceso y el manejo de sus impactos. Igualmente, se expresa que la consulta previa se surtirá en las siguientes fases: preconsulta, apertura del proceso, talleres de identificación de impacto y definición de medidas de manejo, preacuerdos, reunión de protocolización, sistematización y seguimiento de los acuerdos y cierre del proceso.

Sumado a lo anterior, en todos los procesos de consulta previa se deberán tomar medidas a corto, mediano y largo plazo que serán objeto de seguimiento.

¹¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-438 de 2015.

Posteriormente, el Decreto 2893 de 2011 fijó en cabeza del Ministerio del Interior, entre otros asuntos, la facultad de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de asuntos étnicos y consulta previa. En concreto, la Dirección de Consulta Previa de dicho Ministerio cuenta con atribuciones como las siguientes (artículo 17):

- “1. Dirigir en coordinación con las entidades y dependencias correspondientes los procesos de consulta previa que se requieran de conformidad con la ley.*
- 2. Asesorar y dirigir, así como coordinar con las direcciones de asuntos indígenas, Rom y minorías y asuntos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas del Gobierno Nacional en materia de consulta previa y determinar su procedencia y oportunidad.*
- 3. Establecer directrices, metodologías, protocolos y herramientas diferenciadas para realizar los procesos de consulta previa, de conformidad con lo establecido en la legislación sobre la materia.*
- 4. Realizar las visitas de verificación en las áreas donde se pretenda desarrollar proyectos, a fin de determinar la presencia de grupos étnicos, cuando así se requiera.*
- 5. Expedir certificaciones desde el punto de vista cartográfico, geográfico o espacial, acerca de la presencia de grupos étnicos en áreas donde se pretenda desarrollar proyectos, obras o actividades que tengan influencia directa sobre estos grupos.*
- (...)*
- 7. Consolidar y actualizar la información del Ministerio del Interior sobre los procesos de consulta y los trámites de verificación, así como promover el conocimiento y difusión de los mismos y de su marco jurídico, por los medios que determine el Ministerio.*
- 8. Hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes en desarrollo de los procesos de consulta previa coordinados por esta Dirección y hacer las recomendaciones respectivas.*
- (...)”.*

Así las cosas, para este ente de control es especialmente relevante frente a la protección del medio ambiente y el respeto del derecho de participación y consulta de las comunidades étnicas ante proyectos que impliquen explotación de los recursos naturales en sus territorios, la identificación por parte de las partes involucradas en el proceso de consulta previa de los posibles impactos y/o daños que se ocasionarían por dichos proyectos y que posteriormente podrían derivar en pasivos ambientales.

La Dirección de Consulta Previa informó a la CGR que los objetivos estratégicos trazados por el Gobierno Nacional en materia de consulta previa han sido consistentes con el interés superior de la protección ambiental y el respeto de los derechos de las comunidades reconocidos por la Constitución Política. Es así como desde las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se estableció la necesidad de continuar fortaleciendo el diálogo intercultural, informado y



transparente, que sin estar limitado exclusivamente a la consulta previa, reconozca la humanidad del otro y sea conducido por el Estado¹¹⁹.

En esa dirección, se ha considerado necesario dotar con claridad conceptual, responsabilidad legal, presupuesto suficiente y personal calificado y estable a la entidad encargada de liderar las consultas con las comunidades y realizar el seguimiento de los compromisos asumidos en el mismo.

Es así como la CGR ha podido evidenciar que actualmente el país cuenta con una Dirección dentro de la estructura del Ministerio del Interior, con personal propio y de dedicación exclusiva para dirigir los procesos de consulta previa con los grupos étnicos respecto de aquellos proyectos que pueden llegar a afectarlos en forma directa.

Según se constata en el recuento normativo efectuado, el proceso de consulta previa es la instancia en la cual las comunidades étnicas acuerdan con los responsables o ejecutores de los proyectos, obras y actividades y las autoridades ambientales, las medidas de manejo ambiental que se requieran para prevenir, mitigar, corregir o compensar las posibles afectaciones o daños ambientales previamente identificadas. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias que confiere la Ley 99 de 1993 en materia de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración y explotación de los recursos ambientales y de aquellas actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental.

Al respecto, debe decirse que la Directiva No. 10 del 7 de noviembre de 2013 "Guía para la realización de la Consulta Previa", establece que en el curso de la etapa de Consulta en las reuniones de análisis e identificación de impactos y formulación de medidas de manejo, se deben definir las medidas de manejo adecuadas para prevenir, corregir, mitigar o compensar las potenciales afectaciones que generarán los proyectos.

Estas medidas guardarán proporción y relación directa con los impactos generados por el proyecto que es consultado a la comunidad. De ahí que la participación de las autoridades ambientales es relevante para establecer desde un componente objetivo y técnico, las variables que deberán tenerse en cuenta para salvaguardar los graves deterioros que se pueden presentar a los recursos naturales o al medio ambiente.

¹¹⁹ Documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Línea "Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental. Articulación intra e inter sectorial".

Para la CGR, la articulación institucional se garantiza cuando entidades como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las CAR, Parques Nacionales Naturales y los Institutos de Investigación, tienen una participación activa en este tipo de reuniones en las que discuten intervenciones en los recursos naturales y en muchas ocasiones, en ecosistemas estratégicos ligados a las creencias, tradiciones y costumbres de dichos pueblos.

En todo caso, es pertinente expresar que este tipo de articulación no depende en forma exclusiva del Ministerio del Interior. Si bien la Dirección de Consulta Previa es la encargada de realizar las convocatorias y asumir la coordinación del proceso de consulta previa, como se advierte en el Decreto 2613 de 2013, depende en gran medida de las entidades públicas involucradas en los proyectos y de las autoridades ambientales, el intercambio de información para analizar su procedencia y determinar los alcances ambientales que tendrán sobre las comunidades.

No debe perderse de vista que ha sido principalmente la vía judicial el mecanismo al que han tenido que acudir las comunidades para que se efectúen las consultas de acuerdo a los parámetros fijados por la Corte Constitucional, así como obligar a los responsables de los proyectos a asumir medidas completas de compensación, mitigación y reparación de los daños ambientales causados con ocasión de actividades, en muchas ocasiones por falta de medidas de manejo o por su incumplimiento y sin que las autoridades ambientales ejercieran la supervisión y control en cada caso.

De otra parte, las labores de seguimiento y control al cumplimiento de los compromisos adquiridos en virtud de la consulta previa son importantes teniendo en cuenta los grados de afectación y deterioro ambiental que se pueden ocasionar por la desatención de las medidas acordadas en el proceso de consulta.

Lo anterior, como complemento a las intervenciones de vigilancia, control y seguimiento de los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental que les compete a las Corporaciones Autónomas Regionales y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- en los términos de la Ley 99 de 1993, el Decreto 2041 de 2014 y el Decreto 3573 de 2011, que en muchos proyectos licenciados no ha sido del todo efectiva según da cuenta la continua intervención de las autoridades judiciales.

En este punto, para la CGR las consultas a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, ROM y palenqueras del país, comportan el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales reconocidos por el derecho interno y los instrumentos internacionales de derechos humanos y no se limita a un formalismo del conocimiento de las comunidades para continuar con la ejecución de proyectos

en territorios étnicos. Lo mismo sucede con la obligación que tiene el Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica, garantizando su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución.

3.2.4. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En el sector agropecuario y de desarrollo rural no se cuenta con una Política u otros instrumentos normativos que contenga una caracterización y formulación de estrategias o planes de acción, con personal idóneo y presupuesto suficiente, para identificar, priorizar, valorar y recuperar las zonas a nivel nacional que presentan degradación de los factores ambientales, agua, aire, suelo por actividades agropecuarias (pasivos ambientales), lo cual se ve agravado en la medida que no se controle la afectación por actividades de minería colindantes con las zonas de producción agropecuaria del país, comprometiendo así la seguridad alimentaria de los colombianos.

Por lo anterior, en la presente auditoria se tuvo en cuenta la gestión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, como rector de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal en cuanto al manejo y control de los pasivos ambientales generados por actividades propias del sector, y se observó la carencia de articulación en la protección de las áreas para la seguridad alimentaria con respecto a la actividades de la minería. Es así que se consideró necesario evaluar la gestión adelantada por dicho ente en cuanto a las siguientes funciones, establecidas según Decreto 2369 de 2015:

“3. Formular acciones para propiciar la articulación interinstitucional de las entidades del orden nacional y territorial que conlleven a la implementación de planes, programas y proyectos de desarrollo rural, y agropecuario con enfoque territorial.

9. Formular, coordinar e implementar la política para prevenir, corregir y mitigar el riesgo agropecuario

10. Formular, dirigir, coordinar y evaluar las políticas en materia de prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales y la investigación aplicada, con el fin de proteger la salud de las personas, los animales y las plantas y asegurar las condiciones del comercio.

14. Participar, con las autoridades competentes, en la formulación y adopción de la política de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y los recursos hídricos y adoptar los planes de desarrollo del sector agropecuario del país en concordancia con los planes nacionales de desarrollo y con la política del Gobierno Nacional”.

19. Coordinar con el DANE y otras entidades la producción de la información sectorial y realizar el análisis para la toma de decisiones”.

Es así, que la CGR solicitó al MADR la siguiente información relacionada con la gestión adelantada para la prevención, recuperación o remediación de zonas degradadas ambientalmente por actividades agropecuarias (pasivos ambientales):

- Instrumentos normativos
- Estrategias y planes de acción
- Mecanismos de articulación interinstitucional entre el MADR y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)
- Sistemas de información
- Asignación de recursos para restauración
- Personal asignado

Con respecto al primer punto, fue informado a la CGR que esta cartera ministerial ha trabajado de manera coordinada con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento Nacional de Planeación y la Cancillería en todos los aspectos relacionados con la Política de Cambio Climático en su componente agropecuario. Adicionalmente se firmó entre los representantes de las Carteras Ministeriales de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, el Acuerdo para la Gestión Integral del Agua en las Macrocuencas Magdalena – Cauca y Caribe.

Con el MADS ha trabajado en la formulación del Programa Visión Amazonía, particularmente el componente Agroambiental y ha participado en la implementación de los lineamientos de las Guías Ambientales. Sin embargo, pese a lo anterior, la CGR constató que el MADR no ha formulado la Política para prevenir, corregir y mitigar el riesgo agropecuario, lo cual es mandatorio según Decreto 2369 de 2015, y tampoco se ha considerado como riesgo la falta de prevención, recuperación o remediación de zonas degradadas ambientalmente por actividades agropecuarias.

Con relación al segundo punto, se informó que el Plan de Acción 2015 del MADR, contiene estrategias y actividades que apuntan a la prevención, mitigación y conservación de los recursos naturales renovables (Agua, Suelo y Aire); adicionalmente, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria ha ejecutado diferentes proyectos encaminados a este fin.

Pese a lo anterior, para la CGR, estas actividades se focalizan por un lado en volver las actividades agropecuarias en una fuente de riqueza para los productores del campo, y por otro en ordenar el territorio rural. Sin embargo, estas acciones no están directamente concebidas para prevenir, mitigar y conservar los recursos naturales renovables y no se encuentran enmarcadas dentro de los

lineamientos dados por el MADS para la gestión sostenible de los recursos naturales renovables a través de las diferentes Políticas que existen para tal fin.

Por otro lado, los temas tratados por la UPRA, han sido la estructuración del banco de proyectos, evaluación de tierras en Cauca y Catatumbo, ordenamiento productivo, zonificación con fines agropecuarios, zonificación del territorio nacional con fines agropecuarios, establecimiento de áreas potenciales de zonas aptas producción acuícola y pesquera, adecuación de tierras, zonificación de plantaciones forestales con fines comerciales, entre otros. Todos estos temas si bien indirectamente tienen relación con los recursos naturales, ninguno contribuye directamente a construir una caracterización (línea base) y plan de acción que definan actividades o acciones tendientes a identificar, priorizar, valorar y recuperar las zonas a nivel nacional que presentan degradación de los factores ambientales, agua, aire, suelo por actividades agropecuarias.

En cuanto a los mecanismos de articulación interinstitucional entre el MADR y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), se informó a este ente de control que estos dos ministerios suscribieron la Agenda Ambiental Interministerial MADS- MADR, la cual fue firmada en diciembre de 2013. Igualmente se mencionó que para los años 2014 y 2015, el Plan de Acción fue desarrollado de manera conjunta con el MADS, trabajando en diferentes temas de gestión sostenible de los recursos naturales.

El MADR manifestó que a través de su entidad adscrita Instituto Colombiano Agropecuario –ICA se ha apoyado en algunos sistemas de información para el cumplimiento de sus funciones misionales, ellos son:

- Sistema de Información Epidemiológico y Vigilancia Fitosanitaria –SISFITO
- Sistema de Información Sanitario para Importaciones y Exportaciones de Productos Agrícolas y Pecuarios -SISPAP
- Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal – IDENTIFICA.
- Primer informe bienal de actualización de Colombia ante la convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: Resumen Ejecutivo
- Estudio Nacional del Agua 2014.

Si bien la CGR reconoce que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural aporta estadísticas e información del sector agropecuario a entidades como el DANE y el IDEAM, dicha información no permite tomar decisiones de tipo ambiental y no obedece a procesos de articulación con el MADS que permitan cruzar la información de los dos ministerios para tomar decisiones conjuntas.

La información suministrada al DANE corresponde a estadísticas sobre el consumo de plaguicidas y fertilizantes; al IDEAM se le ha aportado información sobre estadísticas municipales de área sembrada por cultivo, las cuales han sido incorporadas a informes sobre cambio climático y estudios nacionales de agua; sin embargo, no existe un sistema de información armonizado con el MADS que facilite el intercambio de datos y la toma de decisiones articulada sobre zonas a nivel nacional que presentan degradación de los factores ambientales, agua, aire, suelo por actividades agropecuarias.

Ahora bien, referente a la asignación de recursos por parte del MADR para la prevención, control de las zonas degradadas ambientalmente por actividades agropecuarias, el Ministerio informó a partir del mandato Constitucional establecido en los artículos 79 y 80, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, promovió la expedición de la Ley 139 de 1994, por medio de la cual se crea el Certificado de Incentivo Forestal – CIF, como un reconocimiento del Estado a las externalidades positivas de la reforestación.

Por esto en el marco de las actividades impulsadas por el Ministerio en materia forestal y de sostenibilidad ambiental, se fomenta el establecimiento de plantaciones forestales en terrenos de aptitud forestal que se encuentran actualmente en ganadería; el enriquecimiento y conservación de bosques naturales; e impulsa el establecimiento de corredores biológicos que faciliten la conectividad de los ecosistemas.

Adicionalmente, con el apoyo y acompañamiento de la Federación Nacional de Cafeteros y del Banco Alemán KFW, desde hace cerca de veinticinco (25) años, se viene impulsando el Programa de Silvicultura como alternativa de producción en zonas marginales cafeteras.

Con respecto a estas acciones, para la CGR la asignación de recursos económicos para restauración de zonas degradadas ambientalmente por actividades agropecuarias se realiza para cumplir unas metas que deben obedecer a la formulación de una Política que contenga líneas estratégicas, programas y proyectos que prioricen las acciones que se deben llevar a cabo para gestionar un tema de forma eficiente y eficaz.

Por lo anterior, si bien el CIF permite realizar algunas inversiones para realizar nuevas plantaciones forestales de carácter protector-productor en terrenos de aptitud forestal, éstas no se encuentran en el marco de una herramienta de planificación, que organice y dirija los recursos con que cuenta el Estado con base en un diagnóstico previo, por lo que se constituyen en inversiones aisladas, unitarias que no obedecen a una gestión integral para la identificación, priorización, valoración y recuperación de las zonas a nivel nacional que presentan

degradación de los factores ambientales, agua, aire, suelo por actividades agropecuarias.

Por último, con relación a la asignación de personal para el manejo integral de zonas degradadas ambientalmente por actividades agropecuarias, en la Estructura Interna del MADR se cuenta con los siguientes grupos de trabajo: 1). Grupo de Riesgos Agropecuarios en la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios; 2). Grupo de Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático en la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria; y 3). Grupo de Cadenas Forestales en la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales. Sin embargo, si bien estos grupos existen, ninguna de las funciones de la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios, de la Dirección de Innovación o de la de Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria o de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales, tiene relación directa con la gestión integral de áreas degradadas ambientalmente por actividades agropecuarias.

3.2.5. Gobernación de Antioquia – Secretaría de Minas (Fiscalización Títulos Mineros)

Según la Resolución 4 0452 de 15 de abril de 2015, a la Gobernación de Antioquia le fue delegada la función de fiscalización de los títulos mineros y también la función de fiscalización de aquellos identificados como Proyectos de Interés Nacional Estratégico - PINES ubicados en jurisdicción del departamento de Antioquia. Con esto se da a la Gobernación de Antioquia continuidad en el carácter de autoridad minera delegada para la jurisdicción correspondiente al Departamento de Antioquia.

La Gobernación de Antioquia dispone del Catastro Minero Colombiano - CMC¹²⁰, que es la herramienta tecnológica utilizada para la administración y manejo de los recursos minerales del subsuelo, puesta a disposición por la Agencia Nacional de Minería, entidad que lo administra. En esta herramienta no existe módulo o capa en el sistema de información para la toma de decisiones y gestión de PAM en el Departamento de Antioquia, que sea específica sobre zonas degradadas o afectadas por la actividad minera las cuales requieran recursos para su restauración.

¹²⁰ El CMC es un sistema que incluye fundamentalmente información geológica minera al que se le han incorporado capas de información de áreas protegidas y la delimitación y zonificación de ecosistemas excluidos de la actividad minera, información proveniente del MADS.

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Con el fin de establecer criterios unificados para la evaluación de la gestión pública realizada por los entes responsables auditados, además de las funciones priorizadas de acuerdo con el tema de la auditoría, se consideraron las siguientes disposiciones generales aplicables de carácter legal y técnico:

4.1. PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La Constitución Política de Colombia señala de manera enfática que los recursos naturales deben ser utilizados de tal manera que se garantice su sostenibilidad, en su Artículo 80, al señalar: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”

4.2. SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Como parte de las normativas inherentes a las entidades públicas para el desarrollo de las funciones a ellas asignadas, se encuentra el establecimiento de los diferentes componentes de control interno, al constituirse éste como “*El sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos*”.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, señala que la información en todas las entidades del Estado colombiano debe ser considerada como uno de sus activos más importantes¹²¹, por lo que para la CGR la gestión de información requiere desarrollar procesos y acciones bajo lineamientos de carácter técnico, temático, tecnológico y normativo que permiten la calidad, optimización y la eficiencia en la producción de información, para la eficiente y oportuna toma de decisiones, y garantizando su uso por parte de entidades públicas, privadas, la academia y la ciudadanía en general.

¹²¹ Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Programa Vive Digital. EL CIO en el sector público. El líder para mejorar la gestión tecnológica y de información. Bogotá., Colombia. 2013. En línea: http://www.mintic.gov.co/images/MS_CIO_SUMMIT/documentos/presentacion-integral-cio-version-ejecutiva.pdf.

De acuerdo con lo anterior, el sistema de control interno en los entes públicos se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.¹²²

4.3. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS

De conformidad con el Artículo 1 del Decreto 3570, del 27 de septiembre de 2011, mediante el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el MADS, es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

Adicionalmente, el MADS, es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, la ley 99 de 1993, y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como ente rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables cumplirá, entre otras las funciones de diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente. Así como diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación,

¹²² Ver: Artículo 32 Ley 60 de 1993 (Artículos 45 y ss. Ley 142 de 1994; Artículo 53 Ley 190 de 1995 Tratan aspectos relacionados con el Control Interno de las Empresas de Servicios Públicos; Fallo Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Expediente 7769 de 1998. Ponente doctora Beatriz Martínez Quintero)

restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

Adicionalmente el MADS, es el encargado de apoyar a los demás ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible. Y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales.

El Decreto 3570 del 27 de septiembre de 2011, le asigna al MADS la función de promover y orientar la adopción de criterios de sostenibilidad en la gestión de los sectores productivos e institucionales, procurando la incorporación de sistemas de gestión ambiental, reconversión tecnológica y el cambio en los patrones de consumo entre otros, con la finalidad de mejorar la calidad ambiental, hacer un uso racional de los recursos naturales, proteger el ambiente y mejorar la calidad de vida de la sociedad colombiana.

En desarrollo de las funciones legalmente otorgadas y descritas anteriormente el MADS, como ente rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, lo cual debe llevarlo a cabo de manera coordinada con las demás instituciones involucradas en la gestión de los pasivos ambientales, mediante Directiva Presidencial 09 de 2010, el gobierno nacional, establece que las entidades cabeza de sector y sus entidades adscritas y vinculadas deben diseñar el Plan Estratégico Sectorial-PES y los Planes Estratégicos Institucionales-PEI, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 26 y 29 de la ley 152 de 1994. Lo anterior con el objeto que exista una articulación en la gestión pública entre las diferentes entidades que pertenecen a un sector específico, y entre el nivel institucional central y regional.

Con base en las prioridades sectoriales, los Ministros y Directores de Departamento deben liderar y coordinar la elaboración de los Planes Estratégicos sectoriales e Institucionales que contemplan: la misión de cada entidad, su visión, los objetivos, las metas cuatrienales, los indicadores, las estrategias, los programas, acciones y productos, el mapa de riesgos que permita identificar y valorar las acciones de mitigación y prevención a considerar en el desarrollo de los programas y los planes de acción institucionales.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tiene como objetivo según lo define el art 251 del PND, *el liderazgo de formular una política para la gestión de pasivos ambientales, en la cual se establezca una única definición de pasivos ambientales y se creen los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y*

financieros para su gestión y recuperación. Para el efecto el país tiene como meta construir un plan de acción a corto, mediano y largo plazo, con estrategias orientadas a la identificación, priorización, valoración y recuperación de pasivos ambientales; el 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; entre otros aspectos que se consideren fundamentales para la gestión de los pasivos ambientales.

Para cumplir lo anterior se ha convocado al Ministerio de Minas y Energía, ANLA y Corporaciones Autónomas Regionales, entre otras entidades, siendo la Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbano – DAASU, la encargada dentro del MADS.

En consecuencia, el Plan Estratégico Sectorial (PES) 2015-2018 del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible se debe realizar basado en los objetivos y estrategias de la Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, los lineamientos de las Políticas y las metas estratégicas que orientan la gestión sectorial ambiental.

Según lo informado por el MADS, el PES se encuentra enfocado de manera prioritaria en los principales objetivos que propenden por avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono; en proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural, el mejoramiento de la calidad ambiental y la gobernanza ambiental; así como en reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático.

En virtud a que el PND 2014-2018, incluye en sus metas estratégicas el Capítulo de la Estrategia Transversal de Crecimiento Verde, como el motor del desarrollo social y económico, bajo la premisa que este garantiza la base natural que soporta la demanda de servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar y el desarrollo. El cual por su alta importancia, es reconocido como una estrategia transversal de carácter envolvente en la gestión nacional, que debe articular a los actores del Sistema Nacional Ambiental-SINA¹²³.

El Plan Estratégico Sectorial 2015-2018, se construyó a partir de las metas formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”, en el capítulo 3 - objetivos, y estrategias para el Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Estrategia Transversal de Crecimiento Verde, Para el logro de los objetivos del Plan, se plantean seis (6) estrategias “transversales” que aportan a

¹²³ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, los Institutos de Investigación Ambiental-IIA, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA, Parques Nacionales Naturales-PNN, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible-CAR, entre otras entidades nacionales y regionales, que comparten compromisos en el cuatrienio con el Crecimiento Verde y el Desarrollo Sostenible.

los tres pilares de la paz, la equidad y la educación; son ellas: 1) competitividad de infraestructura estratégicas; 2) movilidad social; 3) transformación del campo; 4) seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz; 5) buen gobierno y 6) Crecimiento Verde.

4.3.1. Políticas Ambientales del Sector

La ley 489 de 1998 (art. 58), establece como objetivo primordial de los Ministerios la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector Administrativo que dirigen.

Igualmente la Ley 99 de 1993 (Art. 5, núm. 1) establece como una de las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la de: *"Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables..."*

Como desarrollo de esta función, el MADS ha gestionado más de 21 documentos de políticas y 44 documentos aprobados por el Consejo de Política Económica y Social-CONPES.

Algunos de estos documentos formulados con el liderazgo del Ministerio y otros formulados bajo la coordinación de otras entidades con participación del sector ambiente.

El MADS, ha identificado 12 Políticas y Conpes que son marco de la gestión ambiental y de desarrollo sostenible en el país:

Tipo	Nombre del Documento	Fecha
Política	Política Nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos (PNGIBSE)	2012
Conpes	Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia	2011
Conpes	Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	2010
Política	Política Nacional Producción y Consumo Sostenible	2010
Política	Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire	2010
Política	Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico	2010
Política	Política Gestión Ambiental Urbana	2008
Política	Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia	2002
Política	Política Nacional de Educación Ambiental - SINA	2002
Conpes	Estrategia para la consolidación del plan nacional de desarrollo forestal-PNDF	2001
Política	Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia - PNAOCI	2000
Política	Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos.	1997

Tabla No. 9. Políticas y CONPES Gestión ambiental sostenible. Fuente: MADS

4.3.2. Los Pasivos Ambientales dentro del Plan de Acción Institucional 2015

El MADS, estableció dentro del Plan de Acción vigencia 2015, como parte del direccionamiento estratégico – PND, el objetivo estratégico de Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad ambiental.

Lo anterior, se lleva a cabo mediante la estrategia de mejorar la calidad ambiental a partir del fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos, buscando mejorar su competitividad, para su cumplimiento, para lo cual el MADS estableció como una actividad principal: *Establecer e implementar una estrategia para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia.*

Otra actividad principal para llevar a cabo esta estrategia de mejorar la calidad ambiental a partir del fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos, buscando mejorar su competitividad es la de Diseñar y acompañar la implementación de un programa Integral de gestión ambiental sectorial minero.

La CGR, encuentra que dentro el objetivo estratégico sectorial/institucional 2, Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad ambiental, cuya estrategia es: Mejorar la calidad ambiental a partir del fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos, buscando mejorar su competitividad, el MADS, fija como actividad principal: *Establecer e implementar una estrategia para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia.*

Dicha estrategia, se desarrolla mediante las siguientes 2 actividades desagregadas:

- Formular el diagnóstico nacional, el instrumento normativo y la metodología para evaluación y seguimiento de la estrategia.
- Desarrollar lineamientos para remediación y restauración de áreas intervenidas con actividades extractivas afectadas por plaguicidas, y residuos de extracción minera y de hidrocarburos.

Las anteriores actividades se incluyeron dentro de 2 proyectos de inversión:

- Desarrollar lineamientos para remediación y restauración de áreas intervenidas con actividades extractivas afectadas por plaguicidas, y residuos de extracción minera y de hidrocarburos con una asignación de \$630,259,358 (Recurso 11) cuyo indicador es la estrategia para el manejo de los pasivos ambientales definida e implementada.

- Apoyo a la gestión ambiental sectorial y urbana, a nivel nacional, sin asignar (Recurso 14), cuyo indicador es documento con parámetros técnicos definidos y en implementación.

Teniendo en cuenta lo establecido en su Plan de Acción, en cumplimiento de sus funciones el MADS, informa a la CGR en lo relacionado con las estrategias, actividades, acciones a implementar dentro de la vigencia 2015 y las proyectadas a implementar a 2018, que en consideración a que aún no existe en Colombia una definición y un alcance jurídico de “pasivos ambientales”, las acciones desarrolladas por el Ministerio al respecto en algunos de los sectores identificados como potenciales generadores de pasivos ambientales, no se desarrollan en el ámbito o bajo un concepto de pasivo ambiental, legalmente asumido por el país.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, ha comprometido al país a desarrollar una política para la gestión de los pasivos en Colombia, dicha política prevé la inclusión de los elementos técnicos, jurídicos, económicos e institucionales para su implementación.

Dentro de la gestión reportada por el Ministerio de Ambiente, se informa a la CGR, que expidió la Resolución 1258 de 2015, mediante el cual adoptó los siguientes instrumentos:

- Lineamientos técnicos ambientales requeridos para visita de la autoridad ambiental en el proceso de formalización de actividades de minería tradicional y el instructivo para el diligenciamiento.
- Guía ambiental de buenas prácticas para el desarrollo de actividades de minería tradicional. Está dirigida a los mineros tradicionales, como un instrumento técnico de orientación, consulta y referencia de tipo conceptual, metodológico y procedimental que promueve las mejores prácticas ambientales en el desarrollo de las actividades mineras tradicionales.
- Términos de referencia para formulación del Plan de Manejo Ambiental PMA para el proceso de formalización de minería tradicional. Estos términos de referencia orientan la elaboración del PMA (plan de manejo ambiental) por parte del solicitante de formalización minera y tiene por objeto determinar y establecer oficialmente el manejo ambiental que se debe realizar en adelante las actividades mineras que se legalicen, lo cual comprende identificar las particularidades de la ejecución del proyecto minero, en un contexto en general de pequeñas dimensiones.

Así mismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desde el año 2014 avanza en la formulación de los lineamientos técnicos ambientales orientados a la gestión de impactos ambientales derivados de la actividad minera en la etapa de

cierre y abandono que cuenten con criterios de biodiversidad y servicios ecosistémicos. Esto con el propósito de definir, diseñar e implementar instrumentos como manuales, guías, protocolos y listas de chequeo que contengan los criterios técnicos ambientales a tener en cuenta en los planes de cierre y abandono minero para garantizar la recuperación de bienes y servicios ecosistémicos al finalizar los procesos de extracción de recursos naturales no renovables.

El Gobierno Nacional trabaja en la formulación de una ley contra la minería ilegal, teniendo en cuenta que esta situación de ilegalidad manifiesta por el uso intensivo y descontrolado de dragas y retroexcavadoras en los ríos o fuentes de agua y el uso inadecuado de sustancias tóxicas como el mercurio y cianuro¹²⁴ para el beneficio del oro, causan considerables impactos ambientales y de salud pública, los cuales generan intoxicación y otros problemas como alteraciones neurológicas y malformaciones congénitas, ocasionados por la exposición directa, la manipulación de dichas sustancias y el consumo de alimentos contaminados, en poblaciones influenciadas por el desarrollo de estas actividades.

Hallazgo 1. Administrativo. Cumplimiento Plan de acción

En cumplimiento del plan de acción 2015, en lo relacionado con la actividad de establecer e implementar una estrategia para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia mediante la formulación de un diagnóstico nacional, un instrumento normativo y la metodología para evaluación y seguimiento de la estrategia, cuyo indicador de cumplimiento establecido es la estrategia para el manejo de los pasivos ambientales definida e implementada, el MADS celebró el contrato de consultoría 374 de 2015 con la empresa INNOVACION AMBIENTAL – INNOVA S.A.S E.S.P. a través del mecanismo de Concurso de Méritos Abierto, con el objeto *“Diseñar una estrategia integral para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia”*. El proyecto inició su desarrollo el 19 de junio y culminó en Diciembre de 2015. (Es preciso señalar, que el cumplimiento del contrato y sus productos, no son objeto de la presente auditoría).

El producto entregado por la empresa INNOVACION AMBIENTAL – INNOVA S.A.S E.S.P. fue la propuesta integral para la prevención y gestión de pasivos ambientales en Colombia, la cual fue desarrollada durante el año 2015 y consta de:

¹²⁴ Según un estudio de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Colombia importó 71,44 toneladas de mercurio metálico en el año 2007 y 79,04 toneladas en 2008. En el contexto de este estudio realizado en 5 municipios del Departamento de Antioquia se encontró que probablemente se están liberando al ambiente acuático y emitiendo a la atmósfera un promedio entre 29 y 76 toneladas de mercurio al año

- Un conjunto de instrumentos técnicos y normativos propuestos para la gestión de los pasivos ambientales que incluyan las siguientes orientaciones:
- Una propuesta normativa que establezca los objetivos, metas, responsabilidades, metodologías, procesos y procedimientos para la implementación gradual de los procesos de restauración de los pasivos ambientales en Colombia.
- La definición de procesos y procedimientos para la aplicación efectiva de la estrategia para resarcir los daños causados, desde el punto de vista técnico, institucional y jurídico.
- La definición de procesos, procedimientos y requisitos para prevenir la aparición de pasivos.
- La construcción de un libro blanco sobre responsabilidades.
- Las recomendaciones orientadas al control ex - ante para la prevención de la generación de pasivos ambientales.
- Los arreglos institucionales requeridos para la implementación de la estrategia.
- La identificación de las fuentes de financiación para la implementación del plan de recuperación de los pasivos ambientales y la estrategia financiera en el largo plazo.

El marco normativo colombiano, no habla de manera específica sobre pasivos ambientales mineros, a la fecha está en construcción el concepto de pasivo ambiental, como parte del producto del contrato de consultoría 374 de 2015 celebrado entre el MADS y la empresa INNOVACION AMBIENTAL – INNOVA S.A.S E.S.P., como se mencionó anteriormente.

Para la CGR, no fue posible conocer la gestión y/o actividades desarrolladas por el MADS, en la implementación de la estrategia integral para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia, cuyo indicador establecido por el MADS en su Plan de Acción 2015: *“la estrategia para el manejo de los pasivos ambientales definida e implementada”*.

Lo anterior evidencia debilidades en el cumplimiento de las metas propuestas dentro del Plan de Acción 2015, en observancia de las funciones otorgadas al MADS, por cuanto se cumple parcialmente el indicador.

Respuesta de la entidad

El MADS, en respuesta de fecha 17 de febrero de 2016, al respecto argumenta que la misión principal del MADS es la formulación de políticas e instrumentos orientados a garantizar el derecho a todas las personas de gozar de un medio ambiente sano y proteger los recursos naturales renovables, buscando en general

la prevención de la ocurrencia de daños ambientales que entre otros, se puedan configurar en pasivos ambientales.

Argumenta el MADS, que proyecta para el cuatrienio 2015 — 2018 como actividad *"Establecer e implementar una estrategia para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia"*, cuyo indicador de gestión para el 2015 fue: Estrategia para el manejo de los pasivos ambientales en Colombia definida e implementada. Esta actividad se proyecta al año 2019 con un presupuesto total estimado de \$1.610 millones.

Análisis de la Respuesta

Es importante aclarar, que la observación realizada por la CGR al MADS está dirigida al cumplimiento del indicador formulado en su Plan de acción y no a la gestión realizada por ese organismo con relación al diseño y formulación de una estrategia integral para la gestión de pasivos ambientales en Colombia.

Como lo afirma el MADS en su respuesta su gestión ha sido en relación al "DISEÑO" de instrumentos y no aporta documentos que soporte la "IMPLEMENTACIÓN" de la estrategia, planteada en el indicador del Plan de acción (la estrategia para el manejo de los pasivos ambientales definida e implementada).

Es decir, además del diseño de la estrategia, para dar por cumplido este indicador a la fecha debería estar implementada, que significa expresar la acción de poner en práctica, medidas y métodos, entre otros, para concretar alguna actividad, plan, o misión, en otras alternativas, que para este caso en concreto sería la instalación y el cumplimiento de la estrategia diseñada, con la misión de solucionar el crecimiento de impactos ambientales no atendidos.

Ahora bien, para la CGR aquello que se implementa, antes de convertirse en una cuestión concreta pasa por una serie de fases, es decir, primero surge de las ideas de los funcionarios públicos que tienen la responsabilidad de pensar políticas públicas que produzcan cambios y mejoras para el sector en el cual se encuentran trabajando. Por lo anterior y por evidenciar este ente de control que aún se encuentra la estrategia integral para la gestión de pasivos ambientales, surtiendo etapas para poder ser implementada, se mantiene la observación al no aportar el MADS, documento que la desvirtúe.

En relación con la solicitud efectuada por el MADS de retirar la presunta incidencia disciplinaria con que inicialmente se había comunicado la observación, la CGR considera que debido a que el MADS aporta documentos soportes sobre el avance de esta actividad programada dentro del Plan de acción en lo relacionado

con el diseño de la estrategia, que se encuentra en curso, se decidió retirar este alcance, manteniendo el hallazgo administrativo señalando que se cumplió parcialmente por parte del MADS el indicador establecido por él mismo.

Hallazgo 2. Administrativo. Indicadores Sinergia

El Plan Indicativo Cuatrienal - SINERGIA, herramienta de gestión que organiza y orienta estratégicamente las acciones de la entidad y de sus entidades adscritas y vinculadas, para alcanzar objetivos acordes con su misión y con el Plan Nacional de Desarrollo, materializándose en unos indicadores que poseen metas cuatrienales y anuales y que son acordados por el sector, la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de la Planeación, el MADS al respecto de los indicadores de sinergia con que cuenta en el tema de pasivos ambientales, informa que la obligación establecida en el artículo 251 de la Ley del PND, no se configuró como meta SINERGIA, sin embargo, cuenta con los siguientes indicadores y metas, orientados al cumplimiento del compromiso.

Año	Tipo de indicador	Nombre del indicador	Meta	Actividades
2015	Producto	Instrumentos para la gestión de pasivos ambientales	2	Formular e implementar una estrategia integral para la gestión de pasivos ambientales.
2016	Producto	Política de gestión de pasivos ambientales formulada	30%	Diseñar instrumentos técnicos para la gestión de pasivos ambientales
2017	Producto	Política de gestión de pasivos ambientales formulada	20%	Diseñar la estrategia financiera e institucional para la gestión de pasivos ambientales
2018	Producto	Política de gestión de pasivos ambientales formulada	25%	Definir las áreas de atención prioritaria
2019	Producto	Política de gestión de pasivos ambientales formulada	25%	Consolidar el documento de Política y adoptarla

Tabla No. 10. Indicadores y metas MADS. Fuente: MADS.

Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo en cabeza del MADS, al evidenciarse por la CGR, la falta de coordinación institucional y el incumplimiento por parte del MADS en el establecimiento de manera conjunta los indicadores de SINERGIA, que le permitan al DNP realizar el seguimiento de las metas

adoptadas en el PND. Los indicadores como están establecidos miden la gestión del MADS y no su efecto en el Plan Nacional de Desarrollo.

Respuesta de la entidad

El MADS argumenta que: .. *“Efectivamente reiteramos que no se establecieron indicadores sinergia para la formulación e implementación de la estrategia integral para la gestión de pasivos ambientales, sin embargo, muchas de las metas sinergia establecidas en el capítulo 10 Crecimiento Verde, de las Bases del Plan de Desarrollo, contribuyen de manera directa a la prevención y remediación o restauración de los pasivos ambientales. Entre dichas metas se destacan:*

- *En materia de competitividad e infraestructura estratégicas, la meta establece “Plantas de beneficio de oro en títulos mineros que utilizan mercurio”.*
- *En cuanto a Restauración de ecosistemas terrestres y marinos, “No. de Hectáreas en proceso de restauración”.*
- *En cuanto a mejorar la calidad ambiental a partir del fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos, buscando mejorar su competitividad: “Programas de gestión ambiental sectorial formulados*

No obstante lo anterior, en consideración a la relevancia que implica para el Gobierno Nacional el desarrollo de una política para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia, la tarea fue elevada al articulado de la ley 1753 de 2015, estableciendo claramente las acciones a desarrollar bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con la obligación de una participación activa de los involucrados. Dicha Política deberá, necesariamente, contener indicadores que permitan evaluar su implementación, su eficiencia, su eficacia y su continuidad en el tiempo participación activa de todos los actores.”

Análisis de la respuesta

Teniendo en cuenta que el MADS, en su respuesta reconoce esta observación al afirmar que efectivamente no se establecieron indicadores de sinergia y argumenta que a futuro el desarrollo de una política para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia deberá contener indicadores que permitan evaluar su implementación, eficiencia, eficacia y continuidad en el tiempo, este ente de control mantiene el hallazgo administrativo, al no contar el Ministerio con indicadores de sinergia que permitan al DNP realizar el seguimiento de las metas establecidas en el PND, debido a que los indicadores como están establecidos miden la gestión del MADS y no su efecto en el Plan Nacional de Desarrollo.

4.3.3. Caracterización Evaluación y Remediación de los PAM

El componente ecológico en la Constitución Política de Colombia, se encuentra referido principalmente en el capítulo 3 del Título II, que comprende los artículos 78 a 82, los cuales hacen especial énfasis en los derechos colectivos relacionados con la protección del ambiente. Así mismo, establece nuestra Constitución en el

artículo 339 la necesidad de incluir las políticas ambientales en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Decreto Ley 3570 de 2011, “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el sector administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible” establece en el numeral 1 del artículo 2, como función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la de *“Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos”*.

Adicionalmente, el numeral 1 del artículo 19 del Decreto Ley 3570 de 2011 determina como función de la Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana, entre otras, la de *“Proponer las normas ambientales y las regulaciones de carácter general sobre ambiente a las que deberán sujetarse las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales”*

Por último, es función de las autoridades ambientales velar por el mantenimiento y eventualmente la recuperación de la estructura natural del País, como base esencial para garantizar el modelo de Desarrollo Humano Sostenible, por lo que es responsabilidad del MADS, como rector de políticas en el tema ambiental la consolidación de estrategias encaminadas a manejar y, en la medida de lo posible recuperar los denominados “pasivos ambientales” derivados de las intervenciones en la estructura natural, en particular aquella afectada como consecuencia del desarrollo.

En Colombia se han llevado a cabo los siguientes estudios relacionados con los PAM:

- En el 2002 la Unidad de Planeación Minero Energética –UPME- Econometría, desarrolló una metodología de valoración de pasivos ambientales para el sector eléctrico.
- En el 2004, Yuparí elabora el Informe *“Pasivos ambientales mineros en Sudamérica”*.
- La Secretaría de Productividad y Competitividad del Departamento de Antioquia elabora un estudio con el objetivo de desarrollar una metodología para la determinación de pasivos ambientales en empresas del sector minero a partir de la validación de los indicadores medioambientales más relevantes para la minería
- En el 2009 se elabora la propuesta *“Metodología para la identificación de los PAM en Colombia”*.

- El Ministerio de Minas y Energía con el ánimo de formular una política para el sector e implementar herramientas de gestión de pasivos ambientales mineros, para mayo de 2009 lideró la convocatoria para la realización de un proyecto para: “Establecer el marco conceptual y metodológico que permita caracterizar, priorizar y valorar económicamente los pasivos ambientales del sector minero”.

Al respecto, considera la CGR que aún sin una definición oficial de PAM, la existencia del riesgo de impactos ambientales no gestionados es suficiente para que el Estado en cabeza de las instituciones responsables encaminen esfuerzos con el fin de remediar los daños y mitigar el riesgo de afectar la salud, el ambiente o el patrimonio, para lo cual es necesario contar con información (inventario) y recursos financieros, humanos y técnicos destinados a remediar, mitigar o compensar.

La CGR concluye que la gestión de pasivos ambientales debería presentar un mayor avance, basado en la importante y amplia legislación con que cuenta el país al respecto, así como los múltiples estudios contratados y realizados como los señalados anteriormente, por parte de las entidades responsables.

4.3.4. Avance cumplimiento Artículo 251, PND

Como estrategia de acción para el cumplimiento del Art. 251 del PND que estipula que el Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, formulará una política para la gestión de pasivos ambientales, en la cual se establezca una única definición de pasivos ambientales y se implanten los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para su gestión y recuperación, el MADS, ha planteado el desarrollo de la Propuesta Integral y Política para la gestión de pasivos ambientales en Colombia, como una actividad de largo plazo que incluye varias fases, como se describe a continuación.

Para alcanzar la construcción de una Política para la Gestión de Pasivos Ambientales en Colombia, según lo establece el artículo 251 de la ley 1753 de 2015, durante el año 2015 se trabajó en el diseño de una estrategia integral que establece las necesidades en materia técnica, financiera, institucional y ambiental. Como se trata de una meta del Gobierno nacional, la lidera el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pero se trabaja en conjunto con las diferentes entidades del Estado que tienen competencia frente a los sectores económicos responsables de los sitios sospechosos de configurarse como pasivos ambientales. Este proceso arrojó como resultado en el año 2015 los siguientes productos:

- Propuesta integral para la prevención y gestión de pasivos ambientales en Colombia, la cual fue desarrollada durante el año 2015.
- Para el año 2016, se realizará la estructuración y diseño específico de los instrumentos técnicos.
- Para el año 2017, el MADS ha previsto la estructuración detallada y el diseño de la estrategia financiera e institucional para la gestión de pasivos ambientales, fundamental para garantizar los recursos humanos, técnicos y financieros para la puesta en marcha de la Política y cumplir con los objetivos y metas que en ella se establezcan.
- En el año 2018, el MADS definirá las áreas prioritarias, mediante la aplicación de algunos de los instrumentos técnicos y la definición de la magnitud de los recursos necesarios para la implementación de acciones orientadas a restaurar las áreas de atención prioritaria afectadas.

Finalmente, con todos estos insumos se consolidará, la política para la gestión de pasivos ambientales en Colombia.

No obstante lo anterior de manera paralela, se viene trabajando en la estructuración de un esquema de cooperación con la Embajada Americana para avanzar, en el fortalecimiento institucional en materia de información. Específicamente en la identificación y acopio de información georreferenciada, relacionada con mapas temáticos y de deterioro ambiental ocasionado por las actividades antrópicas en Colombia, que se constituye en insumo para el sistema de información propuesto para la gestión de pasivos ambientales.

Las actividades desarrolladas por el MADS, se relacionan directamente con la prevención y gestión de los pasivos ambientales en Colombia, se han descrito ampliamente en párrafos precedentes, haciendo la salvedad, que no vinculan el concepto de pasivo ambiental en la medida en que no existe jurídicamente en Colombia y que incluyen otros sectores productivos diferentes al minero.

Hallazgo 3. Administrativo. Sistemas de información necesarios para la toma de decisiones respecto a los Pasivos Ambientales Mineros

Una vez analizado el cumplimiento de lo establecido en las Leyes 87 de 1993 y 489 de 1998, en lo relacionado con el sistema de control interno de las entidades públicas mencionado en los criterios legales aplicables señalados en la parte inicial del presente capítulo, la CGR establece que:

En la actual plataforma del SIAC, el tema de pasivos ambientales se aborda únicamente en el *Subportal Uso de Recursos*, que se ha diseñado para conocer los avances y resultados de la gestión ambiental sectorial orientada a alcanzar el desarrollo sostenible del país, a cargo del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y de entidades aliadas al Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC) como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) entre otras.

Para conocer los objetivos, las acciones que se deben realizar y los resultados que se esperan con la gestión ambiental sectorial pública, es necesario conocer cómo, cuánto y qué efectos genera el uso, transformación y aprovechamiento de los recursos naturales por parte de los sectores productivo y social del país.¹²⁵

En este subportal se mencionan los pasivos ambientales dentro de los instrumentos económicos y financieros, como una de las estrategias y herramientas de la economía ambiental que se vienen implementando en el país¹²⁶ y presenta la siguiente definición:

***Pasivos ambientales:** se pueden entender como la obligación de remediar o compensar el daño causado al bien ambiental o multas o daños causados por impactos ambientales, producto de no haber abordado de manera diligente, la dimensión ambiental al momento de diseñar y desarrollar un proyecto. Así mismo se entienden como la obligación de resarcir los daños derivados de conductas negligentes sobre el ambiente y la salud humana¹²⁷.*

No se entiende por pasivo ambiental la transformación o impacto causado sobre los recursos naturales y/o el ambiente, sin generar un peligro a la salud de las personas o poner en peligro la sostenibilidad de los sistemas productivos.

Sin embargo, en este subportal, además de presentar la definición citada y de unos vínculos a documentos¹²⁸ que fueron elaborados entre 1999 y 2000 en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002, "Cambio para construir la paz", no se adopta una definición oficial o se establece con claridad plan o política sobre el particular, ni se encuentra algún desarrollo sobre aquello que debería considerarse como un Sistema de Información sobre pasivos ambientales.

Al respecto llama a la atención a este ente de control, que no obstante presentar la definición anotada de pasivos ambientales en el subportal, el MADS en varias oportunidades ha respondido a este ente de control siguiente términos.

¹²⁵ https://www.siac.gov.co/Subportal_Uso_Recursos/Introduccion_Subportal_Uso_Recursos.aspx Consultada 17/11/2015

¹²⁶ <https://www.siac.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=454&conID=858> Consultada 17/11/2015

¹²⁷ COLOMBIA. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Dimensionamiento de los pasivos ambientales en Colombia. Una visión nacional y regional hacia el futuro: Memorias Talleres Regionales. El Ministerio: Bogotá D.C., 2000.

¹²⁸ "Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales" y "Dimensionamiento de los pasivos ambientales en Colombia. Una visión nacional y regional hacia el futuro: Memorias Talleres Regionales".

(Comunicación de fecha 31 de diciembre de 2015): “En consideración a que aún no existe en Colombia una definición y un alcance jurídico de “pasivos ambientales”. Lo anterior genera confusión a las instituciones ambientales y a la ciudadanía en general sobre si existe o no por parte del MADS, una definición de pasivos ambientales.

De acuerdo con lo señalado en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “*Todos por un nuevo país*” en materia de gestión de pasivos ambientales: “se adoptará e implementará la estrategia para atender las áreas mineras en estado de abandono, así como las contingencias derivadas a los ataques a la infraestructura hidrocarburífera. Se definirán las acciones orientadas a la realización de un inventario de las zonas afectadas por la actividad minera que se encuentran en estado de abandono y se establecerá una metodología para la priorización de su atención en función del riesgo de afectación para las comunidades.” (pág. 493)

Cómo se ha dicho anteriormente, el artículo 251° de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”, señala lo siguiente:

***Pasivos ambientales.** El Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, formulará una política para la gestión de pasivos ambientales, en la cual se establezca una única definición de pasivos ambientales y se establezcan los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para su gestión y recuperación. Dicha política debe 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; a la definición de responsabilidades institucionales a nivel nacional y regional; a la implementación de instrumentos económicos; y al establecimiento de acciones judiciales; entre otros aspectos que se consideren fundamentales para la gestión de los pasivos ambientales.*

Según se aprecia, en este cuatrienio el gobierno, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, espera adelantar las acciones requeridas para la conformación del inventario de aquellas áreas afectadas por el abandono de minas, así como su priorización.

Específicamente en relación con los sistemas de información configurados sobre el tema de pasivos ambientales o áreas afectadas ambientalmente de uso por el MADS, en el desarrollo de propuestas y estrategias de acción, el Ministerio informa que cuenta con información espacial de las zonas del país más afectadas por la minería, la cual se ha ido construyendo con la información de minería ilegal, aportada por la policía nacional, y las zonas con evidencia de minería a cielo abierto.

En cuanto a la Información caracterizada sobre sitios contaminados o afectados ambientalmente en el país y las acciones de gestión fundamentadas en dicha información, el MADS cuenta con una base de datos sobre sitios contaminados por Hidrocarburos y en relación con las áreas afectadas por la actividad minera, se cuenta con información espacial de las zonas del país con evidencia de minería a cielo abierto, la cual fue suministrada por la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODC.

De acuerdo con la información suministrada a la CGR, el Ministerio de Ambiente no cuenta con un sistema de información para la toma de decisiones respecto a las zonas que han sido afectadas o degradadas por proyectos mineros con posibilidad de requerir inversiones para su restauración y/ o remediación o lo que podrían convertirse en posibles pasivos ambientales para el país. El SI minero es un sistema de información que automatiza trámites de la administración del recurso minero y cuenta con un módulo para el control de la extracción ilícita de minerales, en el cual no se observa que exista un módulo específico que capture y permita dar uso a la información pertinente sobre Pasivos Ambientales Mineros con el fin de realizar gestión en torno a este tema.

Según fue informado, *“El Ministerio ha venido trabajando en un proceso de creación metodológica tomando como referencia las bases de datos que se han estado creando en el marco de la priorización de las áreas mineras en situación de abandono, diseñando una estructura de datos para así avanzar en la consolidación de una herramienta virtual que sirva como mecanismo de gestión y toma de decisiones para el Ministerio, para esto se ha venido trabajando de la mano de la Oficina de Tecnologías de la Información TIC en la adaptación de una capa en el Geoportail del Sector Minero Energético.”*, por lo cual es un instrumento en construcción.¹²⁹

Para la CGR no existe en el MADS disponibilidad de un Sistema de Información, ni Módulo específico dentro de un Sistema de Información que cuente con la información necesaria para la toma de decisiones respecto a los Pasivos Ambientales Mineros, insumo básico para la toma de decisiones al respecto de la problemática del sector al respecto.

La CGR concluye que una vez revisados los sistemas de información existentes en el tema específico de pasivos ambientales, no se encuentran dentro del SIAC identificados aquellos sitios degradados que a futuro requieran inversión de recursos.

Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo en cabeza del MADS, ocasionado por la carencia de procesos y acciones bajo lineamientos de carácter

¹²⁹ Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Programa Vive Digital. EL CIO en el sector público. El líder para mejorar la gestión tecnológica y de información. Bogotá., Colombia. 2013. En línea: http://www.mintic.gov.co/images/MS_CIO_SUMMIT/documentos/presentacion-integral-cio-version-ejecutiva.pdf

técnico, temático, tecnológico y normativo que permiten la calidad, optimización y la eficiencia en la producción de información, para la eficiente y oportuna toma de decisiones por parte del MADS en el tema específico de PAM, que garantice su uso por parte de entidades públicas, privadas, la academia y la ciudadanía en general.

Al respecto la CGR identificó que dentro del producto 2, presentado al MADS, por INNOVACION AMBIENTAL S.A.S E.S.P, se concluye que...*"Es importante anotar que en la actualidad el Ministerio no cuenta con una compilación de inventario de pasivos ambientales mineros, dado que no existe una norma, ni política que defina los Pasivos Ambientales y adopte una metodología para la identificación, clasificación, valoración y gestión de los mismos..."*¹³⁰

Respuesta de la entidad

Argumente el MADS que avanza en la construcción del Plan Estratégico del SIAC 2015 — 2020, que tiene como objetivo consolidar el Sistema de Información Ambiental de Colombia que soporte tanto la gestión y el análisis de los datos e información sobre el estado y uso de los recursos naturales, así como la toma de decisiones referentes a las prioridades ambientales a nivel nacional y regional.

En el mismo sentido y con fines de integrarlo al SIAC, en el marco del contrato de consultoría 374 de 2015 que adelantó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con la empresa INNOVACIÓN AMBIENTAL — INNOVA S.A.S. E.S.P., se avanzó en la formulación de mecanismos de registro de información que haga parte de un sistema de información integral, que permita la identificación y el conocimiento de las áreas en sospecha y confirmadas con el fin de contribuir a solucionar o mitigar el riesgo como parte integral de la gestión de pasivos ambientales.

Resalta el MADS, que actualmente es imposible poder categorizar los pasivos ambientales en un sistema de información para la toma de decisiones, debido a que no cuenta con marco normativo, definición adoptada, marco institucional, protocolos y manuales para la evaluación de los sitios que podrían considerarse como pasivos ambientales por las características de su degradación.

Análisis de la respuesta

Efectivamente como lo argumenta es su respuesta el Ministerio ha venido trabajando en consolidar la información existente en el país sobre sitios bajo sospecha de considerarse pasivos ambientales; en el diseño e implementación de la estrategia para el manejo de pasivos ambientales en el país, que permita realizar el proceso de evaluación de esos sitios y categorizar los que

¹³⁰ Pag155 informe produco 2 INNOVA – Línea base.



efectivamente se consoliden como tal; la estructuración del Plan Estratégico del SIAC, escenario en el cual se aportarán los elementos conceptuales y la información disponible que finalmente permita sistematizar la gestión de pasivos ambientales en el país y convertirse en una herramienta para la toma de decisiones y la retroalimentación de la estrategia.

Lo anterior ratifica lo observado por la CGR en el sentido no existe en el MADS disponibilidad de un Sistema de Información, ni Módulo específico dentro de un Sistema de Información que cuente con la información necesaria para la toma de decisiones respecto a los Pasivos Ambientales Mineros, por lo cual se mantiene este hallazgo administrativo en cabeza del MADS.

Hallazgo 4. Administrativo. Cumplimiento Agenda Ambiental Interministerial para el sector minero

En la información recibida por el MADS, dentro de la Agenda Ambiental Interministerial para el sector minero, llevada a cabo en agosto 5 de 2010, se acordó entre el MME y el MADS, implementar de manera conjunta y coordinada acciones que permitan continuar avanzando en el logro de los propósitos comunes de protección ambiental, crecimiento económico y desarrollo sostenible, a la luz de las nuevas realidades del entorno nacional e internacional en los ámbitos económico, ambiental, social y normativo, incluidos los procesos de responsabilidad social y ambiental empresarial públicos y verificables, que deben ser implantados en forma generalizada por las empresas del sector y servir de guía para su desempeño. Para este efecto se comprometieron en el ámbito de su competencia a desarrollar 6 temas: Recurso Hídrico, Servicios Ecosistémicos, Cambio Climático, Procesos Productivos Competitivos Sostenibles y Fortalecimiento Institucional, para lo cual establecieron objetivos, actividades y metas.

El Objetivo 2.3, de ésta agenda consiste en incorporar la prevención del deterioro de los ecosistemas de los proyectos mineros, para lo cual el MADS, se compromete a realizar entre otras actividades la de generar indicadores del deterioro de los ecosistemas, articulados al Plan Nacional de Restauración, que puedan ser incorporados dentro de los procesos de modelación desarrollados por el MME y sus entidades adscritas, para la cuantificación de los impactos.

Por parte del MME, la actividad consiste en incorporar en las políticas y reglamentaciones de la actividad minera las medidas necesarias para asegurar la prevención del deterioro de los ecosistemas en los proyectos mineros ambientales que puedan estar asociados a los proyectos mineros.

Por parte del MADS, se desarrollarían actividades como la reglamentación para el manejo de los PAM, implementación del Plan Nacional de restauración de Ecosistemas, aportar al MME conocimiento e información sobre tecnologías y técnicas para la remediación de los PA, con el fin de alcanzar la meta de desarrollar un programa para el manejo de los Pasivos Ambientales Mineros, establecer lineamientos de política para la formulación del Plan Nacional de restauración de ecosistemas y crear un mecanismo financiero para atender los PAM.

Al respecto, la CGR, fue informada que el avance con relación a lo acordado en agosto de 2010 es el siguiente:

“Por parte del Ministerio de Minas y Energía, en convenio con la Universidad Industrial de Santander adelanta un estudio diagnóstico de Pasivos Ambientales Mineros de plantas y minas abandonadas subterráneas y a cielo abierto para las regiones de Choco, Valle del Cauca y Santander; este diagnóstico ya se encuentra en su etapa final. A partir de los resultados de este estudio el MME adelantará un convenio con la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, para evaluar los costos de intervención de las áreas diagnosticadas.”

Por su parte el MADS, como ya se mencionó, en cumplimiento de su plan de acción 2015, contrató los estudios técnicos para la elaboración de la política nacional de pasivos ambientales y la norma para la gestión de los mismos.

Adicionalmente, en marzo de 2015 se conformó un comité interinstitucional para la gestión de los Pasivos Ambientales Mineros, integrado por el MADS, MME y UPME; a la fecha se han llevado a cabo 2 reuniones (13 de febrero y 5 de marzo), con el propósito de hacer un diagnóstico de estado de la información y trabajar articuladamente el tema.

No obstante que la agenda interministerial firmada en la vigencia 2010, establece actividades en cabeza del MME y del MADS, a la fecha de auditoría, el avance reportado se limita a lo incluido en los planes de acción, en cumplimiento de lo establecido en el PND 2010 – 2014, consistente en la formulación de estrategias y objetivos, que aún no han sido implementadas, como lo establece el indicador presentado en el Plan de Acción.

Considera la CGR, que han transcurrido 5 años sin que se cumplieran las metas propuestas en el acuerdo interministerial, citadas detalladamente en párrafos precedentes lo que lleva a este organismo de control a concluir que los Ministerios responsables de Desarrollar un programa para el manejo de los Pasivos Ambientales Mineros, no han actuado de manera ágil y oportuna, contraviniendo los principios de la gestión estatal establecidos en el art 209, de la Constitución Política, lo cual no se compadece de la urgencia de incorporar en las políticas y

reglamentaciones de la actividad minera, las medidas necesarias para asegurar la prevención del deterioro de los ecosistemas naturales y su compensación, restauración y rehabilitación en caso de eventuales afectaciones.

Para la CGR, existe la necesidad de identificar las áreas afectadas por la actividad minera con el fin de proceder a la identificación de los PAM y tomar decisiones respecto a su remediación.

Al respecto de las estrategias y desarrollo de actividades de coordinación con los demás entes en aras de la configuración de la política nacional frente a pasivos ambientales, que ha sido planteadas en otros PND y las dificultades presentadas en el desarrollo de las mismas, el MADS, informa que fundamentalmente, las estrategias de coordinación para la formulación y puesta en marcha de la política nacional para la gestión de pasivos ambientales se basan actualmente en las agendas interinstitucionales existentes, suscritas con los diferentes ministerios. No obstante como se evidenció por la CGR los compromisos adquiridos en éstas no se cumplen oportunamente.

Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo en cabeza del MADS al evidenciar la CGR debilidades en la ejecución de las de las actividades de la agenda interministerial, lo que configura una presunta irregularidad, a cargo del Ministerio ocasionado por el incumplimiento de los compromisos adquiridos en marco de los acuerdos interministeriales con el fin de implementar de manera conjunta y coordinada acciones que permitan continuar avanzando en el logro de los propósitos comunes de protección ambiental.

Respuesta de la Entidad

El MADS al respecto argumenta que, ha avanzado en el desarrollo de las actividades, con la participación del Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con los compromisos y metas definidas en la Agenda, ha desarrollado instrumentos técnicos y propuestas de carácter normativo que constituyen un trabajo continuo y complejo que brinda elementos fundamentales desde el punto de vista conceptual y metodológico, para la intervención técnica de áreas afectadas por la minería incluidas aquellas que se puedan constituir como pasivos ambientales.

Continúa el MADS mencionando las acciones realizadas por el MADS establecidas en la agenda y los avances para dar cumplimiento al objetivo 5.4 de la Agenda Interministerial - Desarrollar y poner en marcha un programa de manejo de los pasivos ambientales mineros.

Análisis de la respuesta

Si bien es cierto, el MADS anexa documentación soporte de lo desarrollado en las mesas interinstitucionales, no aporta documento que pruebe lo observado por la CGR, dirigido específicamente a la formulación de estrategias y objetivos, que a la fecha no han sido implementadas, como lo establece el indicador presentado en el Plan de Acción. Por lo tanto, este ente mantiene este hallazgo administrativo en cabeza del MADS, debido a la necesidad de identificar las áreas afectadas por la actividad minera con el fin de proceder a la identificación de los PAM y tomar decisiones respecto a su remediación.

4.3.5. Aproximación Inventarios PAM en Colombia

La mayor aproximación con que cuenta el país de un inventario de PAM, es la reportada por la Empresa INNOVA, en cumplimiento del contrato de consultoría No. 374 de 2015, celebrado con el MADS culminado en Diciembre de 2015, que consistía en la Cuantificación y mapeo de los sitios potencialmente considerados pasivos ambientales.

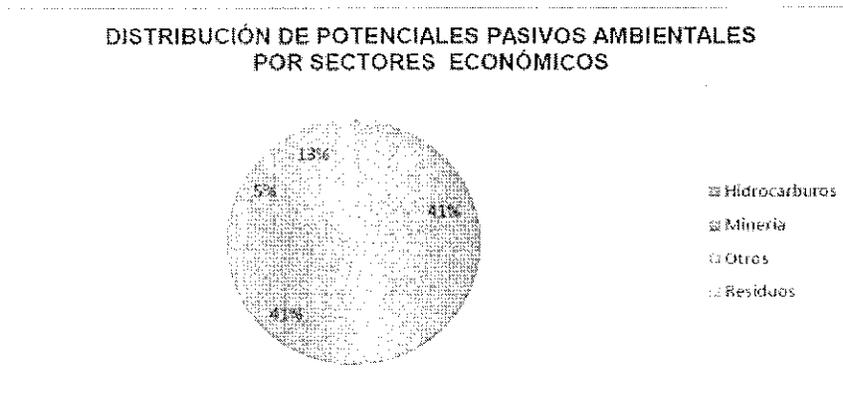
La CGR, encontró que la empresa INNOVA, teniendo en cuenta toda la información secundaria recolectada (estudios mencionados anteriormente) y reportada por todas las instituciones, consolidó más de 1.100 puntos de áreas que pueden ser potencialmente denominados como pasivos ambientales. La CGR insiste en la necesidad de tener en cuenta que a la fecha no se cuenta con una definición de pasivo ambiental, por tal motivo muchos de estos sitios podrían ser eliminados de la clasificación final de pasivos o por el contrario incluirse otros que a la fecha no se han identificado o reportado.

Según el informe realizado por INNOVA, muchos de estos puntos corresponden a sitios contaminados o a sitios que poseen algún tipo de conflicto ambiental no definido en los que pueden encontrar problemas sociales o daños significativos al ambiente como pérdida de la biodiversidad.

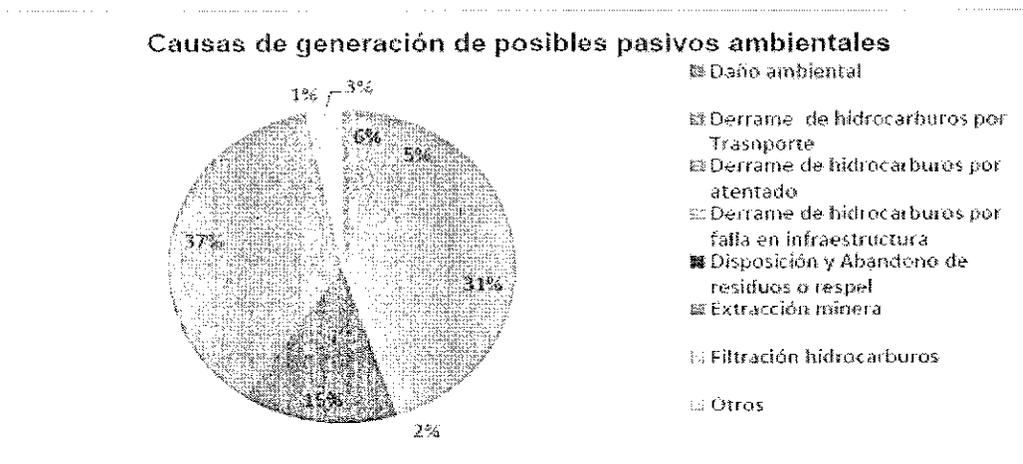
Es importante anotar que la información presentada por INNOVA es parcial, ya que muchas entidades y empresas siguen reportando áreas que se podrían considerar como pasivo ambiental, por tal motivo para la CGR es fundamental complementar y actualizar los datos en la fases siguientes al proyecto de diseño de la estrategia.

La información consolidada por INNOVA, se presenta clasificada por área geográfica, sector económico que se ve como generador, tipo de afectación (contaminantes), si se tiene desarrollado un análisis de riesgo y si se ha implementado algún tipo de proceso de remediación o recuperación.

La CGR encuentra en el trabajo realizado por INNOVVA que los puntos reportados corresponden en gran mayoría (41%) al sector hidrocarburos y 41% sector minero sumando entre estos dos sectores un 82% del total de puntos obtenidos tal como se muestra en la siguiente gráfica. Igualmente, se observa un 13% de sitios potencialmente considerados pasivos ambientales por causa de rellenos sanitarios.



Gráfica No. 9. Distribución de potenciales pasivos ambientales por sectores económicos. Fuente: Informe INNOVACION AMBIENTAL SAS ESP: figura 12.



Gráfica No. 10. Causas de generación de posibles pasivos ambientales. Fuente: Informe INNOVACION AMBIENTAL SAS ESP: figura 13.

El siguiente mapa realizado por INNOVA, presenta el 100% de los sitios que fueron reportados con georeferenciación y por sectores distribuidos en el país.



Mapa de sitios sin georreferenciación
Fuente: Elaborado por INNOVACIÓN AMBIENTAL SAS

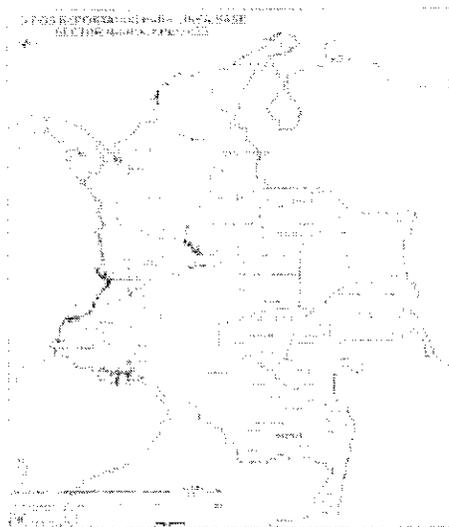
En el mapa aportado por INNOVA y presentado a continuación, se evidencia que solo dos departamentos carecen de información relacionada con posibles pasivos ambientales a la fecha (departamentos de color verde), según INNOVA, no se puede considerar en ningún momento que estos departamentos no posean sitios potencialmente considerados pasivos ambientales, si no que falta fortalecer las estrategias para evidenciar efectivamente un reporte de las instituciones y empresas que se encuentran en esta área.



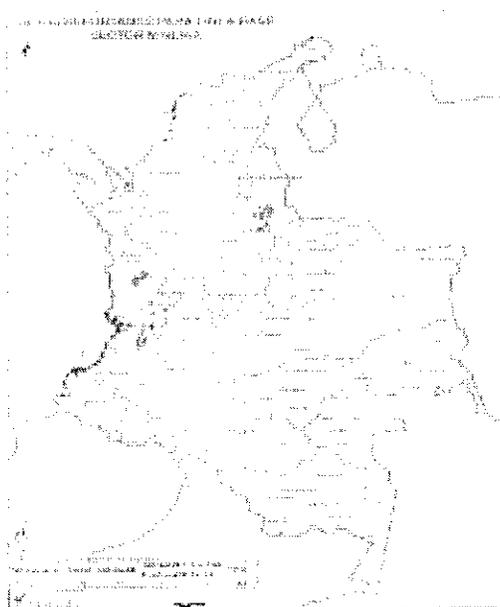
Mapa de sitios sin georeferenciación

Fuente: Elaborado por INNOVACIÓN AMBIENTAL SAS

Los mapas elaborados por INNOVA, muestran la distribución de los sitios disponibles con georreferenciación por cada uno de los sectores, que puede estar generando pasivos ambientales.



Mapa de sitios reportados por entidades y bibliografía como pasivos ambientales – Sector hidrocarburos. Fuente: INNOVACIÓN AMBIENTAL SAS ESP.



Mapa de sitios reportados por entidades y bibliografía como pasivos ambientales - Sector minería. Fuente: INNOVACIÓN AMBIENTAL SAS ESP.

La siguiente tabla incluida dentro del informe presentado por INNOVA, muestra el número de sitios reportados en cada departamento por las diferentes entidades gubernamentales como pasivos ambientales:

Departamento y Sector	Cantidad por departamento
Antioquia	30
Arauca	4
Atlántico	5
Bolívar	46
Boyacá	86
Caldas	11
Caquetá	11
Casanare	9
Cauca	18
Cesar	8
Chocó	106
Córdoba	6
Cundinamarca	92
Guainía	1
Guila	2
Invalido	2
La Guajira	7
Magdalena	25
Meta	2
Nariño	247
Norte de Santander	3
Putumayo	113
Quindío	1
Risaralda	2
San Andres y Providencia	1
Santander	93
Santander y Norte de	
Santander	167
Sucre	5
Tolima	9
Valle del Cauca	52
Vaupés	2
Vichada	1
Total general	1167

Tabla No. 11. Sitios reportados como pasivos ambientales. Fuente: INNOVACIÓN AMBIENTAL SAS ESP.

4.3.6. Prevención/control y/o restauración de los pasivos ambientales para la mitigación

Una vez evaluada la documentación aportada por el MADS, que soportan el cumplimiento de objetivos y metas establecidos para la prevención de la configuración de los pasivos ambientales y mitigación de los impactos generados, consistentes en sus planes estratégicos y de acción, con sus correspondientes documentos soportes de ejecución en lo relacionado con PAM, éste ente de control establece que el MADS, ha intentado sin éxito establecer una estrategia para la Gestión de los Pasivos Ambientales desde el año 2010, como consta en la

agenda interministerial, considerando que a la fecha el país no tiene claridad en el concepto de PAM y mucho menos en la responsabilidad del mismo.

Entre los esfuerzos reportados a la CGR por el MADS, se encuentran los siguientes estudios contratados que han quedado en planteamientos sin que se evidencie por parte de la CGR, documentos de análisis que los valide para su implementación:

- Talleres regionales, y como producto de estos, se obtuvo un documento conformado por 9 fichas para la “DEFINICION DE HERRAMIENTAS DE GESTION DE LOS PASIVOS AMBIENTALES DEL TERRITORIO COLOMBIANO”.
- Durante el año 2008, con el apoyo de la Universidad de los Andes se estructuró una propuesta de herramientas de gestión de pasivos ambientales. De este trabajo se obtuvo como resultado un análisis y conceptualización sobre aspectos jurídicos del tema de pasivos ambientales, así como los esquemas de establecimiento de responsabilidad civil, administrativa y/o penal y su articulación con lo previsto en los códigos de derecho civil, administrativo y/o penal vigentes.
- En el año 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible suscribió el Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica, con el Instituto de Investigación Ambiental del Pacífico-IIAP, para la caracterización de impactos causados por la actividad minera sobre los componentes bióticos y abióticos del ecosistema. De este análisis se obtuvo como resultado un Protocolo de restauración ecológica de áreas disturbadas por minería en el Chocó Biogeográfico.
- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adelantó el contrato de consultoría No. 244 de 2011, sobre “Pasivos Ambientales Mineros: Herramientas actuales para una gestión integral”, realizado por M.S. BURGOS N 131 & C. CÓRDOBA G. 132. De este trabajo se obtuvo un análisis sobre responsabilidad jurídica en materia ambiental: daño ambiental versus pasivo ambiental (aproximaciones al concepto de daño ambiental, aproximaciones al concepto de responsabilidad ambiental, relación entre pasivos ambientales y daños al medio ambiente manejo legal del impacto ambiental: visualización de los pasivos ambientales; así mismo se analizaron los aspectos técnicos y ambientales del concepto de pasivo ambiental).

131 Manuel Santiago Burgos Navarro, Abogado Universidad de Cartagena. Col. PhD (c) Universidad Externado de Colombia. Contrato N° de 2011. DAASU – MADS.

132 Claudia Córdoba García, Bióloga Universidad de Los Andes, Col. Esp. Universidad de Lausana, Suiza. MSc Universidad Blaise Pascal, Fr. Contrato N° 244 de 2011. DAASU – MADS.

También fueron puestos en conocimiento de la CGR estudios realizados por otras entidades que también han avanzado en el desarrollo de estudios orientados a desarrollar instrumentos técnicos, normativos y económicos con miras a solucionar la problemática relacionada con los pasivos ambientales en Colombia, destacándose las siguientes:

- UPME, Elaborado por Econometría S.A. Valoración de pasivos ambientales en Colombia, énfasis sector eléctrico. Informe final. 2002.
- ANH, Informe final elaborado por la Universidad Nacional de Colombia Manejo de áreas devueltas con pasivos ambientales – 2009.
- Ministerio de Minas y Energía, Informe final elaborado por Econometría, Diseño y validación del marco conceptual y metodológico para caracterizar, priorizar y valorar económicamente los pasivos ambientales mineros en Colombia. 2010,
- FONADE/MINISTERIO de MINAS y ENERGÍA. Elaborado por GSDPLUS Ltda., Estrategias para resolución de pasivos ambientales del sector de hidrocarburos en Colombia, 2011.
- Ministerio de Minas y Energía, elaborado por la Universidad Industrial de Santander Estudio diagnóstico sobre las áreas afectadas por actividad minera en estado de abandono en algunos municipios de los departamentos de Chocó, Santander y Valle del Cauca. 2014.
- Ministerio De Minas y Energía, elaborado por la Universidad Nacional de Colombia para generar elementos metodológicos para la intervención de áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono en Colombia y estrategias de financiamiento para su remediación, 2014.
- Nohora León Rodríguez Elementos para la valoración de pasivos ambientales en hidrocarburos para Colombia. 2013.
- INFORME “PASIVOS AMBIENTALES MINEROS EN SUDAMÉRICA” elaborado para la CEPAL, el Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales, BGR, y el Servicio Nacional de Geología y Minería, SERNAGEOMIN. 2010.
- Problemática de los pasivos ambientales mineros en Colombia. Marcela Arango Aramburo - Yris Olaya. 2011
- Universidad del Tolima. Jorge Leonardo Aristizábal. Estudio de impacto ambiental para la explotación minera informal de oro de aluvión a pequeña escala sobre el río Saldaña, Departamento del Tolima, Colombia. 2013.

El Ministerio de Minas y Energía realizó el “*Diagnóstico minero ambiental de los pasivos en el territorio nacional*” durante el año 2013 y 2014, con el cual se avanzó en las siguientes actividades:

- Estudio para el inventario, caracterización y priorización de las áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono en los departamentos de

Chocó, Valle y Santander que representen riesgo inminente a las comunidades del área de influencia. (Convenio con la UIS).

- Validación metodológica en algunos municipios de Boyacá (Convenio con la UIS).
- Se inició el proceso de priorización de Áreas Mineras en Estado de Abandono - AMEA en 5 municipios del Norte del Cauca (convenio con CRC)
- Generación de los elementos metodológicos para la intervención de áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono en Colombia y estrategias de financiamiento para su remediación. (Convenio con U Nacional - Instituto IDEA)

Los siguientes son los documentos asociados con las actividades ejecutadas:

- Estudio Diagnóstico sobre las Áreas Afectadas por Actividades Mineras en Estado de Abandono en Algunos Municipios de los Departamentos de Chocó, Santander, Valle del Cauca y Boyacá.
- Metodología de caracterización de intervención, evaluación y selección de alternativas de intervención en áreas afectadas por PAH, según criterios técnico minero, jurídico- ambientales y socioeconómicos
- Propuesta de potenciales fuentes y estrategias de financiación de alternativas de intervención en áreas priorizadas.
- Recomendaciones institucionales para creación del Fondo Nacional de remediación de áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono.

A pesar de la existencia de los anteriores estudios e informes, focalizados principalmente en pasivos ambientales de los sectores de minería, energía e hidrocarburos, no es de recibo por parte de este ente de control, que de éstos insumos a los cuales se les ha invertido según lo reportado por el MADS un valor aproximado de \$3.984 millones, no se ha producido una normativa o cambios como consecuencia de las conclusiones y análisis presentados en dichos informes y estudios.

Según lo informado por el MADS, la consultoría efectuada por INNOVVA concluye que el diseño de la estrategia de pasivos ambientales, permitirá establecer los elementos necesarios y condiciones específicas, para la prevención, manejo, recuperación y restauración ecológica de los recursos naturales renovables que han sido afectados de forma significativa con las actividades extractivas, productivas y de servicios en nuestro país.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Hallazgo 5. Administrativo. Eficacia de los recursos asignados para el logro de los fines de las políticas de pasivos ambientales.

El DNP reporta que se asignaron los siguientes recursos al MADS:

Año	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	Avances
Recursos Asignados						7.864.000.000	No se ha ejecutado ya que es para la vigencia 2016
Año	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	Avances
Recursos Asignados			6.861.610.832	6.001.705.000	6.616.000.000		Aprobación de la política para la gestión ambiental integral del suelo. Formulación del Plan Único Nacional de Mercurio. Formulación del Plan Estratégico Nacional para la reducción del Mercurio en la Minería Artesanal y de Pequeña Escala de Oro. Desarrollo de proyectos piloto demostrativos de reducción del mercurio en la minería de oro.
Ejecución							
Compromisos			5.522.406.722	5.649.776.959	6.488.538.777		
Obligación			5.173.549.031	5.210.151.222	4.300.554.609		
Pago			4.438.635.640	4.530.265.075	4.288.207.444		
Avance							
Financiero			75,40%	86,80%	65,00%		
Físico			81,85%	82,00%	0,00%		
Gestión			95,00%	95,40%	0,00%		
Año	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	Avances
Recursos Asignados	3.100.000.000	3.200.245.600					Participación en operativos de control de minería ilegal. Desarrollo de proyectos piloto demostrativos de reducción del mercurio en la minería de oro.
Ejecución							
Compromisos	2.050.035.088	3.056.654.403					
Obligación	1.928.105.571	2.952.294.760					
Pago	1.824.147.201	2.564.900.381					
Avance							
Financiero	62,20%	92,30%					
Físico	88,00%	100,00%					
Gestión	100,00%	100,00%					
Año	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	Avances
Recursos Asignados		243.144.500	1.500.000.000	2.000.000.000	7.500.000.000		
TEMA: Licenciamiento Ambiental							
Año	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	Avances



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Recursos Asignados	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016
			1.140.000.000	2.500.000.000		
Año	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016
Recursos Asignados	17.250.000.000	18.591.000.000	24.390.000.000	26.829.000.000	30.499.000.000	
Año	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016
Recursos Asignados	150.000.000					
TEMA: Recuperación de áreas degradadas						
Año	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016
Recursos Asignados		94.150.000				
TEMA: Reducción del Mercurio en la minería y producción más limpia						
Año	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016
Recursos Asignados			356.721.794			
Año	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016
Recursos Asignados				999.820.000		

Tabla No. 12. PROYECTOS DE INVERSIÓN RELACIONADOS CON PASIVOS AMBIENTALES - SECTOR AMBIENTE Fuente: DNP.

Al respecto el MADS, informa a la CGR que los recursos que se muestran en las tablas anteriores, generadas con información del DNP, corresponden a aquellos necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y urbana del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, orientadas a la construcción de políticas, estrategias, planes, programas e instrumentos para el control de la contaminación ambiental, en el ámbito urbano y sectorial. Se puede concluir, que algunas de las acciones desarrolladas se relacionan con la prevención de la generación de pasivos ambientales, así como como con la restauración de áreas afectadas.

Los recursos asignados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible directamente al tema de gestión de pasivos ambientales, para las 2011 -2015 se muestran en la siguiente tabla:

CONTRATOS REALIZADOS POR EL MADS				
CONTRATISTA	OBJETO	AÑO	VALOR	OBSERVACIONES
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	Cooperación científica para realizar un estudio de valoración económica de externalidades en la zona carbonífera del departamento del Cesar que comprende los municipios de Agustín Codazzi, La Jagua de Ibérico, El Paso, Becerril y Chiriguana.	2010	\$ 369.400.000	\$298.000.000 MADS \$71.400.000 UNIANDES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DEL PÁCIFICO-IIAP	Realizar un Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica entre el MINISTERIO y el INSTITUTO, para elaborar un protocolo para la restauración ecológica de áreas disturbadas por minería en el Chocó biogeográfico, y para aunar esfuerzos en la apropiación y divulgación participativa para la implementación de los resultados de los procesos y propuesta de ordenamiento, zonificación y lineamientos de manejo ambiental del área de Reserva Forestal del Pacífico establecida por la Ley 2 de 1959.	2011	\$ 492.687.465	Orientado a desarrollar instrumentos para restauración de áreas degradadas, que pueden ser pasivos ambientales
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA-UNAL	"Aunar esfuerzos, técnicos, administrativos, financieros, humanos e interinstitucionales para adelantar un estudio técnico orientado a revisar y analizar los criterios, procedimientos y metodologías de evaluación de impacto ambiental de proyectos, obras o actividades y su seguimiento, a fin de generar lineamientos generales para el mejoramiento del esquema de Evaluación de Impacto Ambiental en Colombia"	2013	\$ 174.000.000	\$150.000.000 MADS \$24.000.000 UNAL
UPME	Elaborar un estudio y reglamento para implementar los Planes de Cierre de Minas y Abandono de su infraestructura, detallando los instrumentos de gestión, financiación y los procedimientos para realizar la fiscalización por parte de las autoridades competentes en el proceso de cierres de minas.	2013	\$ 1.297.000.000	
INGENIEROS CONSULTORES CIVILES Y ELECTRICOS S.A.- INGETEC S.A.	Generar lineamientos técnicos ambientales orientados a la gestión de impactos ambientales derivados de la actividad minera en la etapa de cierre y abandono que cuenten con criterios de biodiversidad y servicios ecosistémicos	2014	\$ 598.991.752	Contribuye a la prevención de la generación de pasivos ambientales
AMBIENTAL CONSULTORES & CIA LTDA	Formular una propuesta de política nacional integral ambiental para la explotación (subterránea y a cielo abierto)	2014	\$ 450.000.000	

CONTRATOS REALIZADOS POR EL MADS				
CONTRATISTA	OBJETO	AÑO	VALOR	OBSERVACIONES
	cargue, descargue, almacenamiento y transporte de carbón con énfasis en la prevención y el control de la contaminación del aire y del agua, considerando los demás componentes del ambiente, entre ellos suelo, biodiversidad y aspectos socio-ambientales.			
INNOVACIÓN AMBIENTAL INNOVA E.S.P S.A.S.	Diseñar una estrategia integral para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia	2015	\$ 601.460.000	Directamente relacionado con Pasivos Ambientales

Tabla No. 13. Contratos realizados por el MADS. Fuente: MADS.

Según la información reportada el MADS, en las vigencias comprendidas entre 2011-2015, se han utilizado recursos por valor de \$3.984 millones directamente al tema de gestión de pasivos ambientales. No obstante el DNP reporta como se ve en la anterior tabla, una asignación al MADS para atender pasivos ambientales en el mismo periodo por \$25.780 millones.

Adicionalmente, según información suministrada por el MADS, para el 2016, está previsto el diseño específico de instrumentos técnicos para la gestión integral de pasivos ambientales por un monto de \$400 millones de pesos.

En lo referente al MADS, según el Plan de Acción 2015, se estableció el objetivo estratégico de Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad ambiental.

Este ente de control considera que el avance registrado en la gestión de PAM, para el cual se han ejecutado recursos que ascienden a \$3.984 millones, en los años comprendidos entre 2011 – 2015, si bien se han ejecutado en el desarrollo de estudios frente al tema de pasivos ambientales, éstos no llegaron a conclusiones definitivas, prueba de esto es la necesidad de incluir en el Plan Nacional de Desarrollo, la tarea en cabeza del MADS de adoptar e implementar una estrategia para atender las áreas mineras en estado de abandono, así como las contingencias derivadas a los ataques a la infraestructura hidrocarburífera y definir acciones orientadas a la realización de un inventario de las zonas afectadas por la actividad minera que se encuentran en estado de abandono y establecer una metodología para la priorización de su atención en función del riesgo de afectación para las comunidades.

La anterior situación se presenta debido a deficiencias de planeación adecuada por parte del MADS, en la definición de los proyectos necesarios para una efectiva ejecución de los recursos asignados, si se tiene en cuenta como ya se dijo anteriormente, que una vez ejecutados los objetos de las diferentes contrataciones adelantadas, no se cuenta en Colombia con una estrategia integral para la gestión de los pasivos ambientales, contratada finalmente en el 2015. Por lo anterior se configura una presunta observación de carácter administrativo en cabeza del MADS, por lo expuesto por la CGR en párrafos precedentes.

Respuesta de la entidad

El MADS, da respuesta en los siguientes términos:

...”Al respecto es necesario realizar algunas precisiones, frente a información reportada por el ministerio:

- 1. El estudio reportado por valor de 1297 millones de pesos, fue ejecutado en el año 2013 por la Unidad de Planeación Minero Energética UPME, con presupuesto propio. Este estudio concluye de manera concreta sobre los elementos técnicos mineros a tener en cuenta para plan de cierre de minas.*
- 2. Los estudios referenciados no desarrollan productos exclusivos para diseñar e implementar una estrategia para el manejo de pasivos en el país, con excepción del contrato realizado con INNOVA por un valor de \$601.460.000.*
- 3. Por su parte, el estudio por \$598.991.751 desarrollado con Ingetec, está destinado específicamente a la construcción de instrumentos para cierre y abandono de minas legalizadas. Este estudio presenta lineamientos ambientales a tener en cuenta en el plan de cierre, con criterios de biodiversidad y recuperación de servicios ecosistémicos.*
- 4. La consultoría de Ambiental Consultores está orientada a la formulación de una política para el manejo ambiental del carbón, con resultados concretos en materia de establecimiento de objetivos, metas y estrategias para el manejo ambiental de la minería de carbón.*
- 5. El protocolo resultado del estudio realizado por el IIAP en el año 2011, ha sido aplicado y monitoreado en un proyecto de recuperación de zonas disturbadas por la minería, en la vereda la Hilaria del Municipio de Condoto, el Anexo 11 presenta la información de resultados.*

En ese contexto, es necesario aclarar que 1) las inversiones realizadas relacionadas en los reporte hechos por el MADS, no están orientadas exclusivamente a solucionar temas de pasivos ambientales, 2) el estudio de la UPME no fue ejecutado con presupuesto del MADS y 3) los estudios realizados han presentado resultados concretos, en el marco de los objetivos y alcances para los cuales fueron ejecutados, y por lo tanto, no se puede concluir que estos contienen aspectos específicos para la gestión de pasivos ambientales. Es importante entender que el cierre y abandono de minas, o la misma política para manejo ambiental del carbón en Colombia puede ser una medida preventiva para la consolidación de un pasivo ambiental minero, al igual que lo sería la figura de estudio de impacto ambiental, el licenciamiento ambiental, un plan de manejo ambiental o las mismas acciones de vigilancia y control hacia proyectos potenciales de generar pasivos ambientales. Sin embargo, es importante aclarar que haber invertido recursos en temas que pueden prevenir la consolidación de un pasivo, no necesariamente implica que fueron inversiones realizadas para aportar al diseño de una estrategia que permita gestionar adecuadamente los pasivos ambientales en Colombia...”

Análisis de la respuesta

Al respecto es importante aclarar por parte de éste ente de control que la observación en cabeza del MADS, es en el sentido de haber ejecutado recursos por valor aproximado de \$3.984 millones, en los años comprendidos entre 2011 – 2015, en el desarrollo de estudios que si bien no están destinados exclusivamente al tema de pasivos ambientales, si están relacionados a prevenir los PAM, sin que éstos llegaran a conclusiones definitivas. Es de anotar que aunque algunos estudios se realizaran por parte de otras entidades, son insumo para adelantar la labor en torno de los PAM. Teniendo en cuenta que dentro de las respuesta el MADS, no incluye documentos que desvirtúen lo observado en relación con las



deficiencias de planeación en la definición de los proyectos dirigidos a los PAM, éste ente de control mantiene el hallazgo administrativo en cabeza del MADS.

4.4. AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES- ANLA

El marco del componente ecológico en la Constitución Política de Colombia, se encuentra referido principalmente en el capítulo 3 del Título II, que comprende los artículos 78 a 82, los cuales hacen especial énfasis en los derechos colectivos relacionados con la protección del ambiente y enfatiza que los recursos naturales deben ser utilizados de tal manera que se garantice su sostenibilidad, tal como se expresa en su Artículo 80: *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”*

Dentro de los entes destinados a los fines previstos en la Constitución mencionados se encuentra la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA-, creada mediante el Decreto 3573 de 2011, con el objeto de desconcentrar la función de otorgamiento de licencias ambientales, vinculada al Sector Administrativo del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, que administrativamente dirige el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Para efecto de esta auditoría, dentro de las funciones otorgadas a la ANLA mediante el Decreto 3573 de 2011, en el cual se determinó que es la entidad encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país, se priorizaron para su evaluación las funciones de “Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos”, y la de “Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales” y “Apoyar la elaboración de la reglamentación ambiental”, en consideración a que la efectiva aplicación del otorgamiento y seguimiento de las licencias ambientales impedirá el deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente frenando la posibilidad de generar pasivos ambientales.

Según el Art. 3 del Decreto 2041 de 2014, la licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad. Es decir la ANLA, en cumplimiento de sus funciones tiene las herramientas para garantizar que se cumpla el principio de prevención, cuyo pilar principal lo constituyen mecanismos jurídicos, tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, tiene como presupuesto, la posibilidad de conocer con

antelación el impacto ambiental y obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente, adoptando decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas¹³³.

En evaluación realizada por la CGR a la aplicación efectiva del instrumento normativo sobre licenciamiento ambiental, en cabeza de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento, se evidenció que la ANLA establece como meta en su actividad de seguimiento de licencias dentro de su Plan de Acción 2015 a el Número de seguimientos ambientales finalizados con acto administrativo pendientes de vigencias anteriores / Número de seguimientos ambientales finalizados con acto administrativo programados en la vigencia actual, y reporta un cumplimiento de 197 y 105, acciones de seguimiento según vigencia, respectivamente.

No obstante, no se pudo identificar por la CGR, si la meta y el porcentaje de cumplimiento, en la ejecución de la función de evaluación y seguimiento, corresponden a un porcentaje mínimo establecido por la ANLA, como resultado de evaluaciones y criterios técnicos previos.

Tal como está definido el seguimiento de esta función dentro del Plan de Acción de la ANLA, para la CGR no es posible pronunciarse respecto de si las visitas efectuadas son las necesarias para garantizar un efectivo control a las actividades licenciadas, con el fin de prevenir que la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad produzca deterioro en las áreas de influencia de los proyectos licenciados.

A lo anterior se adicionan anteriores pronunciamiento de la CGR, al evidenciarse debilidades en lo relacionado con el no cumplimiento oportuno y efectivo de la función de seguimiento y control de las licencias ambientales otorgadas por la ANLA¹³⁴.

En lo referente a la evaluación realizada por la CGR al cumplimiento de la función de la ANLA de "Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental y Desarrollar la política de gestión de información requerida para el cumplimiento de su objeto", se evidencia dentro del apoyo prestado por la ANLA en la génesis del Decreto 2041 de 2014 que la autoridad argumenta en respaldo al cambio del Decreto 2820 de 2010 - estatuto del proceso de licenciamiento ambiental, es

¹³³ (Corte Constitucional. Sentencia C-703 de 2010).

¹³⁴ En la auditoría realizada a la ANLA a la vigencia 2013, El equipo auditor evidenció deficiencias en el seguimiento efectuado por la ANLA a las Licencias Ambientales, Permisos y Concesiones, otorgados a empresas y/o proyectos, falta de control en las exigencias y obligaciones de las empresas, así como en el inicio y Cierre de los procesos sancionatorios. Dentro del informe la CGR evidencia que ... "Dentro de las Licencias Ambientales otorgadas se encuentran exigencias a las cuales las empresas y proyectos deben dar cabal cumplimiento, una de ellas es la presentación de Informes de Cumplimiento Ambiental — ICA dichos informes deben ser elaborados y presentados por el beneficiario de la Licencia Ambiental para informar a la ANLA sobre el cumplimiento y efectividad del manejo ambiental realizado en el proyecto, conforme a lo establecido y definido en el otorgamiento de la Licencia Ambiental o establecimiento del Plan de Manejo Ambiental. El equipo auditor evidenció no sólo una falta de control en la presentación de los ICA por parte de los beneficiarios, sino también incumplimiento por parte de la ANLA en la revisión, análisis y oportunidad de los mismos..."



debido a que el mismo carece de algunas herramientas que permitan que los objetivos de la POLÍTICA DEL GOBIERNO NACIONAL PROSPERIDAD PARA TODOS, sea ejecutada en forma coordinada y organizada, así como la gestión de las autoridades ambientales regionales mejoren y actualicen los procesos de otorgamiento de las licencias ambientales, tanto en los aspectos técnicos como jurídicos, que prevengan futuros conflictos ambientales, que retardan el otorgamiento de este instrumento.

Específicamente, al respecto de la disponibilidad presupuestal, para realizar la modificación al Decreto 2820 de 2010 la ANLA informa, en el documento aportado a este ente de control, lo siguiente:

...” Como quiera que el presente proyecto normativo, no crea nuevos procedimientos o requerimientos administrativos al interior de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales — ANLA, no habrá lugar a modificar los presupuestos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA o de las autoridades ambientales competentes para la aprobación de licencias Ambientales para los usuarios de proyectos, obras o actividades que según la normativa vigente se encuentran sujetos a la obtención de la misma...”

Al analizar en desarrollo de esta auditoría otro documento aportado por la ANLA, denominado “Estudio técnico de rediseño institucional” de fecha mayo 14 de 2014, las manifestaciones de la ANLA se contradicen pues dentro del documento (realizado en la misma vigencia del que fue hecho por la ANLA para la expedición del Decreto 2041), se argumenta en materia de disponibilidad presupuestal y de personal que debido al incremento del volumen de solicitudes de licenciamiento ambiental que debe ser atendido anualmente por la entidad, el alto volumen de solicitudes de permisos y trámites ambientales, el reto de realizar el seguimiento a proyectos licenciados, entre otras responsabilidades de la entidad, se ha generado la necesidad de incorporar personal que brinde soporte tanto en lo misional, como en los procesos de apoyo, estratégicos y de control. Así mismo, en la página 41 del estudio se concluye: *...”sí bien la ANLA está en capacidad de cubrir un porcentaje importante de sus gastos de funcionamiento y de inversión, requiere de recursos de aporte de la nación para completar los recursos que exigen su operación...”*

Para la CGR la contradicción de los argumentos esbozados en los documentos elaborados por la misma entidad, en términos de recursos presupuestales necesarios para el cumplimiento de la reglamentación ambiental, le permite cuestionar la suficiencia y coherencia del análisis que le correspondía realizar a la ANLA para la modificación del Decreto 2820 de 2010, en cumplimiento de sus funciones de “Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental y Desarrollar la política de gestión de información requerida para el cumplimiento de su objeto”, asignadas mediante el Artículo 3 del Decreto 3573, y garantizar así la toma de decisiones efectivas dentro del ciclo de prevención de la generación de pasivos ambientales, que incluye el licenciamiento y su seguimiento por parte de la ANLA, por lo que se considera una observación de tipo administrativo.

Por otro lado, la CGR pudo establecer que el desarrollo de las funciones priorizadas por la auditoría está en cabeza de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento y de la Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales sobre lo cual se procedió a su evaluación, dando como resultado las siguientes observaciones:

Hallazgo 6. Administrativo. Sistemas de Información toma de decisiones - Decreto 2041 de 2014.

Una vez analizado el cumplimiento de lo establecido en las Leyes 87 de 1993 y 489 de 1998, en lo relacionado con el sistema de control interno de las entidades públicas mencionado en los criterios legales aplicables señalados en la parte inicial del presente capítulo, la CGR establece que:

La ANLA según el Decreto 3573 de 2011 debe *“Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos”, “Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales” y “Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental”, en consideración a su fin de prevenir que la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, puedan producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, así como determinar los recursos necesarios para su restauración, a través del instrumento de licencia ambiental.*

En mismo Decreto 3573, Artículo 11, Numeral 13, se señala que corresponde a la Oficina Asesora de Planeación: *“Apoyar y participar en la elaboración y ejecución del plan estratégico de tecnologías de la información y comunicación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–”. Y en el Artículo 14, Numeral 8, le asigna a la Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales: “Diseñar e implementar un sistema de información geográfica alimentado con la información de los proyectos, obras y actividades que sean de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–”.*

Para el efecto, la ANLA cuenta con el Sistema de Información Geográfica -SIG-, como una herramienta de información a nivel interno y externo, alimentado por las instituciones nacionales que conforman el Sistema de Información Nacional Ambiental –SINA-. La implementación de dicho Sistema de Información Geográfica –SIG- atiende al cumplimiento del Decreto 3573 del 27 de septiembre de 2011, numeral 8 del Art. 14 en el que se expresa la necesidad de diseñar e implementar un Sistema de Información Geográfica, como herramienta informativa para la administración, el manejo y uso de la información como un verdadero instrumento de gestión.

Al respecto de este sistema de información con que cuenta la ANLA, la CGR encontró que en la vigencia 2014 se reglamentó el “Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias Ambientales”, derogando el Decreto 2820 de 2010, mediante la expedición del Decreto 2041 de 2014, cuyo objetivo es el de optimizar la oportunidad en el servicio prestado y de esta manera contribuir con el desarrollo sostenible del país y mejorar la calidad de vida de los colombianos y la ANLA se refirió al SIG en documento de análisis aportado al Ministerio.

En efecto, la ANLA, aportó el documento “memoria justificativa” base de la reglamentación del título VIII de la ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales, dentro del cual emite concepto a favor del cambio normativo, basándose en que el estatuto del proceso de licenciamiento ambiental Decreto 2820 de 2010, vigente para la época, carecía de algunas herramientas para que los objetivos de la POLÍTICA DEL GOBIERNO NACIONAL PROSPERIDAD PARA TODOS, sea ejecutada en forma coordinada y organizada, así como la gestión de las autoridades ambientales regionales mejoren y actualicen los procesos de otorgamiento de las licencias ambientales, tanto en los aspectos técnicos como jurídicos, que prevengan futuros conflictos- ambientales, que retardan el otorgamiento de este instrumento, además el avance que se ha tenido en el desarrollo de los SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRAFICA (SIG WEB) y de los procesos de regionalización como herramienta de apoyo y planificación de los procesos de licenciamiento ambiental en las regiones, por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y la puesta en marcha de la ventanilla VITAL; igualmente la continua expedición de los términos de referencia como lineamientos generales que la autoridad ambiental señala para la elaboración y ejecución de los estudios ambientales expedidos por el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, facilitan la evaluación de los diferentes proyectos, obras y actividades que requieran del instrumento de la Licencia Ambiental.

Continúa el documento de justificación argumentando temas como el momento histórico que vive Colombia respecto de la construcción de contextos de paz, por lo cual se debe contar con un sistema de licenciamiento ambiental, que permita solucionar los problemas ambientales de una forma rápida, pero sin perder la calidad y la exigencia de la evaluación. Considera la ANLA que la modificación del Decreto 2820 de 2010 es absolutamente necesaria, al introducir en una de sus etapas la oralidad, que permitirá tener más claridad sobre los elementos de información ambiental, que hagan falta en los Estudios de Impacto Ambiental, toda vez que en esta etapa se presentan las demoras y retrasos en la evaluación, lo que permitirá en gran medida agilizar el trámite se solicitud de información adicional cuando así se requiera, pues se le dará a conocer de manera inmediata al usuario sus deficiencias en los estudios y se evitará el realizar conceptos técnicos, elaboración de actos administrativos y notificaciones.

Con el fin de evaluar el avance que se ha tenido en el desarrollo de los SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRAFICA (SIG WEB), argumentado por la ANLA en el documento que justifica el cambio normativo, en materia de sistemas

de información, la CGR solicitó a la ANLA información sobre si dicho sistema incluía las áreas degradadas ambientalmente que sirvan de base para la toma de decisiones respecto a las zonas que han sido afectadas o degradadas por proyectos mineros con posibilidad de requerir inversiones para su restauración y/o remediación o lo que podrían convertirse en posibles pasivos ambientales, a lo cual la ANLA informa que la *"Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, ejerce las funciones establecidas en el Decreto 3573 de 2011 dentro de las cuales no se encuentran la realización ni directamente ni a través de otras entidades u organismos de estudios en materia de pasivos ambientales..."*

Para la CGR, lo anterior se constituye en una debilidad institucional de la ANLA para el desarrollo de sus funciones al no considerar la inclusión en sus sistemas de información de insumos analíticos suficientes que contengan, entre otros, la identificación de áreas degradadas ambientalmente para el desarrollo de sus funciones que tienen dentro de sus fines la determinación de los recursos necesarios para la restauración de las mismas, los cuales podrán constituirse en insumos valiosos para apoyar la reglamentación en materia ambiental, que es una de sus funciones.

Con la revisión realizada, la CGR concluye que los sistemas de información existentes en la ANLA, aunque cuentan con variables de ubicación y caracterización no incluyen éstas la identificación de áreas degradadas y/o en riesgo de degradación que a futuro requieran inversión de recursos, lo que no le permitiría cumplir a cabalidad su función de apoyo para el análisis de cambios de reglamentación ambiental en lo relativo a la restauración de las mismas, función determinada a su cargo en los decretos 1076 de 2015 y 3573 de 2011, lo que se configuraría en un presunto hallazgo administrativo en cabeza de la ANLA. Con lo anterior, también se ve afectada la completitud de la información a su cargo definida en el numeral 8 del artículo 14 del mencionado decreto 3573, que señala la función de diseñar e implementar un sistema de información geográfica alimentado con la información de los proyectos, obras y actividades que sean de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.

Respuesta de la entidad

Argumenta en su respuesta la ANLA que dentro de sus funciones no se encuentra la elaboración de estudios o inventarios nacionales o regionales de áreas degradadas, la cual es competencia del MADS a través de su Plan Nacional de Restauración ecológica rehabilitación y recuperación de áreas degradadas, actividad que está siendo priorizada por el MADS, que durante el año 2016 será incorporada dentro de los procesos de evaluación y seguimiento una vez este reglamentada.

La ANLA manifiesta que no tiene a su cargo la responsabilidad de gestión y administración de estas áreas, sino la de realizar la evaluación y el seguimiento de proyectos, obras o actividades producto del Licenciamiento ambiental con el fin de que cumplan con la normativa ambiental vigente y las obligaciones

impuestas en la licencia ambiental. Ahora bien, si dentro de las áreas que ocupan los proyectos objeto de licenciamiento y después de los análisis respectivos sobre los posibles impactos sobre las áreas degradadas si estas existen en el área de influencia, la ANLA impone las medidas de manejo respectivo para el manejo de dichas áreas. Así mismo si dentro de la cuenca donde se desarrolle el proyecto se encuentran áreas degradadas a las cuales se le pueda realizar una restauración, la ANLA impone medidas de restauración vía compensación. Esta información y la que presentan los Estudios de Impacto Ambiental alimenta el SIGWEB institucional para que sea utilizada por los evaluadores para emitir un concepto bien sea de evaluación o seguimiento.

Continúa la ANLA argumentando que ha venido *"cumpliendo a cabalidad con esta función establecida en el Decreto 3573 de 2011, toda vez que se ha implementado un Sistema de información Geográfica que es alimentado por los proyectos obras y actividades que son competencia de esta Autoridad, siendo este sistema una herramienta de consulta y toma de decisiones para el cumplimiento de la función de la ANLA de "Evaluar y asegurar el cumplimiento de la normativa ambiental de los proyectos, obras o actividades de su competencia"*.

Análisis de respuesta

El análisis de la CGR se basa exclusivamente en las funciones legalmente asignadas a la ANLA de apoyo para el análisis de cambios de reglamentación ambiental, para lo cual requiere la inclusión en sus sistemas de información de material suficiente y necesario como lo es entre otros la identificación de áreas degradadas ambientalmente señaladas en su respuesta, que permita no sólo el desarrollo de las funciones de otorgamiento de licencias y su seguimiento como lo señala, sino que se constituya en un sistema de información que le permita al Ministerio tomar decisiones de delimitar zonas que por su afectación no deben licenciarse, áreas de reserva y protección, priorizar para atención, estimar recursos para recuperación, restauración, etc.

Por lo anterior y debido a que dentro de la respuesta remitida por la ANLA ni dentro de la evaluación realizada por la CGR se evidencia la identificación de áreas degradadas y/o en riesgo de degradación estructurada de tal manera que le permita brindarle al ente rector información sobre áreas que a futuro requieran inversión de recursos o tomar decisiones de protección, etc., implica que es necesario su fortalecimiento para que se constituya en la herramienta de consulta y tomar de decisiones técnicas y normativas de tal manera que permita a la ANLA cumplir a cabalidad la función asignada mediante el decreto 3573, referente al apoyo para el análisis de cambios de reglamentación ambiental en lo relativo a la restauración de las mismas, por lo que se mantiene el hallazgo administrativo en cabeza de la ANLA.

4.5. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA

4.5.1. Atribuciones de la CAR en la Prevención, control y/o restauración de los PAM

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), es un ente corporativo de carácter público, creado por la Ley 3 de 1961 y modificado por las Leyes 62 de 1984 y 99 de 1993, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio e independiente de las entidades que la constituyen, encargado por la ley de administrar dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, a través de la ejecución de las políticas, programas y proyectos sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables. Así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

Mediante el numeral 9 del artículo 31 de la ley 99 de 1993, se le asignan las funciones a la CAR, para efectos de esta auditoría fue escogida esta Corporación como muestra de las autoridades ambientales regionales debido a la disponibilidad de la información, reconociendo por la CGR que existen otras en cuya jurisdicción existen mayor porcentaje de actividad minera, y dentro de sus funciones fueron priorizadas para la evaluación las siguientes:

- *Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva.*
- *Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las, actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental.*

Según información reportada por la CAR, la ejecución de las funciones priorizadas, están en cabeza del grupo de Evaluación y Seguimiento Ambiental Minero que realiza acompañamientos a los procesos de legalización y formalización minera en coordinación con la ANM. Adicionalmente, la Corporación ha conformado un grupo para la evaluación, control y seguimiento de los proyectos mineros en su jurisdicción y este grupo tiene como meta realizar seguimientos licenciados por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales establecidas en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), Planes de Manejo Ambiental (PMA) y Planes de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental (PMRRA); definidas en los actos administrativos, haciendo los requerimientos para el cumplimiento de las respectivas obligaciones, procurando así controlar los impactos ambientales generados por el sector minero.

4.5.2. Recursos asignados

Según lo reportado por la CAR a la CGR, en comunicación de fecha 10 de diciembre de 2015, se asignaron recursos financieros para realizar el control, seguimiento y el fortalecimiento institucional. Evaluados los recursos de inversión reportados en el Plan de Acción 2012 -2015, este ente de control encuentra que los recursos fueron asignados a las siguientes 3 líneas estratégicas:

LINEA 1. Innovación social e identidad regional

LINEA 2. Tejido social para corresponsabilidad ambiental

LINEA 3. Protección y uso sostenible de los elementos naturales con expresión territorio.

A la CGR no le fue posible identificar el monto de los recursos asignados para realizar el control, seguimiento y el fortalecimiento institucional, ya que no se incluyó dentro de las líneas que conforman el presupuesto de inversión 2012 - 2015.

4.5.3. Demanda contra títulos mineros en áreas protegidas o en zonas de páramo

Es de resaltar por parte de la CGR, la gestión efectuada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), relacionada con la demanda presentada el 29 de mayo de 2013, en la sección tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca contra títulos mineros identificados en su jurisdicción por encontrarse expedidos en áreas protegidas o en zonas de páramo.

Se trata de contratos de concesión para la exploración de minas de carbón otorgados en su momento por la Agencia Nacional de Minería y el Servicio Geológico Colombiano (antes Ingeominas) y que hoy afectan el Páramo de Guargua y el de Laguna Verde, en los municipios de Tausa, Cogua, Nemocón, La Calera, Soacha, Sutatausa, Carmen de Carupa, Cucunubá y Suesca.

Con lo anterior se pueden evidenciar las falencias normativas que permiten desarticulación e incoherencia entre las actuaciones de las autoridades mineras y ambientales, debido a que el código minero no establece que para expedir un título o contrato de concesión deba pedirse antes el concepto de la autoridad ambiental sobre el terreno solicitado. Tampoco tiene en cuenta la cartografía elaborada por la autoridad ambiental para las áreas protegidas o de reserva por lo que entrega el título sin importar para qué zona se va a usar. El problema reside en que una vez obtienen el título que solo es de exploración, muchos de los mineros inician la explotación de la zona sin contar con la licencia ambiental, por lo que la actividad se torna ilegal.

En consecuencia, la Corte Constitucional estableció desde el 01 de febrero de 2016, que los proyectos mineros que se venían ejecutando en páramos no podrían seguir operando. La decisión dejaría sin efecto el otorgamiento de 334 actos

administrativos que reconocían derechos a gestionar iniciativas para la extracción de minerales.

4.5.4. Inventarios PAM a cargo de la CAR

En Sentencia del Consejo de Estado del 28/03/2014 artículo cuarto, numeral 4.26, resultado de la acción popular 2001-90479 de Gustavo Moya Ángel, entre otras cosas, en relación al tema de los PAM ordena lo siguiente:

“Al Distrito y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, que en el término de nueve meses contados a partir de la expedición del acto administrativo referido (delimitación geográfica de las zonas excluibles de la minería), realice el inventario de pasivos ambientales mineros- PAM, con el objeto de adelantar los procesos administrativos y judiciales correspondientes...”.

Lo cual debió surtirse en diciembre de 2015, es decir ha transcurrido un año sin que se realice dicho inventario por parte de la CAR.

Al respecto la CAR en comunicación de fecha 13/11/2015 argumenta que...”A pesar de ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) aún no expide el acto administrativo ni define las áreas geográficas mencionadas que permitan hacer el inventario de los PAM. (resaltado fuera de texto)...”

En su comunicación la Corporación, aduce estar a la espera de una definición de Pasivo Ambiental Minero (PAM), y de la reglamentación que permita gestionar los mencionados pasivos ambientales del sector minero, debido a que la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*” define en su artículo 251 lo siguiente:

“Pasivos ambientales. El Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, formulará una política para la gestión de pasivos ambientales, en la cual se establezca una única definición de pasivos ambientales y se establezcan los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para su gestión y recuperación. Dicha política debe 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; a la definición de responsabilidades institucionales a nivel nacional y regional; a la implementación de instrumentos económicos; y al establecimiento de acciones judiciales; entre otros aspectos que se consideren fundamentales para la gestión de los pasivos ambientales”

La CAR argumenta que el tema está en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible quien además de precisar una definición, deberá formular la política para su gestión y establecer los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para su gestión y recuperación.

Al respecto, considera la CGR que aún sin una definición oficial de PAM, la existencia del riesgo de impactos ambientales no gestionados es suficiente para que la CAR, como autoridad ambiental en cumplimiento de sus funciones, encamine esfuerzos con el fin de remediar los daños y mitigar el riesgo de afectar



la salud, el ambiente o el patrimonio, para lo cual es necesario contar con información (inventario) y recursos financieros, humanos y técnicos destinados a remediar, mitigar o compensar las áreas degradadas.

Hallazgo 7. Administrativo. Sistemas de información

Una vez analizado el cumplimiento de lo establecido en las Leyes 87 de 1993 y 489 de 1998, en lo relacionado con el sistema de control interno de las entidades públicas y sobre la información mencionadas en las disposiciones jurídicas aplicables mencionadas en la parte inicial de este acápite, la CGR establece que:

Según fue informado la Corporación cuenta con el Sistema de Administración de Expedientes (SAE), que es un software que permite llevar el registro y control de todos los trámites administrativos ambientales que se adelantan en esta entidad. Según la CAR, en el caso específico de actividades mineras, una vez se deciden estos trámites mediante acto administrativo ejecutoriado, si se aprueba o autoriza el permiso ambiental, en el aplicativo SAE se cambia la etapa del expediente de "TRÁMITE" a "SEGUIMIENTO Y CONTROL", con el fin de realizar visitas técnicas periódicas, al área donde se desarrolla la actividad minera para verificar si se están cumpliendo o no las actividades contempladas en los Planes de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental (PMRRA).

La CAR, en los actos administrativos que otorgan o aprueban los permisos y autorizaciones ambientales, les impone a los titulares de los proyectos mineros la obligación de presentar ante la Corporación informes de avance (en algunos casos anuales, y en otros semestrales, según criterio técnico), en los cuales se indique el estado de avance del proyecto, el grado o porcentaje de cumplimiento de sus Planes de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental (PMRRA), dificultades encontradas en el cumplimiento de los mismos, costos anuales de operación y mantenimiento de los proyectos, con el fin de poder realizar el cobro por servicio de evaluación ambiental, y el reporte de contingencias presentadas en el desarrollo del proyecto.

La CAR realiza evaluación técnica a los informes de avance para determinar mediante conceptos técnicos su aceptación o si requieren ser complementados, caso en el cual se les requiere por Auto, para que procedan en este sentido.

Cuando la CAR determina técnicamente que los titulares de los proyectos mineros han incumplido con la totalidad de las obligaciones impuestas en los respectivos Planes de Manejo Recuperación o Restauración Ambiental PMRRA, generando con dichos incumplimientos afectaciones o impactos negativos a los recursos naturales renovables, la CAR procede a dar inicio a procesos administrativos de carácter sancionatorio ambiental, con garantías del debido proceso para el titular del proyecto, tendiente a establecer si hay lugar o no a una infracción ambiental que merezca una sanción administrativa de las contempladas en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

Según fue informado, en comunicación de fecha diciembre 10 de 2015, la CAR no ha realizado acciones tendientes a identificar sitios contaminados, relacionado con el tema minero en el área de su jurisdicción. No obstante los principios orientadores anteriores sobre la información y su importancia para la gestión pública, de acuerdo con la información suministrada a la CGR, la CAR no cuenta con un sistema de información para la toma de decisiones respecto a las zonas que han sido afectadas o degradadas por proyectos mineros con posibilidad de requerir inversiones para su restauración y/o remediación o lo que podrían convertirse en posibles pasivos ambientales para el país.

Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo en cabeza de la CAR, ocasionado por la carencia de procesos y acciones bajo lineamientos de carácter técnico, temático, tecnológico y normativo que permitan la calidad, optimización y la eficiencia en la producción de información, para la eficiente y oportuna toma de decisiones por parte de la CAR con respecto a los sitios contaminados y/o en riesgo de degradación ambiental producto de la actividad minera.

4.6. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA - MME

El Decreto 381 de 17 de febrero de 2012 modificó la estructura del Ministerio de Minas y Energía y también estableció las funciones de la entidad rectora del sector minero. De esta manera, el MME: Formula, adopta, dirige y coordina las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía. Son funciones del MME, entre otras: Formular políticas orientadas a que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero-energético que garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables, y adoptar los planes de desarrollo del sector minero-energético del país en concordancia con los Planes Nacionales de Desarrollo y con la política del Gobierno Nacional.

Así mismo, el Artículo 6 del Decreto Nro. 381 de 2012, señala que la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales tiene entre otras como funciones: *“1. Coordinar la interrelación del sector minero energético con las autoridades ambientales, con el Ministerio del Interior, con las autoridades territoriales, con las comunidades y con los responsables de la gestión del riesgo. 2. Participar en la implementación de estrategias, planes, programas y proyectos de gestión del riesgo en el sector minero energético... 6. Participar en coordinación con las autoridades ambientales competentes en la formulación de las políticas de prevención, mitigación y reparación de los daños ambientales asociados a proyectos minero energéticos... 11. Coordinar con el apoyo de las autoridades ambientales nacionales o territoriales, la solución a problemas de carácter ambiental que se presenten en el desarrollo de proyectos del sector minero energético... 15. Promover espacios y eventos con las autoridades ambientales, con el Ministerio del Interior, con las autoridades territoriales, con las comunidades y con los responsables de la gestión del riesgo, para apoyar la formulación e implementación de las políticas de gestión ambiental, social y del riesgo del sector minero energético. ...”*

Si bien el Código de Minas no señala de manera explícita que deba hacerse una gestión sobre los PAM, está claro que la ley fue creada sobre la base del desarrollo sostenible. El Artículo 1º Objetivos, de la Ley 685 expresa: *“El presente*

código tiene como objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.”

Fueron asignadas también entre otras, algunas funciones relacionadas con el presupuesto ministerial, así: *“Artículo 9. Oficina de Planeación y Gestión Internacional. Son funciones de la Oficina Planeación y Gestión Internacional las siguientes: ... 2. Asegurar la consistencia entre la política sectorial y el presupuesto del Ministerio. ...”* *“Artículo 18. Subdirección Administrativa y Financiera. La Subdirección administrativa y Financiera tendrá las siguientes funciones: ... 3. Controlar la ejecución del presupuesto, expedir los certificados de disponibilidad presupuestal y demás trámites que le corresponda para el desarrollo de las funciones del Ministerio. ...”*

Han sido asignados recursos para la gestión general de temas ambientales de la minería, de los cuales han sido ejecutados algunos directamente en PAM, en la contratación de estudios sobre Diseño y validación del marco conceptual y metodológico para caracterizar, priorizar y valorar económicamente los PAM y Diagnóstico sobre algunas áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono (Ver ejecución de recursos en el Proyecto *“Diagnóstico Minero Ambiental de los pasivos en el Territorio Nacional”*). Sin embargo, la realización de estos estudios no se manifiesta en resultados tangibles hacia la generación de acciones en la determinación de políticas, programas, planes para la administración sectorial e intersectorial de los Pasivos Ambientales Mineros, acorde a las funciones del ente rector. Es decir, los resultados se manifiestan en documentos terminados sin acciones consecuentes. Esto es posible corroborar con la respuesta reciente a CGR: *“Una vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible defina las responsabilidades institucionales en materia de pasivos ambientales las entidades nacionales de acuerdo a lo designado en el artículo 251 de la Ley 1753 de 2015, el Ministerio de Minas y Energía propondrá por crear espacios de articulación nacional en el cumplimiento de los objetivos de gestión asumidos por esta entidad.”*

Todo indica que desde 2013 se ejecuta ese Proyecto de diagnóstico sin que existan resultados importantes, directrices, ni una definición normativa de *“Pasivo Ambiental Minero”* sea este un producto individual o colectivo interinstitucional, ni queda claro para la CGR la articulación del mismo con la gestión que lidera el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible según mandato del PND.

En términos numéricos, la inversión en el tema de Pasivos Ambientales Mineros realizada por el MME durante el periodo comprendido entre 2011 y 2015 por \$3.856 millones, resulta ser relativamente baja, puesto que constituye en promedio 18% de la inversión realizada por el mismo Minminas en temas ambientales y solo 0,03% del rubro total de inversión del Ministerio. Más aún significativa es la consideración de que el presupuesto de 2010, 2011 y 2012 no fue ejecutado, aunque ya existían tareas asignadas en el PND 2010 – 2014. Y aunque en el año 2010 no hubo ejecución presupuestal por concepto de PA, fue entregado al MME el trabajo de consultoría *“Diseño y validación del marco conceptual y metodológico para*

caracterizar, priorizar y valorar económicamente los pasivos ambientales mineros en Colombia” realizado por la empresa consultora Econometría Consultores.

Recursos de inversión 2011-2016 Sector Minas y Energía (Cifras en millones de pesos corrientes)

Ejecutor	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ANH	414.040	444.872	341.565	268.716	232.993	302.311
ANM	0	0	17.293	10.511	24.720	20.000
CREG	9.814	8.166	9.291	6.284	7.725	6.613
IPSE	124.653	21.908	39.910	28.328	11.885	51.128
MINMINAS	1.824.179	2.259.458	2.852.057	2.352.389	2.486.897	2.455.711
SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO	159.510	111.362	124.790	35.579	19.497	16.500
UPME	20.928	34.642	33.101	23.997	21.018	21.222
TOTAL	2.553.124	2.880.408	3.418.007	2.725.804	2.804.735	2.873.485

Tabla No. 14: Recursos de inversión 2011-2016 Sector Minas y energía. Fuente: SIIF

Vigencia	Compromiso	Obligación	Avance Financiero	Avance Físico
2010	0	0	0%	N/A
2013	899.750.000	629.825.000	63%	N/A
2014	1.470.009.626	1.409.771.579**	94%	98%
2015	1.486.232.712	1.485.608.787	99%	100%

**Este rubro en Total fue de \$1.469.771.579 (98% ejecución), pero no se registra para la vigencia 2014 debido a que se constituyó una reserva presupuestal por valor de \$60.000.000 que fue obligada en 2015 por motivos de fuerza mayor en el marco del Convenio GGC239 de 2014 con CRC.

Tabla No. 15: Ejecución de recursos en el Proyecto Diagnóstico Minero Ambiental de los pasivos en el Territorio Nacional. Fuente: MME.

Item	2011	2012	2013	2014	2015	2011 -2015
Inversión	\$ 1.824.179.000.000	\$ 2.259.458.000.000	\$ 2.852.057.000.000	\$ 2.352.389.000.000	\$ 2.486.897.000.000	\$ 11.774.980.000.000
Diseño y ejecución de la estrategia para la gestión nacional e internacional de la agenda ambiental del sector minero energético colombiano nacional	\$ 333.660.540	\$ 696.094.535	\$ 1.770.000.000	\$ 2.424.391.191	\$ 2.386.078.770	\$ 7.610.725.036
Capacitación teórico práctica para al reducción o eliminación del uso del mercurio en procesos de beneficio del oro en el territorio nacional	\$ 498.761.304	\$ 508.798.136	\$ 491.555.397	\$ 3.894.530.337	\$ 4.468.970.963	\$ 9.862.616.137
Inversión en Pasivos ambientales. Diagnóstico minero ambiental de Pasivos Ambientales. MME			\$ 899.750.000	\$ 1.470.009.626	\$ 1.486.232.712	\$ 3.855.997.338
Inversión en tema ambiental MME	\$ 832.421.844	\$ 1.204.892.671	\$ 3.161.305.397	\$ 7.788.931.154	\$ 8.341.287.445	\$ 21.328.833.511
Porcentaje Inversión en Pasivos Ambientales con relación a la Inversión en temática ambiental MME	0,00%	0,00%	28,46%	18,87%	17,82%	18,08%
Porcentaje Inversión en Temática Ambientales con relación a la Inversión total del MME	0,05%	0,05%	0,11%	0,33%	0,34%	0,18%
Porcentaje Inversión en Pasivos Ambientales con relación a la Inversión total del MME	0,00%	0,00%	0,03%	0,06%	0,06%	0,03%

Elaboró: CGR. Fuentes: DNP, MME.

Tabla No. 16: Inversión comparativa en tema medioambiental y de Pasivos Ambientales Mineros. MME. Fuente: DNP, MME.

La Contraloría considera necesaria la realización del proyecto *“Diagnóstico Minero Ambiental de los Pasivos en el Territorio Nacional”* que corresponde a la función asignada a la OAAS, sin embargo considera que aún es necesaria una mayor cobertura, que permita resultados tangibles hacia la generación de acciones en la determinación de políticas, programas, planes para la administración sectorial e intersectorial de los Pasivos Ambientales Mineros, acorde a las funciones del ente rector.

Hallazgo 8. Administrativo. Concepto de Pasivos ambientales Mineros en el marco normativo

Como fue ya enunciado, en el marco normativo colombiano no se cuenta con un Concepto explícito de Pasivo Ambiental Minero, y en particular, en el marco normativo minero no existe una conceptualización de Pasivo Ambiental Minero-PAM. No obstante, para efectos del marco legal de la auditoría se considera lo establecido en la Constitución Política de Colombia al señalar de manera enfática que los recursos naturales deben ser utilizados de tal manera que se garantice su sostenibilidad, en su Artículo 80, al señalar: *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”*

Si bien es cierto que el Código de Minas, Ley 685 de 2001, sancionado 10 años después del surgimiento de la CP de Colombia que actualmente rige, no contenía una definición de Pasivo Ambiental Minero, en el transcurso de 14 años de vigencia, estando de por medio la aprobación de la Ley 1382 de 2010 modificación al Código de Minas, declarada inexecutable, que mantuvo su vigencia hasta mayo 11 de 2013, tampoco incluyó el mencionado concepto jurídico.

No obstante, el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 Estado Comunitario: Desarrollo para todos, en el Capítulo 6 - Dimensiones transversales – Gestión ambiental – Desarrollo Sostenible (página 673 Bases del PND), ya mencionaba la obligación de abordar el tema de los PAM, de la siguiente manera: *“Se elaborará una propuesta metodológica para identificar y gestionar los pasivos ambientales, que deberá ser implementada por cada uno de los sectores responsables; el MAVDT desarrollará estudios piloto en el tema y capacitará a las distintas autoridades ambientales y a los responsables sectoriales para su adecuada gestión.”*

Bajo esa directriz del PND, en el año 2010 el Ministerio de Minas y Energía contrató un estudio sobre PAM que definió el concepto en cuestión y la necesidad de incluir normatividad relacionada. Este estudio se denominó *“Diseño y validación del marco conceptual y metodológico para caracterizar, priorizar y valorar económicamente los pasivos ambientales mineros en Colombia”* y fue realizado por la empresa consultora Econometría Consultores. Tal como lo señala la presentación del informe mismo de este estudio, *“El objetivo de la consultoría es diseñar y validar un marco conceptual y*

metodológico para caracterizar, priorizar y valorar económicamente los pasivos ambientales mineros en Colombia. Su alcance incluye la investigación de las experiencias internacionales; la conceptualización y formulación metodológica para el caso Colombiano; la aplicación de las metodologías de caracterización, priorización y valoración en tres casos piloto; y la formulación de propuestas sobre lineamientos de política para la prevención y el manejo futuro de los pasivos ambientales mineros."

Pese a su función de formular y adoptar políticas, el MME contrató la realización de un estudio del cual se obtuvieron resultados, que, sin embargo, según la información suministrada a la CGR, no se ven reflejados en documentos técnicos o normativos que los contemplen, porque si bien la formulación conceptual de PAM fue contratada y realizada, el Ministerio de Minas y Energía no formalizó el resultado de este trabajo de manera que formara parte normativa del sector minero y que se constituyera en una herramienta legal y técnica con el fin de prevenir la aparición de nuevos casos de PAM y corregir y remediar los ya existentes. Por esta razón, para la CGR el MME no cumplió a cabalidad con su función como rector de política del sector minero energético, establecida en el Decreto 381 de 2012.

Respuesta de la entidad

"Entendiendo que la preocupación de la Contraloría General de la República-CGR radica en el hecho que el estudio: "Diseño y validación del marco conceptual y metodológico para caracterizar, priorizar y valorar económicamente los pasivos ambientales mineros en Colombia", no concluyó en una norma como herramienta legal y técnica para prevenir nuevos casos de Pasivos Ambientales Mineros – PAM y remediar los existentes, nos permitimos informar que ese primer estudio se efectuó en atención a la necesidad de realizar una investigación teórico-práctica que permitiera encontrar las bases técnico-jurídicas para la formulación e implementación de estrategias que permitieran abordar los impactos ambientales no prevenidos, mitigados, corregidos o compensados que se han producido en el desarrollo de la actividad minera, con el fin de lograr su caracterización, priorización y valoración económica.

La información obtenida en la investigación, nos permitió conocer entre otras cosas, los avances que sobre la materia se han adelantado tanto a nivel nacional como internacional (especialmente en Perú, Chile, Canadá, USA y la Unión Europea) y así poder a dar los primeros pasos para coadyuvar con estudios para la creación de una política sectorial que guiara los procesos de caracterización, priorización y valoración económica de los pasivos ambientales mineros.

Como resultado del proceso, se esperaba aportar en la construcción conceptual y metodológica, que facilitara la sustentación técnico-jurídica de los pasivos ambientales del sector minero, que se realizó por medio de consultas a fuentes nacionales e internacionales, la implementación de talleres con expertos, autoridades mineras, ambientales y administrativas de varias zonas del país, así como la aplicación y validación de estos marcos en tres estudios de caso en la zonas del Nordeste (Municipios de Valdivia y Caucasia) y Bajo Cauca Antioqueño (Segovia y el Bagre) y la zona carbonífera de Cundinamarca, donde se aplicaron las metodologías de identificación, priorización y valoración económica.

Así las cosas, y con base en la función del Ministerio que se refiere a: "Formular políticas orientadas a que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero-energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables, y adoptar los planes de desarrollo del sector minero-energético del país en concordancia con los planes nacionales de desarrollo y con la política del Gobierno Nacional", en lo correspondiente a la política ambiental del país que es donde se insertan los PAM, es del resorte de la cartera del Ministerio de Ambiente-

MADS. Por lo tanto y en el caso específico de PAM, el Ministerio de Minas y Energía requiere de los lineamientos que al respecto emita el Ministerio en mención. Así las cosas, no es posible para el MME construir una herramienta legal sin contar no solo con una definición oficial de lo que es un PAM para Colombia, y necesita de la directriz del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible para su desarrollo en el sector de minas.

Con este primer trabajo se avanzó en conocimiento y aproximación al tema, por lo demás complejo, y se vio que era necesario continuar pero bajo otro enfoque, el de áreas mineras en estado de Abandono—AMEA tal y como hoy en día se viene haciendo.”

Análisis de respuesta

La situación observada va dirigida hacia la carencia de un concepto de Pasivo Ambiental Minero - PAM, en el marco normativo, razón por la cual se confirma como hallazgo en vista de que la responsabilidad es compartida, tal como se mostró en el criterio: la responsabilidad es del Estado Colombiano. Existe una agenda y una responsabilidad ambiental compartida, se contrató, se realizó y se pagó un estudio que tenía como objetivo la elaboración de un marco conceptual de PAM, en el año 2010. La Contraloría sabe que hoy día se está utilizando ese estudio por parte de MADS (contratista: Innova), no obstante la definición normativamente no existe, pero durante 5 años ha estado allí disponible sin que se le diera debate alguno, sin que se propusiera conjuntamente con el MADS lograr el propósito: realizar una propuesta legislativa ante el Congreso de la República. Finalmente, el resultado es igual: la definición legal de PAM no existe.

Recuérdese la respuesta del MME: *“Actualmente no se cuenta con una compilación de inventario de pasivos ambientales mineros, dado que no existe una norma, ni política que defina los PASIVOS AMBIENTALES y adopte una metodología para su identificación y gestión de los mismos.”* Esto indica que el país no tendrá nunca una compilación de inventario de pasivos ambientales mineros PAM (y por lo tanto a gestionar sobre ellos para su prevención, mitigación y recuperación) mientras no empiece de manera inmediata definiendo una norma y generar una política intersectorial.

Pese a su función de formular y adoptar políticas, el MME contrató la realización de un estudio del cual se obtuvieron resultados, que sin embargo, según la información suministrada a la CGR, no se ven reflejados en documentos técnicos o normativos que los contemplen, porque si bien la formulación conceptual de PAM fue contratada y realizada, el Ministerio de Minas y Energía no formalizó el resultado de este trabajo de manera que formara parte normativa del sector minero y que se constituyera en una herramienta legal y técnica con el fin de prevenir la aparición de nuevos casos de PAM y corregir y remediar los ya existentes.

Por lo anterior, la CGR considera que el hallazgo administrativo se mantiene porque si bien el enfoque de áreas mineras en estado de Abandono—AMEA que hoy en día se viene realizando se constituye en uno de los insumos, sin embargo, con el mismo no se cumple a cabalidad la formulación conceptual de PAM por lo que aún el Ministerio de Minas y Energía no ha hecho modificaciones resultado de

este trabajo para que haga parte normativa del sector minero y se constituya así en una herramienta legal y técnica para prevenir la aparición de nuevos casos de PAM y corregir y remediar los ya existentes.

Hallazgo 9. Administrativo. Formulación de políticas ambientales asociadas a la minería

Sobre la función asignada al Ministerio de Minas y Energía frente al aporte que debe hacer para el desarrollo del Artículo 251 del PND 2014 – 2018 *“Todos por un nuevo país”* liderado por el MADS, para el ente de control esto no es obstáculo para que el MME aporte y, en cumplimiento de sus funciones, desarrolle los mecanismos inherentes al sector minero para la sostenibilidad del mismo, tanto de manera preventiva como para la atención de las áreas afectadas o degradadas por la actividad minera, si se considera que el Decreto 381 de 2012 le asigna al MME la función de participar activamente en la formulación de políticas ambientales asociadas a la minería, en la forma expuesta en el Artículo 6.

Durante el proceso de auditoría, el Ministerio de Minas y Energía manifestó que: *“Teniendo presente la ausencia de un marco normativo frente a los pasivos ambientales en el territorio nacional, se carece de lineamientos para la formulación de este plan estratégico por parte de la entidad/unidad. En este sentido el actual Plan Nacional de Desarrollo designa responsabilidades al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible en su Artículo 251 para la definición de responsabilidades institucionales a nivel nacional y regional, las cuales serán acogidas por esta entidad una vez sean definidas por el precitado Ministerio”*, por lo que para la CGR existe una función a cargo del MME que requiere el desarrollo de actividades de gestión que deben adelantarse de manera permanente, independientemente de lo estipulado en el PND.

De otro lado, si bien es claro que la Ley 1753 de 2015 (PND 2014 - 2018) responsabilidades al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en su Artículo 251°: *“Pasivos ambientales. El Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, formulará una política para la gestión de pasivos ambientales, en la cual se establezca una única definición de pasivos ambientales y se determinen los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para su gestión y recuperación. Dicha política debe 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; a la definición de responsabilidades institucionales a nivel nacional y regional; a la implementación de instrumentos económicos; y al establecimiento de acciones judiciales; entre otros aspectos que se consideren fundamentales para la gestión de los pasivos ambientales”*, también lo es que la misma ley del Plan indica que se realizarán acciones a cargo del sector minero para reducir los conflictos socio ambientales relacionados con el desarrollo de proyectos de exploración y explotación minera, como consta en las Bases del mismo PND, *“Gestión de pasivos ambientales: se adoptará e implementará la estrategia para atender las áreas mineras en estado de abandono, así como las contingencias derivadas a los ataques a la infraestructura hidrocarburífera. Se definirán las acciones orientadas a la realización de un inventario de las zonas afectadas por la actividad minera que se encuentran en estado de abandono y se establecerá una metodología para la priorización de su atención en función del riesgo de afectación para las comunidades. Para prevenir el deterioro de los ecosistemas y la afectación a las comunidades a*

causa de la actividad minera, se minimizará y controlará los impactos ambientales, sociales y económicos que se puedan generar con ocasión de la finalización de las operaciones mineras a través de la reglamentación del cierre y abandono de minas, que permita la reconfiguración y adecuación de los terrenos para su utilización posterior, conforme con los usos planteados en los instrumentos de ordenamiento territorial. Asimismo, la adopción de mecanismos de aseguramiento para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los titulares mineros en la etapa de cierre y prevenir de esta manera la configuración de pasivos ambientales.”

Para la CGR por lo anteriormente señalado el MME no ha cumplido a cabalidad con su función legal de participar en la formulación de las políticas de prevención, mitigación y reparación de los daños ambientales asociados a proyectos minero energéticos.

Respuesta de la entidad

“El Ministerio de Minas y Energía reconoce que la solución ante la problemática de los pasivos ambientales mineros requiere la participación activa del sector minero energético mediante estrategias y acciones articuladas y coordinadas con los diferentes agentes del estado. En particular, se cuenta con la Agenda Ambiental Interministerial, instrumento de planeación celebrado entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS y el Ministerio de Minas y Energía- MME, en el cual se prioriza, concerta (sic) y aprueba las acciones sustantivas y relevantes para el sector en relación con las principales apuestas de política ambiental del país. Esta agenda se operativiza mediante planes de acción bienales que son aprobados y monitoreados a través del Comité Operativo Interministerial. La problemática de los pasivos ambientales mineros está contenida y priorizada por los dos ministerios en el marco de la Agenda Ambiental de Minería y las acciones conjuntas y su estado de avance se encuentran establecidos en los respectivos planes de acción 2013-2014 y 2015-2016.

No obstante lo anterior, es importante aclarar que ésta Cartera Ministerial dentro de las funciones establecidas en la Constitución Política de Colombia, la Ley 489 de 1998, el Decreto 381 de 2012 modificado por el Decreto 1617 de 2013, no ostenta la función de efectuar seguimiento e investigación de los presuntos pasivos ambientales mineros, toda vez que no ejerce funciones de autoridad ambiental, sin embargo y desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental del sector minero, es el Ministerio de Minas y Energía el llamado a promover el desarrollo del sector, basado en un modelo que incorpora activamente lineamientos ambientales del país, de acuerdo al estado del arte a nivel internacional y a las condiciones del desarrollo sectorial, asegurando el estricto respeto y cumplimiento de la normativa ambiental del país.

En este sentido y debido a la importancia que tiene el sector de minas para la economía nacional, garantizando la aplicación efectiva de las diferentes políticas ambientales, la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales del Ministerio de Minas y Energía, desde su creación, ha asumido la gestión de la Agenda Ambiental Interministerial y sus Agendas sectoriales en el marco de sus funciones de “Coordinar la interrelación del sector minero energético con las autoridades ambientales, con el Ministerio del Interior, con las autoridades territoriales, con las comunidades y con los responsables de la gestión del riesgo”. Decreto 381 de 2012.”

Renglón seguido describe la Gestión de la Agenda Ambiental Interministerial, en el marco de 5 líneas temáticas de acción: Recurso Hídrico, Servicios Ecosistémicos, Cambio Climático, Procesos Productivos Competitivos y Sostenibles y Prevención y Control de la Degradación.

En su respuesta, uno a uno, destaca los logros los alcanzados durante el periodo 2014 – 2015 de la Agenda Ambiental de Minería, y describe su trabajo de identificación de áreas con actividades mineras en estado de abandono – AMEA en algunos municipios de los departamentos del Choco, Valle del Cauca, Santander, Boyacá, Norte de Santander y Cauca.

Señala que *“El desarrollo de estas actividades están encaminadas en avanzar en la estrategia integral para la identificación, atención y remediación ambiental de las áreas mineras en situación de abandono o que hayan sido afectadas por extracción ilícita de minerales especialmente aquellas que representen una grave afectación ambiental, un riesgo para las personas, sus bienes y actividades, e infraestructura de línea vital, estrategia contenida en el artículo 24 de la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo - Artículo 24, parágrafo 2.”*

Análisis de respuesta

Después de la revisión de la respuesta aportada por la entidad, la Contraloría encuentra que el Ministerio de Minas y Energía informa sobre el cumplimiento de sus funciones pero a juicio del ente de control se desarrollan de manera desarticulada y sin el alcance integral que la norma exige por cuanto observamos en lo informado posiciones encontradas en ese aspecto, así:

Por una parte el MME afirma que: *“Teniendo presente la ausencia de un marco normativo frente a los pasivos ambientales en el territorio nacional, se carece de lineamientos para la formulación de este plan estratégico por parte de la entidad/unidad. En este sentido el actual Plan Nacional de Desarrollo designa responsabilidades al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible en su Artículo 251 para la definición de responsabilidades institucionales a nivel nacional y regional, las cuales serán acogidas por esta entidad una vez sean definidas por el precitado Ministerio.”*

Mientras de otro lado señala que realiza actividades: *“...en el marco de las funciones de la OAAS de “Participar en coordinación con las autoridades ambientales competentes en la formulación de las políticas de prevención, mitigación y reparación de los daños ambientales asociados a proyectos minero energéticos” y de “Coordinar con el apoyo de las autoridades ambientales nacionales o territoriales, la solución a problemas de carácter ambiental que se presenten en el desarrollo de proyectos del sector minero energético”.”*

Para la CGR, estas acciones evidencian la tendencia de aislar el problema ambiental y centrarse en el reto de la gestión netamente minera y reflejan la falta de énfasis que el Ministerio vuelve a darle al tema de los Pasivos Ambientales Mineros, limitándolo con la introducción del concepto y atención de Áreas con Actividades Mineras en Estado de Abandono – AAMEA, que encierran un carácter conceptual más minero. Es así como el MME asegura no desconocer la importancia de apoyar sectorialmente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la formulación de la política sobre pasivos ambientales y considerando la complejidad de los pasivos ambientales en su conceptualización, definición y valoración. Pero, agrega que no solo es *“...la necesidad de avanzar en un marco normativo al respecto, sino también de gestionar los recursos necesarios para identificar, caracterizar, priorizar y establecer los mecanismos de intervención de las áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono –AAMEA (conceptuadas por Econometría, como*

posibles PAM) especialmente de aquellas que representan un riesgo inminente a las comunidades", siendo en este último tema, en el cual ha encaminado sus mayores esfuerzos y aplicación de recursos.

La Contraloría considera que las AAMEA de manera casi indefectible son en su mayor parte generadoras de PAM (particularmente PAM huérfanos), pero que los PAM se encuentran no solo en gran cantidad, sino con impactos muy sensibles, en la minería activa tanto ilegal como legal, y no solo en la pequeña o mediana minería sino en los casos de minería a gran escala, pues mientras el Estado no determine el nexo causal y la responsabilidad del daño, el riesgo de configuración del PAM estará latente.

Como ejemplos bastante claros podrían ser citados: el efecto cancerígeno del mineral de níquel, o la afectación pulmonar que tienen las emisiones de polvo de carbón. En el primero, no es fácil demostrar que las enfermedades cutáneas sean producto de la explotación del níquel y no tengan otras causas; en el segundo, cuando se congregan diversos mineros, ¿Quién de todos ellos genera las concentraciones nocivas? ¿Existen detectores en variados rangos de particulado que puedan probar la proveniencia? ¿Están ubicados adecuadamente para que detecten eventuales valores generados sobre la norma establecida? Existen muchas más circunstancias complejas, difíciles (y costosas) que deben demostrarse para que sea factible obligar a las empresas mineras a que cumplan con las correcciones y compensaciones correspondientes.

En consideración a que las evidencias indican que el MME no ha cumplido a cabalidad con su función legal de participar en la formulación de las políticas de prevención, mitigación y reparación de los daños ambientales asociados a proyectos minero energéticos y adicionalmente no le da el alcance que a juicio de la Contraloría debe tener su función en la determinación conjunta, articulada y armónica de los PAM, el hallazgo administrativo se mantiene.

Hallazgo 10. Administrativo. *Sistemas de información para la toma de decisiones*

Pese a los principios orientadores sobre la información y su importancia para la gestión pública, señalados en la parte de disposiciones jurídicas generales aplicables del presente informe, de acuerdo con la información suministrada a la CGR, el Ministerio de Minas y Energía no cuenta con un sistema de información para la toma de decisiones respecto a las zonas que han sido afectadas o degradadas por proyectos mineros con posibilidad de requerir inversiones para su restauración y/o remediación o lo que podrían convertirse en posibles Pasivos ambientales para el país.

El SI minero es un sistema de información que automatiza trámites de la administración del recurso minero y cuenta con un módulo para el control de la extracción ilícita de minerales, en el cual no se observa que exista un módulo

específico que capture y permita dar uso a la información pertinente sobre Pasivos Ambientales Mineros con el fin de realizar gestión en torno a este tema.

Según fue informado, *“El Ministerio ha venido trabajando en un proceso de creación metodológica tomando como referencia las bases de datos que se han estado creando en el marco de la priorización de las áreas mineras en situación de abandono, diseñando una estructura de datos para así avanzar en la consolidación de una herramienta virtual que sirva como mecanismo de gestión y toma de decisiones para el Ministerio, para esto se ha venido trabajando de la mano de la Oficina de Tecnologías de la Información TIC en la adaptación de una capa en el Geoportal del Sector Minero Energético.”*, por lo cual es un instrumento en construcción.

Adiciona el Ministerio que: *“Mediante el contrato GGC 126 de 2013, firmado con la Universidad Industrial de Santander -UIS- se buscó diseñar e implementar una base de datos georreferenciada de las áreas con actividades mineras en situación de abandono, soportada en la información primaria y secundaria recopilada; así como en las visitas de verificación a los municipios. Esta actividad permitió crear una base de datos en formato SQL Server 2012 que sirve como herramienta para el diseño y perfeccionamiento de un sistema de información para la toma de decisiones del Ministerio de Minas y Energía sobre las áreas con actividades mineras en situación de abandono.”*

Para la CGR no existe en el MME disponibilidad de un sistema de información ni módulo específico dentro del mismo que cuente con la información necesaria, insumo básico para la toma de decisiones al respecto de la problemática de los Pasivos Ambientales Mineros.

Al respecto de los inventarios de zonas degradadas ambientalmente por proyectos mineros que podrían ser susceptibles de requerir recursos para su restauración y /o remediación, el MME informa que *“Actualmente no se cuenta con una compilación de inventario de pasivos ambientales mineros, dado que no existe una norma, ni política que defina los PASIVOS AMBIENTALES y adopte una metodología para su identificación, valoración y gestión de los mismos.”*

Para la CGR esta situación no es acorde con lo establecido en el numeral 4 del Artículo 6 y numeral 8 del Artículo 17 del Decreto Nro. 381 de 2012, dado que la CGR conoce de la indefinición legal de Pasivos Ambientales Mineros, porque lo solicitado al MME se refería a la información sobre las variables ambientales, sociales y de gestión del riesgo en los sistemas de información del sector minero energético que la norma señala como funciones de la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales, conforme a la posibilidad de que estas variables puedan generar obligaciones y necesidades de inversión de recursos para restauración y/o remediación que son, en últimas, Pasivos Ambientales Mineros.

Respuesta de la entidad

“El Ministerio de Minas y Energía no cuenta con sistemas de información para la toma de decisiones exclusivamente sobre Pasivos Ambientales Mineros, debido a que no existe un concepto legal del pasivo ambiental, ni su valoración ni gestión de información por parte del Estado.”

Una vez el Gobierno Nacional en cumplimiento del Artículo 251 de la Ley 1753 de 2015, formule una política para la gestión de pasivos ambientales, en la cual se establezca una única definición y los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos, financieros y sociales, este Ministerio evaluará la pertinencia de desarrollar los sistemas de información o módulos necesarios para toma de decisiones en materia de pasivos ambientales generados por el sector minero.

Por lo anterior este Ministerio solicita de manera respetuosa, eliminar esta observación, teniendo en cuenta que no existe en la actualidad un concepto legal del pasivo ambiental, ni su valoración ni gestión de información por parte del Estado.”

Análisis de respuesta

La respuesta del Ministerio no aporta ningún elemento nuevo al análisis; por el contrario confirma que el MME no dispone de un Sistema de Información, ni Módulo específico dentro de un Sistema de Información que cuente con la información necesaria, con variables ambientales, sociales y de gestión del riesgo en los sistemas de información del sector minero energético, insumo básico para la toma de decisiones al respecto de la problemática de los Pasivos Ambientales Mineros, razón por la cual se mantiene el hallazgo administrativo.

Hallazgo 11. Administrativo. Acciones para la prevención, control y/o restauración de los pasivos ambientales mineros

Según lo establecido en la CN, Art 80 “...deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados...” No obstante en la información suministrada a esta auditoría, no se evidenció que el MME haya realizado acciones de prevención y/o restauración de los PAM. Las acciones del MME se han limitado a la generación de algunos estudios e investigaciones relacionados con el diseño y validación del marco conceptual y metodológico para caracterizar, priorizar y valorar económicamente los pasivos ambientales mineros y también diagnóstico sobre algunas áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono, pero no han sido tomados como base para la toma de decisiones efectivas acorde a las funciones propias del MME.

De otra parte, la agenda interinstitucional desarrollada en torno a los temas de PAM dio un plazo de 2 años (2013 – 2014) para que el MADS definiera el marco normativo para las acciones de remediación de PAM, y ese mismo plazo para que el MME realizara el inventario, la georreferenciación y estimación de costos de actividades de remediación de pasivos ambientales huérfanos generados por la actividad minera, como estrategia para la recuperación de los recursos naturales estratégicos del país. Como resultado el MME contrató y obtuvo inventario y caracterización de PAM huérfanos en algunas zonas determinadas prioritarias para el país (algunos municipios de los departamentos de Boyacá, Chocó, Santander, Cauca y Valle del Cauca). Ver Gráfico comparativo entre las áreas tituladas mineras y las áreas de los estudios AAMEAs.

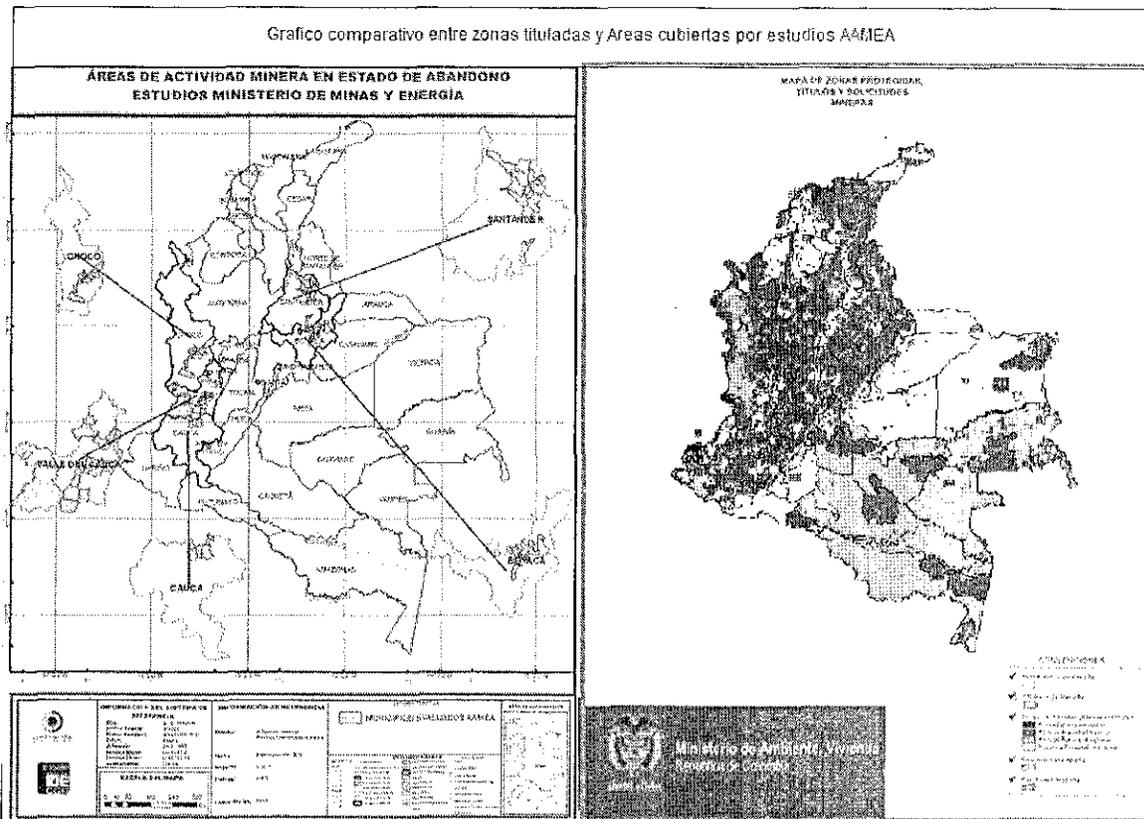


Gráfico adaptado y Modificado por CGR

Gráfica No. 11. Comparativo entre zonas tituladas y áreas cubiertas por estudios AAMEA. Fuente: Equipo Auditor.

Sin embargo, el resultado de esta gestión por parte del MME se reduce a las citadas regiones seleccionadas, sin que exista a la fecha de la presente auditoría, programas y planes que consideren estrategias, objetivos, metas, acciones e indicadores, orientados a la gestión de PAM en el territorio nacional, ni existen mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión de los pasivos ambientales mineros, no se han identificado las causas del problema de los PAM en el nivel nacional, no se tienen identificados de manera concreta los efectos que ocasionará al país el problema de los PAM y no existen mecanismos de participación ciudadana activos en materia de PAM, según se pudo establecer por la CGR porque ante la solicitud de información al respecto, el Ministerio se limitó a responder que esas eran funciones del MADS, desconociendo su función de rector en el sector minero, establecida legalmente.

La CGR considera que estos importantes estudios, aunque corresponden a actividades básicas en la creación de un sistema de gestión de los PAM, no se han constituido en insumos para el avance en la prevención, control y restauración de las áreas afectadas o degradadas social y/o ambientalmente por proyectos mineros, en el marco de las funciones del ente rector del sector minero.

Considerando que el periodo evaluado abarca 6 años de gestión del Ministerio (2010 – 2015), para la CGR no fue identificable el impacto de dicha gestión en cambios efectivos de gestión de las áreas afectadas o cambios normativos consecuencia de los análisis de los resultados obtenidos.

La CGR determinó que el MME no ha cumplido a cabalidad con la tarea asignada de realizar el inventario, la georreferenciación y estimación de costos de actividades de remediación de pasivos ambientales huérfanos generados por la actividad minera en el país. Si se ha de considerar la equivalencia de PAM huérfanos con AAMEA, entonces hasta la fecha el inventario se limita a algunos municipios en cinco (5) de los departamentos del país.

Respuesta de la entidad

De manera resumida el MME informa que *“...es importante también mencionar que el sector minero energético viene trabajando conjuntamente temas de vital importancia tales como la elaboración del componente sectorial del Plan Nacional de Mercurio y en el trabajo conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre los instrumentos de cierre de minas con el fin de generar herramientas suficientes para que las empresas tengan claridad sobre esta etapa de los proyectos y por ende prevenir a futuro lo que se conceptúa como PAM.”*

“...este Ministerio ha venido trabajando de manera coordinada con las entidades competentes para la conservación y restauración de los recursos naturales de acuerdo a las funciones asignadas por la Ley 99 de 1993 al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las Corporaciones Autónomas Regionales, aportando la información sectorial sobre las áreas minera en situación de abandono y demás avances normativos de este Ministerio, tendientes a las acciones de prevención y/o restauración de áreas degradadas por minería (entendidas como posibles pasivos ambientales mineros) en el marco de las funciones misionales que dichas entidades tienen.”

“... este Ministerio ha venido avanzando en un diagnóstico de las áreas mineras abandonadas que representan un riesgo para las comunidades, siendo este un tema relevante en el marco del principio de colaboración armónica con entidades del estado, es así como, junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se consideró como un tema prioritario en el marco de las Agendas Ambientales Interministeriales.”

“En esta colaboración armónica, se llevaron a cabo reuniones interinstitucionales en 2014 (se anexan soportes) para aportar desde la gestión del Ministerio de Minas y Energía a la construcción de la formulación de la política sobre Pasivos Ambientales por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien desarrolló en 2015 cinco escenarios de participación (talleres) en el marco del Proyecto de consultoría No 374 de 2015 “Diseño de una Estrategia Integral para la Gestión de los Pasivos Ambientales en Colombia”, para la formulación de la precitada política y en los cuales participó activamente el Ministerio de Minas y Energía, y del cual se está a la espera de la divulgación de los resultados finales, para avanzar en acciones para la prevención, control y/o restauración de los pasivos ambientales de acuerdo a los lineamientos que establezca dicha política.”

Informa el MME que además ha aportado con *“metodologías para la intervención de áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono en Colombia¹³⁵...”, así como en una propuesta de potenciales fuentes y estrategias para financiación de las alternativas de*

¹³⁵ Convenio GGC082 de 2014. Universidad Nacional de Colombia

intervención de las áreas priorizadas por el Ministerio de Minas y Energía¹³⁶... y ha compartido estos insumos para la formulación de la política para la gestión de pasivos ambientales del país."

Análisis de respuesta

La Contraloría General de la República ha revisado en detalle la actividad reportada por el MME en el marco de la agenda minera interinstitucional y los informes de los estudios e investigaciones relacionados con el diseño y validación del marco conceptual y metodológico para caracterizar, priorizar y valorar económicamente los pasivos ambientales mineros y también diagnóstico sobre algunas áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono (algunos municipios de los departamentos de Boyacá, Chocó, Santander, Cauca y Valle del Cauca).

Teniendo en cuenta que la observación inicial se concentró en mostrar cómo la actividad se limitaba a cinco (5) áreas del país, sin abordar la calidad y alcance de esos trabajos de investigación, se muestran a continuación algunas de las conclusiones y planteamientos realizados en dichos estudios, que evidencian en sus propios resultados las necesidades en la formulación e implementación de la política minera (a continuación se señala en cursiva el comentario resultado de la revisión de las conclusiones de algunos de los estudios):

Del "ESTUDIO DIAGNÓSTICO SOBRE LAS ÁREAS AFECTADAS POR ACTIVIDADES MINERAS EN ESTADO DE ABANDONO EN ALGUNOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, INFORME VALORACIÓN, CATEGORIZACIÓN Y EVALUACIÓN DEL RIESGO", Diciembre 2014.

"Se realizó una metodología para el cálculo del riesgo en la cual se obtiene un riesgo indicativo a partir de la cuantificación o valoración de la amenaza y la vulnerabilidad; permite obtener y cuantificar las áreas con riesgo indicativo, es decir, no se llega a un nivel de riesgo de detalle, dado el tipo de análisis realizado (escala básica)." Comentario CGR: Metodología de bajo detalle.

"Se recomienda desarrollar lineamientos o directrices minero-ambientales para evaluación de riesgos a escala de detalle, con el fin de ser incorporados a las guías minero-ambientales y formulación de términos de referencia en estudios de impacto ambiental que incorporen las zonas de las AMEA para futuros proyectos." Comentario CGR: Necesidad de modificar guías para mayor detalle.

"Se recomienda implementar un sistema de información al inventario actual de AMEA con el fin de desarrollar un seguimiento y monitoreo a las áreas más críticas establecidas en este estudio, igualmente que el seguimiento sea realizado por las entidades mineras y ambientales regionales." Comentario CGR: Necesidad del Sistema de Información.

"Colombia debe establecer los incentivos necesarios para procesos de investigación y estudio de los pasivos ambientales a fin de conocer la problemática real de éstos y buscar la manera de mitigar la deuda ecológica que se ha generado con los diferentes procesos de desarrollo

¹³⁶ IBID

económico.” Comentario CGR: Necesidad de incentivos para la investigación de PAM.

“Es necesario establecer una política clara y exclusiva para los pasivos ambientales reglamentada dentro del contexto normativo y con los instrumentos jurídicos que permitan su gestión.” Comentario CGR: Falta de política PAM para gestión.

“Definir claramente el término de pasivo ambiental dentro de un contexto que integre todos los componentes de afectación de éste; es decir que incluya el conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación de todos los recursos: suelo, aire, agua; valorándolo de acuerdo a su deterioro como unidades y como componentes de todo un ecosistema.” Comentario CGR: Definición PAM para concepto integral ecosistémico.

“El manejo de las AMEA deberá incluir la valoración monetaria, es decir, el valor del daño por las pérdidas sufridas y los daños que nunca podrán ser reparados; esto con el fin de que el contexto judicial adquiera más peso, ayude a mitigar los daños por la contaminación, además de servir como desincentivo para aquellos que ejerzan actividades contaminantes.” Comentario CGR: No hay en el trabajo una valoración monetaria, debe incluirse.

“En cuanto al establecimiento de la responsabilidad en materia de las AMEA; se debe tratar de individualizar la responsabilidad; además de crear un sistema de legislación que incluya la responsabilidad ambiental, que incentive la producción menos contaminante.” Comentario CGR: Hay falencias en política minera.

Del “ESTUDIO DIAGNÓSTICO SOBRE LAS ÁREAS AFECTADAS POR ACTIVIDADES MINERAS EN ESTADO DE ABANDONO EN ALGUNOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ. INFORME VULNERABILIDAD SOCIAL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ”, Diciembre 2014.

“En lo que refiere a la minería legal, las políticas nacionales carecen de mecanismos que contemplen el cierre social de minas, el cual debe contener efectos y soluciones tanto para los trabajadores como para la comunidad asentada alrededor de la faena minera y circunvecina que pueda verse afectada por el cierre final, ya sea en términos sociales, económicos, políticos o culturales”. Comentario CGR: Concluye el mismo estudio sobre las falencias en políticas de cierre de minas.

“La precisión en las medidas de intervención y formulación de alternativas de solución o mitigación en las AMEA, requiere de un estudio particularizado de las zonas priorizadas.” Comentario CGR: Insuficiencia del Estudio, mayor detalle.

“Lograr mayor detalle en el estudio de la vulnerabilidad social de las AMEA, requiere de la formulación y ejecución de estudios longitudinales y prospectivos que den cuenta de las tendencias de desarrollo históricas y futuras, su relación con la minería y los impactos dados sobre los pobladores y el territorio”. Comentario CGR: Insuficiencia del Estudio, mayor detalle.

Del “ESTUDIO DIAGNÓSTICO SOBRE LAS ÁREAS AFECTADAS POR ACTIVIDADES MINERAS EN ESTADO DE ABANDONO EN ALGUNOS MUNICIPIOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE CHOCÓ, SANTANDER Y VALLE DEL CAUCA. INFORME DE VULNERABILIDAD AMBIENTAL”, Abril de 2014.

“La información detallada y la escala geográfica para el cálculo de la Vulnerabilidad Ambiental son muy importantes, el alcance del proyecto no permitió desarrollar caracterización física-biológica y tuvo la limitante de la escala geográfica, por tanto se llegaron a resultados a nivel de prefactibilidad y no a nivel de detalle.” Comentario CGR: Insuficiencia del Estudio, mayor detalle.

“Se han presionado zonas de prioridad de conservación colocando en peligro a especies que actualmente están en vía de extinción especialmente en el departamento del Chocó el cual se encuentra considerado como una zona de reserva según la ley segunda.” Comentario CGR: Problemas en materia de vigilancia y control que afectan los recursos naturales y el medio ambiente.

“Se recomienda la creación de un sistema de información que administre, gestione y realice monitoreo de los PAM en Colombia; los actuales PAM inventariados, los que se vayan identificando y los nuevos generados, además que se destinen recursos para el seguimiento y control ambiental.” Comentario CGR: Necesidad del Sistema de Información.

“Evaluar la vulnerabilidad ambiental mediante estudios detallados que incorporen caracterizaciones fisicoquímicas y biológicas del recurso hídrico afectado.” Comentario CGR: Necesidad de mayor detalle.

“Evaluar la vulnerabilidad ambiental mediante estudios detallados que incorporen la degradación del suelo por el conflicto de uso.” Comentario CGR: Necesidad de mayor detalle.

“Incorporar en la evaluación de proyectos mineros un análisis técnico-legal relacionado con el tema de Vulnerabilidad Ambiental”. Comentario CGR: Falencia en gestión de proyectos mineros.

“Propiciar un estudio donde se incorpore la vulnerabilidad de los componentes biológicos de flora y fauna, en las zonas afectadas por actividades mineras. Realizando inventarios e identificación en campo detallada de las condiciones en que se encuentran, lo cual por el alcance del presente estudio no se pudo hacer”. Comentario CGR: Necesidad de mayor detalle.

Por lo anterior, la CGR reafirma lo observado y se mantiene como un hallazgo administrativo, según el cual, el MME no se ha cumplido a cabalidad con la tarea asignada de realizar el inventario, la georreferenciación y estimación de costos de actividades de remediación de pasivos ambientales huérfanos generados por la actividad minera en el país; el inventario se limita a algunos municipios en cinco (5) de los departamentos del país. Considerando que el periodo evaluado abarca 6 años de gestión del Ministerio (2010 – 2015), para la CGR no fue identificable el impacto de dicha gestión en cambios efectivos de gestión de las áreas afectadas o cambios normativos consecuencia de los análisis de los resultados obtenidos.

4.7. UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA - UPME

El Artículo 4, del Decreto 1258 de Junio 17 de 2013, por el cual se modifica la estructura de la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, señala dentro de las funciones que: *“Para el cumplimiento de su objeto, la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME ejercerá las siguientes funciones generales: ... 8. Realizar diagnósticos y estudios que permitan la formulación de planes y programas orientados a fortalecer el aporte del*

sector minero y energético a la economía y la sociedad en un marco de sostenibilidad. 9. Adelantar los estudios y apoyar en materia minero energética que requiera el Gobierno Nacional para la formulación de la política sectorial. ...”

Pese a la existencia de la normativa anterior que señala las funciones asignadas a la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y los artículos 2 y 4 de la Ley 87 de noviembre de 1993, ley del control interno, acerca de los objetivos del Sistema de Control Interno que rige la gestión de los entes públicos y a los elementos exigibles del Control Interno de las entidades, en la información suministrada a la CGR no se pudo identificar que la UPME realice gestión o desarrollo de proyectos sobre los PAM, o áreas degradadas por el desarrollo de proyectos de minería que ocasionen afectaciones a la salud o a los recursos naturales y no se pudo establecer que en su organización institucional cuente con personal con perfil y dedicación en estos asuntos. No existe en la estructura la UPME algún área o grupo dedicado a asuntos Ambientales, lo cual le impiden cumplir a cabalidad con sus funciones referentes a estudios y diagnósticos para la formulación de planes sectoriales.

Hallazgo 12. Administrativo. Gestión institucional de pasivos ambientales mineros

La agenda interinstitucional desarrollada en torno a los temas de PAM dio un plazo de 3 años (2012 – 2014) para que el MADS definiera el marco normativo para las acciones de remediación de PAM, mientras asignó al MME inventario y caracterización de PAM huérfanos en zonas prioritarias del país, tarea esta última que compete también a la UPME como entidad encargada del soporte cognitivo para el ejercicio de las funciones constitucionales del MME según lo que manifiesta el numeral 9 del artículo 4 del Decreto 1258 de 2013 *“Adelantar los estudios y apoyar en materia minero energética que requiera el Gobierno Nacional para la formulación de la política sectorial. ...”*.

Pese a esta obligación, no se pudo conocerse por parte de la CGR la existencia de programas y planes que consideren estrategias, objetivos, metas, acciones e indicadores, orientados a la gestión de PAM, que hayan contado con insumos provenientes de la UPME en cumplimiento de la función establecida en el Artículo 4 de marras, y tampoco se conoció que hubieran mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión de los pasivos ambientales mineros, ni se han identificado las causas del problema de los PAM, o identificados de manera concreta los efectos que ocasiona el problema de los PAM así como mecanismos de participación ciudadana activos en materia de PAM.

No hay claridad sobre las funciones asignadas al sector minero, puesto que aunque la autoridad ambiental es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, esto no debe ser obstáculo para que las entidades sectoriales aporten y den cumplimiento de sus funciones y desarrollen los mecanismos inherentes al sector minero para la sostenibilidad del mismo, tanto de manera

preventiva como para la atención de las áreas afectadas o degradadas por la actividad minera.

No se dieron a conocer a la CGR estudios sobre los recursos necesarios para la gestión de los pasivos ambientales mineros -PAM. De los trabajos contratados por la Unidad de Planeación, el “Estudio y reglamento para implementar los planes para cierre de minas y de su infraestructura asociada” y la “Estrategia regulatoria para la intervención de áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono” (este último actualmente en ejecución), podrían tener incidencia en la gestión de Pasivos Ambientales Mineros – PAM. Los estudios realizados deben estar encaminados a apoyar la formulación de la política sectorial en el tema de los pasivos ambientales mineros.

Respuesta de la entidad

“La UPME no está de acuerdo con la observación realizada por la CGR, pues como se sustenta en los párrafos siguientes, desde sus competencias misionales, la entidad ha liderado durante los últimos años el desarrollo de múltiples estudios que abordan desde diferentes frentes el análisis de los impactos y pasivos ambientales que ocasiona la actividad minera en el país, los cuales han representado insumos de primer orden para el Ministerio de Minas y Energía – MME en su función de formulación de la política y regulación relacionada con la gestión ambiental de la minería, particularmente con la prevención y manejo de los impactos y pasivos ambientales mineros.

Adicionalmente, la UPME ha venido participando de manera activa y permanente en el desarrollo de la Agenda Ambiental Interministerial, del cual se desprende un comité sobre pasivos ambientales que ha permitido avanzar en un trabajo conjunto y coordinado con MME y MADS.

Los pasivos ambientales generados por la actividad minera, entendidos en un concepto amplio dada la ausencia de una definición oficial, tienen que ver con los impactos no atendidos en términos de inadecuado cierre de minas, contaminación hídrica, áreas degradadas, utilización de mercurio, conflictos sociales, así como con debilidades en el ordenamiento territorial, los cuales pueden derivarse de actividades mineras tituladas o, como en la mayoría de los casos, de extracción ilícita.

Bajo esta premisa, la UPME, en ejercicio de las funciones establecidas por el artículo 4 del Decreto 1258 de 2013, específicamente en lo relacionado con la función misional de realizar estudios que permitan el fortalecimiento del sector en un marco de sostenibilidad, durante los últimos años ha realizado importantes esfuerzos orientados a identificar, diagnosticar y generar lineamientos para el manejo ambiental integral y responsable de la actividad minera en el país, tal como se describe a continuación y para la generación de conocimiento para la política pública encaminada a garantizar la sostenibilidad del sector:

- 1. En el marco de la formulación del Plan Nacional de Ordenamiento Minero - PNOM, con el apoyo de un equipo multidisciplinario de investigadores, la UPME desarrolló, entre 2013 y 2014, una serie de documentos técnicos orientados a analizar los impactos ocasionados por la actividad minera, con el propósito de generar lineamientos orientados al desarrollo de una minería responsable que, entre otros aspectos, prevenga la aparición de pasivos ambientales y sociales.*

Entre los documentos más relevantes relacionados con los impactos ambientales de la actividad minera realizados en el marco del PNOM se encuentran:

- Responsabilidad social de la minería en Colombia*



- *Rehabilitación de suelos y ecosistemas intervenidos por la minería*
 - *Efectos de la minería sobre la salud humana en Colombia*
 - *El papel de la Evaluación Ambiental Estratégica en la Planificación del Ordenamiento de la Actividad Minera*
 - *Los municipios mineros en Colombia, características e impactos sobre el desarrollo. ...*
2. *Con relación al Cierre de Minas, la UPME adelantó un estudio en el año 2013 con el objetivo de brindar fundamentos técnicos para avanzar en la reglamentación e implementación de los Planes de Cierre de Minas, detallando los instrumentos de gestión, financiación y los procedimientos para realizar la fiscalización por parte de las autoridades competentes en el seguimiento de dichos planes (contrato 1954705-13)...*
 3. *Durante el año 2014, la UPME desarrolló el convenio CI – 004 con la Universidad Industrial de Santander -UIS, el cual tuvo como objeto principal “Realizar un estudio orientado a estimar las áreas realmente intervenidas por la minería, los volúmenes de agua y la energía eléctrica consumida por la actividad minera y los costos de producción en las principales minas en explotación.” ...*
 4. *Para dimensionar la problemática asociada a la cadena del mercurio y los pasivos ambientales que genera su uso en la actividad minera, durante el año 2014 la UPME suscribió el Contrato Interadministrativo CI – 003, a partir del cual se realiza un diagnóstico, caracterización y análisis de la importación, comercialización, transporte, distribución, manipulación, almacenamiento, usuarios finales del mercurio en el beneficio de oro, el manejo y gestión integral como residuo peligroso y el destino final acumulado proveniente de la actividad minera de oro. ...*
 5. *Durante el año 2015 la UPME suscribió el Contrato interadministrativo CI – 002 con el Ministerio de Minas y Energía el cual estuvo orientado al análisis de los efectos causados por la minería de carbón y oro en la calidad y disponibilidad del recurso hídrico; además determinar la distribución espacial de las trazas de mercurio relacionadas con la minería aurífera para los departamentos priorizados, permitiendo así generar instrumentos técnicos encaminados a orientar el uso eficiente del agua y promover el cumplimiento de la normatividad ambiental correspondiente dentro del sector. ...*
 6. *Específicamente como insumo para la formulación de la política para el manejo de las áreas mineras en estado de abandono, en el marco de los compromisos asumidos por la UPME en el Plan de Acción de la Agenda Ambiental Minera suscrita por el MME y el MADS, durante el año 2014 la UPME desarrolló un estudio orientado a formular una estrategia regulatoria para la intervención de áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono, en especial de aquellas que representen riesgo inminente para la seguridad de las comunidades o de obras de infraestructura o productivas de interés nacional. ...*
 7. *Durante el año 2015 la UPME participó técnica y financieramente en el desarrollo de la investigación denominada “Una aproximación al diálogo social en el contexto minero Colombiano” en cooperación con la Universidad de los Andes y la Embajada de Canadá. La misma tuvo por objeto encontrar las formas de concebir el diálogo social en cinco territorios mineros de Colombia por los actores que tienen intereses en la actividad minera y en sus efectos. ...*
 8. *De manera complementaria a los estudios mencionados, durante el año 2015 la UPME avanzó en la construcción de una caja de herramientas orientada a facilitar la incorporación de la actividad minera en los procesos de ordenamiento territorial, con especial interés en los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas – POMCAS, y en los Planes de Ordenamiento Territorial – POT municipal. ...”*

Análisis de respuesta

La confirmación de este hallazgo se realiza después de una revisión del material enviado por la Unidad como soporte a la respuesta de la observación, fundamentada en la evidencia de que el sector minero no ha asumido la tarea de lograr resultados efectivos en la identificación y manejo de los Pasivos Ambientales Mineros, para determinar los costos que implicaría su remediación y prevención encaminados a generar cambios en términos de política minera nacional para lograr su sostenibilidad.

La Unidad de Planeación Minero Energética debe realizar diagnósticos y estudios que permitan la formulación de planes y programas orientados a fortalecer el aporte del sector minero y energético a la economía y la sociedad en un marco de sostenibilidad, así como adelantar los estudios y apoyar en materia minero energética que requiera el Gobierno Nacional para la formulación de la política sectorial dirigidos a lograr que el conocimiento de la realidad nacional en materia de PAM sea la razón por la cual el país pueda cambiar sus políticas en defensa del patrimonio nacional ambiental.

La Contraloría considera necesario para garantizar el desarrollo sostenible del país contar con información e inventario de los PAM, los costos de su remediación, entre otros, de tal manera que se aborde el proceso de reparación de los impactos y que las entidades sectoriales mineras puedan tener la certeza de aplicar políticas más coherentes al desarrollo de la industria minera.

Como ya se había mencionado en la formulación de la observación, los estudios para implementar los planes para cierre de minas y de su infraestructura asociada, lo mismo que la estrategia regulatoria para la intervención de áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono, podrían tener importante incidencia en la gestión de Pasivos Ambientales Mineros – PAM, por lo que deberían incluirse en las variables de estudio.

Para la CGR la gestión minera carece de un componente ambiental plenamente definido, centrándose en lo meramente minero, lo cual se refleja en la falta de énfasis que el sector y su Unidad de Planeación le dan al tema de los Pasivos Ambientales Mineros, limitándolo con la introducción del concepto y atención de Áreas con Actividades Mineras en Estado (o situación) de Abandono – AAMEA, que encierran un carácter conceptual más minero y restringe el concepto de PAM más cercano al concepto de Pasivo Ambiental Minero huérfano.

La Contraloría particularmente considera que las AAMEA de manera casi indefectible, son en su mayor parte generadoras de PAM (particularmente PAM huérfanos), pero que no puede desconocerse en el enfoque de análisis que los PAM pueden estarse originando no solo en gran cantidad, sino con impactos muy sensibles, en el desarrollo la minería activa tanto ilegal como legal, en la pequeña

o mediana minería, ó minería a gran escala, situación que no se considera dentro de la orientación enfocada únicamente a Áreas con Actividades Mineras en Estado (o situación) de Abandono – AAMEA.

De otra parte, en el sector minero no se ha configurado una política de Estado sobre los PAM sino que las propuestas normativas alcanzan solamente a penetrar en los Planes Nacionales de Desarrollo, por lo cual se convierten en normas temporales con una vigencia de 4 años, por lo que se ratifica el hallazgo administrativo.

Hallazgo 13. Administrativo. Sistemas de información para la toma de decisiones

La evaluación de la CGR se basó en los principios orientadores sobre la información y su importancia para la gestión pública mencionados en los criterios jurídicos aplicables, al considerarla elemento fundamental para la toma de decisiones. Al respecto, la UPME informa que dispone del Sistema de Información Minero Colombiano - SIMCO, que es la herramienta tecnológica con información de reservas, producción y comercio exterior de minerales y series de datos de precios, y cuenta con acceso al Registro Minero Nacional, a la información geo referenciada del Catastro Minero Nacional y mapas temáticos con información de reservas, calidad y producción de minerales, información documental, publicaciones y documentos técnicos elaborados por la UPME.

Así mismo, la UPME puso a disposición del sector minero y de la ciudadanía, un Sistema de Alertas Tempranas para el Sector Minero, incorporado dentro de la Plataforma Tremarctos 3.0, que permite la visualización de capas con información geográfica oficial de diversas fuentes y el cruce de las mismas, la generación de reportes de análisis sobre la realidad de los territorios y sus capacidades para recibir y responder a las condiciones que se generan por la actividad minera. Según la respuesta dada a la CGR: *"Esta herramienta permite adelantar ejercicios de simulación de desarrollos mineros en el territorio nacional (principalmente a escala 1:100.000), cruzando información biofísica, socioeconómica, de potencial minero y de riesgos naturales. Además de la información ambiental, suministra a sus usuarios información social y económica de los municipios en los cuales se propone la iniciativa minera en aspectos como: capacidad institucional, desempeño fiscal, condiciones demográficas, comunidades étnicas, pobreza multidimensional y de vulnerabilidad social. Adicionalmente, la herramienta permite realizar simulaciones en aspectos particulares del posible proyecto, tales como potencial minero en la zona (tipo 1, 2 o 3, de acuerdo con el SGC), tecnología de extracción (superficial, subterránea o de otro tipo), tipo de mineral y escala de producción, entre otros."*

Si bien estos sistemas de información son robustos, y alimentados con gran cantidad de información relacionada, no se ha precisado la importancia que tiene el tema de PAM por lo cual no se han propuesto tareas como la adaptación para su aprovechamiento en la toma de decisiones respecto a los pasivos ambientales generados por el desarrollo de proyectos mineros o de la minería en general, no se han configurado elementos de captación y almacenamiento de información

específica referente a los PAM, de manera que este problema pueda ser visualizado de manera integral.

En efecto, la CGR concluye que aunque la UPME dispone de un robusto Sistema de Información, no existe módulo, ni capas de información como ubicación geográfica, estado situacional, impacto social, ambiental y económico para la toma de decisiones respecto a PAM, información que no se pudo encontrar ni en el Sistema de Información Minero Colombiano – SIMCO, como tampoco en el Sistema de Alertas Tempranas para el Sector Minero.

Respuesta de la entidad

“En relación con actividad minera, la herramienta Tremarctos 3.0 desarrollada por la UPME y Conservación Internacional Colombia permite realizar un análisis de vulnerabilidad ambiental, social y económica para cualquier polígono que se dibuje de manera manual sobre el aplicativo o capa de información geográfica (Shape File) que se ingrese al mismo.

Es de anotar que la información almacenada y cargada por defecto en el Sistema Tremarctos 3.0 y otros aplicativos desarrollados por la UPME proviene de fuentes oficiales; no obstante, para el caso de las áreas afectadas con Pasivos Ambientales dicha información aún no existe de manera oficial, debido, entre otros aspectos, a que no existe aún en legislación colombiana una definición oficial del pasivo ambiental que permita, de manera inequívoca, su delimitación geográfica y dé soporte a la generación de la cartografía asociada.

Una vez el Gobierno Nacional en cumplimiento del Artículo 251 de la Ley 1753 de 2015, formule una política para la gestión de pasivos ambientales, en la cual se establezca una única definición oficial de Pasivo Ambiental y las entidades competentes generen la cartografía con el inventario de las zonas afectadas, la UPME estará presta a incorporar la información relevante en sus bases de datos y sistemas de información geográfica que pone a disposición del sector y de la ciudadanía en general.”

Análisis de respuesta

Analizada la información proporcionada y teniendo especial atención con las herramientas SIMCO y Tremarctos 3.0, esta última desarrollada por la UPME y Conservación Internacional Colombia, para el análisis de vulnerabilidad, es pertinente precisar que Sistemas de Información oficial sobre Pasivos Ambientales Mineros no existen.

La respuesta proporcionada por la Unidad no aporta ningún elemento nuevo al análisis. Por el contrario, la dependencia de la política de PAM confirma la necesidad de subsanar lo observado, razón por la cual se confirma el hallazgo administrativo.

4.8. AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA – ANM

El Artículo 3° del Decreto 4134 de Noviembre 3 de 2011, por el cual se creó la Agencia Nacional de Minería – ANM, señala que el objeto de la Agencia es *“administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el*



aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, ...”, lo cual vuelve a señalar que la esencia se encuentra en un aprovechamiento sostenible que implica gestión ambiental.

El Artículo 4 del mismo decreto, señala que dentro de sus funciones se encuentra: “...5. Proponer y apoyar al Ministerio de Minas y Energía en la formulación de la política gubernamental y en la elaboración de los planes sectoriales en materia de minería, dentro del marco de sostenibilidad económica, social y ambiental de la actividad minera.” Esta norma posiciona a la ANM como apoyo del Ministerio en temas de minería enmarcada en un contexto ambiental y también social.

Señala también el decreto 4134 en el artículo 16, que es función de la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera de la ANM, entre otras: “...5. Recopilar y analizar información sobre el estado de los yacimientos y proyectos mineros involucrando información geológica, minera, ambiental y económica.”...

Además, el artículo 17, de esa misma norma, asigna como función de la Vicepresidencia de Promoción y Fomento, entre otras: “... 4. Realizar acompañamiento, dar asistencia técnica a los proyectos mineros y facilitar la solución de los problemas ambientales, sociales y de infraestructura, en coordinación con las autoridades competentes. ...”

La vigilancia y el control (bien sea ejercido por la agencia o por tercerización contractual) es el mecanismo por medio del cual el gobierno ejerce su obligación de proteger el medio ambiente de manera preventiva o correctiva y determinar las necesidades de restauración. En este sentido, el Artículo 318 del Código de Minas señala: “Fiscalización y vigilancia. La autoridad minera directamente o por medio de los auditores que autorice, ejercerá la fiscalización y vigilancia teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 279 de este código, de la forma y condiciones en que se ejecuta el contrato de concesión tanto por los aspectos técnicos como por los operativos y ambientales, sin perjuicio de que sobre estos últimos la autoridad ambiental o sus auditores autorizados, ejerzan igual vigilancia en cualquier tiempo, manera y oportunidad.” (El subrayado es nuestro)

El Decreto 250 de 23 de diciembre de 2015, “Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario No 1073 de 2015 que define los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización minera y se toman otras determinaciones”, indica que existen obligaciones de carácter ambiental para la autoridad minera, tal como está consagrado en el “Artículo 2.2.5.9.2.1. Criterios para la fiscalización minera. Los criterios mínimos para realizar la fiscalización minera por parte del Ministerio de Minas y Energía, o la entidad a quien este delegue o a quien se tercerice la fiscalización según el caso, serán los siguientes: a. Evaluación Documental. ... b. Inspecciones de Campo. Es la parte de la fiscalización que se refiere a la verificación en campo del cumplimiento de las obligaciones que se derivan del título minero y de la normatividad vigente. Esta inspección se adelantará de acuerdo con la etapa en que se encuentre el proyecto minero, sin perjuicio del Cumplimiento de los requisitos dispuestos en la ley para la ejecución y comprenderá como mínimo, aspectos: • Etapa de Exploración. La fiscalización en esta etapa verificará las actividades mineras que se están desarrollando corresponden a (i) las presentadas para la etapa de exploración en la propuesta del contrato de concesión, (ii) que se encuentran ubicadas dentro del área del título minero, (iii) que cumplen con las regulaciones de orden técnico sobre exploración, higiene y seguridad minera y, (iv) la normativa de orden ambiental y laboral. ...” (El subrayado es nuestro).

El Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, en el Capítulo 6 - Dimensiones transversales – Gestión ambiental – Desarrollo Sostenible (página 673 Bases del PND), ya mencionaba la obligación de abordar el tema de los PAM, de la siguiente manera: “Se elaborará una propuesta metodológica para identificar y gestionar los pasivos ambientales, que deberá ser implementada por cada uno de los sectores responsables; el MAVDT desarrollará estudios piloto en el tema y capacitará a las distintas autoridades ambientales y a los responsables sectoriales para su adecuada gestión.”

Hallazgo 14. Administrativo. Gestión de Pasivos Ambientales Mineros – PAM

En la información suministrada la CGR pudo evidenciar que la Agencia Nacional de Minería - ANM no realiza gestión sobre los PAM, inclusive gestión alguna de carácter ambiental para el sector minero. Según respuesta a lo cuestionado por la Contraloría, la ANM solamente “verifica el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los titulares, y verifica la obtención de los respectivos permisos ambientales, sin adelantar actividades de competencias de las Autoridades Ambientales...” La ANM se limita a la participación en mesas de trabajo permanentes con autoridades ambientales (incluyendo la ANLA) “... a fin de establecer mecanismo de gestión de la información intersectorial y seguimiento conjunto entre autoridad minera y autoridades ambientales que consoliden esquemas efectivos de trabajo en las regiones”.

Se evidencia por parte de la CGR que no hay claridad sobre las funciones asignadas al sector minero, pues aunque que la autoridad ambiental es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, esto no impide para que las entidades sectoriales aporten y den cumplimiento de sus funciones y desarrollen los mecanismos inherentes al sector minero para la sostenibilidad del mismo tanto de manera preventiva como para la atención de las áreas afectadas o degradadas por la actividad minera, como está establecido legalmente.

En resumen, la Contraloría encuentra en su evaluación que no se realiza la necesaria gestión de Pasivos Ambientales Mineros por parte de la ANM acorde con las funciones establecidas en el Decreto 4134 de 2011 de “proponer y apoyar al Ministerio de Minas y Energía en la formulación de la política gubernamental y en la elaboración de los planes sectoriales en materia de minería, dentro del marco de sostenibilidad económica, social y ambiental de la actividad minera” y de “Recopilar y analizar información sobre el estado de los yacimientos y proyectos mineros involucrando información geológica, minera, ambiental y económica.” además, no existe en la estructura la ANM algún área o grupo que adelante específicamente la gestión de Pasivos Ambientales Mineros, pese a ser la autoridad minera nacional delegada por el MME.

Respuesta de la entidad

“Al respecto es necesario precisar, que si bien en la estructura administrativa de la ANM no se identifica un área específica de gestión ambiental, si se cuenta con un grupo transversal de trabajo integrado por delegados de las tres (3) Vicepresidencias Misionales, el cual está encargado de la gestión ambiental institucional y la coordinación que ello requiera, actividades que se concretan en un Plan Anual de Gestión Ambiental que responde a los compromisos derivados de la Agenda Intersectorial con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las prioridades de gestión

relacionadas con la coordinación intersectorial requerida para promover el aprovechamiento sostenible de la actividad minera y facilitar la solución a los problemas ambientales de los proyectos mineros, en coordinación con las autoridades ambientales competentes.

En tal sentido, tanto la incorporación de determinantes ambientales del ordenamiento territorial en el Catastro Minero Colombiano, como los mecanismos de fiscalización minera, incluyen mecanismos de diálogo y gestión conjunta con autoridades ambientales, a través de mesas de trabajo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y las CARs, como se mencionó en la respuesta inicial.

No obstante, en cuanto al tema específico de pasivos ambientales mineros, es preciso señalar que de conformidad con lo establecido en el artículo 2° del Decreto 3570 de 2011 corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formular las políticas y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental, uso del territorio, conservación ambiental y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, y, apoyar a los demás ministerios en la formulación de políticas públicas de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental. Así las cosas, entendiendo que no existe a la fecha, en Colombia, una definición jurídica del pasivo ambiental minero y que la referencia conceptual lo concreta en un daño ambiental ubicado en zonas mineras abandonadas o sin responsable evidente, es indudable que los mismos resultan de actividades mineras ilegales, sujetas de control, por parte de las entidades territoriales, que no cuentan con los instrumentos mineros y ambientales señalados en la normatividad vigente.

En tal sentido, resulta fundamental que la autoridad ambiental precise la diferencia entre un impacto ambiental en operación de proyectos mineros y un pasivo ambiental resultante del estado de abandono de una explotación, de manera tal que sea posible gestionar intersectorialmente una efectiva política integral para el manejo de los mismo, como ha sido hasta ahora el interés del MME y la ANM.

Lo anterior, habida cuenta que la gestión del impacto ambiental en operación responde a las actividades de prevención, mitigación, remediación y corrección establecidas en el Plan de Manejo Ambiental-Licencia Ambiental del proyecto minero, las cuales son objeto de seguimiento intersectorial en coordinación con las autoridades ambientales, en tanto la gestión de un pasivo ambiental (entendido como daño a los recurso naturales) en un área no titulada, ni licenciada ambientalmente, involucra la definición de responsabilidades y la gestión intersectorial que se requiera, conforme competencias en los diversos sectores y niveles del Gobierno Nacional con el apoyo de las entidades territoriales.

De cualquier forma, es menester señalar, que a la finalización de una actividad minera en un polígono definido, el titular minero está obligado a implementar el Plan de Cierre y Abandono señalado en el artículo 41 del Decreto 2041 de 2014 (licencias ambientales) y el Plan de Cierre Minero del que trata el artículo 84 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) precisamente para evitar que se constituyan daños ambientales por impactos ambientales no mitigados, remediados o corregidos, so pena de las acciones legales a que haya lugar. En esta perspectiva tanto la autoridad minera como las autoridades ambientales han venido trabajando para consolidar efectivos cierres mineros que involucren la colaboración y coordinación entre los sectores minero y ambiental en el recibo final de áreas tituladas.”

Análisis de respuesta

Como puede apreciarse en la respuesta proporcionada por la Agencia Nacional de Minería – ANM se confirma que la actividad en el área de protección del medio ambiente, que para el sector debe representar el carácter sostenible de los proyectos mineros, es para la Agencia, según la respuesta ofrecida: “...incorporación de determinantes ambientales del ordenamiento territorial, mecanismos de fiscalización minera,

mecanismos de diálogo y gestión conjunta con las autoridades ambientales a través de mesas de trabajo con MADS, ANLA y CARs..."

Esto significa, en el correspondiente orden: Las restricciones para el otorgamiento de títulos mineros (aplicación de la ley restrictiva de áreas de protección ambiental para el otorgamiento de títulos), la verificación en la visita o en la fiscalización de la tenencia de licencia ambiental y póliza, y la participación en la agenda interinstitucional. Por lo demás y en particular con el tema sobre Pasivos Ambientales Mineros – PAM, la ANM encuentra que es responsabilidad del MADS y que a causa de la inexistencia de una definición jurídica de PAM, el asunto se trata de daño ambiental. Para ANM, lo demás resulta de la actividad ilegal que es de responsabilidad de las entidades territoriales. Adiciona la Agencia Nacional de Minería – ANM que *"...han venido trabajando para consolidar efectivos cierres mineros que involucren la colaboración entre sector minero y ambiental en el recibo final de áreas tituladas."*

Esa perspectiva es precisamente la visión que la Contraloría General considera que no es acorde a cabalidad con las disposiciones funcionales de la ANM y no ha permitido el desarrollo integral de la formulación en el sector minero de los PAM. Por todo lo anterior, la CGR se reafirma en el hallazgo administrativo dado que la ANM no realiza a cabalidad la gestión de Pasivos Ambientales Mineros acorde con las funciones establecidas en el Decreto 4134 de 2011.

Hallazgo 15. Administrativo. Acciones para la prevención, control y/o restauración de los pasivos ambientales mineros

En la práctica no se evidencia la efectividad de la vigilancia de la normativa ambiental señalada en las funciones de la ANM, que estarían apoyando acciones de prevención en aplicación del principio de precaución que impidan a futuro la generación de los PAM. Aunque la ANM reconoce que se requiere de la concurrencia y la colaboración armónica entre la autoridad minera y las autoridades ambientales, la ANM no da cuenta alguna sobre la verificación de las obligaciones ambientales en el marco de la vigilancia a la Unidades de Producción Minera – UPM y, tampoco lo hace de algún caso particular en los cuales no ha habido cumplimiento de obligaciones ambientales.

Al igual que sobre inventarios de las zonas degradadas por la actividad minera que requieran de inversión de recursos para su remediación y/o recuperación, en la respuesta a la CGR por parte de la ANM no se documentó información sobre la aplicación de recursos de tipo administrativo, técnico, o legal para la prevención control y restauración de Pasivos Ambientales señalando que esto se debe a que: *"Habida cuenta que no existe definición jurídica, técnica y conceptual de los pasivos ambientales en Colombia, y que las afectaciones ambientales de proyectos mineros que cuentan con licencia ambiental constituyen impactos en operación que deben ser prevenidos, mitigados, corregidos y/o compensados en el marco de dicha licencia, la ANM no ha generado acción alguna sobre el tema ni le han sido conferidas funciones específicas al respecto."*

La respuesta ofrecida a CGR por parte de la ANM, evidencia que en el ejercicio de la vigilancia y el control a su cargo la Agencia no genera los resultados que el sector necesita para que la actividad minera se desarrolle en el marco de la sostenibilidad, como la norma lo establece.

Respuesta de la entidad

"Como ya se mencionó, es través del instrumento ambiental (licencia ambiental o plan de manejo ambiental) que se materializan los requerimientos que en materia de aprovechamiento sostenible de recurso del subsuelo, debe cumplir el titular minero. La expedición y seguimiento de estos instrumentos corresponde, conforme la normatividad vigente, a las autoridades Ambientales, esto es; la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, y las Corporaciones Autónomas Regionales; no obstante, el artículo 318 de la ley 685 de 2001 señala frente a las funciones de Fiscalización y Vigilancia minera:

Artículo 318. Fiscalización y vigilancia. La autoridad minera directamente o por medio de los auditares que autorice, ejercerá la fiscalización y vigilancia teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 279 de este Código, de la forma y condiciones en que se ejecuta el contrato de concesión tanto para los aspectos técnicos como para los operativos y ambientales, sin perjuicio de que sobre estos últimos la autoridad ambiental o sus auditares autorizados, ejerzan igual vigilancia en cualquier tiempo, manera y oportunidad."

Por su parte el artículo 13 de la Ley 1530 de 2012, define la fiscalización en los siguientes términos:

Artículo 13. Fiscalización. Se entiende por fiscalización el conjunto de actividades y procedimientos que se llevan a cabo para garantizar el cumplimiento de las normas y de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, la determinación efectiva de los volúmenes de producción y la aplicación de las mejores prácticas de exploración y producción, teniendo en cuenta los aspectos técnicos, operativos y ambientales, como base determinante para la adecuada determinación y recaudo de regalías y compensaciones y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Por otro lado, El Ministerio de Minas y Energía delegó a la Agencia Nacional de Minería la fiscalización para vigilar el cumplimiento de las normas y obligaciones contraídas a través de un contrato minero y a las que deben sujetarse los titulares de derechos mineros para la adecuada exploración y explotación de los recursos naturales no renovables.

En consecuencia, tanto la evaluación documental como la inspección en campo que en el marco de la fiscalización a títulos mineros adelanta la ANM, se estructuran a través de cinco componentes: Manejo Técnico; Seguridad e higiene minera; Gestión Ambiental; Económico y Jurídico. Para el caso, el Componente de Gestión Ambiental, el seguimiento tiene como propósito verificar que los titulares mineros cuenten con los permisos y autorizaciones ambientales necesarias para desarrollar sus actividades mineras, de acuerdo a la etapa contractual y a las condiciones propias de cada título, corroborar que los permisos y autorizaciones a los que se hace referencia se encuentren vigentes y hayan sido expedidos por la Autoridad Ambiental competente y finalmente que las obligaciones adquiridas con la Autoridad Ambiental, se estén cumplimiento de acuerdo a lo establecido y que correspondan con lo aprobado en los Planes de Trabajos y Obras mineras. (Subrayado fuera de texto)

Adicionalmente, se verifican las condiciones ambientales de la operación que resultan transversales a los aspectos técnicos objeto de seguimiento y control, que sin perjuicio del seguimiento que de las mismas debe realizar la Autoridad Ambiental, deben ser documentados por la autoridad Minera. En el evento en que se evidencien situaciones que puedan afectar el medio ambiente o que no se correspondan a las licencias permisos o autorizaciones ambientales

otorgadas, se corre traslado a la autoridad ambiental competente para que inicie los procesos de carácter sancionatorio ambiental a que haya lugar.

Se precisa que el seguimiento que aquí se menciona, corresponde a impactos ambientales en operación y no a pasivos ambientales, toda vez que los títulos mineros otorgados y objeto de seguimiento, no constituyen áreas abandonadas ni carentes de responsable. No obstante de identificarse en el marco de las actividades de seguimiento, títulos mineros en flagrante incumplimiento de obligaciones ambientales y/o mineras, corresponde dar inicio a las acciones administrativas y/o sancionatorias que en materia ambiental y minera correspondan, por parte de las autoridades competentes, tendientes a requerir la remediación del daño y/o la restauración del área, conforme al marco normativo vigente y sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

De cualquier forma, de establecerse por parte de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía, marco regulatorio que asigne funciones específicas a la ANM en materia de gestión de pasivos ambientales mineros en áreas abandonadas y/o sin responsable evidente, esta entidad procederá a establecer los mecanismos logísticos, operativos, y presupuestales necesarios, tendientes a dar cumplimiento a las obligaciones que se asignen.”

Análisis de respuesta

Considerando la disposición de la ANM a acatar bajo un nuevo marco regulatorio que le asigne funciones específicas sobre Pasivos Ambientales Mineros – PAM, pero entendiendo que existe suficiente normatividad para que las entidades sectoriales actúen en defensa del patrimonio público representado en los Recursos Naturales, tal como fue ampliamente explicado en el texto correspondiente, la CGR se reafirma en el hallazgo administrativo.

En la práctica no se evidencia la efectividad de la vigilancia de la normativa ambiental señalada en las funciones de la ANM, que estarían apoyando acciones de prevención en aplicación del principio de precaución que impidan a futuro la generación de los PAM. La ANM no da cuenta alguna sobre la verificación de las obligaciones ambientales en el marco de la vigilancia a la Unidades de Producción Minera – UPM y, tampoco lo hace de algún caso particular en los cuales no ha habido cumplimiento de obligaciones ambientales.

Hallazgo 16. Administrativo. Sistemas de información para la toma de decisiones

Si bien la Agencia Nacional de Minería dispone del Catastro Minero Colombiano (CMC), que es la herramienta tecnológica utilizada para la administración y manejo de los recursos minerales del subsuelo, no existe módulo ni capas de información en el sistema para la toma de decisiones respecto a PAM. El CMC es un sistema de información que incluye fundamentalmente información geológico minera al que se le han incorporado capas de información con información geológica, minera, ambiental y económica de la actividad minera, incluyendo las zonas excluibles con información proveniente del MADS. No se observa que exista un módulo específico que capture y permita dar uso a la información pertinente



sobre Pasivos Ambientales Mineros con el fin de realizar gestión en torno a este tema.

Al respecto a la información proveniente de los inventarios de PAM, la ANM responde que *“Habida cuenta que no existe definición jurídica, técnica y conceptual de los pasivos ambientales en Colombia, y que las afectaciones ambientales de proyectos mineros que cuentan con licencia ambiental constituyen impactos en operación que deben ser prevenidos, mitigados, corregidos y/o compensados en el marco de dicha licencia, la ANM no ha generado acción alguna sobre el tema ni le han sido conferidas funciones específicas al respecto.”*

La CGR observa que aunque la ANM mantiene en funcionamiento el Catastro Minero Nacional que es un importante Sistema de Información, no existe módulo, ni capas de información geológica, minera, ambiental y económica que la ley le señala debe configurar que se constituya en insumo para la toma de decisiones respecto a la actividad minera en general y a los Pasivos Ambientales Mineros en particular, lo que se constituye en un hallazgo de tipo administrativo.

Respuesta de la entidad

“Sobre el tema y habida cuenta que el artículo 2º del Decreto 1227 de 1997 confiere al IDEAM la función de realizar el levantamiento y manejo de la información científica y técnica sobre los ecosistemas y el patrimonio ambiental del país y efectuar el seguimiento a los recursos biofísicos de la nación especialmente en lo referente a su contaminación y degradación, necesarios para la toma de decisiones de las autoridades ambientales, y que de conformidad con el Decreto 1600 de 1994 el Sistema de Información Ambiental proveerá la información ambiental oficial disponible a las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental –SINA-, al sector productivo y a la sociedad, siendo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en colaboración con las entidades científicas quien defina el carácter de la información y la formas para acceder a ella, una vez sea remitida a esta entidad capa oficial de pasivos ambientales mineros por parte de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Minas y Energía, esta será cargada al Sistema de Información del Catastro Minero Colombiano como insumo para la toma de decisiones por parte de la Autoridad Minera.”

Análisis de respuesta

Con la lectura y análisis de la respuesta proporcionada por la Agencia, se establece claramente que para la institución auditada el sistema de información ambiental lo proveerá el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y cualquier participación, enlace o colaboración interinstitucional de la información técnica surgirá solamente cuando sea el *“...Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en colaboración con las entidades científicas quien defina el carácter de la información y la formas para acceder a ella, una vez sea remitida a esta entidad capa oficial de pasivos mineros por parte de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Minas y Energía, esta será cargada en el Sistema de Información del Catastro Minero Colombiano como insumo para la toma de decisiones por parte de la Autoridad Minera.”*

Para la Contraloría General de la República lo anterior evidencia que la ANM no considera la necesidad de contar con un módulo específico que capture y permita dar uso a la información pertinente sobre Pasivos Ambientales Mineros y no cuenta con el mismo, que le permita realizar gestión en torno a este tema, pese a

las funciones a su cargo que así lo requieren, independiente de que su sistema de información propio puede servir de insumo al sistema de información ambiental del SINA, en desarrollo de una gestión fundamentada en la colaboración, complementariedad, trabajo interinstitucional para la toma de decisiones para prevenir, corregir y reparar los PAM, razones éstas por las cuales se deja en firme el hallazgo con carácter administrativo.

4.9. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP

Al Departamento Nacional de Planeación le corresponde impulsar la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno.¹³⁷

La Contraloría General de la República (CGR), en desarrollo de la auditoría coordinada a pasivos ambientales, adelantó la revisión del cumplimiento de las funciones priorizadas del DNP, especialmente enfocadas en lo relativo a:

- El proceso de formulación del actual Plan Nacional de Desarrollo –PND y específicamente del Artículo 251 relativo a los pasivos ambientales, así como a los mecanismos previstos para su seguimiento y monitoreo, en ejercicio de sus funciones.
- El seguimiento efectuado a los proyectos de inversión relacionados con el tema de pasivos ambientales durante las últimas vigencias, en el marco del proceso de cumplimiento de la función de difundir los resultados de las evaluaciones tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, con ocasión del diseño y organización de los sistemas de evaluación de resultados de la administración pública que le corresponde al DNP.

Para lo anterior, se tuvo en cuenta en el marco normativo, los objetivos fundamentales del DNP establecidos en el Art 1.1.1.1 del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015¹³⁸, así:

"La coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión; la articulación entre la planeación de las entidades del gobierno nacional y los demás niveles de gobierno; la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público, así como realizar en forma permanente el seguimiento de la economía nacional e internacional y proponer los estudios, planes, programas, y proyectos para avanzar en el desarrollo económico, social, institucional y ambiental, y promover la convergencia regional del país. (...) Como secretaria técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), apoya al Presidente de la República en el ejercicio de su función de máximo orientador de la planeación nacional de corto, mediano y largo plazo".

¹³⁷ Acerca de la entidad. Tomado de <https://www.dnp.gov.co/DNP/Paginas/acerca-de-la-entidad.aspx>

¹³⁸ Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.

En la presente auditoría coordinada se priorizaron las siguientes funciones asignadas al DNP, de acuerdo con los objetivos del ejercicio auditor:

Artículo 2º del Decreto 1832 de agosto 31 de 2012¹³⁹ referentes a:

"(...) 2. Desarrollar los lineamientos de planeación impartidas por el Presidente de la República y coordinar el trabajo de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo y de otras políticas del Gobierno Nacional con los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades territoriales. (...) 7. Diseñar y organizar los sistemas de evaluación de resultados de la administración pública, y difundir los resultados de las evaluaciones tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión. (...) 9. Asegurar una adecuada programación del presupuesto de las diferentes fuentes de recursos de inversión con base en las prioridades del gobierno y objetivos de desarrollo del país. (...) 12. Priorizar, de acuerdo con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, los programas y proyectos del Plan Operativo Anual de Inversiones para su incorporación en la Ley Anual del Presupuesto, utilizando, entre otros, los resultados de las evaluaciones y el seguimiento para la asignación de los recursos, en coordinación con los Ministerios y Departamentos Administrativos".

Lo establecido en los siguientes capítulos y artículos de la Ley 152 de 1994¹⁴⁰ referentes a:

"CAPÍTULO III. Autoridades e instancias nacionales de planeación. Artículo 8º Autoridades e instancias nacionales de planeación. Son autoridades nacionales de planeación: (...) 3. El Departamento Nacional de Planeación, que ejercerá la secretaría del Conpes y así mismo desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República, y coordinará el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación (...)

CAPÍTULO IV. Procedimiento para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Artículo 13º.- Proceso de elaboración. La elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, que debe ser sometido por el Gobierno al Congreso Nacional durante los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial, se adelantará conforme a las disposiciones de los artículos siguientes: Artículo 14º.- Formulación inicial. Una vez elegido el Presidente de la República todas las dependencias de la administración y en particular, las autoridades de planeación, le prestarán a él y/o a las personas que él designe para el efecto, el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para que adelante las gestiones indispensables para iniciar la formulación del plan de desarrollo. Artículo 15º.- Coordinación de las labores de formulación. El Director del Departamento Nacional de Planeación, coordinará de conformidad con las orientaciones impartidas por el Presidente de la República, las labores requeridas para continuar la formulación del plan de desarrollo, con los ministerios, las entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación que se organicen en desarrollo del artículo 306 y con el Consejo Superior de la Judicatura a través de su Sala Administrativa. (...)

CAPÍTULO VII. Evaluación del Plan (...) Artículo 29º.- Evaluación. Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades".

¹³⁹ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación

¹⁴⁰ Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

A nivel interno, la versión 7.0 del procedimiento misional del DNP denominado “Elaboración, Publicación y Socialización del Plan Nacional de Desarrollo”¹⁴¹ el cual establece la actividad 2 “Elaborar insumos”, así:

PROVEEDOR	ENTRADAS	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD	PCC	SALIDAS	CUENTAS
Director General Subdirector Sectorial y Subdirector Territorial y de Inversión Pública	Lineamientos para la elaboración del PND	2. Elaborar Insumos	Director DSEPP	Elaboran un informe diagnóstico con indicadores estratégicos de línea base, utilizados para realizar el seguimiento y la evaluación al Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio inmediatamente anterior. Generan los Supuestos Macroeconómicos para Plan Nacional de Desarrollo en coordinación con el Ministerio de Hacienda. Generan los supuestos del SGP para el Plan Nacional de Desarrollo.		Informe diagnóstico con indicadores línea de base (R) Supuestos Macroeconómicos (R) Supuestos SGP (R)	Directores y Subdirectores Técnicos.
DSEPP (seguimiento al PND)	Director DEE						
DIFP (Elaboración del MGMP)	Director DIFP						

Tabla No. 17. Procedimiento “Elaboración, Publicación y Socialización del Plan Nacional de Desarrollo. Fuente: página web DNP.

A continuación se presentan los resultados de la fiscalización adelantada:

Hallazgo 17. Administrativo. Formulación del artículo 251 del PND, 2014 - 2018¹⁴² “*Todos Por un Nuevo País*”:

De acuerdo con la información suministrada por el DNP, el proceso de formulación del actual Plan Nacional de Desarrollo contó con diferentes documentos e información, realizó un trabajo previo de preparación a su interior para la formulación de la propuesta inicial y adelantó la coordinación de la formulación con diferentes entidades y actores institucionales y privados y con la comunidad en general. A nivel regional, realizó encuentros para socializar el PND y escuchar los requerimientos de las regiones. Así mismo, propició diálogos regionales con gobernadores y alcaldes y diálogos sectoriales con representantes de diferentes grupos poblacionales según tema y elaboró una matriz de consolidación con las sugerencias y comentarios del PND, con los análisis correspondientes.

Con relación a la formulación del artículo 251¹⁴³ del actual PND, sobre Pasivos Ambientales - PA, foco de atención de la presente auditoría, el DNP tuvo en

¹⁴¹ Tomado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/PM-PN%20Elaboracion%20Publicacion%20Socializacion%20C3%B3n%20Plan%20Nacional%20Desarrollo.Pu.pdf>

¹⁴² Ley 1753 de junio 9 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país”.

¹⁴³ “Artículo 251. Pasivos ambientales. El Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, formulará una política para la gestión de pasivos ambientales, en la cual se establezca una única definición de pasivos ambientales y se establezcan los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para su gestión y recuperación. Dicha política debe 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; a la definición de responsabilidades institucionales a nivel nacional y regional; a la implementación de instrumentos económicos; y al establecimiento de acciones judiciales; entre otros aspectos que se consideren fundamentales para la gestión de los pasivos ambientales”.

cuenta la información de diversos documentos¹⁴⁴ que contienen aspectos importantes asociados y conexos con el tema de pasivos ambientales. Sin embargo, el DNP no allegó los soportes que evidencien que para la formulación del PND elaboró el insumo relacionado con el “*informe diagnóstico con indicadores estratégicos de línea base, utilizados para realizar el seguimiento y la evaluación al Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio inmediatamente anterior*”, que se menciona en el procedimiento interno.

En efecto, la CGR no evidenció para el caso de la formulación del artículo 251 del actual PND sobre pasivos ambientales que el DNP hubiera elaborado y considerado el diagnóstico señalado, que diera cuenta de los resultados alcanzados, el cumplimiento o no, o el avance respectivo de lo formulado en el anterior documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, “*Prosperidad para todos*”¹⁴⁵ el cual abordó en varios apartes el tema específico de los pasivos ambientales¹⁴⁶, como se transcribe a continuación:

“4. Desarrollo minero y expansión energética (...)

d) *Interrelación con ejes transversales (...)*

2. *Ambiental*

En cuanto al sector ambiental, se deben coordinar y armonizar las agendas sectoriales para tener un licenciamiento dinámico y una respuesta del sector ambiental a los requerimientos que se vienen a futuro. Por esto, es necesario plantear las siguientes estrategias: (...) iii) formular una metodología para prevenir, identificar y valorar los pasivos dejados por el sector minero-energético, y formular proyectos de recuperación ambiental y compensación en las zonas afectadas (...)

(...)

VI. *Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática*

(...)

B. *Gestión Ambiental y del Riesgo de Desastre*

1. *Gestión ambiental integrada y compartida*

a) *Diagnóstico*

(...)

Gestión ambiental urbana y sectorial.

(...) *La extracción ilícita de minerales está causando un fuerte deterioro ambiental, a pesar de los esfuerzos recientes para su control⁴⁷². Los pasivos ambientales asociados a la minería legal no han sido cuantificados, en términos económicos y sociales⁴⁷³, ni internalizados⁴⁷⁴ ni se cuenta con fuentes de financiación específicas para su recuperación. No obstante, se reconocen los esfuerzos del MAVDT y las CAR, en la promoción de procesos de reconversión para disminuir o eliminar el uso de mercurio y cianuro en minería⁴⁷⁵.*

(...)

b) *Lineamientos y acciones estratégicas*

La salud pública es un aspecto determinante en la calidad de vida de las personas. Para lo cual, se intervendrá en los procesos de degradación y se propenderá por el desarrollo de la política integral

¹⁴⁴ Mediante oficio radicado CGR 2015ER0129255 del 22 de diciembre de 2015, radicado DNP 20156000741621, se relacionan los siguientes documentos: Informes del Presidente Juan Manuel Santos al Congreso de la República, Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Nacional de Desarrollo Minero 2010-2014, Evaluación al proceso de licenciamiento ambiental, Evaluación de Desempeño Ambiental para Colombia, Plan Nacional de Desarrollo Minero 2010-2014, Plan Nacional de Ordenamiento Minero, Estudio Sector Minero 2004-2014, documentos de propuestas elaborados por el DNP para la formulación del PND 2014-2018.

¹⁴⁵ Bases del PND 2010 – 2014. DNP, 2010. Pg. 219

¹⁴⁶ Luego la ley 1450 del 16 de junio de 2011 del PND 2010 – 2014, incluyó en su articulado temas conexos con alguno de los ciclos del pasivo ambiental (prevención, control y seguimiento, restauración), relacionados con los estudios de impacto ambiental y las licencias ambientales, entre otros.

de salud ambiental. En consecuencia, se buscará en materia de calidad del aire y manejo de residuos: a) lograr el cumplimiento de los niveles de calidad del aire establecidos en la normatividad vigente; b) fomentar la producción de combustibles más limpios⁴⁹²; c) desarrollar una política de incentivos a la importación o a la industria nacional para la producción de vehículos con tecnologías limpias (gas, híbridos, eléctricos), previa evaluación de su impacto fiscal, y promover la desintegración física de vehículos; d) implementar programas de reducción de la contaminación del aire en áreas críticas; e) ajustar la reglamentación para que las tecnologías de los vehículos nuevos sean acordes con las metas de calidad de combustibles; f) homologar las emisiones vehiculares para certificar el cumplimiento de la norma por parte de los vehículos nuevos; g) fortalecer la gestión de las autoridades ambientales, enfocada al cumplimiento de la norma en fuentes fijas por parte de las industrias; h) expedir una norma para la gestión de sitios contaminados y valorar los pasivos ambientales por extracción ilícita de minerales; i) elaborar e implementar el plan de acción 2011-2014 de la política para el manejo de residuos peligrosos y; j) implementar las acciones priorizadas en el Conpes 3550 de 2008⁴⁹³, con énfasis en la creación del sistema unificado de información de salud ambiental y de los consejos territoriales de salud ambiental, dando prioridad a calidad de aire, agua y seguridad química.”

El DNP informó¹⁴⁷ que “cuenta con el sistema de Seguimiento a metas de Gobierno (Sinergia Seguimiento), el cual es el mecanismo de verificación de avance de los indicadores consignados en los Planes Nacionales de Desarrollo (...). Sin embargo, ninguno de los PND anteriores ha incluido indicadores (ni metas) relacionadas con el tema de pasivos ambientales; por tal motivo, el diagnóstico de este tema en el PND no se hizo con información de Sinergia Seguimiento (...)”

Es así que en la información suministrada a la CGR por parte del DNP no se evidencia que se hubieran hecho observaciones y modificaciones a la formulación inicial del artículo 251 del actual PND, con base en documentos analíticos que mostraran el cumplimiento o no, o el avance respectivo de lo formulado en el anterior PND y en las bases del actual plan.

Por lo tanto, la formulación del PND sin contar con todos los insumos requeridos para ello, en particular con el “informe diagnóstico con indicadores estratégicos de línea base, utilizados para realizar el seguimiento y la evaluación al Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio inmediatamente anterior”, y la información de los posibles avances, limitaciones y lecciones aprendidas sobre el desarrollo del tema de la gestión de los pasivos ambientales en PND anteriores, genera riesgos de reprocesos y duplicidad de esfuerzos institucionales e interinstitucionales en la definición de una política para el país sobre los pasivos ambientales, establecida en el Art. 251, con el agravante de que igual que anteriores metas relativas a la problemática, no cuenta con indicadores para realizar el seguimiento a su ejecución.

Aunque el DNP desarrolló actividades que le permitieron la formulación del PND y del artículo 251, como las mesas de trabajo para plasmar las estrategias, las agendas regionales, la coordinación con las entidades de los contenidos del PND, la recepción y sistematización de propuestas de diferentes actores, etc., no se cumplió a cabalidad la función de coordinar el trabajo de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo, al no contar para la formulación del nuevo PND con análisis del seguimiento y evaluación del anterior.

¹⁴⁷ Mediante oficio radicado CGR 2016ER0003111 del 15 de enero de 2016, radicado DNP 20166000021081

Por lo tanto, lo anterior se configuró como una observación de tipo administrativo al no dar cabal cumplimiento a las actividades contempladas en el procedimiento que desarrolla la función del DNP de coordinar el trabajo de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo PND.

Respuesta de la entidad

En la respuesta¹⁴⁸, señala el DNP que para la formulación del PND 2014-2018 tuvo en cuenta el Balance de Resultados del PND, el cual contiene los resultados de los avances del Gobierno Nacional en referencia a la metas anuales y el avance respecto a la metas del cuatrienio del periodo de gobierno anterior.

Aclara que el Informe diagnóstico con indicadores estratégicos de línea de base, utilizados para realizar el seguimiento y la evaluación al Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio inmediatamente anterior, mencionado en el Sistema de Gestión de Calidad, corresponde al Balance de Resultados del PND, el cual es elaborado cada año por el DNP y entregado al CONPES en el mes de abril de acuerdo al artículo 29 de la Ley 152 de 1994. Señala que en la elaboración del PND 2014 – 2018 y específicamente del artículo 251 sobre pasivos ambientales, analizó la información de los Balances de Resultados correspondientes a los tres primeros años del cuatrienio como el avance de los indicadores reportados a 2014 en el sistema Sinergia¹⁴⁹, que presentan los avances del país en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “*Prosperidad para Todos*” en los temas relacionados con minería y ambiente priorizados por los sectores, los cuales están relacionados a la reducción del uso de mercurio en la explotación de oro para seis proyectos de extracción artesanal; avances en la fiscalización, formalización, modernización y seguridad minera; y capacitación y asistencia técnica a mineros en competencias laborales y normativa minera y ambiental.

Así mismo, precisa el DNP que si bien tiene la labor de discutir, acompañar y apoyar técnicamente a cada uno de los sectores de la rama ejecutiva en la priorización de las temáticas estratégicas a las cuales se les hará seguimiento, son los sectores quienes realizan una priorización sobre las temáticas que se consideran estratégicas y sobre las cuales se espera realizar seguimiento, lo que se reflejará en los Balances de Resultados. También, son los encargados de construir las metas de gobierno y de realizar el reporte de actualización de avances de cada uno de los indicadores en el Sistema Sinergia. Por lo tanto, es el sector quien identifica los indicadores dentro del PND, y el DNP apoya técnicamente la formulación (ficha técnica) de cada uno de ellos.

¹⁴⁸ Mediante oficio radicado (DNP) 20166000140841 de fecha 11 de febrero de 2016, (radicado CGR 2016ER0015978 del 19 de febrero de 2016) suscrito por el Secretario General.

¹⁴⁹ Ver: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#FiltroHome/22/null/3>

Que el proceso se encuentra definido en el artículo 2.2.7.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 como “(...) un proceso continuo y sistemático de recolección y análisis de información que permite determinar el grado de avance de las políticas públicas frente a las metas establecidas”.

Por todo lo anterior, solicita evaluar la pertinencia de la observación de la CGR por cuanto no ha incumplido sus funciones, ya que el Informe diagnóstico con indicadores estratégicos de línea de base, utilizados para realizar el seguimiento y la evaluación al Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio inmediatamente anterior, mencionado en el Sistema de Gestión de Calidad, corresponde al Balance de Resultados del PND.

Análisis de respuesta

Para la CGR es evidente que el DNP en el proceso de elaboración del PND 2014 – 2018 analizó diversa información relacionada y adelantó diferentes acciones para ello. Sin embargo, en la respuesta el DNP señala que el Informe Diagnóstico con indicadores estratégicos de línea base corresponde a los mismos Balances de Resultados del PND, los cuales son elaborados cada año por el DNP y entregados al CONPES en el mes de abril, afirmación que no se refleja en la descripción de la actividad 2 “Elaborar insumos”, de la versión 7.0 del procedimiento misional denominado “Elaboración, Publicación y Socialización del Plan Nacional de Desarrollo”, en donde los Balances de Resultados del PND son entradas, el Informe Diagnóstico con indicadores estratégicos de línea base son una salida y en la descripción de dicha actividad se indica: “Elaboran un informe diagnóstico (...)”, conforme se aprecia a continuación:

PROVEEDOR	ENTRADAS	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD	PCC	SALIDAS	CLIENTES
Director General Subdirector Sectorial y Subdirector Territorial y de Inversión Pública	Lineamientos para la elaboración del PND Cronograma Inicial	2. Elaborar Insumos	Director DSEPP Director DEE Director DIFP	Elaboran un informe diagnóstico con indicadores estratégicos de línea base, utilizados para realizar el seguimiento y la evaluación al Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio inmediatamente anterior. Generan los Supuestos Macroeconómicos para Plan Nacional de Desarrollo en coordinación con el Ministerio de Hacienda. Generan los supuestos del SGP para el Plan Nacional de Desarrollo.		Informe diagnóstico con indicadores línea de base (R) Supuestos Macroeconómicos (R) Supuestos SGP (R)	Directores y Subdirectores Técnicos.
DSEPP (seguimiento al PND)	Balance de Resultados del PND y el Informe del Presidente al Congreso						
DIFP (Elaboración del MGMP)	Supuestos MGMP - MFMP (Elaborados por MinHacienda)						

Tabla No. 18. Procedimiento “Elaboración, Publicación y Socialización del Plan Nacional de Desarrollo” Fuente: DNP.

En consecuencia, es claro que se trata de dos documentos diferentes, por lo que no se evidencia que en la formulación del actual PND se hubiera elaborado y considerado el diagnóstico señalado. Sin embargo, la CGR consultó el contenido de los Balances de Resultados analizados por el DNP, pero tampoco contienen

referencias específicas o análisis del seguimiento y evaluación del anterior PND y de las bases de dicho plan con relación a la problemática de pasivos ambientales, aspecto que cuestiona la observación en lo que se refiere a los insumos para la formulación del artículo 251 del actual PND.

Ahora, con relación a las responsabilidades de los diferentes actores en este proceso, si bien es clara la función de los sectores en la priorización de temáticas, construcción de las metas del gobierno y reportes de actualización de los avances en el Sistema Sinergia, también lo es la función del DNP (en cabeza de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) y con el apoyo de otras direcciones técnicas) de ser el coordinador técnico, operativo y tecnológico del Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno, lo que da consistencia a la recolección y análisis de la información¹⁵⁰.

Por lo tanto, se confirma el hallazgo de tipo administrativo al no evidenciar la CGR la elaboración del documento diagnóstico por parte del DNP, como un insumo para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, PND.

Hallazgo 18. Mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo

En la función que le corresponde al DNP de seguimiento y evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo así como de diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación, la CGR evaluó la existencia de metas, indicadores y productos para monitorear el avance del desarrollo del artículo 251 del actual PND, el cual se constituye en toda una política de Estado, con la importancia e impacto que ello tiene para el país y acorde con la sostenibilidad exigida por la Constitución Nacional.

La información suministrada por el DNP¹⁵¹ a la CGR relaciona metas intermedias, indicadores y productos para la estrategia transversal de crecimiento verde del PND, las cuales si bien están asociadas a pasivos ambientales se presenta una limitación originada en la ausencia de indicadores específicos con carácter intermedio y acciones precisas, así como su estructuración en el aplicativo SINERGIA -sistema que como fue informado a la CGR tiende hacia una evaluación por resultados de la gestión pública-, de tal manera que no es posible identificar las metas anuales y finales.

Lo anterior impide al DNP adelantar de manera eficaz y eficientemente la función de seguimiento, control y monitoreo a los avances que se espera lograr frente a establecer la política sobre pasivos ambientales de que trata el artículo en

¹⁵⁰ Artículo 2.2.7.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional".

¹⁵¹ Mediante oficio radicado CGR 2015ER0129255 del 22 de diciembre de 2015, radicado DNP 20156000741621

cuestión, que incluye además de su definición, los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para su gestión y recuperación, la inclusión de 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; a la definición de responsabilidades institucionales a nivel nacional y regional; a la implementación de instrumentos económicos; y al establecimiento de acciones judiciales.

Dada la complejidad y alcance del artículo señalado, para la CGR el DNP no consideró, en cumplimiento de la función referida, el establecer de manera conjunta con el ente sectorial ejecutor los indicadores, en este caso el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), con el fin de realizar el seguimiento preciso y la correspondiente evaluación de lo definido en el PND.

Respuesta de la entidad

En la respuesta, el DNP reseña el contenido de algunos artículos de lo normado en el Capítulo 1 "*Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)*" del Título 7 "*Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas*" del Decreto 1082 de 2015¹⁵². Señala que el capítulo 2 regula la estructura y el proceso de construcción del sistema de seguimiento y las funciones que le corresponden en uno de los tres componentes de Sinergia, el de seguimiento a metas de gobierno.

Explica los seis pasos del proceso de construcción de metas y a quienes corresponde, así: 1) formulación estratégica con base en la cadena de valor, dirigido a que los sectores definan las metas de gobierno a partir de la formulación estratégica, quienes son los conocedores de la naturaleza sectorial e intersectorial de las políticas públicas analizadas; 2) selección de indicadores para el seguimiento, que inicia con la presentación por parte de las entidades responsables de la batería de indicadores, la cual es aprobada por la Direcciones Técnicas del DNP y avalada por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.

También informa sobre la selección que se realiza de los indicadores va acorde a la cadena de valor, pues es a partir de ello que será posible contar con indicadores de producto o de resultado, siendo estos los eslabones de interés para el seguimiento a políticas públicas; 3) definición de tipos de acumulación, líneas base y metas, pretende que todos los indicadores presentados y seleccionados cuenten con ello. Este tipo de información deberá ser entregada por las entidades responsables, aprobada por la Direcciones Técnicas del DNP y avalada por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas; 4) definición de la estructura del sistema de seguimiento a metas de gobierno, que busca que dicha estructura sea organizada de acuerdo al diseño planteado en el PND; 5) definición de roles en el sistema de seguimiento a metas de gobierno, los cuales se

¹⁵² Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional.

encuentran señalados en el artículo 2.2.7.2.2.6 del Decreto 1082 de 2015; y 6) elaboración de fichas técnicas de programas e indicadores, las cuales deberán contener de forma clara y directa lo que se quiere medir, el cómo y el cuándo se realiza la medición, cuál es la información generada y quién produce y utilizará dicha información. En el caso de los programas se describirá la estrategia con la que se van a conseguir los resultados, así como el responsable del mismo.

Por lo tanto, señala el DNP que la formulación de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014 – 2018 “*Todos por un nuevo país*”, fue el resultado de un proceso de identificación, análisis y priorización realizada por los Ministerios en coordinación con el DNP, teniendo en cuenta los criterios definidos por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, la Subdirección Sectorial y la Dirección General del DNP.

En lo relacionado con las metas de Crecimiento Verde, informa el DNP que contó con varios insumos y documentos técnicos así como con observaciones y aportes enviados por diversas entidades y actores involucrados en la gestión ambiental que evidenciaron la necesidad de abordar los impactos ambientales generados por la actividad minera en el PND, entre muchos otros temas reconocidos en la estrategia de Crecimiento Verde, a partir de los cuales la Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible (SDAS) del DNP realizó la propuesta de metas intermedias y de producto para ser incorporadas en la estrategia de Crecimiento Verde del PND a cargo de los diferentes sectores de la economía nacional, que fueron propuestas para los sectores de energía, transporte, agropecuario, minas e hidrocarburos, industria, agua potable y saneamiento básico, bajo el principio de corresponsabilidad que tiene el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado en la protección y recuperación del ambiente, reconociendo aspectos de importancia e impacto vigentes sobre el tema.

En la respuesta, informa el DNP que la SDAS propuso diversas metas para los sectores de minas e hidrocarburos y fueron enviadas a la Subdirección de Minas y Energía del DNP, dependencia que posteriormente las remitió al Ministerio de Minas y Energía para su revisión y análisis, según consta en correos electrónicos que fueron allegados a la CGR. Entre las metas propuestas se identifica la siguiente relacionada directamente con el tema de pasivos ambientales mineros:

Hectáreas en proceso de recuperación de pasivos ambientales mineros*	0	150.000 Ha
Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Política Nacional de Pasivos Ambientales Mineros formulada	0	1
Pilotos completados para la recuperación de pasivos ambientales mineros en zonas estratégicas	0	3
Fondo para la recuperación de pasivos ambientales creado y capitalizado	0	1

*Esta meta en particular es específica para el tema de pasivos ambientales mineros objeto de la presente auditoría y se puede corroborar en los correos anexos.

Tabla No. 19. Metas para el seguimiento al PND propuestas por el DNP al MME. Fuente: DNP.

Sin embargo, señala el DNP que el Ministerio de Minas y Energía priorizó solamente las siguientes metas relacionadas en la estrategia de Crecimiento Verde, sin incluir la meta asociada directamente con la gestión de los pasivos ambientales mineros:

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Plantas de beneficio de oro en títulos mineros que utilizan mercurio	n.d.	0
Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Plantas de beneficio de oro en títulos mineros asistidas en tecnologías limpias	6	50
Visitas de seguimiento y control a titulares mineros de oro que cuenten con planta de beneficio de oro	392	596
Mineros capacitados en utilización de tecnologías limpias	12.273	13.000
Municipios capacitados en sus competencias (minera y ambiental) frente al uso de mercurio	26	80
Meta de Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Estaciones de monitoreo del SGC	675	766
Mapas de amenaza volcánica del país (SGC)	10	13

Tabla No. 20. Metas priorizadas para el seguimiento al PND por el MME. Fuente: DNP.

También informa el DNP la inclusión de otras acciones en la estrategia de Crecimiento Verde, a través de las cuales se busca avanzar en la prevención y control de los pasivos ambientales y al considerar que no solamente las metas son relevantes para promover la gestión ambiental del sector minero, así:

"- Objetivo 1: Avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono.

- a) *Impulsar la transformación de sectores hacia sendas más eficientes y de bajo carbono*
"Gestión de pasivos ambientales: se adoptará e implementará la estrategia para atender las áreas mineras en estado de abandono, así como las contingencias derivadas a los ataques a la infraestructura hidrocarburífera. Se definirán las acciones orientadas a la realización de un inventario de las zonas afectadas por la actividad minera que se encuentran en estado de abandono y se establecerá una metodología para la priorización de su atención en función del riesgo de afectación para las comunidades. (...)

Las acciones relacionadas con la gestión de pasivos se encuentran en el capítulo "Competitividad e Infraestructura Estratégicas" a cargo del sector de minas."

- b) *Mejorar la gestión sectorial para la disminución de impactos ambientales y en la salud asociados al desarrollo económico*
"Reducción del mercurio en la minería de oro artesanal y de pequeña escala: (...) La meta relacionada con la reducción del uso de mercurio incluida en el capítulo "Competitividad e Infraestructura Estratégicas" a cargo del sector minero es:

- Objetivo 2: Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental.

- c) *Mejorar la calidad ambiental a partir del fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos, buscando mejorar su competitividad.*

“Gestión integral de sustancias químicas: desarrollo de un marco legal, institucional y técnico que permita la gestión coordinada de los riesgos a la salud y el medio ambiente relacionados con las sustancias químicas. (...)”.

“Gestión integral del suelo: se aprobará e implementará la Política para la Gestión Sostenible del Suelo, a través de la cual se definirán los lineamientos para su uso sostenible (...)”.

- e) *Fortalecimiento institucional y gobernanza, para optimizar el desempeño del SINA, la educación e investigación y la generación de información y conocimiento ambiental.*
“Licenciamiento ambiental: en el marco del fortalecimiento del proceso de licenciamiento se realizarán las siguientes acciones (...)”.

Indica el DNP que una vez se avance en la formulación de la política de pasivos ambientales y el sector priorice la inclusión de indicadores y metas específicas, las mismas podrán ser objeto de seguimiento a través de SINERGIA, entendiendo que los indicadores son de tipo dinámico y pueden ser sujetos de modificaciones durante el cuatrienio de acuerdo con las necesidades de la política o del sector, según como se establece en el artículo 2.2.7.2.3.5, del Decreto 1082 de 2015 y, a manera de ejemplo, expone el caso de la Política de Primera Infancia, la cual al inicio del cuatrienio 2010-2014 no contaba con el conjunto de indicadores en Sinergia y luego, a partir del año 2011 se concertaron indicadores y metas estratégicas que desde 2013 han sido insumo fundamental en la toma de decisiones y dada la relevancia de la política y su prevalencia en el actual plan de gobierno, se ha dado continuidad al seguimiento de dichos indicadores.

Análisis de respuesta

Con base en la respuesta del DNP no se evidencia la coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), como ente sectorial encargado de liderar el mandato del artículo 251, para la formulación de metas, productos o indicadores, quedando el tema de la Política de Pasivos Ambientales desprovisto de mecanismos para adelantar el correspondiente seguimiento y evaluación a cargo del DNP, lo cual fue el objeto de la observación. Todo el soporte allegado evidencia que la propuesta de un indicador relacionado fue con el Ministerio de Minas y Energía, el cual a su vez no lo incluyó en la propuesta final.

Esto no obsta, para que como lo menciona el mismo DNP, el sector priorice la inclusión de indicadores y metas específicas para ser objeto de seguimiento a través de SINERGIA. Aspecto que hace parte de la coordinación que le corresponde adelantar al DNP con los respectivos sectores.

Por lo tanto, la situación señalada se configura como un hallazgo administrativo por las debilidades en la gestión adelantada por el DNP para la evaluación y seguimiento del artículo 251 del PND.

Hallazgo 19. Administrativo. Seguimiento a los proyectos de inversión

Con relación al cumplimiento de las funciones asignadas al DNP de diseñar y organizar los sistemas de evaluación de resultados de la administración pública,

tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión y priorizar, de acuerdo con los objetivos y metas del PND, los programas y proyectos del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) para su incorporación en la Ley Anual del Presupuesto, el DNP informó¹⁵³ sobre los recursos de inversión asignados a los sectores Medio Ambiente y Minas y Energía en las vigencias 2011 a 2016, incluidos en el Presupuesto General de la Nación, describiendo los proyectos de inversión relacionados con el tema de pasivos ambientales.

Los recursos de inversión asignados al sector Medio Ambiente para dichas anualidades se reflejan en la siguiente tabla:

Recursos Inversión 2011-2016 Sector Ambiente (Cifras en pesos corrientes)						
Ejecutor	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016
ANLA		694.188.900	5.500.000.000	4.000.000.000	13.350.000.000	5.851.520.031
CORPORACIONES	30.826.893.566	28.977.350.333	99.238.137.152	126.060.085.829	52.767.502.501	12.484.242.992
IAVH	4.100.000.000	1.580.000.000	8.750.000.000	8.750.000.000	10.012.500.000	10.010.500.000
IDEAM	12.080.000.000	16.546.000.000	21.522.000.000	19.701.661.516	22.628.450.000	21.666.567.258
IIAP	1.150.000.000	1.979.950.000	2.300.000.000	4.000.000.000	5.262.500.000	5.262.000.000
INVEMAR	4.294.000.000	5.740.000.000	6.000.000.000	7.205.000.000	8.467.500.000	8.465.500.000
MAOS	37.139.273.473	63.389.145.858	86.472.862.848	65.463.318.439	90.406.611.343	97.337.384.263
PARQUES	23.411.000.000	23.510.000.000	25.220.000.000	34.175.000.000	34.210.000.000	34.218.888.932
SINCHI	2.750.000.000	3.550.000.000	3.728.000.000	6.000.000.000	7.262.500.000	7.262.000.000
FONAM	40.364.000.000	32.221.000.000	38.060.000.000	34.017.800.000	136.425.456.198	49.654.000.000
Total general	156.115.167.039	178.187.635.091	296.791.000.000	309.372.865.784	380.793.020.042	252.212.603.476

Fuente: SUIF

* Información suministrada por el DNP

Tabla No. 21. Recursos de inversión asignados al sector Medio Ambiente 2011-2016. Fuente: DNP.

De dichos recursos, el DNP reportó los siguientes proyectos de inversión como relacionados con el tema de pasivos ambientales correspondientes a las vigencias 2011 a 2016¹⁵⁴ y señaló que los avances en la implementación se podrían obtener con mayor detalle a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o de las entidades responsables de cada uno de estos, indicando que son directamente estas entidades quienes ejecutan los recursos de inversión:

PROYECTO / VIGENCIAS 2011 A 2016	TOTAL (Valor en pesos corrientes)	
	Recursos asignados	Compromisos
Fortalecimiento de la Gestión Ambiental sectorial y urbana, a nivel nacional *	7.864.000.000	0
Apoyo a la Gestión Ambiental sectorial y urbana, a nivel nacional.	19.479.315.832	17.660.722.458
Mejoramiento y fortalecimiento la capacidad del MAVDT para implementar estrategias contenidas en las políticas ambientales y promover su incorporación en las políticas sectoriales nacional.	6.300.245.600	5.106.689.491
TOTAL MADS	33.643.561.432	22.767.411.949

Fuente: Información suministrada DNP, 22/12/2015

* Ejecución: no se ha ejecutado porque es para la vigencia 2016

Tabla No. 22. Proyectos de inversión del sector Medio Ambiente relacionados con el tema de pasivos ambientales correspondientes a las vigencias 2011 a 2016. Fuente: Equipo Auditor con información del DNP.

¹⁵³ Mediante oficio radicado CGR 2015ER0129255 del 22 de diciembre de 2015, radicado DNP 20156000741621

¹⁵⁴ Señala como fuente el SUIFP

Igualmente informaron de otros proyectos de inversión relacionados con el tema de pasivos ambientales, con recursos asignados entre 2011 y 2015 sobre "Licenciamiento Ambiental", "Recuperación de áreas degradadas" y "Reducción del mercurio en la minería y producción más limpia", así:

PROYECTO / VIGENCIA	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
TEMA: Licenciamiento Ambiental						
Fortalecimiento de la capacidad institucional de la ANIA para responder ante la demanda de solicitudes, permisos y trámites ambientales, Nacional.		243.144.500	1.500.000.000	2.000.000.000	7.500.000.000	11.243.144.500
Fortalecimiento del trámite de procesos sancionatorios ambientales y de instrumentos de seguimiento ambiental de la ANIA-FOHAM, Nacional.			1.140.000.000	2.500.000.000		3.640.000.000
Administración de Recursos para la evaluación y seguimiento de la licencia ambiental en Colombia - FOHAM.	17.250.000.000	18.591.000.000	24.390.000.000	26.829.000.000	30.499.000.000	117.559.000.000
TEMA: Recuperación de áreas degradadas						
Recuperación y manejo de zonas explotadas por minas de aluvión y vetas en el sur de Bolívar - CSB	150.000.000					150.000.000
TEMA: Reducción del Mercurio en la minería y producción más limpia						
Formulación lineamientos, plan estratégico nacional para la reducción del uso de mercurio en la minería aurífera artesanal y de pequeña escala nacional - MAVDT		94.150.000				94.150.000
Administración del FCA implementación y fortalecimiento de tecnologías limpias para la prevención de la contaminación por mercurio, cianuro y vertimientos en los municipios mineros de la zona andina del departamento de Huila - Corporación			356.721.794			356.721.794
Implementación de alternativas productivas para la prevención de la minería informal e ilegal en la zona de influencia del parque natural regional Paramo de Santurbán - COMB				999.820.000		999.820.000
TOTAL OTROS SECTOR AMBIENTE	17.400.000.000	18.928.294.500	27.386.721.794	32.328.820.000	37.999.000.000	134.042.836.294

Tabla No. 23. Otros proyectos de inversión relacionados con el tema de pasivos ambientales, con recursos asignados entre 2011 y 2015. Fuente: Equipo Auditor con información del DNP.

Del sector Minas y Energía, el DNP informó de los recursos de inversión asignados en las vigencias 2011 a 2016, según la siguiente tabla:

Recursos Inversión 2011-2016 Sector Minas y Energía (Cifras en millones de pesos corrientes)						
Ejecutor	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016
ANH	414.040	444.872	341.565	268.716	232.993	302.311
ANM	0	0	17.293	10.511	24.720	20.000
CREG	9.814	8.166	9.291	6.284	7.725	6.613
IPSE	124.653	21.908	39.910	28.328	11.885	51.128
MINMINAS	1.824.179	2.259.458	2.852.057	2.352.389	2.486.897	2.455.711
SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO	159.510	111.362	124.790	35.579	19.497	16.500
UMPE	20.928	34.642	33.101	23.997	21.018	21.222
Total general	2.553.124	2.880.408	3.418.007	2.725.804	2.804.735	2.873.485

Fuente SIF

* Información suministrada por el DNP

Tabla No. 24. Recursos de inversión asignados al sector Minas y Energía 2011-2016. Fuente: DNP.

En relación con los proyectos de inversión de este sector, relacionados con el tema de pasivos ambientales en las vigencias 2010 a 2016, indicó el DNP que contaba entre otros datos de cada proyecto, con la siguiente información¹⁵⁵:

¹⁵⁵ Señala como fuente el SUIFP.

PROYECTO / VIGENCIAS 2010 A 2016	TOTAL (Valor en pesos corrientes)	
	Recursos asignados	Compromisos
Diagnóstico minero ambiental de los pasivos en el territorio nacional.	4.000.000.000	3.855.992.338
Diseño y ejecución de la estrategia para la gestión nacional internacional de la agenda ambiental del sector minero energético colombiano nacional.	9.166.400.000	8.609.925.036
Capacitación teórico práctica para la reducción o eliminación del uso del mercurio en procesos de beneficio del oro en el territorio nacional.	9.981.507.000	9.862.616.137
TOTAL MME	23.147.907.000	22.328.533.511

Fuente: información suministrada DNP, 22/12/2015

Tabla No. 25. Proyectos de inversión del sector Minas y Energía relacionados con el tema de pasivos ambientales correspondientes a las vigencias 2011 a 2016. Fuente: Equipo Auditor con información del DNP.

Además, señaló el DNP que el Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas tienen proyectos relacionados con el desarrollo apropiado de la actividad minera, mejorando los estándares y ayudando a la formalización y erradicación de técnicas que inciden sobre la generación de pasivos ambientales en el país, y listaron los siguientes que alcanzan un valor ejecutado de \$30.159.040.746, así:

PROYECTO	EJECUTADO (Valor en pesos corrientes)
Control a la explotación ilícita de minerales Colombia. MME	3.356.089.347
Diseño y ejecución de la estrategia para la gestión nacional internacional de la agenda ambiental del sector minero energético colombiano nacional. MME	26.802.951.399
Administración de la contratación y titulación minera en el territorio nacional. ANM	n/d
TOTAL MME	30.159.040.746

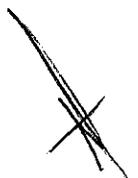
Fuente: información suministrada DNP, 22/12/2015

Tabla No. 26. Proyectos de inversión del sector Minas y Energía relacionados con el desarrollo apropiado de la actividad minera. Fuente: Equipo Auditor con información del DNP.

Por lo tanto, según la información reportada por el DNP, los recursos de inversión asignados a los sectores ambiente y minas entre 2010 y 2016 con proyectos de inversión relacionados con el tema de pasivos ambientales ascienden a \$190.834.304.726, de los cuales unos ya ejecutados, otros en ejecución y otros sin ejecutar. De otra parte, en proyectos relacionados con el desarrollo apropiado de la actividad minera y que inciden sobre la generación de pasivos ambientales, el Ministerio de Minas y Energía ha ejecutado \$30.159.040.746.

Sobre el seguimiento de la ejecución de los proyectos de inversión, el DNP informó¹⁵⁶ que lo realiza a través del Sistema de Seguimiento a Proyectos de

¹⁵⁶ Mediante oficio radicado CGR 2016ER0003111 del 15 de enero de 2016, radicado DNP 20166000021081



Inversión (SPI), donde el MADS reporta los avances en la ejecución de los proyectos relacionados con la gestión de pasivos ambientales, los cuales fueron relacionados por el DNP en la información descrita anteriormente. Reitera que *“para obtener información más detallada sobre los avances en la implementación de los proyectos de inversión es necesario consultar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta que es directamente esta entidad quien ejecuta los recursos de inversión”*.

Si bien la información específica de la ejecución de los diferentes proyectos está a cargo de los entes responsables, en consideración de la CGR el sistema de seguimiento a los proyectos de inversión diseñado por el DNP debería permitir la información necesaria para la rendición de cuentas, con elementos de tipo presupuestal para la difusión sobre los avances y objetivos alcanzados de la ejecución de dichos proyectos, en términos de resultados y de impacto, que reflejen la conexión entre la ejecución de los diferentes proyectos de inversión por parte de diversas entidades y sectores y el cumplimiento de las metas de gobierno contenidas en los Planes de Desarrollo de los últimos gobiernos. Aspecto además necesario para priorizar los programas y proyectos del POAI, sobre lo cual no se obtuvo soporte.

El DNP informa¹⁵⁷ que se encuentra adelantando dos iniciativas para articular la planeación y el presupuesto y el correspondiente seguimiento a las metas de gobierno, para el caso del artículo 251 del actual PND señala el DNP que *“la incorporación de los pasivos ambientales en los programas orientados a resultados del gobierno nacional, es necesario incluirlos como elementos constitutivos durante el proceso de formulación de programas que se llevara a cabo durante 2016”*, a la fecha, no se refleja que se puedan asociar los recursos de inversión asignados con los productos y resultados que exige el artículo 251 del PND vigente.

En efecto, la información suministrada por el DNP le permite a la CGR evidenciar debilidades en la función de seguimiento a los proyectos de inversión por cuanto no hay el soporte de un seguimiento integral de los avances alcanzados en la ejecución de dichos proyectos en las vigencias señaladas, en términos de resultados e impactos alcanzados por los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Minas y Energía y las entidades correspondientes, a las que se le asignaron recursos a proyectos de inversión que contienen objetivos y productos relacionados directamente o conexos con los pasivos ambientales, y que ejecutaron recursos en dichos proyectos, conforme a las cifras de compromisos, obligaciones y pagos relacionadas.

Respuesta de la entidad

En la respuesta el DNP señala que la Dirección de Inversiones y Finanzas Publicas - DIFP, sí realiza un seguimiento a los Sectores que conforman el

¹⁵⁷ Mediante oficio radicado CGR 2015ER0129255 del 22 de diciembre de 2015, radicado DNP 20156000741621

Presupuesto General de la Nación, mediante un análisis detallado al comportamiento de la ejecución financiera y de la ejecución física de los proyectos de inversión que ejecutaron recursos durante toda la vigencia, para luego ser plasmados en un informe de cierre por sector y que posteriormente es publicado para consulta en el SPI en la siguiente dirección electrónica <https://spi.dnp.gov.co/>; dicho informe se realiza a partir de la información que las entidades reportan en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI, y a la información de la ejecución presupuestal que se reporta en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, además de que se analiza detalladamente la ejecución financiera y la ejecución física a los proyectos del Sector.

Además, indica el DNP que el informe también contiene una serie de conclusiones y recomendaciones dirigidas a las entidades, para que mejoren la ejecución de sus proyectos en la siguiente vigencia. Por lo tanto, afirman que los informes si se elaboran y se ponen a disposición en el aplicativo SPI para consulta.

Análisis de respuesta

Los argumentos de la respuesta del DNP no dan cuenta de los aspectos mencionados en la observación inicial, con relación a soportar *“un seguimiento integral de los avances alcanzados en la ejecución de los proyectos allí relacionados para las vigencias señaladas, en términos de resultados e impactos alcanzados por los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Minas y Energía y las entidades correspondientes, a las que se le asignaron recursos a proyectos de inversión que contienen objetivos y productos relacionados directamente o conexos con los Pasivos Ambientales, y que ejecutaron recursos en dichos proyectos, conforme a las cifras de compromisos, obligaciones y pagos relacionadas”*.

Si bien el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI se constituye en un mecanismo importante para que las entidades reporten la información sobre los avances de cada uno de uno de los proyectos de inversión y brinda una información estadística y de diferentes variables relacionadas, la respuesta no permite evidenciar que el DNP cuenta y utiliza, entre otros, los resultados de las evaluaciones y el seguimiento integral para la asignación de los recursos, para priorizar los programas y proyectos del Plan Operativo Anual de Inversiones que se incorporan en la Ley Anual del Presupuesto, de acuerdo con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, en coordinación con los Ministerios y Departamentos Administrativos.

Al ingresar a la dirección electrónica informada por el DNP para consultar los *“informes de cierre del sector”* que se mencionan en la respuesta, el sistema permite acceder y genera una información estadística del valor global asignado a los proyectos de inversión a cada entidad, con el correspondiente porcentaje de avance financiero, físico y de gestión, así como la información de cada proyecto de inversión y su respectiva ficha, pero no se encontró el informe señalado ni evaluaciones integrales que, para el caso específico mencionado en la observación sobre proyectos de inversión relacionados con un mismo tema y



ejecutados por diferentes sectores, reflejen los resultados e impactos alcanzados con la ejecución de dichos recursos.

Por lo tanto, la situación mencionada se confirma el hallazgo administrativo por las debilidades mencionadas en la labor de seguimiento integral a los proyectos de inversión – SPI y el uso de los resultados de este seguimiento para priorizar los programas y proyectos del Plan Operativo Anual de Inversiones que se incorporan en la Ley Anual del Presupuesto, de acuerdo con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

5. ANEXOS

5.1. INDICE DE TABLAS

Tabla No. 1. Marco Institucional Auditado. Fuente: Grupo Auditor.

Tabla No. 2. Recursos ejecutados por el MME. Fuente: Elaborado por CGR con información del DNP.

Tabla No. 3. Marco Institucional auditado. Fuente: Equipo Auditor

Tabla No. 4. Procedimiento del proceso misional 2.1 denominado "*PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN*". Fuente: MHCP

Tabla No. 5. Resultados 2015 PISA. Fuente: MSPS.

Tabla No. 6. Avances del MSPS en relación al plan de acción de la CONASA, 2015 Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, Subdirección de Salud Ambiental, 2015.

Tabla No.7. Distribución de recursos de la Subdirección de Salud Ambiental para los temas de minería, químicos y sustancias peligrosas 2014.2015 y 2016. Fuente: MSPS.

Tabla No. 8. Estadísticos de las matrices biológicas, Departamento de Chocó, Colombia, 2016. Fuente: encuestas estudio INS.

Tabla No. 9. Políticas y CONPES Gestión ambiental sostenible. Fuente: MADS

Tabla No. 10. Indicadores y metas MADS. Fuente: MADS.

Tabla No. 11. Sitios reportados como pasivos ambientales. Fuente: INNOVACIÓN AMBIENTAL SAS ESP.

Tabla No. 12. PROYECTOS DE INVERSION RELACIONADOS CON PASIVOS AMBIENTALES - SECTOR AMBIENTE Fuente: DNP

Tabla No. 13. Contratos realizados por el MADS. Fuente: MADS.

Tabla No. 14. Recursos de inversión 2011-2016 Sector Minas y energía. Fuente: SIIF

Tabla No. 15. Ejecución de recursos en el Proyecto Diagnóstico Minero Ambiental de los pasivos en el Territorio Nacional. Fuente: MME.

Tabla No. 16. Inversión comparativa en tema medioambiental y de Pasivos Ambientales Mineros. MME. Fuente: DNP. MME.

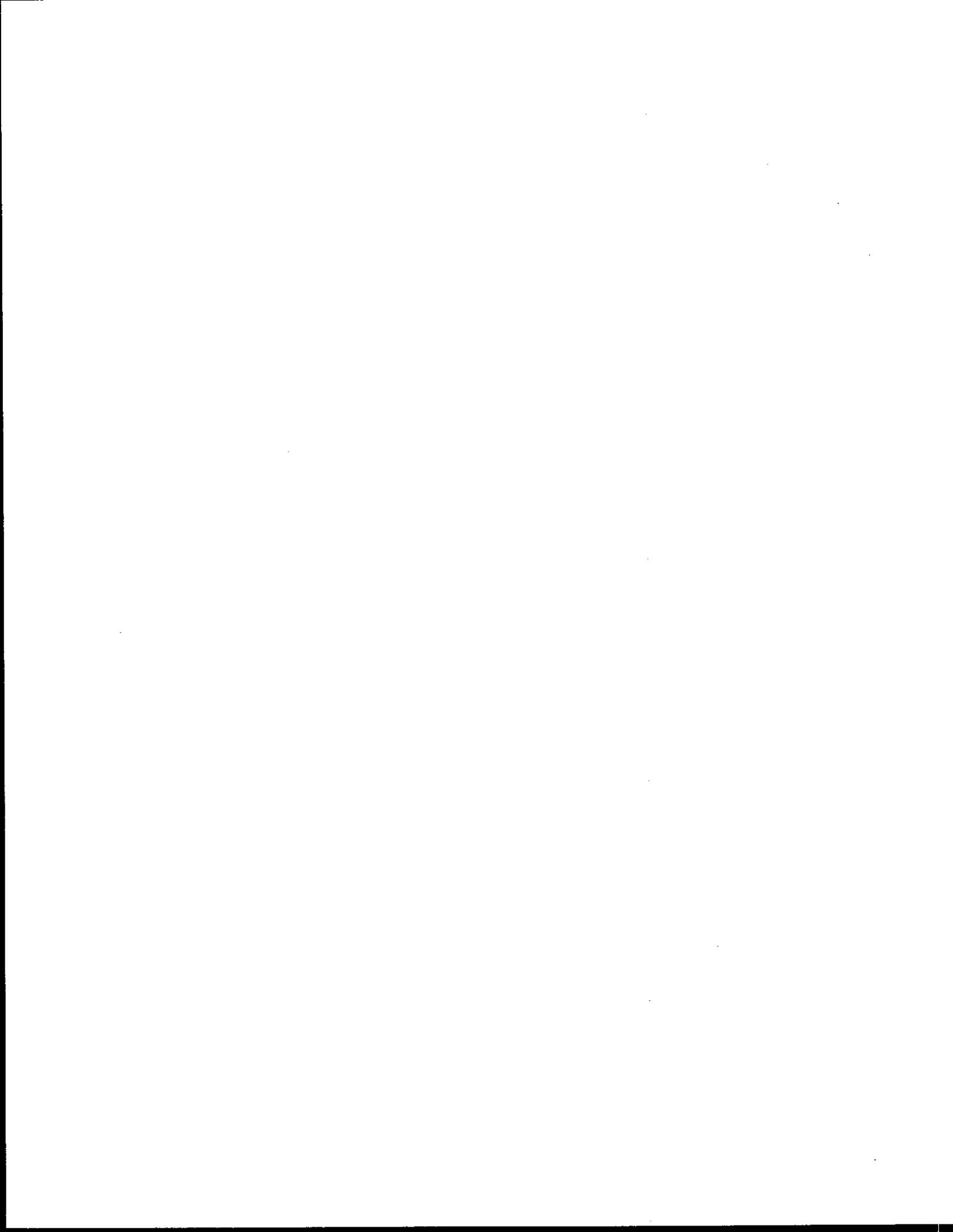
Tabla No. 17. Procedimiento "*Elaboración, Publicación y Socialización del Plan Nacional de Desarrollo*" Fuente: página web DNP.

Tabla No. 18. Procedimiento "*Elaboración, Publicación y Socialización del Plan Nacional de Desarrollo*" Fuente: DNP.

- Tabla No. 19.** Metas para el seguimiento al PND propuestas por el DNP al MME. Fuente: DNP.
- Tabla No. 20.** Metas priorizadas para el seguimiento al PND por el MME. Fuente: DNP.
- Tabla No. 21.** Recursos de inversión asignados al sector Medio Ambiente 2011-2016. Fuente: DNP.
- Tabla No. 22.** Proyectos de inversión del sector Medio Ambiente relacionados con el tema de pasivos ambientales correspondientes a las vigencias 2011 a 2016. Fuente: Equipo Auditor con información del DNP.
- Tabla No. 23.** Otros proyectos de inversión relacionados con el tema de pasivos ambientales, con recursos asignados entre 2011 y 2015. Fuente: Equipo Auditor con información del DNP.
- Tabla No. 24.** Recursos de inversión asignados al sector Minas y Energía 2011-2016. Fuente: DNP.
- Tabla No. 25.** Proyectos de inversión del sector Minas y Energía relacionados con el tema de pasivos ambientales correspondientes a las vigencias 2011 a 2016. Fuente: Equipo Auditor con información del DNP.
- Tabla No. 26.** Proyectos de inversión del sector Minas y Energía relacionados con el desarrollo apropiado de la actividad minera. Fuente: Equipo Auditor con información del DNP.

5.2. INDICE DE GRÁFICOS

- Gráfica No. 1.** Cambios ambientales y deterioro de ecosistemas por presión humana y sus impactos sobre la salud. Fuente: Ecosistemas y bienestar humano: Síntesis sobre salud. Un informe de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EM).
- Gráfica No. 2.** Principales problemas que trae el desarrollo de actividades que afectan el medio ambiente, directamente para los ecosistemas. Fuente: Equipo Auditor.
- Gráfica No. 3.** Retos para una política integral. Fuente: Equipo Auditor.
- Gráfica No. 4.** Recursos proyectos de inversión Pasivos Ambientales. Fuente: Elaborado por CGR con información del DNP.
- Gráfica No. 5.** Distribución de participantes por municipio, Departamento de Chocó, Colombia, 2016. Fuente: Encuestas estudio INS.
- Gráfica No. 6.** Distribución por tipo de exposición, Departamento de Chocó, Colombia, 2016. Fuente: encuestas estudio INS.
- Gráfica No. 7.** Participantes con niveles superiores a lo permisible, municipio de Quibdó, departamento de Chocó, Colombia, 2016. Fuente: encuestas estudio INS
- Gráfica No. 8.** Medición de mercurio en sedimentos, municipio de Quibdó, departamento de Chocó, Colombia, 2016. Fuente. CODECHOCO
- Gráfica No. 9.** Distribución de potenciales pasivos ambientales por sectores económicos. Fuente: Informe INNOVACION AMBIENTAL SAS ESP: figura 12.
- Gráfica No. 10.** Causas de generación de posibles pasivos ambientales. Fuente: Informe INNOVACION AMBIENTAL SAS ESP: figura 13.
- Gráfica No. 11.** Comparativo entre zonas tituladas y áreas cubiertas por estudios AAMEA. Fuente: Equipo Auditor.





Municipalidad de Rafaela



Ejecutado por:
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Auditoría Coordinada de Pasivos Ambientales

Informe Regional Octubre, 2016

El Informe Regional de la Auditoría Coordinada de Pasivos Ambientales (ACPA) se integró con los Informes Nacionales de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) que se indican a continuación:

Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil • www.tcu.gov.br
Contraloría General de la República de Chile • www.contraloria.cl/
Contraloría General de la República de Colombia • www.contraloria.gov.co
Contraloría General del Estado de la República del Ecuador • www.contraloria.gob.ec
Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras • www.tsc.gob.hn
Auditoría Superior de la Federación de México • www.asf.gob.mx
Contraloría General de la República de Paraguay • www.contraloria.gov.py
Contraloría General de la República de Perú • www.contraloria.gob.pe
Cámara de Cuentas de la República Dominicana • www.camaradecuentas.gob.do
Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe • tcpsantafe.gob.ar
Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires •
<http://www.htc.gba.gov.ar>

Los conceptos y opiniones expresados en los Informes Nacionales son responsabilidad exclusiva de las EFS que los elaboraron.

www.olacefs.com

Las fotos de la portada fueron proporcionadas por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe, Argentina.

- Relleno Sanitario, Municipalidad de Rafaela
- Galpones de Tratamiento.

Queda prohibido copiar, reproducir, distribuir, publicar, transmitir, difundir, o en cualquier modo explotar cualquier parte de este documento sin la autorización previa por escrito de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Se podrá utilizar el presente documento con fines educativos, siempre y cuando se de crédito a la OLACEFS.



Organización Latinoamericana y del Caribe
de Entidades Fiscalizadoras Superiores

CPC. Juan M. Portal M.

Auditor Superior de la Federación de México
Presidente de la OLACEFS

Dr. Jorge Bermúdez Soto

Contralor General de la República de Chile
Secretaria Ejecutiva de la OLACEFS

Miembros del Consejo Directivo

Auditoría Superior de la Federación de México – Presidencia
Contraloría General de la República de Chile –Secretaría Ejecutiva
Corte de Cuentas de la República de El Salvador
Contraloría General de la República de Paraguay
Contraloría General de la República de Perú
Cámara de Cuentas de la República Dominicana



Abogado Roy Rodgers Canás

Contralor General Interino de la República del Paraguay
Presidente de la COMTEMA

Apoyo GIZ



Ejecutado por:
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Coordinación



Auditoría Superior de la Federación de México



Contraloría General de la República de Perú



Contenido

Presentación	5
Glosario de Términos.....	7
Introducción	9
Capítulo 1 Antecedentes	12
1.1 Los pasivos ambientales en América Latina y el Caribe	12
1.2 Enfoque	13
1.3 Objetivos	15
Capítulo 2. Resultados	17
2.1 Diseño de la política de pasivos ambientales	17
2.1.1 Marco normativo.....	17
2.1.2 Instituciones responsables	21
2.1.3 Recursos humanos y materiales.....	22
2.1.4 Planeación nacional, sectorial e institucional	24
2.1.5 Sistemas de información.....	25
2.2 Implementación de la política pública de pasivos ambientales	26
2.2.1 Prevención.....	26
2.2.1.1 Regulación para la prevención de pasivos ambientales y la formulación de planes o programas de manejo	26
2.2.1.2 Inspección y vigilancia	28
2.2.2 Control.....	29
2.2.3 Remediación	31
2.2.4 Valoración/costo de los pasivos ambientales	33
2.3 Efectos de la política pública.....	35
2.3.1 Mitigación.....	35
Capítulo 3. Consideraciones finales	37
3.1 Dictamen	37
3.2 Consecuencias sociales	39
3.3 Buenas prácticas	39
3.4 Recomendaciones	40
3.5 Desafíos	42
Anexo 1 - Matriz de Resultados	44
Anexo 2 – Resúmenes de auditorías nacionales	47

Presentación

Estimado lector:

La Comisión Técnica de Medio Ambiente (COMTEMA) de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) presenta con gran satisfacción el resultado de la Auditoría Coordinada sobre Pasivos Ambientales que se desarrolló con la coordinación de la Auditoría Superior de la Federación de México y la Contraloría General de la República del Perú.

El tema se relaciona con la gestión de los residuos sólidos y peligrosos, producidos por las actividades económicas como la industria, la minería, los servicios de salud y la agricultura, así como con sus efectos en la preservación del ambiente.

Este trabajo conjunto, contó con la participación de nueve Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana; así como de las Entidades de Fiscalización (EF) de las Provincias argentinas de Buenos Aires y Santa Fe.

En esta oportunidad, los equipos técnicos participantes evaluaron el diseño e implementación de las políticas de los gobiernos orientadas a la atención del problema público de los pasivos ambientales generados por el manejo inadecuado de los residuos sólidos, mineros y peligrosos.

Los hallazgos de la Auditoría Coordinada muestran que la política de atención de pasivos ambientales, diseñada e implementada por las instituciones evaluadas, no está consolidada, lo que ha provocado una contribución limitada a la preservación del ambiente, de las acciones de prevención y control de la generación de pasivos ambientales y la remediación de los existentes.

Por lo anterior, las EFS al promover evaluaciones conjuntas, estimulan la consolidación de las políticas públicas, como en este caso, de Pasivos Ambientales, en el que se evalúa el cumplimiento del principio internacional “el que contamina paga”, lo que repercutirá en la mejora de los servicios prestados por la Administración Pública y traerá beneficios a los países participantes de la auditoría, y por ende, a sus ciudadanos.

Para concluir, conviene mencionar que la auditoría coordinada tiene como base el año 2014 y considera información anterior de acuerdo con el tipo de auditoría que se realizó, la metodología aplicada posibilita una evaluación sobre la gestión estatal para el manejo integral de los pasivos ambientales, así como sus efectos en la preservación del ambiente.

Agradecemos la generosa colaboración de los equipos participantes.

Abog. Roy Rodgers Canás

Contralor General Interino
de la República de Paraguay
Presidente de la COMTEMA

CPC. Juan M. Portal

Auditor Superior de la Federación
de México
Presidente de la OLACEFS
EFS Coordinadora

CPC. Edgar Alarcón Tejada

Contralor General de la
República del Perú

EFS Coordinadora

Glosario de Términos

Acrónimos	Significados
ACPA	Auditoría Coordinada de Pasivos Ambientales
AGN	Auditoría General de la Nación de la República de Argentina
AMP	Ayuntamiento Municipal de Pedernales de la República Dominicana
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de Colombia
ANM	Agencia Nacional de Minería de Colombia
ARCOM	Agencia de Regulación y Control Minero de Ecuador
CAR	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca de Colombia
CCRD	Cámara de Cuentas de la República Dominicana
CECMI	Comisión Especial para el Control de la Minería Ilegal de Ecuador
COMTEMA	Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente de la OLACEFS
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua de México
DGM	Dirección General de Minería de la República Dominicana
DNP	Departamento Nacional de Planeación de Colombia
DPM	Dirección Provincial de Minería de la Provincia de Buenos Aires de Argentina
EF	Entidades de Fiscalización de orden estadual, subregional, subnacional
EFS	Entidades de Fiscalización Superior
ENAMI	Empresa Nacional Minera de Ecuador
FOPROA	Fondo Provincial del Ambiente de la Provincia de Buenos Aires de Argentina
GIRSU	Programa “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos” de la Provincia de Santa Fe
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia
MC	Ministerio de las Ciudades de Brasil
MEM	Ministerio de Energía y Minas de la República Dominicana
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia
MIAMBIENTE	Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas de Honduras
MIMARENA	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la República Dominicana
Mininterior	Ministerio del Interior de Colombia
MMA	Ministerio de Medio Ambiente de Brasil
MMA	Ministerio del Medio Ambiente de Chile
MME	Ministerio de Minas y Energía de Colombia
MS	Ministerio de Salud de Brasil
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades

Acrónimos	Significados
	Fiscalizadoras Superiores
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPDS	Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires
PAM	Pasivos Ambientales Mineros
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir de Ecuador
PNRS	Política Nacional de Residuos Sólidos de Brasil
POAIP	Proyecto de Ordenamiento Ambiental integral de la cuenca del Río Puyango de Ecuador
PPP	El que Contamina Paga/Polluter Pays Principle
PRAS	Programa de Reparación Ambiental y Social de Ecuador
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente de México
SEA	Servicio de Evaluación Ambiental de Chile
SEAM	Secretaría del Ambiente del Paraguay
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México
SERNAGEOMIN	Servicio Nacional de Geología y Minería de Chile
SINARI	Sistema Nacional de Información de la Reparación Integral de Ecuador
SINEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental de Honduras
SMA	Superintendencia del Medio Ambiente de Chile
TCU	Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil
TSC	Tribunal Superior de Cuentas de Honduras
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética de Colombia
RUS	Resido Sólidos Urbanos

Introducción

La gestión de los residuos sólidos y peligrosos, por ejemplo los mineros, como resultado de las actividades económicas, es de gran relevancia, dados los efectos negativos que su falta de gestión o manejo inadecuado pueden ocasionar en la población, los recursos naturales y los ecosistemas; lo que aumenta el riesgo de producir pasivos ambientales, considerados así aquellos sitios que registran una afectación del agua o del suelo, por la contaminación ocasionada por algún tipo de residuo. El término de pasivos ambientales tiene múltiples definiciones, algunas coincidentes y otras no, no obstante, el concepto tiene un origen contable basado en los costos por las afectaciones ambientales a la sociedad en erogaciones por servicios de salud, remediación, compensación e indemnización. En general, la falta de un adecuado manejo de los residuos peligrosos y de generación de contaminantes es un problema asociado con algunas actividades productivas de la industria, la minería, los servicios de salud y la agricultura. En primer término, la producción de residuos debe evitarse y, cuando esto no sea posible, tratarlos y disponer de ellos adecuadamente, a fin de mitigar los riesgos de generación de pasivos ambientales.

Bajo este contexto, en el marco de la XXIII Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, realizada en la Ciudad de Santiago de Chile en diciembre de 2013, la Auditoría General de la Nación de la República de Argentina (AGN) presentó el tema técnico No. 2 “Pasivos Ambientales como efecto de la destrucción de la biodiversidad”, en el cual se formularon propuestas para la atención y control de este relevante asunto, vinculado con la conservación y uso sustentable de los recursos naturales.

Posteriormente, en el foro de discusión sobre la temática “El daño ambiental y los efectos negativos a las finanzas públicas en América Latina”, realizado en la Ciudad de Asunción Paraguay en noviembre de 2014, la COMTEMA de la OLACEFS, entonces presidida por la AGN, propuso la realización de una Auditoría Coordinada Pasivos Ambientales (ACPA), para ser considerada por las EFS miembros de la comisión como un asunto de interés común, y se incluyó en el Plan de Trabajo de la COMTEMA, ya con la entrante Presidencia de la Contraloría General de la República del Paraguay.

Las EFS que se sumaron a la ACPA fueron:

- Auditoría General de la Nación de Argentina^{1/}
- Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil
- Contraloría General de la República de Chile
- Contraloría General de la República de Colombia
- Contraloría General de la República de Ecuador
- Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras
- Auditoría Superior de la Federación de México
- Contraloría General de la República del Paraguay
- Contraloría General de la República del Perú
- Cámara de Cuentas de la República Dominicana.

Participaron también:

- Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe, y
- Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires

En la “Reunión de Planificación de la Auditoría Coordinada sobre Pasivos Ambientales”, realizada en la Ciudad de Lima Perú del 25 al 27 de mayo de 2015, se definió como objetivo de la ACPA “Evaluar la gestión estatal para la prevención y el manejo integral de los pasivos ambientales”.

Es en este escenario, la Presidencia de la COMTEMA solicitó a la Auditoría Superior de la Federación de México y a la Contraloría General de la República de Perú, coordinar los trabajos de la Auditoría Coordinada de Pasivos Ambientales.

Asimismo, del 28 al 30 de octubre de 2015, las EFS se reunieron en la ciudad de Bogotá, Colombia, a fin de analizar el tema de pasivos ambientales con énfasis en el sector minería y dar a conocer el avance de la auditoría coordinada.

La reunión de consolidación de resultados, se llevó a cabo en la ciudad de Quito, Ecuador, del 2 al 4 de febrero de 2016.

^{1/} La AGN participó en la reunión de planificación de la ACPA, en la reunión técnica y de avance.

Adicionalmente a las reuniones presenciales, se realizaron múltiples comunicaciones virtuales para consultar y discutir sobre los procedimientos por aplicar durante la ejecución de la auditoría, a fin de superar los retos que representó una auditoría coordinada a una política con diseños particulares en cada país y provincias participantes.

Capítulo 1 Antecedentes

1.1 Los pasivos ambientales en América Latina y el Caribe

En el ámbito internacional, en 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, llamada Comisión Brundtland, elaboró el documento “Nuestro Futuro Común”, en el que se definió el concepto de desarrollo sustentable referente a satisfacer las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades, lo que implicó una nueva concepción mundial del tema ambiental, de tal manera que las causas y consecuencias de los problemas ambientales no pueden restringirse a sus ámbitos locales, regionales o nacionales, sino que deben ser pensadas como resultado de interacciones en todos sus niveles de existencia y causalidad.



Mina las Mercedes, zona de extracción de bauxita, provincia Pedernales, República Dominicana, Foto proporcionada por la EFS de República Dominicana.

Bajo este enfoque, en América Latina y el Caribe la preocupación por la generación de residuos peligrosos y su disposición, se inició desde los años ochenta. Estas actividades se basan en el principio precautorio internacionalmente aceptado, establecido en la Declaración de Río de 1992, suscrita por los Estados participantes en la Cumbre de la Tierra, el cual señala que “En caso de riesgo de daños graves e irreversibles al medio ambiente o la salud humana, la ausencia de certeza científica absoluta no podrá servir de pretexto para postergar la adopción de medidas efectivas de prevención del deterioro ambiental”, así como en el principio establecido en la Guía Internacional de Aspectos Económicos de Política Ambiental, formulada en 1972 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en la que se señaló que el aprovechamiento de los recursos naturales, al no tener un costo por su utilización o

explotación, ha conducido a un creciente deterioro de la calidad del medio ambiente, ya que permanecía ajeno al costo interno de las actividades productivas, por lo que era necesario incorporar estas externalidades. En el documento, la OCDE estableció un principio que debería ser un objetivo de los países miembros de la organización para asignar costos de prevención de contaminación y medidas para el uso racional de los recursos naturales, conocido como principio de “el que contamina paga o *Polluter Pays Principle* (PPP). Estos principios fueron retomados por un amplio número de países, entre los que se encuentran aquellos de las EFS participantes en la auditoría coordinada, establecidos en sus Cartas Constitucionales, en donde se señala que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano” y que “el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque”.

1.2 Enfoque

Las auditorías coordinadas se iniciaron agrupando a las EFS alrededor de un tema común, generalmente por razones geográficas, abordando proyectos multinacionales, problemática de cuencas hidrográficas comunes, fondos comunes, entre otros. El principio ha sido compartir conocimientos en temas específicos como los señalados, fortalecer la práctica de la auditoría mediante el ejercicio conjunto y obtener productos nacionales y consolidados sobre el tema materia de la auditoría coordinada.

En el caso de la ACPA no se produjo inicialmente una filtración de las EFS que podrían participar en la misma; desde un inicio, todas las entidades que manifestaron su interés en participar fueron aceptadas, bajo el principio que consideraban los pasivos ambientales como un tema de importancia en sus respectivas realidades nacionales.

En este escenario, tomar conocimiento de la realidad regional de los pasivos ambientales y generar acciones gubernamentales efectivas, en relación con este tema, fueron los ejes de la ACPA, sin dejar de lado la mejora del conocimiento y práctica de la auditoría mediante el trabajo grupal coordinado.

Como parte de este enfoque se consideró, como es habitual, contar con informes por cada una de las EFS participantes respecto de su ámbito y un informe consolidado respecto a los pasivos ambientales, a fin de proporcionar información individualizada y regional comparativa que permita adoptar acciones de mejora a nivel de los gobiernos.

A continuación, se presenta un cuadro consolidado sobre la ACPA, en el cual, entre otra información, se muestra el sector en el que cada entidad fiscalizadora abordó el tema de los pasivos ambientales:

ALCANCES DE LAS AUDITORÍAS PRACTICADAS EN LA ACPA

Entidad de Fiscalización Superior	Tipo de pasivo ambiental	Tipo de auditoría
1. Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras	Por residuos sólidos y peligrosos	Cumplimiento
2. Auditoría Superior de la Federación de México		Desempeño
3. Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil	Por residuos sólidos	Relevamiento
4. Contraloría General de la República del Paraguay		Cumplimiento
5. Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe de Argentina		Cumplimiento
6. Contraloría General de la República de Chile		Cumplimiento
7. Contraloría General de la República de Colombia	Por residuos mineros	Desempeño
8. Contraloría General de la República de Ecuador		Desempeño
9. Contraloría General de la República de Perú		Cumplimiento
10. Cámara de Cuentas de la República Dominicana		Cumplimiento
11. Honorable Tribunal de Cuentas de Buenos Aires de Argentina		Desempeño

FUENTE: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de 8 EFS y dos EF argentinas.

En general, el análisis abordó: 1) el diseño de la política pública de pasivos ambientales, con base en el marco normativo, las instituciones responsables, los recursos humanos y materiales, la planeación nacional, sectorial e institucional y los sistemas de información; 2) la implementación de la política con base en la prevención, el control y la remediación; así como 3) los efectos de la política pública en la mitigación y valoración de los pasivos ambientales.

Algunas EFS no aplicaron todos los temas, debido a los alcances de su auditoría, las limitantes propias de la política de cada país o a la metodología utilizada para la ejecución de la auditoría: los recursos humanos no fueron evaluados por las EFS de Brasil, Honduras, Chile, Ecuador, Perú, Colombia y la EF de Santa Fe, y la regulación orientada a la prevención, no fue revisada por las entidades fiscalizadoras de Ecuador, Perú y Colombia. En cuanto a la EFS de Brasil, se desarrolló una auditoría de

relevamiento, cuyo análisis consideró algunos² de los elementos determinados por las EFS participantes en la ACPA para la evaluación del marco normativo, la planeación nacional, sectorial e institucional, las instituciones responsables, los sistemas de información y la remediación de los pasivos.

1.3 Objetivos

Como parte del proceso de la ACPA se formuló de manera conjunta la Matriz de Planificación, la cual se constituyó con base en los acuerdos establecidos por las EFS participantes, tomando en consideración que todos reconocen que uno de los principales problemas asociados con las políticas ambientales en materia de contaminación es que se atienden las emergencias que ocasionan pasivos ambientales, y no sus causas. Esto resulta cada vez más costoso y a la vez menos efectivo, lo que hace necesario nuevos enfoques en torno a la prevención y control, y, en aquellos casos que no se logró evitar, llevar a cabo la restauración del pasivo ambiental producido, con lo que se asegura la contribución a la atenuación de los daños al ambiente. Por lo anterior, se acordó lo siguiente:

- Problema de auditoría: las actividades económicas no se desarrollan con criterios de sustentabilidad, por lo que afectan los recursos ambientales. Así, la auditoría pretende realizar, bajo la óptica del control externo, una evaluación del diseño de los instrumentos para la adecuada gestión de los pasivos ambientales (prevención/control y/o restauración), la asignación de recursos y su contribución en el logro de los fines previstos.
- Objetivo general: evaluar la gestión estatal para la prevención y el manejo integral de los pasivos ambientales.
- Alcance: evaluar las acciones realizadas por las entidades gubernamentales responsables de la gestión (prevención/control y/o restauración) de los pasivos ambientales en 2014, pudiendo abarcar información anterior y posterior de acuerdo con el tipo de auditoría.

²/ Para mayor referencia ver el Anexo 1 Matriz de resultados.

- Objetivo específico 1: evaluar que los marcos normativos dispongan de los instrumentos necesarios para la gestión (prevención/control y/o restauración) de los pasivos ambientales.
- Objetivo específico 2: verificar que los instrumentos de planeación nacional, sectorial e institucionales consideren objetivos, estrategias y acciones orientadas a la gestión de los pasivos ambientales.
- Objetivo específico 3: revisar que las entidades gubernamentales responsables de la gestión de los pasivos ambientales disponen de sistemas de información integrales y transversales referentes a la gestión de su atención.
- Objetivo específico 4: evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por las entidades gubernamentales para la prevención de la configuración de los pasivos ambientales y mitigación de los daños generados.
- Objetivo específico 5: evaluar que los recursos asignados a las entidades de gobierno responsables de la gestión de los pasivos ambientales se ejerzan conforme a los criterios establecidos.

Capítulo 2. Resultados

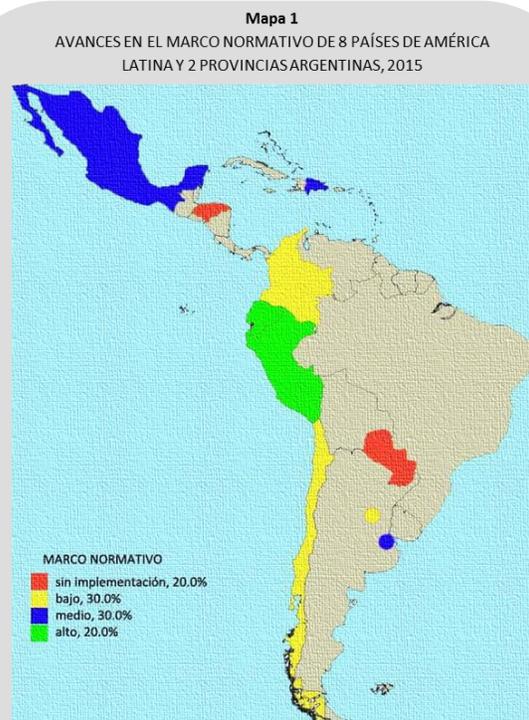
2.1 Diseño de la política de pasivos ambientales

Para el desarrollo de la ACPA se estableció como objetivo evaluar si el marco normativo dispone de los instrumentos necesarios para la prevención, control y remediación de pasivos ambientales; para ello, el análisis se enfocó en determinar si los diseños normativo e institucional permiten la gestión integral de estos pasivos; si los recursos humanos y materiales son suficientes para lograrlo; si la planeación nacional, sectorial e institucional está orientada a la atención de la problemática identificada, y si se cuenta con los sistemas de información requeridos para sustentar la toma de decisiones en esta materia.

2.1.1 Marco normativo

Con el fin de evaluar si los gobiernos de los países de las EFS participantes en la ACPA disponen de un marco normativo orientado a la atención de los pasivos ambientales, se verificó si este concepto está establecido en los ordenamientos jurídicos aplicables en la materia, si el marco normativo es armónico, si presenta vacíos legales, y si prevé responsabilidades en cuanto a daños y pasivos ambientales.

Las entidades participantes en la ACPA identificaron que Ecuador y Perú cuentan con una alta consolidación de su marco normativo; la provincia de Buenos Aires y México disponen de un avance medio en la consolidación de su marco legal; Chile, Colombia, República Dominicana; y la provincia de Santa Fe, tienen un avance bajo en la implementación del marco normativo y Honduras y Paraguay no cuentan con el sustento jurídico para atender los pasivos ambientales (ver Mapa 1).



Fuente: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de 8 países y dos provincias argentinas.

En cinco países y dos provincias de Argentina, se toman en cuenta distintos conceptos, como el de impacto, daño y responsabilidad ambiental, los cuales se relacionan con el tema de pasivos ambientales. De manera particular, para Ecuador, México y Perú, así como las provincias argentinas de Buenos Aires y Santa Fe, su marco jurídico establece una definición referente a pasivos ambientales: I) por residuos mineros, II) por residuos sólidos y peligrosos y III) por residuos sólidos, conforme a lo siguiente:

CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PASIVOS AMBIENTALES EN LOS PAÍSES DE LAS EFS PARTICIPANTES, 2015

Concepto	País o provincia/definición
I. Por residuos mineros	<p>Buenos Aires</p> <p>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>Perú</p> <p>Instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, abandonadas o inactivas que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población y al ecosistema circundante, principalmente por la contaminación de los recursos hídricos con aguas ácidas que provienen de las bocaminas^{1/} o relaveras^{2/} las cuales son vertidas a los cuerpos de agua sin ningún tratamiento previo.</p>
II. Por residuos sólidos y peligrosos	<p>México</p> <p>Sitio contaminado por la liberación de materiales o residuos peligrosos, que no fueron remediados oportunamente para impedir la dispersión de contaminantes.</p> <p>Ecuador</p> <p>Es aquel daño ambiental y/o impacto ambiental negativo que no ha sido reparado o restaurado, o que ha sido intervenido previamente, pero de forma inadecuada o incompleta y que continúa presente en el ambiente, constituyendo un riesgo para cualquiera de sus componentes. Por lo general, el pasivo ambiental está asociado con una fuente de contaminación y suele ser mayor con el tiempo.</p>
III. Por residuos sólidos	<p>Santa Fe</p> <p>Contaminación acumulada en los recursos naturales, resultado de actividades desarrolladas por el hombre, la cual es necesario recomponer implementándose distintas tareas con su respectivo costo económico.</p>

FUENTE: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de 8 EFS y dos EF argentinas.

1/ Entrada de las minas.

2/ Conjunto de desechos tóxicos de procesos mineros de la concentración de minerales, usualmente constituido por una mezcla de rocas molidas, agua y minerales de ganga, (o sin valor comercial), aunque también se encuentran bajas concentraciones de metales pesados.

En cuanto al concepto de pasivos ambientales por residuos mineros, el marco normativo de Buenos Aires y Perú lo definen como el daño ambiental ocasionado por instalaciones o actividades económicas, que no han sido remediados o están abandonados. En el caso de Perú, el concepto de pasivos sí especifica que se relaciona con actividades mineras y que el daño ambiental es ocasionado únicamente a cuerpos de agua por las bocaminas o relaveras, lo que, a diferencia de Ecuador y Buenos Aires, focaliza el concepto de pasivos mineros.

Por lo que corresponde a los concepto de pasivos ambientales por residuos sólidos y peligrosos, la legislación de México y Ecuador, éstos tienen la visión de integralidad y se aplican para los pasivos generados por cualquier actividad productiva, y los define como sitios contaminados que no fueron atendidos y que, por tanto, se ha ocasionado la dispersión de sus efectos negativos; sin embargo, para el caso de México, su norma no prevé la temporalidad o criterios particulares para determinar si la remediación se llevó a cabo o no de manera oportuna, lo que genera confusión a las dependencias responsables de su atención para efecto de clasificar un sitio contaminado como emergencia o pasivo ambiental.

En cuanto a la conceptualización de pasivos ambientales por residuos sólidos, identificada en la provincia de Santa Fe, la definición no hace referencia a una temporalidad, únicamente a la acumulación de la contaminación y la necesidad de su restauración, lo que vuelve ambiguo el concepto, toda vez que un pasivo ambiental puede referirse a cualquier sitio que se encontrara contaminado por residuos sólidos.

Los cinco países restantes (Chile, Colombia, Honduras, Paraguay^{3/} y República Dominicana) no cuentan con un concepto legal de pasivo ambiental, lo que ocasiona que las entidades gubernamentales responsables de la atención de pasivos ambientales no dispongan de un referente homologado para la determinación de su ámbito de actuación y del ejercicio de sus acciones de prevención, control y remediación de los pasivos, lo que pone en riesgo la mitigación de sus efectos negativos en los ecosistemas y sus recursos naturales, en su carácter de bienes tutelados por la normativa ambiental.

Asimismo, con la ACPA se identificó que Colombia, Ecuador, Perú y República Dominicana cuentan con un marco normativo armónico y no presenta vacíos legales; en tanto, la provincia de Buenos Aires en Argentina, Chile y México tienen deficiencias en su marco normativo aplicable a pasivos ambientales, conforme a lo siguiente:

^{3/} El Decreto N° 17726/02 “POR EL CUAL SE ESTABLECE Y REGLAMENTA EL PROGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS AMBIENTALES (PIMA) PARA ACTIVIDADES DIVERSAS DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL”, en su Capítulo II De las definiciones, artículo 3, establece a Pasivo Ambiental como “Referido a la pérdida potencial de valor o a costos de recuperación de elementos del ambiente desde un estado alterado negativamente hasta su estado inicial sin alteración”; sin embargo, no se estableció ninguna medida legal que ratificara esta definición y permitiera gestionar bajo este concepto los pasivos ambientales.

DEFICIENCIAS EN EL MARCO NORMATIVO, 2015

País/Provincia	Deficiencia
Chile	El marco normativo aplicable a la prevención, control y restauración de la generación de potenciales pasivos ambientales de origen minero no es armónico, ya que su diseño y ejecución no responde a una acción planificada entre todos los servicios públicos competentes, lo que también genera vacíos legales.
México	El marco normativo prevé la creación de un fondo para la reparación de los daños al ambiente, pero las normas no establecen, como parte de la elaboración de los programas de remediación, la determinación de la valoración económica de los pasivos ambientales.
Buenos Aires	No se prevé un procedimiento específico para la aprobación de las medidas ambientales de los planes de cierre de minas. La normativa no establece expresamente el mecanismo de evaluación y aprobación por la autoridad de aplicación.

FUENTE: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de 8 EFS y dos EF argentinas.

En relación con Honduras y Paraguay, no se dispone de un marco normativo específico en materia de pasivos ambientales. Esta deficiencia es un factor de riesgo para que no se lleven a cabo acciones que contribuyan a mitigar los efectos negativos que ocasionan los pasivos ambientales, toda vez que no se establece la obligatoriedad de su atención.

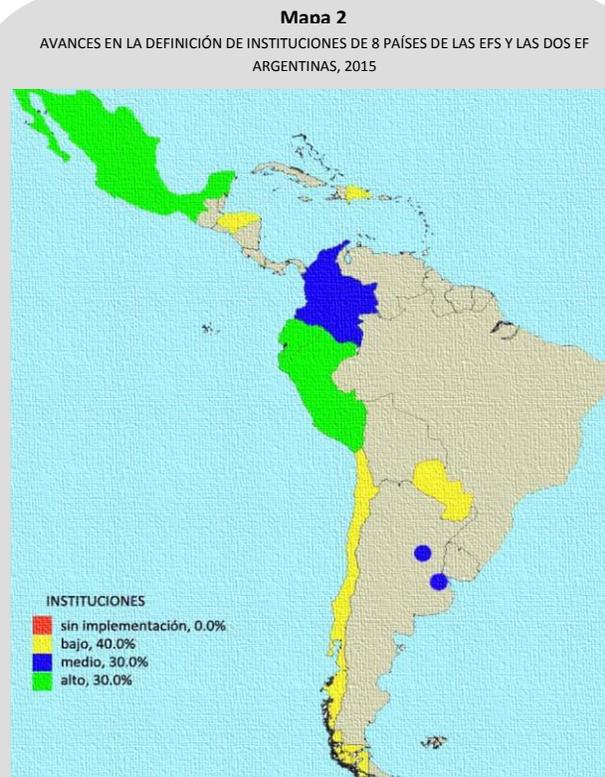
Los resultados anteriores evidenciaron que los países de las EFS y EF, participantes en la ACPA, requieren fortalecer su marco normativo en materia de pasivos ambientales para consolidarlo e incluir el concepto de pasivo ambiental, a fin de evitar vacíos legales y establecer responsabilidades en cuanto a daños y remediación, para que se constituya como instrumento que permita la gestión integral para prevenir, controlar y remediar los pasivos, y estar en posibilidad de mitigar los efectos negativos que producen al ambiente.

2.1.2 Instituciones responsables

En el contexto de la ACPA, se estableció que uno de los instrumentos para determinar si el marco normativo permite la gestión integral de los pasivos ambientales es la organización de las instituciones, cuyas atribuciones deben permitir atender la problemática identificada.

Con base en la evaluación del establecimiento de las instituciones responsables de la política de pasivos ambientales en los países de las EFS y EF participantes en la ACPA, se observó que de ocho países^{4/} y las dos provincias argentinas, tres (Ecuador, México y Perú) cuentan con una alta consolidación en la creación de instituciones responsables; tres (Colombia, así como las provincias argentinas de Buenos Aires y Santa Fe) disponen de un avance medio en la consolidación de sus instituciones; y, cuatro países (Chile, Honduras, Paraguay y República Dominicana) registraron un bajo desarrollo de las instituciones responsables de la implementación de la política de pasivos ambientales, por lo que ninguno carece de instancias responsables de su atención (ver Mapa 2).

En el caso de Brasil se identificó que dispone de las entidades gubernamentales nacionales responsables de acciones orientadas a la gestión de residuos sólidos; sin embargo, con la información disponible no es posible determinar si dichas instancias se encargan de la gestión de pasivos ambientales ni ubicar su nivel de consolidación.



Fuente: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de 8 EFS y dos EF

^{4/} Debido a que la EFS de Brasil desarrolló su auditoría “Política Nacional de Residuos Sólidos” con base en su metodología institucional de “Relevamiento”, su alcance no consideró el análisis de la totalidad de las cuestiones contenidas en la Matriz de Planificación.

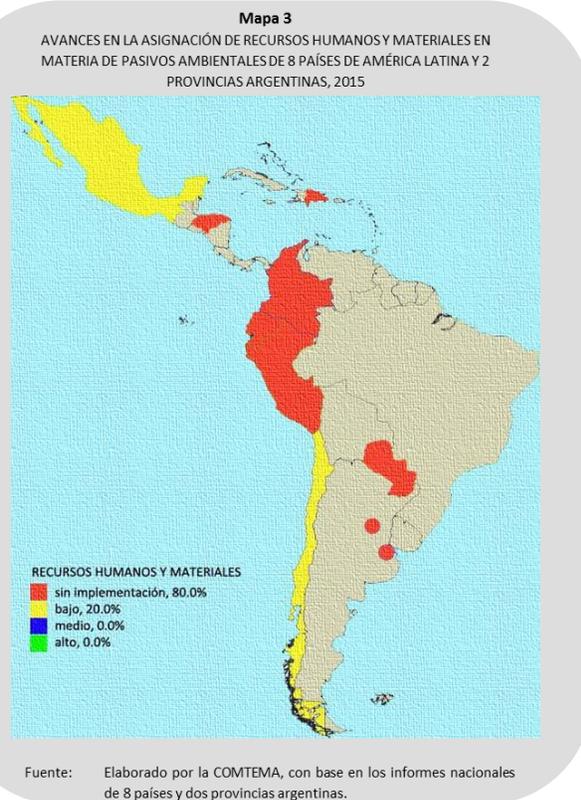
Los cuatro países (Chile, Honduras, Paraguay y República Dominicana) que identificaron una menor consolidación del desarrollo de las instituciones nacionales, coinciden con aquellas naciones que tuvieron un desarrollo bajo o carecieron de un marco normativo en esta materia, lo que limita las aspiraciones de alcanzar una gestión integrada de los pasivos ambientales.

Lo anterior revela la necesidad de que los países establezcan instituciones con objetivos y atribuciones específicas y suficientes, que les permitan consolidarse como instrumentos para la prevención, control y remediación de los pasivos ambientales, además de definir de manera clara sus facultades y sus alcances, así como la manera en la que se interrelacionaran entre sí y con los particulares, para el logro de sus fines de preservación del medio ambiente y sus recursos.

2.1.3 Recursos humanos y materiales

Para instrumentar una política se debe disponer de los recursos humanos y materiales suficientes, por ello, las EFS y EF participantes en la ACPA acordaron evaluar si las dependencias responsables de la atención de los pasivos ambientales disponían del personal suficiente y capacitado, así como con los recursos materiales requeridos para la gestión integral de estos pasivos.

La auditoría reveló que de los ocho países^{5/} y las dos provincias de Argentina, dos países (Chile y México) reportaron un nivel bajo en la disposición de los recursos humanos y materiales orientados a la



^{5/} Debido a que la EFS de Brasil desarrolló su auditoría “Política Nacional de Residuos Sólidos” con base en su metodología institucional de “Relevamiento”, su alcance no incluyó el análisis de la totalidad de las cuestiones contenidas en la Matriz de Planificación, entre las que se encuentran las correspondientes a la disponibilidad de recursos materiales y humanos.

operación de la política de pasivos ambientales, en tanto, los restantes seis países y las dos provincias argentinas (Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, Buenos Aires y Santa Fe) revelaron la falta de asignación de recursos humanos y materiales específicos para la gestión de los pasivos ambientales (ver Mapa 3).

Los resultados indican que en ninguno de los países de las EFS y EF participantes en la ACPA se dispone de estudios respecto de la necesidad o suficiencia de los recursos materiales necesarios para la gestión de los pasivos ambientales, con excepción de Ecuador que en su planeación nacional elaboró estudios para áreas puntuales priorizadas; en tanto, sólo tres países y una provincia (Buenos Aires, México, Paraguay y República Dominicana) evaluaron si los entes responsables de la gestión de los pasivos ambientales cuentan con personal suficiente y capacitado para el desarrollo de las acciones de prevención, control y remediación.

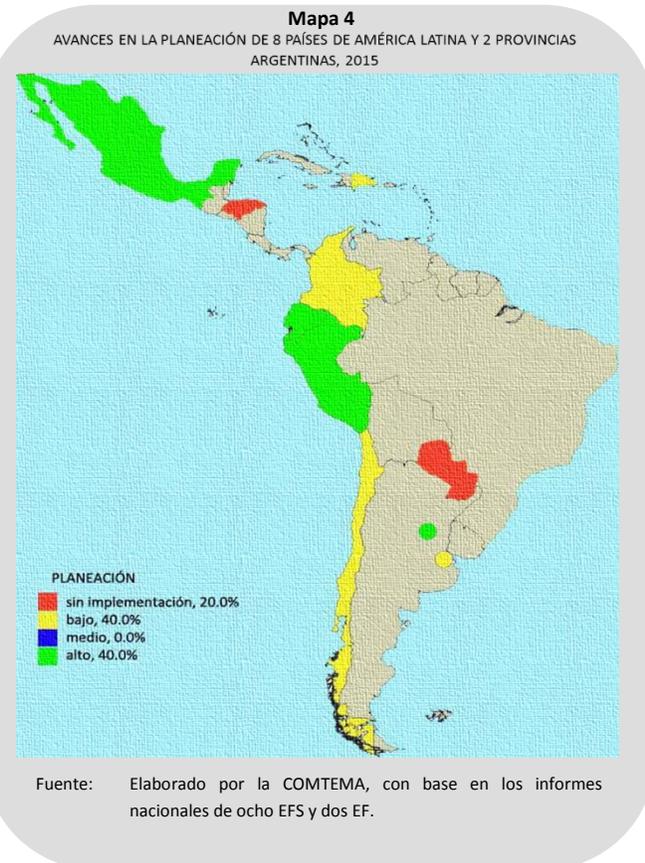
México revela una insuficiencia de personal, pero cuenta con la capacidad técnica suficiente y en el caso de Buenos Aires, Paraguay y República Dominicana, no disponen de personal suficiente ni con la capacitación necesaria para el desarrollo de las funciones de prevención, control y remediación de los pasivos ambientales.

Los resultados anteriores evidenciaron que, en los países que evaluaron el componente de recursos humanos, la gestión integral de los pasivos ambientales está limitada, debido a que el personal de las instituciones responsables de instrumentar esta política no es suficiente y no tienen la capacidad técnica necesaria para el desempeño de sus funciones, y no han elaborado diagnósticos que permitan dimensionar los requerimientos de recursos humanos ni materiales para el logro de los objetivos previstos.

2.1.4 Planeación nacional, sectorial e institucional

Los documentos de planeación establecen los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas que orientan la operación de las entidades gubernamentales para la atención del problema público; por ello, las EFS y EF participantes en la ACPA determinaron importante definir si el diseño la acción gubernamental permite la gestión integral de los pasivos ambientales.

De los ocho países de las EFS y dos EF de las provincias argentinas participantes en la ACPA, tres países (Ecuador, México y Perú) y una provincia (Santa Fe) cuentan con una planeación robusta para la gestión de los pasivos ambientales, ya que se realizó un diagnóstico sobre el problema público; con esta base se establecieron programas y planes con estrategias, objetivos, metas, acciones e indicadores, así como mecanismos de rendición de cuentas y de participación ciudadana; tres países (Chile, Colombia y República Dominicana) y una provincia (Buenos Aires) cuentan con un avance en la planeación, y en los dos países restantes (Honduras y Paraguay) no se cuenta con una planeación nacional, sectorial e institucional en la materia (ver Mapa 4).



Las principales deficiencias identificadas se focalizan en la falta de tipificación del problema de los pasivos ambientales, sus causas y efectos; en este sentido en Buenos Aires, Chile, Honduras, Paraguay y República Dominicana no se ha diagnosticado el problema de los pasivos ambientales, por lo que no se han establecido objetivos, estrategias, acciones, metas e indicadores para la gestión respectiva.

En el caso de Brasil, se observó que no fue aprobado el Plan Nacional de Residuos Sólidos, por lo que la ausencia de un diagnóstico nacional limitó a los estados y municipios a elaborar sus planes, lo cual repercute en la ausencia de metas y prioridades

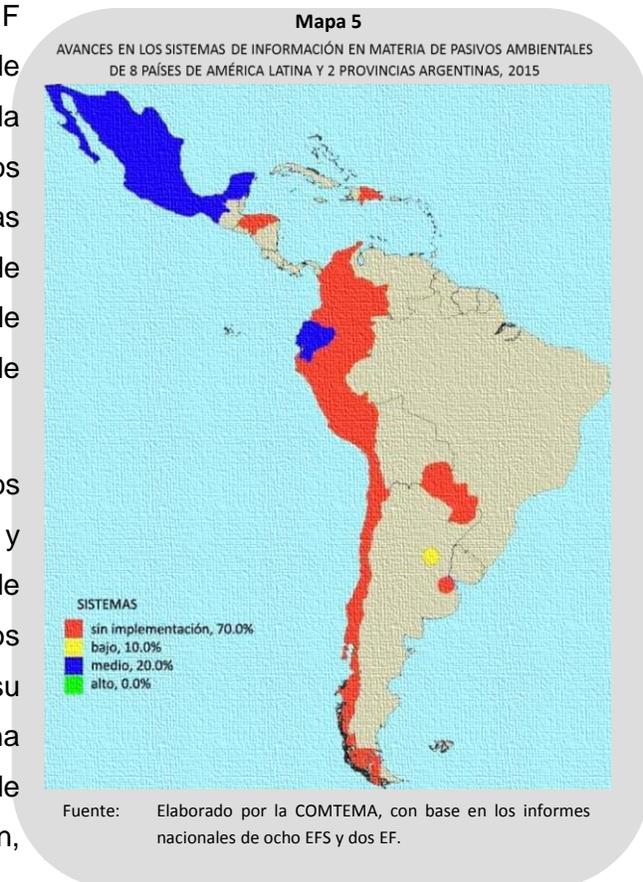
en los ámbitos nacional, estatal y municipal. Asimismo, los comités de participación ciudadana no incluyen a todos los actores involucrados en la política, por lo que puede existir una asimetría en la información disponible para los tomadores de decisiones y los ejecutores de la política pública, en consecuencia, la intervención pública no atiende la realidad local.

Los resultados anteriores, evidenciaron que la planeación nacional, sectorial e institucional en materia de pasivos ambientales en algunos casos, no está basada en diagnósticos que dimensionen el daño que ocasionan al ambiente y a las personas, o bien no se han desarrollado los programas correspondientes, por lo que resulta necesario realizar diagnósticos que permitan identificar las causas, efectos de estos pasivos en el ambiente, a fin de establecer políticas y estrategias con objetivos, acciones y metas claras orientadas a la prevención, control y remediación de los pasivos ambientales, lo que daría rumbo a las acciones que realizan las entidades responsables y que tienen incidencia en los mismos.

2.1.5 Sistemas de información

En el marco de la ACPA, las EFS y EF participantes determinaron la relevancia de evaluar si las entidades responsables de la implementación de la política de pasivos ambientales disponen de sistemas informáticos, que les permitan disponer de información suficiente para la toma de decisiones sobre la ubicación geográfica de estos pasivos y priorizar su atención.

La ACPA mostró que únicamente dos países de las EFS participantes (Ecuador y México) disponen de un sistema de información nacional en materia de pasivos ambientales con un avance medio en su implementación; una provincia argentina (Santa Fe) cuenta con un sistema de información con una baja implementación,



que le permite priorizar la atención de los sitios contaminados, pero no es específico para el tema de pasivos ambientales; en tanto, los seis países restantes (Chile, Colombia, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana) y la provincia de Buenos Aires no cuentan con un sistema informático que les permita disponer de información necesaria para detectar oportunamente posibles fallas en la operación de su política de pasivos ambientales, ni priorizar la atención de los daños ambientales ocasionados (ver Mapa 5).

La falta del desarrollo e implementación de sistemas informáticos en materia de pasivos ambientales como mecanismos de control, con excepción de Ecuador y México, limita a los gobiernos disponer de información necesaria en la toma de decisiones para apoyar los procesos de planeación, desarrollo y seguimiento estratégico de las acciones para prevenir y controlar los riesgos de generación de pasivos ambientales, así como restaurar los existentes, con base en información geográfica y a fin de asegurar la mitigación de los daños que ocasionan, lo que deja latente el riesgo de que las acciones, y recursos materiales, humanos y presupuestarios destinados a la atención de la problemática generada por los pasivos ambientales, no logren los efectos esperados.

2.2 Implementación de la política pública de pasivos ambientales

Para el desarrollo de la ACPA se estableció como objetivo evaluar la implementación de la política pública de pasivos ambientales mediante el análisis de los resultados de la prevención, control y remediación.

2.2.1 Prevención

Las EFS y EF participantes en la ACPA acordaron que, para evaluar la prevención, los análisis se enfocarían en la regulación, así como en la inspección y vigilancia.

2.2.1.1 Regulación para la prevención de pasivos ambientales y la formulación de planes o programas de manejo

Los residuos deben evitarse y, cuando esto no sea posible, se deben tratar y disponer de ellos adecuadamente mediante acciones, mecanismos y estrategias encaminadas a propiciar la prevención de los pasivos ambientales. Para emitir un pronunciamiento al respecto, en el marco de la ACPA se revisó si las obras desarrolladas dispusieron de una autorización de impacto ambiental, si los grandes generadores de residuos cuentan con plan de manejo y si éste se aplicó adecuadamente.

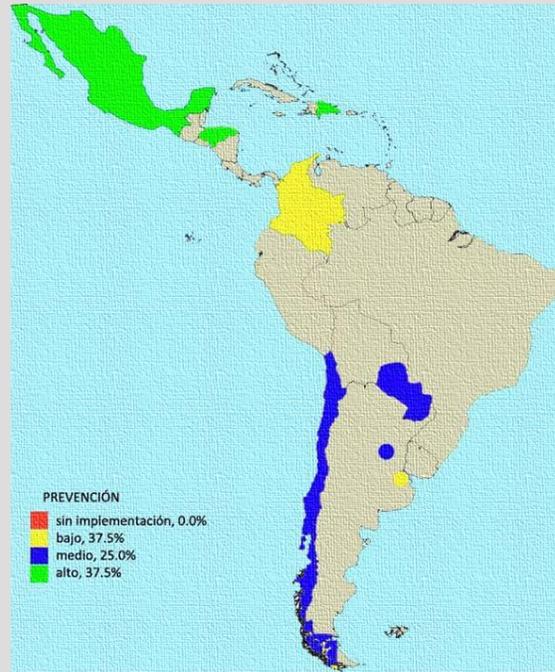
El resultado del análisis evidenció que tres países de las EFS participantes (Honduras, México y República Dominicana) cuentan con un alto nivel de desarrollo de medidas preventivas; Chile y la provincia de Santa Fe presenta un nivel medio; y, dos países (Colombia y Paraguay) y la provincia de Buenos Aires se encontraron con un avance en la implementación de medidas orientadas a la prevención de generación y manejo adecuado de residuos (ver Mapa 6).

En los seis países de las EFS y las dos EF de Argentina los grandes generadores de residuos objeto de evaluaciones de impacto ambiental contaron con las autorizaciones correspondientes; sin embargo, en Paraguay no todos sus proyectos contaron con autorización y se encontraron en funcionamiento. Asimismo, respecto de las actividades económicas y tipos de residuos sujetos a un programa o plan de manejo y a una autorización de impacto ambiental, sólo tres países de las EFS y una provincia Argentina participantes en la ACPA (Honduras, México, República Dominicana y Santa Fe) dispusieron de los mismos.

En cuatro países de las EFS y una provincia de Argentina participantes en la ACPA (Chile, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Santa Fe), los generadores de residuos contaminantes y los responsables de su manejo se encuentran obligados a presentar un estudio ambiental, así como a disponer de planes o programas de manejo, por lo que éstos se involucran y coadyuvan en la política de prevención de pasivos ambientales que el Estado ha implementado. Caso contrario al de Buenos Aires quien no establece la obligatoriedad de estos instrumentos; en tanto que Brasil, Colombia, Ecuador y Perú no evaluaron la existencia de obligatoriedad de estudios ambientales ni la generación de planes o programas de manejo.

Los resultados anteriores evidenciaron que las deficiencias detectadas en la regulación del manejo de residuos, como acción preventiva de la generación de pasivos ambientales,

Mapa 6
AVANCES EN LA PREVENCIÓN DE 6 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y 2
PROVINCIAS ARGENTINAS, 2015



Fuente: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de 8 países y dos provincias argentinas.

mediante la obligatoriedad de estudios ambientales, las autorizaciones de impacto ambiental, así como en los programas y planes de manejo en materia de residuos contaminantes, deja latente el riesgo del incremento de pasivos ambientales, por lo que se requiere reforzar las medidas preventivas de los países, para que se consoliden y permitan fortalecer las acciones para manejar adecuadamente los residuos y con ello evitar los pasivos y sus efectos negativos al ambiente.



Relleno sanitario Rafaela, Provincia de Santa Fe, Argentina Foto proporcionada por la EF de Santa Fe.



Vertedero Lixão da Estrutural, cerca de Brasília, Brasil Foto proporcionada por la EFS de Brasil.

2.2.1.2 Inspección y vigilancia

La inspección y vigilancia ambiental son acciones fundamentales para la prevención de los pasivos ambientales, ya que responde a la petición social de contar con un ambiente sano y proteger este derecho. Por tal razón, con la ACPA se evaluaron las acciones de inspección y vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental por parte de los generadores de residuos contaminantes, en términos de la cobertura de atención alcanzada, la identificación de obras y actividades sin autorización de impacto ambiental, y la contribución de las acciones de vigilancia en la mitigación del riesgo de generación de pasivos ambientales.

Como resultado, se obtuvo que de los ocho países evaluados, un país (Honduras) dispone de un nivel medio en la implementación de inspección y vigilancia; cinco países y una provincia (Chile, Ecuador, México, Paraguay, República Dominicana y Santa Fe) registran una baja implementación; dos países y la provincia de Argentina restantes (Buenos Aires, Colombia y Perú) no realizaron acciones orientadas a la inspección y vigilancia del cumplimiento de la normativa, que contribuyeran a prevenir la generación de pasivos ambientales, debido a que esos procesos de los organismos es limitado, a la falta

de registros oficiales de los pasivos ambientales, así como de instituciones responsables de su atención (ver Mapa 7).

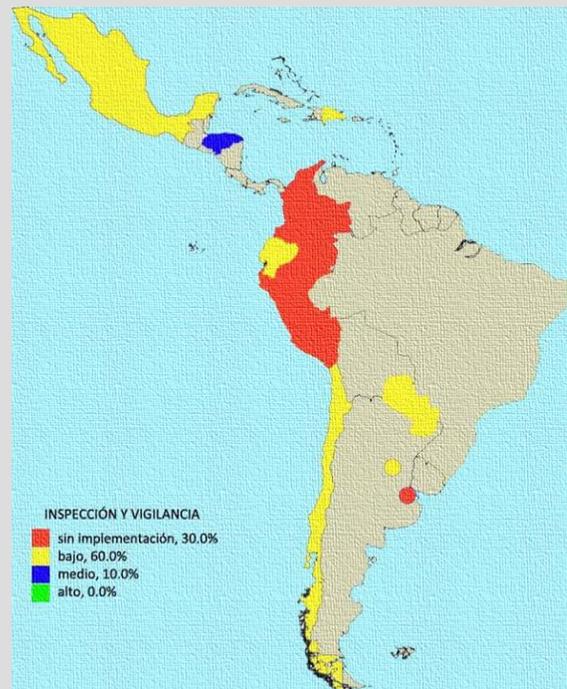
Los vacíos normativos y la falta del registro oficial de los pasivos ambientales, así como insuficiencia de la inspección y vigilancia, evidencia que las deficiencias en el diseño de la política de pasivos ambientales han incidido en una débil implementación orientada a prevenir los pasivos ambientales. Lo anterior limita la atención de las demandas sociales en los países de las EFS y las EF participantes en la ACPA de contar con un ambiente sano y con garantías para el acceso a instrumentos y procedimientos jurídicos que permitan la defensa de sus derechos ambientales, así como la contribución gubernamental a la mitigación de los daños ocasionados por la generación de pasivos ambientales.

2.2.2 Control

Las medidas de control son acciones mediante las que se sancionan y emiten medidas correctivas a las obras o actividades que se desarrollan o ejecutan sin criterios de sustentabilidad, que incumplen los términos previstos en la normativa ambiental y en las autorizaciones y permisos correspondientes, las cuales pueden ocasionar un pasivo ambiental; para evaluar esas medidas, las EFS y EF participantes en la ACPA identificaron si se emitieron las sanciones y medidas correspondientes, su contribución a mitigar el riesgo de pasivos ambientales y si llevaron a cabo la valoración económica de los daños.

Se identificó que Ecuador tiene un nivel medio en la implementación de mecanismos de identificación de los responsables de generación de pasivos ambientales para emitir sanciones y medidas que inhiban el incumplimiento de la normativa ambiental, a fin de mitigar el riesgo de daño al ambiente y contribuir a su remediación mediante el

Mapa 7
AVANCES EN LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE 8 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y 2 PROVINCIAS ARGENTINAS, 2015



Fuente: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de 8 países y dos provincias argentinas.

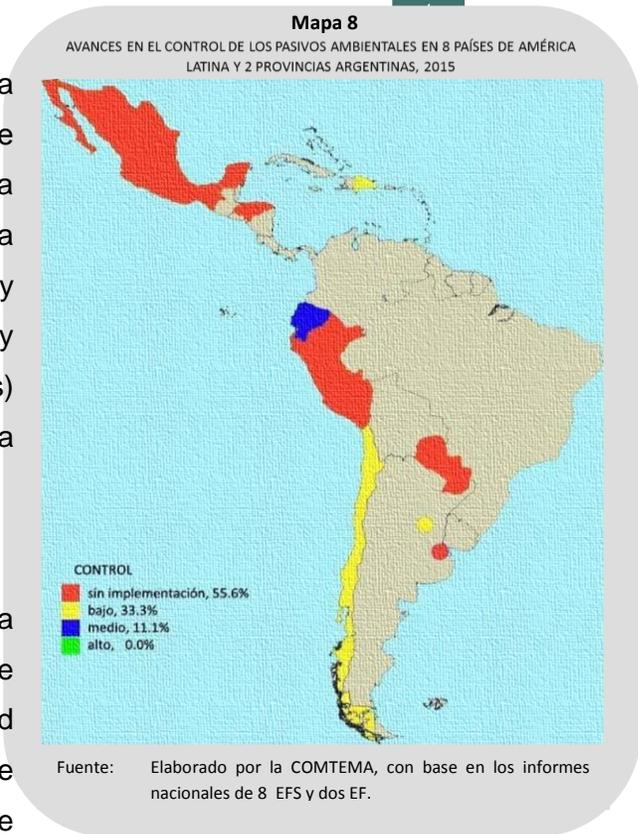


establecimiento de procesos judiciales y la imposición de multas bajo el principio de “el que contamina paga”; dos países (Chile y República Dominicana) y una provincia argentina (Santa Fe) tienen un avance en materia de control; y cuatro países (Honduras, México, Paraguay y Perú) y una provincia argentina (Buenos Aires) no cuentan con acciones de control en materia de pasivos ambientales (ver Mapa 8).

Las principales deficiencias identificadas son: la insuficiencia de un registro o un inventario de los pasivos ambientales; la baja capacidad operativa para sancionar; la existencia de minería ilegal; la falta de mecanismos de supervisión y monitoreo; así como la carencia de un marco normativo para sancionar a los infractores de la normativa ambiental.

En el caso de Brasil, se evaluó un tema referente a “Si las sanciones y medidas han contribuido a mitigar el riesgo de generación de pasivos ambientales”, en el cual se señaló que la responsabilidad de cada actor no está definida en la Ley Nacional y que existen debilidades en los mecanismos de planeamiento y control de la implementación y del contenido de los planes estatales y municipales.

Los resultados anteriores evidenciaron que a partir de 1972 la OCDE incluyó el principio “el que contamina paga”, no obstante, éste no ha sido efectivo, ya que en los países de América Latina y el Caribe no se han realizado acciones suficientes para identificar las obras o actividades que incumplen con la normativa ambiental, ni se cuenta con un marco normativo para emitir las sanciones que permitan controlar la generación de los pasivos ambientales, o bien se tiene una baja capacidad operativa para sancionar.

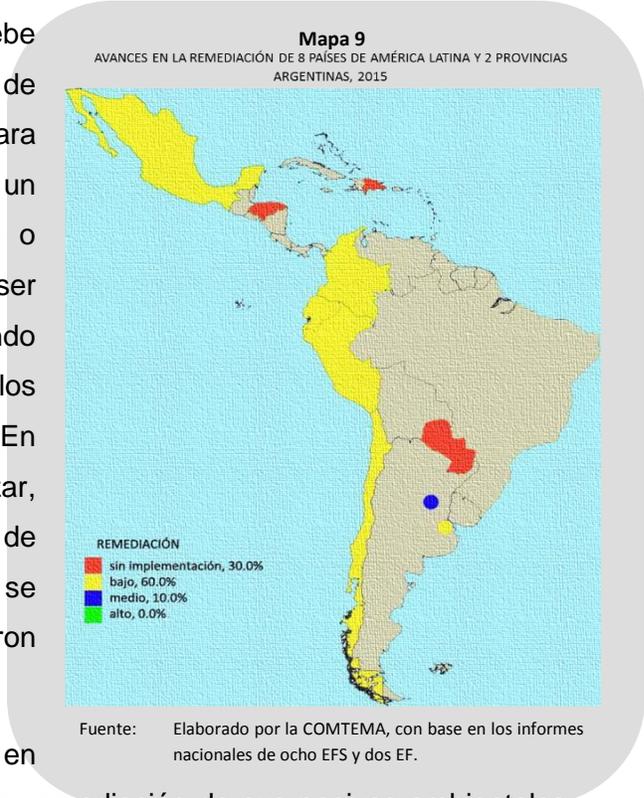


2.2.3 Remediación

La remediación de los pasivos ambientales debe llevarse a cabo mediante un conjunto de estrategias, actividades y mecanismos para eliminar o reducir los contaminantes hasta un nivel seguro para la salud y el ambiente o prevenir su dispersión. La intervención debe ser concebida de manera integral, incluyendo acciones del Estado y de los generadores de los residuos contaminantes y pasivos existentes. En este contexto, se determinó importante analizar, si se dispuso de programas de remediación de los pasivos ambientales identificados, si se encontraban caracterizados y, si fueron remediados conforme a lo programado.

De los países de las EFS y EF participantes en la ACPA, que implementaron acciones para la remediación de sus pasivos ambientales, se identificó que una de las provincias de Argentina (Santa Fe) cuenta con un nivel medio de implementación de las acciones de remediación; cinco países y una provincia de Argentina (Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Buenos Aires) cuentan con un bajo nivel de implementación; y tres países (Honduras, Paraguay y República Dominicana) no han implementado acciones de remediación de los pasivos ambientales (ver Mapa 9).

Se identificó que en cuatro países y dos provincias de Argentina (Colombia, Ecuador, México, Perú, Buenos Aires y Santa Fe) se cuenta con un marco normativo para la formulación del programa de atención de pasivos ambientales; sin embargo, en las provincias de Argentina (Buenos Aires y Santa Fe) la normativa existente no ha sido puesta en práctica por la falta de reglamentación o se refiere únicamente a los rellenos sanitarios. Los cuatro países restantes (Chile, Honduras, Paraguay y República Dominicana) presentan la debilidad de no tener una normativa para la formulación de programas de atención a pasivos, situación que afecta directamente la elaboración de planes necesarios para su remediación. En el caso de Chile, en 2005 se elaboró el borrador del anteproyecto de ley sobre Remediación de Pasivos Ambientales Mineros, pero a la fecha no se ha presentado al Congreso Nacional.



Los resultados anteriores evidenciaron que uno de los problemas que debe ser superado para la remediación de los pasivos ambientales, se encuentra en el diseño de la política de cada uno de los países participantes en la presente auditoría coordinada, toda vez que las deficiencias o ausencia de un marco normativo que sirva de base para delinear la formulación de programas con que se dará atención de los pasivos ambientales, aumenta el riesgo de no atención y, por tanto, de no remediación.

Asimismo, se requiere un mayor esfuerzo de los países de las EFS y EF participantes en la ACPA para que la remediación considere la participación de múltiples actores, los tiempos necesarios para ello, así como de una evaluación posterior para verificar si la remediación fue adecuada o necesitan formularse nuevos programas de acción.



Remediación de la Cuenca del Río Puyango, en Ecuador

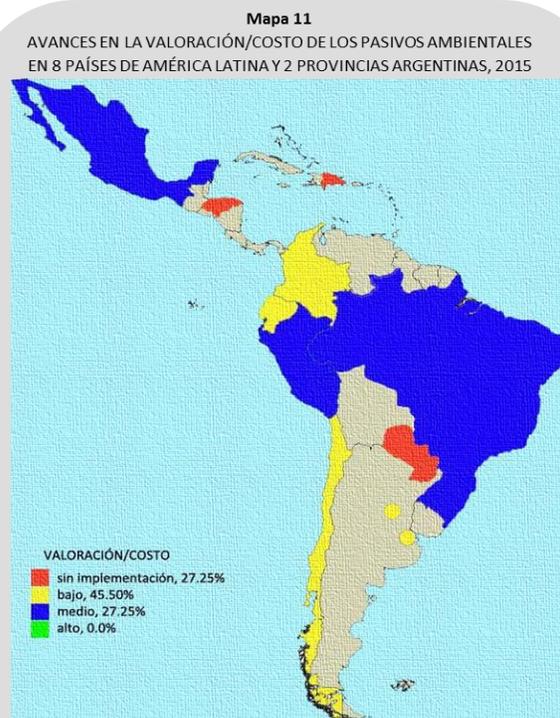


2.2.4 Valoración/costo de los pasivos ambientales

El presupuesto asignado por los gobiernos a la política de pasivos ambientales constituye el mandato y refleja lo que se establece, los recursos que se asignan y las acciones por ejecutar con dichos recursos; por tanto, el presupuesto refleja lo que se quiere hacer para resolver un problema con los recursos disponibles; por consiguiente, es un elemento que indica la relevancia que se le da a una política pública para la solución de un problema público.

La ACPA evaluó si los países tienen identificada la proporción de los recursos destinados a la prevención, control y restauración de pasivos ambientales, respecto de los costos totales de los pasivos ambientales nacionales, y si esos recursos son los necesarios para la mitigación de los daños al ambiente, a fin de analizar el costo-eficiencia de los recursos presupuestarios asignados a la política pública.

De los países evaluados, tres (Brasil, México y Perú) reportaron un avance medio en la determinación de los recursos asignados a la atención de los pasivos ambientales respecto del costo ambiental que generan; tres países y las dos provincias argentinas revelaron un avance bajo (Buenos Aires, Chile, Colombia, Ecuador y Santa Fe); en tanto que los tres países restantes (Honduras, Paraguay y República Dominicana) no tienen implementada una determinación de los recursos asignados a la atención de los pasivos ambientales respecto del costo ambiental. (Ver Mapa 11)



Fuente: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de 8 países y dos provincias argentinas.

Con la ACPA, se constató que no obstante que tres países registraron un avance medio, todos presentan deficiencias en la determinación de los recursos asignados a la atención de los pasivos ambientales respecto del costo ambiental, consistentes en lo siguiente:

País	Deficiencia en la valoración/costo de los pasivos ambientales
Brasil	La Ley Nacional de Residuos Sólidos no previno fuentes de recursos específicos para implantar la política pública en el ámbito federal, siendo dependiente del presupuesto general de la Unión. De 2007 a 2014, aunque haya sido destinada una autorización presupuestaria en el orden, la ejecución presupuestaria no ha alcanzado más que el 5%.
Chile	Al no contar con un marco jurídico específico para la prevención/control y restauración de los pasivos ambientales, no se dispone de recursos asignados, sin embargo, los organismos con competencia en la materia cuentan con programas presupuestarios destinados a la implementación de las acciones definidas en el marco jurídico aplicable a la prevención y control. Quedando como debilidad el fortalecimiento de su marco jurídico.
Colombia	Se identificaron recursos en temas relacionados con pasivos ambientales; no obstante, la carencia de una formulación estratégica de acciones por desarrollar con objetivos precisos y metas no permite identificar la contribución para el logro de una gestión efectiva de la prevención, seguimiento y reparación o restauración de los pasivos ambientales. Por tanto, al no contarse con la caracterización de la problemática y las acciones priorizadas no se puede determinar si los recursos asignados son los necesarios.
Ecuador	Los proyectos cuyo co-ejecutor es el Programa de Ordenamiento Ambiental Integral de la cuenca del río Puyango no cuentan con los recursos para su ejecución, lo que dificulta la implementación de la política pública, el cumplimiento del Programa Nacional y del Plan de Reparación Integral de la cuenca del río Puyango formulado por el Programa de Reparación Ambiental y Social.
Honduras	El Estado no asigna los recursos financieros (presupuesto) necesarios para la atención de los pasivos ambientales existentes para mitigar, corregir, compensar y/o restaurar los pasivos ambientales (sitios contaminados). Lo que dificulta su análisis y evaluación de los resultados alcanzados por su implementación.
México	Identificó los recursos asignados en 2014 a los programas presupuestarios que cuentan con acciones de prevención y control de la contaminación, así como acciones de restauración de la calidad del suelo y agua, y que tienen incidencia en materia de pasivos ambientales; sin embargo, no se dispone de información suficiente para determinar los recursos asignados a la atención de los pasivos ambientales, ya que no se cuenta con un instrumento regulatorio mediante el cual se requiera que los particulares establezcan en los programas de remediación la determinación de dichos costos.
Paraguay	No existen recursos asignados a la prevención/control y restauración de pasivos ambientales, por tanto, no han contribuido a la mitigación de los efectos negativos generados por los pasivos ambientales.
Perú	El Ministerio de Energía y Minas transfirió recursos a fin de dar continuidad a los proyectos de remediación de los pasivos ambientales minero de muy alto riesgo, este proyecto cuenta con instrumentos aprobados como: Plan de Cierre Integral, Estudio de Ingeniería de Detalle e incluso un Contrato suscrito con la empresa Crovisa S.A.C., que permitirán dar seguimiento hasta su conclusión. Sin embargo, dichos recursos no han sido aplicados en su totalidad.
República Dominicana	El Ministerio de Medio Ambiente no cuenta con un presupuesto destinado para la prevención/control y restauración de pasivos ambientales; ni cuenta con una base de datos donde esté identificado e inventariado el total nacional de pasivos ambientales.
Provincia	Deficiencia en la valoración/costo de los pasivos ambientales
Santa Fe	Los recursos asignados se encuentran aún presupuestados en forma conjunta con el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente. Y dentro de éste, no se especifican Pasivos Ambientales. Sin embargo, sí se cuenta con presupuesto para las obras detalladas y para partidas menores, que son destinadas a los proyectos de las Municipalidades y Comunas para las gestiones de los diferentes Consorcios, que se ocupan de los residuos sólidos urbanos.
Buenos Aires	No existe en la Provincia una estimación de los costos totales de los pasivos ambientales; se determinó que los recursos asignados a la atención de los pasivos ambientales no son suficientes para implementar acciones de prevención, control y/o remediación.

FUENTE: Elaborado por la COMTEMA, con base en los Informes Nacionales de 9 EFS y dos EF argentinas.

Esta deficiencia en la valoración/costo de pasivos ambientales, imposibilita el análisis de la política pública con un enfoque económico, lo que permitiría determinar la razonabilidad del costo incurrido en la obtención de sus resultados mediante la comparación.

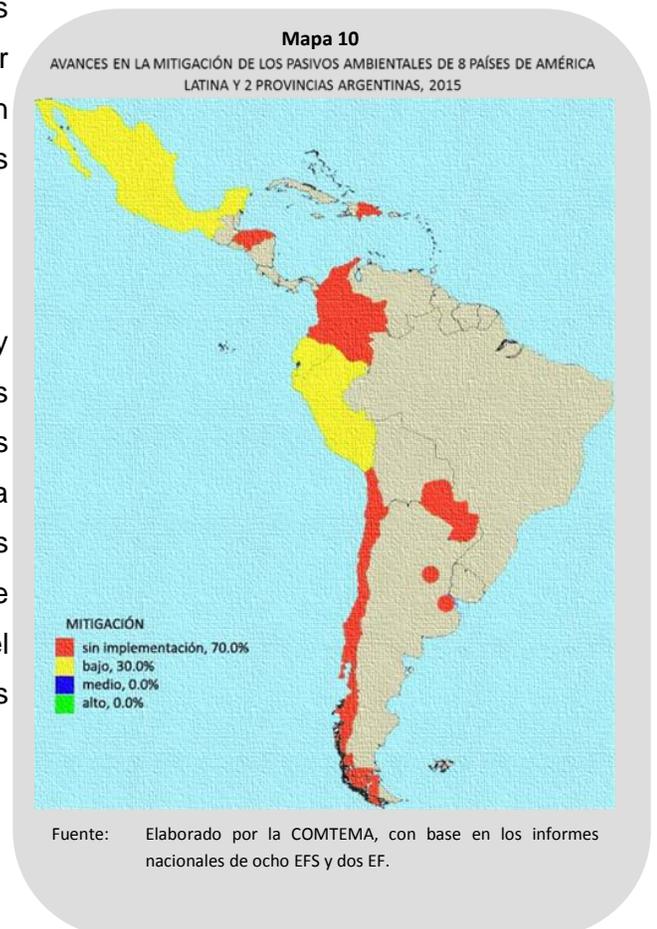
Los resultados anteriores revelan una deficiente valoración/costo de pasivos ambientales, lo que imposibilita determinar si los recursos económicos erogados en la política son razonables, en relación con los resultados obtenidos y si el beneficio social alcanzado con la política implementada para atención de pasivos ambientales justifica el costo del programa.

2.3 Efectos de la política pública

2.3.1 Mitigación

Las EFS y EF participantes en la ACPA resolvieron que para determinar el efecto de la política de pasivos ambientales en la superación del problema público identificado como “Las actividades económicas han ocasionado la degradación de los recursos naturales, generando la asunción de costos económicos, sin que se disponga de políticas públicas, condiciones y recursos necesarios para mitigar sus efectos negativos” era de suma importancia evaluar si la prevención, control y/o remediación tuvieron incidencia en la mitigación de los efectos negativos de los pasivos ambientales.

Se identificó que tres países (Ecuador, México y Perú) cuentan con un avance en la mitigación de los pasivos ambientales; mientras que cinco países (Chile, Colombia, Honduras, Paraguay y República Dominicana) y dos provincias argentinas (Buenos Aires y Santa Fe) no cuentan con mecanismos de evaluación de la incidencia de la prevención, el control y/o la restauración de los pasivos ambientales (ver Mapa 10).



Las principales deficiencias identificadas son: la carencia de un marco que establezca mecanismos de evaluación respecto de la contribución de la prevención, el control y/o la restauración a la mitigación del efecto de los pasivos ambientales en el medio ambiente; la falta de sistemas de información y de indicadores para medir la incidencia de dichas acciones en la mitigación, y la baja cobertura de las acciones para mitigar la contaminación de los pasivos ambientales.

Asimismo, se identificó como parte de las deficiencias, el incumplimiento de los programas de monitoreo, a fin de verificar si las acciones de remediación de los pasivos ambientales contribuyeron a mitigar el daño en el ambiente.

Los resultados anteriores evidenciaron que la política de pasivos ambientales es insuficiente para atender el problema público que le dio origen, ya que en la mayoría de los países es imposible evaluar la eficacia para la mitigación de los pasivos ambientales, por lo que a nivel regional no se conoce el grado de afectación de los recursos naturales y ecosistemas. Es menester de las naciones establecer normas para la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente; así como acciones que regulen cualquiera de las causas o actividades que originen deterioro del medio ambiente y de los ecosistemas.



Proyecto Minero Vueltas de Río Macuelizo, lagunas de oxidación, Municipio Macuelizo, Departamento de Santa Bárbara, Honduras. Foto proporcionada por la EFS de Honduras.

Capítulo 3. Consideraciones finales

3.1 Dictamen

En América Latina y el Caribe la gestión de los residuos sólidos y peligrosos, derivados de las actividades económicas como la industria, la minería, los servicios de salud y la agricultura, es de gran relevancia, dados los efectos negativos que su falta de gestión o manejo inadecuado pueden ocasionar en la población, los recursos naturales y los ecosistemas; lo que aumenta el riesgo de generar pasivos ambientales, considerados así aquellos sitios que registran una afectación del agua o del suelo, debido a la contaminación ocasionada por algún tipo de residuo.

Para atender esta problemática, con base en el principio establecido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) referente a que “el que contamina paga o PPP”, por sus siglas en inglés (Polluter Pays Principle), un amplio número de países, entre los que se encuentran los países que participaron en esta auditoría coordinada, establecieron en sus Cartas Constitucionales que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano” y que “el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque”, por lo que sus gobiernos diseñaron políticas públicas orientadas a la implementación de acciones de prevención y control de la generación de pasivos ambientales, y, en aquellos casos que no se logre evitarlos, llevar a cabo su remediación, a fin de tener como efecto la contribución a la mitigación de los daños al ambiente.

De la auditoría, se obtuvo que en el diseño de políticas públicas de pasivos ambientales, las instituciones responsables de los pasivos ambientales en los países de participantes en la ACPA, no dispusieron en todos los casos de un concepto de pasivo ambiental en su marco normativo que permitiera evitar vacíos legales y establecer responsabilidades en cuanto a los daños y su remediación; carecieron de instituciones con objetivos y atribuciones específicas, y con personal suficiente para la ejecución de sus acciones de prevención, control y remediación; registraron deficiencias en su planeación nacional y sectorial e institucional en la materia, basada en diagnósticos que dimensionen el daño por pasivos al ambiente y las personas; falta de desarrollo e implementación de sistemas informáticos en materia de pasivos ambientales, lo que limitó a los gobiernos disponer de información para la toma de decisiones.

Estas debilidades ocasionan problemas en la implementación de las políticas públicas de pasivos ambientales; en la prevención se manifestaron en la falta de obligatoriedad de que los proyectos y actividades altamente contaminantes deban disponer de autorización de impacto ambiental, así como de programas y planes de manejo de residuos contaminantes por parte de los responsables de su gestión, con el riesgo latente de la generación de pasivos ambientales; así como insuficiencia de las acciones de inspección y vigilancia que limita la identificación de obras o actividades que incumplen con la normativa ambiental.

En el control, los mandatos legales para emitir las sanciones son insuficientes, por lo que limitan el control de la generación de los pasivos ambientales y la efectividad del cumplimiento del principio internacional “el que contamina paga”.

En cuanto a la remediación, la participación de los actores responsables es marginal; se carece de una evaluación posterior que permita verificar el resultado de los trabajos de remediación y, en su caso, la programación de actividades complementarias, y no se dispone de una valoración o estimación del costo de los pasivos ambientales. Por lo anterior, se desconoce el efecto de la política pública en la mitigación de los pasivos ambientales, ya que como resultado de la ACPA se evidenció la carencia de información que permita evaluar la contribución de las acciones de prevención, control y remediación realizadas, en la mitigación de los pasivos ambientales, lo que ocasiona un desconocimiento en la región de América Latina y el Caribe del grado de afectación de los recursos naturales y ecosistemas.

Con lo anterior, la COMTEMA considera que la política de atención de pasivos ambientales en los países de América Latina y el Caribe que participaron en la ACPA no está consolidada, lo que ha provocado una limitada contribución de las acciones de prevención y control de la generación de pasivos ambientales y la remediación de los existentes, además del desconocimiento de sus efectos en la mitigación de los daños que ocasionan los pasivos en el ambiente.

Los resultados pretenden constituir un marco de referencia para el diseño e implementación de políticas públicas de pasivos ambientales en los países de las EFS participantes en la ACPA, a fin de que su marco normativo disponga de un concepto de pasivos ambientales que permita fortalecer el diseño e implementación de las políticas orientadas a su atención, diseñar e implementar sistemas de información, fortalecer sus acciones de prevención y control para reducir los riesgos de generación de pasivos

ambientales y asegurar su remediación, para lograr incidir en la mitigación de los daños que provocan en el ambiente.

3.2 Consecuencias sociales

Las acciones de prevención, control y remediación, realizadas por las instancias responsables de los pasivos ambientales en los países participantes en la ACPA, no fueron suficientes para mitigar los daños al ambiente y a la salud de las personas, lo que impidió garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano.

3.3 Buenas prácticas

En este escenario de desarrollo de conciencia sobre la gestión integral de los pasivos ambientales es aún prematuro extraer buenas prácticas al respecto; sin embargo, a nivel de los nueve países de las EFS y las dos EF de las provincias argentinas (Buenos Aires y Santa Fe) existe un principio común establecido por la OCDE en el sentido que “el que contamina paga”, el cual es retomado por las normas constitucionales de cada país, en las que se establece como derecho de las personas disfrutar de un ambiente sano, así como a la responsabilidad de quien provoque algún daño o deterioro ambiental. Ante la relevancia del tema, la normativa de países como Ecuador, Perú y México, así como las de las provincias argentinas de Buenos Aires y Santa Fe, establecen un concepto de pasivos tanto ambientales como mineros, lo que sirve de referencia para dar claridad a la normativa de países de la región en los que se decida articular acciones orientadas a atender el problema de los pasivos.

Asimismo, Ecuador, México y Perú, así como la provincia argentina de Santa Fe, cuentan con una planeación robusta para la gestión de los pasivos ambientales, en la que se identificó el problema público, sus causas y efectos, así como los efectos de los pasivos ambientales por actividad económica; se establecieron programas y planes con estrategias, objetivos, metas, acciones e indicadores en materia de pasivos ambientales y mecanismos de rendición de cuentas.

Asimismo, tanto Ecuador como México han desarrollado e implementado sistemas de información en materia de pasivos ambientales como mecanismos de control que permiten a sus gobiernos disponer de información necesaria para la toma de decisiones, orientada a los procesos de planeación, desarrollo y seguimiento estratégico de las acciones, a fin de mitigar de los daños que ocasionan los pasivos, además de emitir información de su ubicación geográfica. Para la implementación de los sistemas, en el

caso de México, la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) lo ha apoyado desde 2010.

En cuanto a la gestión de los pasivos ambientales, por lo que corresponde a las acciones de regulación para prevenir su generación, sólo cuatro países: Chile, Honduras, México y República Dominicana disponen de medidas regulatorias adecuadas para asegurar que las actividades económicas que pueden ocasionar un pasivo ambiental, se realicen con criterios de sustentabilidad.

En 8 países y las 2 provincias de Argentina, aun cuando la mayoría no dispone de criterios para priorizar su atención, se lleva a cabo la remediación de sus pasivos ambientales mediante programas para mitigar sus afectaciones por contaminación.

3.4 Recomendaciones

Dado el grado de desarrollo en el diseño e implementación de la política pública de pasivos ambientales, las Entidades de Fiscalización Superior comunicaron a los gobiernos nacionales el panorama encontrado y emitieron recomendaciones para mejorar la prevención y el control de los pasivos ambientales, así como su restauración, a fin de fortalecer su incidencia en la mitigación de los daños que ocasiona al ambiente este problema en la región de América Latina y el Caribe. Las recomendaciones se orientaron a los aspectos siguientes:

- Fortalecer el marco normativo en materia de pasivos ambientales y que en éste se establezca un concepto de pasivo ambiental, que permita desarrollar una política pública, a fin de reducir el riesgo de acciones dispersas, heterogéneas y espontáneas, que pongan en riesgo la prevención, el control y la remediación de los pasivos ambientales y la mitigación de sus efectos negativos en los ecosistemas y sus recursos naturales, en su carácter de bienes tutelados por la normativa ambiental.
- Que las acciones de prevención, control y restauración de pasivos ambientales y la mitigación de sus efectos negativos al ambiente, estén a cargo de entidades debidamente consolidadas que operen en un modelo institucional – organizacional con objetivos y atribuciones específicas para cada una de ellas, con reglas precisas para su adecuada interrelación y con un mandato claro para exigir a los particulares las medidas preventivas y de remediación de los pasivos ambientales que puedan generar o hayan generado.

- Que las entidades a cargo de la prevención o restauración de los pasivos ambientales estén dotadas de los recursos humanos y materiales necesarios para la implementación de las políticas públicas que se hayan establecido o se establezcan en materia de pasivos ambientales.
- Desarrollar un proceso de planeación consistente en el ámbito nacional, sectorial e institucional para asegurar una gestión integral de los pasivos ambientales, partiendo de la elaboración de un diagnóstico que permita dimensionar el problema público, analizando sus causas y efectos por cada actividad económica que les permitan disponer de información necesaria para la determinación de objetivos, estrategias y acciones e indicadores necesarios para una atención eficaz del problema, y asegurar la rendición de cuentas y la participación ciudadana.
- Realizar las acciones para el desarrollo y operación de sistemas de información, que permitan identificar e inventariar los pasivos ambientales o potenciales pasivos ambientales, mediante la generación de información que asegure una adecuada planificación y toma de decisiones sobre prevención y restauración de los mismos.
- Hacer obligatoria la evaluación de impacto ambiental, así como planes o programas efectivos de manejo de los residuos contaminantes, y acciones que aseguren la estricta vigilancia del cumplimiento en la normativa ambiental, bajo la idea que es mejor y más económico evitar los pasivos ambientales que eliminarlos.
- Identificar a los responsables de la generación de los pasivos ambientales y emitir las sanciones y medidas correspondientes a los infractores de la normativa ambiental, a fin de combatir el riesgo de la generación de los pasivos y contribuir a su remediación mediante la imposición de multas bajo el principio “el que contamina paga”.
- Contar con un marco normativo sólido que permita formular los programas orientados a la atención de los pasivos ambientales, con lo que se minimiza el riesgo de no atención y, consecuentemente, de no remediación. Dicha programación debe incluir la participación de múltiples actores, los tiempos necesarios para la remediación, así como post evaluaciones que permitan verificar si la remediación fue adecuada o necesitan reformularse los programas.
- Establecer mecanismos para evaluar la contribución de las acciones de restauración a la mitigación del daño de los pasivos al ambiente, para esto deben diseñarse y aplicarse sistemas de información que generen los indicadores necesarios.
- Definir la cobertura de fiscalización y monitoreo de los planes y acciones para mitigar la contaminación de los pasivos ambientales.

- Evaluar si los recursos destinados a los pasivos ambientales fueron concordantes con las acciones de política previstas, igualmente debe evaluarse si la administración de los recursos fue eficiente en función de los resultados obtenidos, lo que posibilitará igualmente análisis comparativos y determinar si se justifica el costo de los programas.

3.5 Desafíos

La preocupación de las EFS respecto del manejo sustentable del medio ambiente es un tema relativamente nuevo, habiéndose acumulado una serie de efectos negativos en los ecosistemas y sus recursos, por lo que se convirtió de manera progresiva en una preocupación global, sin que en todos los casos se le otorgue la misma prioridad y grado de atención.

La ACPA tuvo como desafío para las EFS participantes enfrentar un aspecto inédito o mínimamente desarrollado en las esferas del control gubernamental, como es el tema de los pasivos ambientales. La pluralidad de entidades fiscalizadoras participantes de diferentes países con niveles de desarrollo distintos sobre el tema ambiental ha permitido un ejercicio de conocimiento conjunto sobre el accionar gubernamental previo y posterior a los pasivos ambientales, lo que propicia no sólo adquirir conocimientos técnicos sino también producir información nacional y regional sobre el tema de pasivos ambientales, antes inexistente o poco difundida.

El desafío actual de las EFS es elevar los informes a las instancias correspondientes con el fin de obtener respuesta a las situaciones detectadas, y efectuar un seguimiento debido de la aplicación de las recomendaciones. También es una tarea fundamental difundir los informes entre las diversas partes externas interesadas con el fin de que, cada una dentro de sus competencias, actúen como caja de resonancia y elemento de apoyo para ser utilizado como un referente metodológico y de formación de su personal para la fiscalización de este tema, que las instancias gubernamentales tomen las acciones necesarias para enfrentar los temas de prevención y restauración de pasivos ambientales.

Si bien la ACPA se ha limitado a la gestión de entidades relacionadas con la prevención y restauración de pasivos ambientales, los efectos de los mismos involucran otras áreas de la gestión estatal, también sujetas al control gubernamental, como los sectores relacionados con la salud, las poblaciones vulnerables afectadas por los pasivos

ambientales en sus condiciones de vida, la agricultura, el turismo, entre otros, sectores en los que también se producen efectos económicos derivados de los pasivos ambientales.



Faena abandonada El Membrillo, comuna de Alhué, Región Metropolitana, Chile. Foto proporcionada por la EFS de Chile.

Anexo 1 - Matriz de Resultados

OBJETIVO ESPECÍFICO	PREGUNTA A RESPONDER	MX	RD	BA	CH	HD	ED	PR	SF	PG	CL	BR	
Objetivo Específico 1 Evaluar que el marco normativo disponga de los instrumentos necesarios para la gestión (prevención/control y/o restauración) de los pasivos ambientales.	1. Si se cuenta con un concepto de pasivo ambiental en el marco normativo	SI	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	N.D.	
	2. Si el marco normativo ocasiona duplicidad de funciones.	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	AVANCE	
	3. Si el marco normativo es armónico y no presenta vacíos legales.	AVANCE	SI	AVANCE	AVANCE	NO	SI	SI	NO	NO	SI	AVANCE	
	4. Identificar las entidades gubernamentales responsables de la gestión de los pasivos ambientales.	SI	AVANCE	AVANCE	AVANCE	NO	SI	SI	SI	SI	SI	N.D.	
	5. Si las entidades responsables de la gestión de los pasivos ambientales disponen de atribuciones para la prevención/control y/o restauración de pasivos ambientales.	SI	AVANCE	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	AVANCE	AVANCE	N.D.
	6. Si el marco normativo prevé las responsabilidades en cuanto a la gestión estatal o privada de los pasivos ambientales.	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	AVANCE	NO	NO	SI	N.D.
	7. Si la organización de las entidades permite una adecuada gestión de los pasivos ambientales.	SI	NO	SI	AVANCE	NO	SI	SI	SI	NO	NO	AVANCE	N.D.
	8. Si las entidades cuentan con un estudio sobre los recursos necesarios para la gestión de los pasivos ambientales.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	N.D.
	9. Si las entidades responsables de los pasivos ambientales disponen del personal suficiente y capacitado para la gestión de los pasivos ambientales.	AVANCE	AVANCE	NO	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	NO	N.D.	N.D.
Objetivo Específico 2 Verificar que los instrumentos de planeación nacional, sectorial e institucionales consideren objetivos, estrategias y acciones orientadas a la gestión de los pasivos ambientales.	10. Si se tiene identificado los pasivos ambientales como un problema ambiental.	SI	NO	AVANCE	NO	NO	SI	SI	SI	NO	SI	N.D.	
	11. Si los programas y planes define estrategias, objetivos, metas, acciones e indicadores, orientados a la gestión de pasivos ambientales.	SI	NO	AVANCE	AVANCE	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	
	12. Si existen mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión de los pasivos ambientales.	SI	AVANCE	NO	AVANCE	NO	SI	SI	SI	NO	NO	N.D.	
	13. Si se han identificado las causas del problema de pasivos ambientales.	SI	AVANCE	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	SI	N.D.	
	14. Si se tiene identificados los efectos que ocasiona el problema de los pasivos ambientales.	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	N.D.	
	15. Si se conocen los efectos de los pasivos ambientales por actividad económica.	SI	NO	NO	QNO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	N.D.	
Objetivo Específico 3 Revisar que las entidades gubernamentales responsables de la gestión de pasivos ambientales dispongan de sistemas de información integrales y transversales referentes a la gestión de su atención.	16. Si los programas y planes incluyen mecanismos de participación ciudadana en materia de pasivos ambientales.	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	
	17. Si se cuenta con un sistema de información nacional de pasivos ambientales.	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	N.D.	
	18. Si el sistema de información de pasivos ambientales permite conocer su ubicación geográfica, estado situacional, efecto social, ambiental y económico para priorizar su atención.	AVANCE	NO	NO	NO	NO	AVANCE	NO	NO	NO	NO	N.D.	
	19. Si el sistema de información de pasivos ambientales permite disponer de información para la toma de decisiones sobre su prevención/control y/o restauración, a efecto de mitigar su daño.	SI	NO	NO	NO	NO	AVANCE	NO	NO	NO	NO	N.D.	
Objetivo Específico 4 Evaluar el cumplimiento de objetivos y metas establecidos por las entidades gubernamentales para la prevención de la configuración de los pasivos ambientales y mitigación de los daños generados.	20. Si existen mecanismos para priorizar la atención de los pasivos ambientales.	SI	NO	NO	NO	NO	AVANCE	NO	SI	NO	NO	N.D.	
	21. Si los generadores de residuos contaminantes están obligados a presentar un estudio ambiental y dispusieron de planes o programas de manejo.	SI	SI	NO	SI	SI	N.D.	N.D.	SI	SI	N.D.	N.D.	
	22. Si los proyectos y obras sujetas a evaluación de impacto ambiental registradas, dispusieron de la autorización correspondiente.	SI	SI	SI	SI	SI	N.D.	N.D.	SI	AVANCE	SI	N.D.	
	23. Si las actividades económicas y los tipos de residuos sujetos a un programa o plan de manejo, así como a una autorización de impacto ambiental dispusieron de los mismos.	SI	SI	NO	AVANCE	SI	N.D.	N.D.	SI	AVANCE	N.D.	N.D.	



Anexo 1 - Matriz de Resultados

OBJETIVO ESPECÍFICO	PREGUNTA A RESPONDER	MX	RD	BA	CH	HD	ED	PR	SF	PG	CL	BR
	24. Si los residuos generados se manejaron, reusaron, trasladaron y se dispusieron adecuadamente.	SI	SI	NO	NO	SI	N.D.	N.D.	AVANCE	AVANCE	N.D.	N.D.
	25. Si las acciones de vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental han alcanzado la cobertura programada de atención suficiente de los grandes generadores de residuos contaminantes.	AVANCE	NO	NO	AVANCE	AVANCE	NO	NO	AVANCE	AVANCE	NO	N.D.
	26. Si las acciones de vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental identificaron obras y actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental sin la autorización correspondiente.	SI	AVANCE	NO	AVANCE	AVANCE	NO	NO	AVANCE	AVANCE	NO	N.D.
	27. Si las acciones de vigilancia han contribuido a mitigar el riesgo de generación de pasivos ambientales, mediante el incremento en el número de generadores de residuos que cumplen con la normativa ambiental y la disminución del número de obras y actividades identificadas sin autorización de impacto ambiental.	AVANCE	AVANCE	NO	SI	SI	NO	NO	AVANCE	AVANCE	NO	N.D.
	28. Si las acciones de monitoreo y control ha contribuido al cumplimiento de las normas emitidas por las autoridades ambientales.	AVANCE	AVANCE	NO	SI	SI	NO	NO	AVANCE	AVANCE	NO	N.D.
	29. Si las entidades gubernamentales identificaron pasivos ambientales y emitieron las sanciones y medidas correspondientes.	NO	AVANCE	NO	AVANCE	NO	SI	NO	SI	NO	N.D.	NO
	30. Si las sanciones y medidas han contribuido a mitigar el riesgo de generación de pasivos ambientales.	NO	NO	NO	AVANCE	NO	AVANCE	NO	NO	NO	N.D.	NO
	31. Si se cuenta con normativa para la formulación de programa de atención de pasivos ambientales.	SI	NO	AVANCE	NO	NO	SI	SI	AVANCE	NO	SI	N.D.
	32. Si los pasivos ambientales se encontraban caracterizados.	SI	NO	NO	AVANCE	NO	AVANCE	AVANCE	SI	NO	NO	N.D.
	33. Si se dispuso de un programa de atención de pasivos ambientales.	NO	NO	AVANCE	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	N.D.
	34. Si los pasivos ambientales priorizados fueron atendidos conforme al programa de atención de pasivos ambientales.	NO	SI	NO	NO	N.D.						
	35. Si se dispone de mecanismos de evaluación de la incidencia de las acciones de prevención/ control y/o restauración en la mitigación del efecto de los pasivos ambientales.	AVANCE	NO	NO	NO	NO	AVANCE	AVANCE	NO	NO	NO	N.D.
	36. Si las acciones de prevención/ control y/o restauración de pasivos ambientales contribuyeron a la mitigación de sus efectos en el ambiente.	AVANCE	NO	NO	NO	NO	SI	AVANCE	NO	NO	NO	N.D.
Objetivo Específico 5 Evaluar que los recursos asignados a las entidades de gobierno responsables de la gestión de los pasivos ambientales conforme a los criterios establecidos.	37. Identificar la proporción de los recursos asignados destinados a las acciones de prevención/control y restauración de pasivos ambientales, respecto de los costos totales de los pasivos ambientales nacionales.	SI	NO	NO	AVANCE	NO	NO	SI	AVANCE	NO	SI	N.D.
	38. Si los recursos asignados a la atención de los pasivos ambientales son los necesarios para la mitigación de los daños al ambiente.	AVANCE	NO	AVANCE	AVANCE	NO	NO	AVANCE	AVANCE	NO	NO	NO

N.D.: No disponible
 MX: México
 RD: República Dominicana
 BA: Buenos Aires
 CH: Chile
 HD: Honduras
 ED: Ecuador
 PR: Perú
 SF: Santa Fe
 PG: Paraguay
 CL: Colombia



Anexo 1 - Matriz de Resultados

OBJETIVO ESPECÍFICO	PREGUNTA A RESPONDER	MX	RD	BA	CH	HD	ED	PR	SF	PG	CL	BR
---------------------	----------------------	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

BR: Brasil

Significado de la agrupación por colores.

COLOR	TIPO DE PREGUNTA
Amarelo	Preguntas sobre conceptos de pasivo ambiental en el marco normativo
Verde	Preguntas sobre marco normativo
Naranja	Preguntas sobre entidades gubernamentales responsables gestión de los pasivos ambientales
Azul	Preguntas sobre los recursos con los que disponen las entidades gubernamentales responsables de la gestión de los pasivos ambientales.
Peach	Preguntas sobre objetivos, estrategias y acciones nacionales orientadas a la gestión de los pasivos ambientales.
Rosa	Preguntas sobre los sistemas de información integrales y transversales de las entidades gubernamentales responsables de la gestión de pasivos ambientales
Amarelo	Preguntas sobre las obligaciones de los generadores de residuos contaminantes y las obligaciones para su manejo, reúso, traslado y acciones de vigilancia.
Azul	Preguntas sobre las sanciones y medidas emitidas por las entidades gubernamentales
Grigio	Preguntas sobre los programas de atención de pasivos ambientales.
Amarelo	Preguntas sobre las acciones de prevención/ control y/o restauración de pasivos ambientales contribuyeron a la mitigación de sus efectos en el ambiente.
Amarelo	Preguntas sobre los recursos asignados destinados a la acciones de prevención/control y restauración de pasivos ambientales, respecto de los costos totales de los pasivos ambientales nacionales.





TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

¿A quiénes auditamos?

Ministerio de Medio Ambiente (MMA), Ministerio de Salud (MS) y Ministerio de las Ciudades (MC) de Brasil.

¿Qué auditamos?

Es una fiscalización realizada en la modalidad relevamiento, con el objetivo de analizar, bajo la óptica de gobernanza, la forma por la cual está institucionalizada y normada la Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS), considerada uno de los principales instrumentos ambientales para la gestión integrada y correcta de los residuos sólidos.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

Se buscó identificar riesgos asociados a la política y posibles trabajos de auditoría a desarrollarse por el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU).

Si a los residuos sólidos no se les trata de forma correcta, son un problema que puede causar serios riesgos y daños al medio ambiente y a la salud humana. La disposición ambientalmente inadecuada de los residuos contribuye a la ocurrencia de basurales, lo que puede ocasionar la contaminación del suelo, de los manantiales, de las capas freáticas, además de las emisiones de gases de efecto invernadero.

De esa manera, el manejo correcto de residuos sólidos requiere la realización de un planeamiento técnico, previo y ajustado para eliminar o atenuar las graves consecuencias sociales, económicas y ambientales.

Por ello, es importante evaluar las acciones gubernamentales a respecto de ese tema.

El presente relevamiento se ha analizado bajo la óptica de la gobernanza, la forma por la cual está institucionalizada y normada la Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS), considerada uno de los principales instrumentos ambientales para la gestión correcta e integrada de los residuos sólidos en Brasil. De esa manera, se ha buscado identificar riesgos asociados con la política y posibles trabajos de auditoría a desarrollarse por el TCU.

Cabe señalar que la PNRS se vincula con un contexto internacional en el cual todos los Países Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establecieron una agenda que deberá ser implementada hasta 2030, denominada Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En ese sentido, uno de los objetivos de ese compromiso global es el de garantizar estándares de producción y de consumo sostenibles, teniendo como una de sus metas, la disminución sustancial de la generación de residuos por medio de la prevención, reducción, reciclaje y reutilización.

Frente a ese contexto, al analizar la situación brasileña, se ha evidenciado como problema central una baja implementación de la PNRS en función de fragilidades en el planeamiento, evaluación, fiscalización, transparencia y monitoreo de las acciones gubernamentales que han sido señaladas en los cinco riesgos que componen el presente informe de mapeo, lo que ha impactado en el logro de las directrices y de los objetivos de la política, como ejemplo de deficiencias en la disposición final ambientalmente adecuada, en la logística inversa y en el cierre de basurales.

Ese hecho ha provocado daños ambientales como contaminación del suelo, de manantiales, de las capas freáticas, así como problemas de salud pública, ya que la disposición no adecuada de residuos sólidos crea condiciones favorables para la proliferación del *Aedes Aegypti*, mosquito responsable por la transmisión de enfermedades como dengue, *chikungunya* y *zika*. El bajo aprovechamiento económico de los residuos y las dificultades de inclusión social de cartoneros también se presentaron como importantes fragilidades.

Entre las distintas causas que han contribuido para el cuadro encontrado están: ausencia de planes de gestión de residuos sólidos en el ámbito federal, estadual y municipal; falta de un sistema del monitoreo y de fiscalización y baja capacidad técnica, operativa y financiera de las ciudades, estados y Unión para llevar adelante los preceptos de la Política Nacional de Residuos Sólidos.

Para solucionar los problemas que han sido evidenciados, fue elaborada la propuesta de deliberaciones, la cual el plenario de este Tribunal de Cuentas de la Unión apreciará en ocasión oportuna. Luego de esa etapa, se espera que con la implementación de las medidas propuestas, sea mejorada la gobernanza de la Política Nacional de Residuos Sólidos.





¿A quiénes auditamos?

Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN).
Ministerio del Medio Ambiente (MMA).
Superintendencia del Medio Ambiente (SMA).
Servicio de Evaluación Ambiental (SEA).

¿Qué auditamos?

Las acciones de los servicios públicos involucrados para la atención al problema público de los pasivos ambientales de origen mineros, PAM. Lo anterior, con objeto de evaluar en qué medida las entidades responsables lograron prevenir y controlar la generación de PAM, y restaurar los existentes, a fin de lograr la preservación y cuidado del medio ambiente.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

Chile es un país que se caracteriza por una importante actividad minera; no obstante, no dispone de legislación específica para la identificación y catastro de pasivos ambientales mineros, tampoco de metodologías integrales y estandarizadas para la prevención, control y/o restauración de PAM. Por ello, y considerando la problemática ambiental de nuestro país, es importante evaluar las acciones del gobierno orientadas a prevenir, controlar y restaurar la generación de pasivos ambientales mineros, a fin de contribuir a la sustentabilidad ambiental del país.

Respecto de la prevención, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental se debe cumplir por los proyectos con potencial generador de pasivos, pero SERNAGEOMIN, en calidad de organismo competente en materia minera, ejecuta el levantamiento de las faenas mineras abandonadas y/o paralizadas; sin embargo, no cuenta con un catastro actualizado de depósitos de relaves. A su vez, no mantiene registro de la información requerida en los planes de cierre de faenas mineras ni cuenta con procedimientos para la evaluación de la estabilidad física de faenas e instalaciones mineras. En relación con las acciones del MMA en la materia, esa entidad dictó la Política Nacional de Seguridad Química, cuyo plan de acción debía estar completamente implementado en el año 2013, sobre lo cual se verificó que, en definitiva, de las 117 medidas previstas, sólo se ejecutaron 22, equivalentes al 18,8%, con la consiguiente afectación de la efectividad de dicha política pública y sus objetivos. En cuanto a la Política Nacional para la Gestión de Sitios con Presencia de Contaminantes, las medidas del plan de acción de corto y mediano plazo debían estar cumplidas en 2014, de lo cual se comprobó la ejecución de 47 de las 56 medidas previstas, equivalentes a un 83,9%. Por último, el SEA ha otorgado permisos ambientales sectoriales sin que éstos den cumplimiento a los contenidos mínimos exigidos y ha disminuido los plazos para que los servicios con competencia ambiental se pronuncien en el marco del sistema de evaluación ambiental de proyectos.

En cuanto al control, SERNAGEOMIN no dispone de la documentación que acredite las actividades de fiscalización que éstos efectúan a las empresas mineras conforme lo exige la normativa, y no cuenta con los antecedentes de operación y seguridad con periodicidad trimestral que los titulares de proyectos mineros deben enviar al servicio. Por su parte, la SMA ha excedido los plazos administrativos para la tramitación de sanciones a proyectos mineros que vulneran la normativa ambiental. Al mismo tiempo, no se ha dado cumplimiento a los requisitos establecidos para la aprobación de los programas de cumplimiento que presentan los titulares en el marco de proceso sancionatorio de proyectos mineros.

En restauración, si bien el MMA cuenta con una Guía Metodológica para la Gestión de Suelos con Potencial Presencia de Contaminantes, para 10 sitios con potencial presencia de contaminantes, clasificados con prioridad alta, esa entidad no dispone de los antecedentes que acrediten la ejecución de las actividades de inspección confirmatoria y las posteriores asociadas con evaluación de riesgo y plan de acción para la gestión de dichos sitios.

En opinión de la Contraloría General de la República de Chile, las acciones del SERNAGEOMIN, el MMA, la SMA y el SEA no han sido suficientes para resguardar el correcto manejo, control y restauración de los pasivos ambientales mineros, en atención a que, a pesar de disponer de herramientas específicas, no existe una política pública que integre las funciones de los servicios competentes en la materia a fin de prevenir y tratar los pasivos ambientales mineros.

Su atención permitirá contar con un marco normativo que establezca de forma clara la definición de éstos y la gestión para su prevención, control y/o restauración de los sitios contaminados, con objeto de resguardar la salud de la población y la calidad del medio ambiente.





¿A quiénes auditamos?

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS; Ministerio de Minas y Energía – MME; Ministerio de Salud y Protección Social- MSPS; Ministerio del Interior – Mininterior; Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR; Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA; Agencia Nacional de Minería-ANM Departamento Nacional de Planeación-DNP; Unidad de Planeación Minero Energética-UPME; Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR; Gobernación de Antioquia-Secretaría de Minas.

¿Qué auditamos?

La gestión adelantada por las entidades responsables de prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales y restaurar los existentes.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

En Colombia se evidencian los múltiples efectos adversos al medio ambiente que, como resultado de una ineficaz prevención para garantizar el desarrollo de actividades necesarias para el crecimiento, podrían derivar, y han derivado, en pasivos ambientales y frente a los cuales los postulados constitucionales y legales existentes permiten un margen de acción a las distintas entidades públicas para atenderlos dentro de un contexto de prevención, remediación y reparación.

La CGR en la presente auditoría pudo determinar que el país no cuenta con una política para la gestión integral de los pasivos ambientales, en la que se incluyen los mineros (Pasivos Ambientales Mineros-PAM), en la que se reconozca la importancia de la prevención, el seguimiento al cumplimiento de los mecanismos de evaluación ambiental y, por supuesto, la priorización de acciones para la restauración, remediación y/o recuperación de las zonas afectadas.

Pese a la importancia de los sistemas de información integrales y transversales para la eficiente gestión de los pasivos ambientales generados por actividades mineras, no se dispone de información actualizada sobre las áreas degradadas y los recursos de inversión, que permita a las autoridades una acertada toma de decisiones dirigidas al mejoramiento de la calidad de las zonas contaminadas, por lo que las acciones que se desarrollan resultan ineficaces frente a esta grave problemática.

A esto se agrega que no se han establecido lineamientos de política para la formulación del Plan Nacional de Restauración de Ecosistemas, la generación de indicadores del deterioro de los ecosistemas y la creación de los mecanismos financieros necesarios para atender los PAM. Lo anterior, sin contar las debilidades existentes en el proceso de otorgamiento y seguimiento de las licencias ambientales aprobadas.

Además, aspectos relacionados con la prevención y control de enfermedades y los factores de riesgo en la salud, requieren de la formulación de estrategias efectivas y planes de acción concretos para garantizar la protección de los derechos a la salud y el medio ambiente sano en el desarrollo de la actividad minera.

Igualmente, en el ejercicio de la titulación minera, las respectivas autoridades no cuentan con el suficiente conocimiento sobre la posibilidad de generación de pasivos ambientales por las actividades mineras y sus efectos en los recursos naturales y la población, que brinde herramientas para una visión más amplia de la industria extractiva a partir de la vigilancia y del control que origine la prevención, la remediación y el saneamiento de los PAM.

Así las cosas, en opinión de la Contraloría General de la República de Colombia, la formulación de una Política Nacional sobre Pasivos Ambientales, que además de elementos normativos incluya instrumentos de carácter técnico y administrativo, se constituye en una urgente necesidad de cara a los riesgos que en materia medio ambiental se presentan en el ejercicio de la actividad minera, de acuerdo con la competencia que tiene cada una de las entidades auditadas, así como aquellas otras entidades con responsabilidad en el tema a pesar de no haber sido seleccionadas dentro de esta auditoría.

El informe se encuentra disponible en:

<http://contraloria.gov.co/web/guest/auditorias-medio-ambiente-2016>
<http://contraloria.gov.co/web/guest/auditorias-medio-ambiente-2016>





¿A quiénes auditamos?

Ministerio del Ambiente, (Programa de Reparación Ambiental y Social, Proyecto de Ordenamiento Ambiental integral de la cuenca del Río Puyango,); Ministerio de Minería, Agencia de Regulación y Control Minero; Empresa Nacional Minera.

¿Qué auditamos?

La gestión estatal en el manejo integral de los pasivos sociales y ambientales mineros, con énfasis en la fase de reparación.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

La aplicación de la política pública de reparación integral que consta en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 -2017, PNBV, es de alcance nacional, para todo tipo de actividad que haya generado afectaciones en el entorno natural y social; y, la entidad encargada de asegurar su aplicación es el Ministerio del Ambiente, en calidad de Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con otras entidades sectoriales.

Por ello, es importante evaluar las acciones del gobierno orientadas a restaurar los pasivos ambientales mineros existentes.

En relación con la restauración, el PRAS es el encargado de implementar la política pública, desarrollar lineamientos, elaborar planes y emitir criterios de los estudios realizados por terceros para la recuperación de las zonas afectadas por pasivos socio ambientales mineros; sin embargo, para los casos en que amerita la intervención subsidiaria del Estado, no se definió el mecanismo, ni el encargado de la eliminación en territorio de las fuentes de contaminación.

En cuanto a los estudios de valoración para atender la problemática de los pasivos socio ambientales mineros, existen estudios puntuales, que revelan la necesidad de recursos onerosos; por ejemplo para la reparación de los sitios priorizados en el Plan Nacional de Desarrollo, el presupuesto corresponde a 15 años del presupuesto 2015 del Ministerio del Ambiente del Ecuador; frente a esta situación, los mecanismos de prevención y determinación de los responsables de la generación de pasivos ambientales mineros, adquieren preponderancia. Los proyectos de reparación ambiental, cuyo coejecutores el POAIP, no cuentan con recursos, situación que ocasionó la necesidad de reprogramar las fechas de ejecución.

En referencia a la implementación de sistemas de información, el Sistema Nacional de Información de la Reparación Integral SINARI, si bien está diseñado para la toma de decisiones sobre la prevención, control y restauración de pasivos ambientales, no consta de información de los pasivos mineros, debido a que la primera etapa del catastro nacional se encuentra en desarrollo.

En relación con las áreas concesionadas y zonas reconfiguradas por parte del ENAMI EP, las medidas aplicadas para evitar el ingreso de minería ilegal, no fueron efectivas, lo que ocasionó nuevos pasivos ambientales mineros.

En opinión de la Contraloría General del Estado de Ecuador, el MAE (PRAS, POAIP), ARCOM y ENAMI aplicaron acciones orientadas a la reparación integral y control de los sitios reparados; sin embargo, la problemática asociada con la restauración y control de los pasivos ambientales mineros requiere la intervención de varias instituciones y la inversión de recursos importantes, para reducir el riesgo de afectación a los recursos naturales.

Frente a este riesgo, la EFS de Ecuador emitió recomendaciones orientadas a contar con información confiable del Estado de los pasivos para identificar áreas de atención, regularizar las actividades mineras, fortalecer los mecanismos de control para prevenir la generación de pasivos ambientales, definir el encargado de eliminar las fuentes de contaminación en caso de intervención subsidiaria, ejecutar proyectos de reparación integral, asegurar la asignación de recursos, establecer estrategias que faciliten la ejecución de proyectos y promover la intervención de la Comisión Especial para el Control de la Minería Ilegal, CECMI, en las áreas donde se identifique la presencia de minería ilegal.



¿A quiénes auditamos?

Secretaría de Energía,
Recursos Naturales,
Ambiente y Minas
(MIAMBIENTE).

¿Qué auditamos?

La política del Gobierno para la atención al problema público de los pasivos ambientales en general, con objeto de evaluar en qué medida las entidades responsables lograron prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales y restaurar los existentes, a fin de lograr la preservación del ambiente.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

En pleno Administrativo No. 03-2015, del 12 de marzo del año 2015, los señores Magistrados de este Ente Contralor por unanimidad determinaron autorizar la reformulación del POA del Sector Recursos Naturales y Ambiente y la participación de este Tribunal en la Auditoría de COMTEMA. En concordancia a los compromisos adquiridos y como parte del proceso de la auditoría coordinada se participó en la reunión de planificación realizada en la ciudad de Lima, República del Perú en el mes de mayo del 2015, referente a la auditoría Coordinada sobre Pasivos Ambientales, en la cual se definió el objetivo general de la Auditoría el cual consiste en: “evaluar la gestión estatal para la prevención y el manejo integral de los pasivos ambientales”.

Para prevenir la generación de pasivos ambientales, el Estado establece que toda obra o actividad pública o privada “susceptible de contaminar o degradar el ambiente, los recursos naturales o el patrimonio histórico de la Nación”; obligatoriamente debe realizar una evaluación de impacto ambiental que permita prevenir los posibles efectos negativos al ambiente. Para cumplir con este cometido se creó el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SINEIA) que contiene los requisitos y el proceso para una evaluación ambiental. Sin embargo, no existe un Control y Seguimiento óptimo a los proyectos que se les ha otorgado las licencias ambientales, que asegure la viabilidad ambiental y el desarrollo sostenible del país y prevenga la generación de un pasivo ambiental.

Además de la prevención y las acciones de control, existen proyectos que tienen licencia o auditoría ambiental que no presentan los informes de cumplimiento de las medidas ambientales; y no existen sanciones y medidas establecidas por incumplimiento de la normativa ambiental que permita controlar la generación de pasivos ambientales.

Aunado a ello, la ausencia de un marco normativo, programas e instrumento de aplicación que permitan la gestión integral del pasivo ambiental; no se dispusieron de acciones de remediación que permitan mitigar el efecto negativo en el ambiente, debido a que no existen estudios o evaluaciones que determine si las acciones de remediación son efectivas y si contribuyen a mejorar las condiciones del sitio degradado y/o contaminado.

Otras deficiencias encontradas que el Estado no tiene identificado el problema de los pasivos ambientales como un problema ambiental, asociado con ello en ninguno de los instrumentos normativos ambientales está conceptualizado el tema de pasivos ambientales; no existe una política específica que permita definir estrategias, objetivos, acciones, metas e indicadores reflejados en programas y proyectos nacionales y/o regionales para la gestión de los pasivos ambientales.

En opinión del Tribunal Superior de Cuentas (TSC), la Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (MIAMBIENTE) no ha gobernado el problema público, ya que al carecer de un marco normativo específico para la gestión de los pasivos ambientales, permite que no exista una política o mecanismos para que se realicen estudios de los pasivos ambientales existentes y sus condiciones; por tanto, las acciones de prevención, control y/o restauración no han logrado revertir la tendencia de la contaminación ambiental, poniendo en riesgo la preservación de los ecosistemas, los recursos naturales y su sostenibilidad y la salud de la población.

Su atención a este riesgo permitirá la gestión integral de los pasivos ambientales, la actualización del marco normativo ambiental que incluya la temática de pasivos ambientales, la inclusión de los pasivos ambientales en la visión de país, plan de nación y nuevos planes de gobierno, en la política ambiental Nacional, el cumplimiento de las medidas ambientales establecidas en las licencias ambientales otorgadas a cada proyecto, la elaboración del inventario Nacional de Pasivos Ambientales y el control y seguimiento eficiente del cumplimiento de las medidas ambientales propuestas en las resoluciones de licencias ambientales.

El informe se encuentra disponible en:

http://www.tsc.gob.hn/Auditorias/Informes_de_Auditoria/Sector_Recursos_Naturales_Ambiente/2015/001-2015-DARNA-ACPA-MIAMBIENTE-A.pdf





¿A quiénes auditamos?

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

¿Qué auditamos?

La política del Gobierno para la atención al problema público de los pasivos ambientales generados por residuos sólidos y peligrosos, con objeto de evaluar en qué medida las entidades responsables lograron prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales y restaurar los existentes, a fin de lograr la preservación del ambiente.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

En México, desde 1992, existe una política para la atención de la contaminación ambiental que procura prevenirla y controlarla, así como evitar el deterioro de la calidad ambiental; pero estas acciones no guardan proporción con el aumento del número de sitios contaminados identificados cada año.

Por ello, es importante evaluar las acciones del gobierno orientadas a prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales y restaurar los existentes, a fin de contribuir a la sustentabilidad ambiental.

En la prevención, al 2014, la SEMARNAT identificó las actividades económicas susceptibles de generar un pasivo ambiental; de 2007 a 2014 emitió 3,654 autorizaciones de impacto ambiental, de las que 85.5% (3,125) perteneció a proyectos susceptibles de generar un pasivo ambiental; no obstante, la PROFEPA no dispone de un registro de los pasivos ambientales existentes.

En cuanto al control, la PROFEPA y la CONAGUA no identifican las acciones de inspección a los pasivos ambientales, por lo que no existe un registro de las sanciones y medidas emitidas por la generación de pasivos.

En restauración, de los 1,400 sitios contaminados al 2014, la SEMARNAT registró 1,348 sitios con un programa de remediación, de los que el 56.8% (766 sitios), con una superficie de 28,233,409.0 m², corresponden a pasivos ambientales; asimismo, en 2014, la SEMARNAT programó acciones para remediar la contaminación de los pasivos ambientales; no obstante, no fueron atendidos de acuerdo con su nivel de riesgo de contaminación, toda vez que su remediación está sujeta al interés del particular.

Respecto de la mitigación, las acciones de prevención/ control y/o restauración de pasivos ambientales, contribuyeron marginalmente a mitigar la contaminación de los pasivos ambientales, ya que al 2014, se identificó que en 183 pasivos ambientales, con una superficie de 365,163,717.3 m², se concluyó su remediación; y 183 pasivos carecieron de acciones de remediación, los que representaron una superficie de 337,743,559.8 m².

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, la SEMARNAT y la PROFEPA no han gobernado el problema público, ya que sus acciones de prevención, control y restauración, no han logrado revertir la tendencia de la contaminación ambiental, lo que puede poner en riesgo la preservación de los recursos naturales y su sustentabilidad.

Su atención permitirá disponer de un registro de los pasivos ambientales identificados, realizar acciones de inspección de manera coordinada entre la PROFEPA y la CONAGUA, e incrementar la remediación de la superficie contaminada por pasivos ambientales.

Contiene información de los resultados de las auditorías núms.132 Contaminación Ambiental, 133 Contaminación Ambiental y 123 Contaminación del Agua, practicadas con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2014.

http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0133_a.pdf;

http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0123_a.pdf;

http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0132_a.pdf





¿A quiénes auditamos?

A la Secretaría del Ambiente y a las Municipalidades de: Asunción, San Ignacio Guazú, San Patricio, Juan León Mallorquín, Caaguazú, General José María Delgado, Presidente Manuel Franco

¿Qué auditamos?

La política del Gobierno para la atención al problema público de los pasivos ambientales con relación a la gestión de los residuos sólidos urbanos, con objeto de evaluar en qué medida las entidades responsables lograron prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales, a fin de lograr la preservación del ambiente.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

A partir del año 1994, se promulgó la Ley N° 294, denominada de Impacto Ambiental, para prevenir, mitigar o restaurar alteraciones al ambiente, a consecuencia de las actividades humanas. A pesar de ello, la situación ambiental del país, fue empeorando. En el año 2002, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N°17726/02, en el cual se define la terminología pasivos ambientales, sin embargo, hasta la fecha, el Gobierno a través de la autoridad ambiental, no estableció instancias que gestionen los mismos.

Por ello, es importante evaluar las acciones del gobierno orientadas a prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales, a fin de contribuir a la sustentabilidad ambiental.

La Autoridad Ambiental no identificó como una problemática ambiental la ocurrencia de pasivos ambientales, por tanto no diseñó una instancia que permita la gestión de los mismos, tanto en la prevención como en la restauración de las áreas degradadas.

La autoridad ambiental no gestionó la asignación de recursos que permita la atención de los pasivos ambientales en todas sus fases, lo cual ocasiona un aumento de las áreas degradadas.

Las entidades públicas locales, municipalidades, no cuentan con una instancia que permita la gestión de los pasivos ambientales en todas sus fases.

Las municipalidades no tienen los recursos técnicos ni económicos que permita la atención de los pasivos ambientales.

En opinión de la Contraloría General de la República del Paraguay, la Secretaría del Ambiente (SEAM), las Municipalidades de Asunción, Caaguazú, General José María Delgado, San Patricio, San Ignacio Guazú, Juan León Mallorquín y la Municipalidad de Presidente Manuel Franco no han gobernado el problema público, ya que sus acciones de prevención, control, restauración, no han logrado revertir la tendencia de la contaminación ambiental, lo que puede poner en riesgo la preservación de los recursos naturales y su sustentabilidad.

Su atención permitirá que la entidad reguladora, emita acciones de políticas, estrategias, objetivos orientados a atender los pasivos ambientales con el fin de minimizar, evitar que los mismos se incrementen o remediar las áreas degradadas y comprendan que al no cumplir con los estándares ambientales se verán comprometidos los recursos naturales.



¿A quiénes auditamos?

Al Ministerio de Energía y Minas y a la Empresa Activos Mineros SAC.

¿Qué auditamos?

Las medidas aplicadas por las entidades responsables para la identificación, clasificación y remediación de los pasivos ambientales mineros (PAM), a fin de lograr la preservación del ambiente.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

En el Perú, desde el año 2005 se aprobó la norma para realizar las acciones que resulten necesarias en la **identificación, clasificación y la remediación** de los PAM. Este proceso se realiza gradualmente en función de los niveles de riesgo que representen y se prioriza la atención de las que generen mayor riesgo sobre la salud, seguridad de las personas y la calidad del ambiente.

En la actualidad no se ha concluido con la remediación total de 8 616 PAM inventariados, siendo 1913 PAM que no se encuentran categorizados y 1519 PAM de “muy alto riesgo” que no han sido priorizados para su remediación, existiendo el riesgo de que la calidad del recurso hídrico y salud pública superen los estándares establecidos.

Por ello, resultó necesario evaluar las acciones del gobierno orientadas a la identificación, clasificación y remediación de los PAM, a fin de contribuir a la sustentabilidad ambiental.

En el Perú no se ha realizado la remediación del total de 8616 PAM inventariados, siendo 1913 PAM que no se encuentran categorizados y 1519 PAM de “muy alto riesgo” que no han sido priorizados para su remediación, existiendo el riesgo de que la calidad del recurso hídrico y salud pública superen los estándares establecidos.

El Ministerio de Energía y Minas no ha desarrollado el planeamiento y valoración de riesgos en el proceso de identificación y clasificación de PAM, lo que dificulta alcanzar los objetivos y metas establecidas en el plan de manejo de pasivos ambientales mineros 2009-2011.

Otra debilidad detectada es la carencia de control en la ejecución de obras de remediación de PAM que garantice que se haya logrado alcanzar los objetivos de estabilidad física, geoquímica e hidrológica.

Por su parte, las acciones realizadas por la empresa Activos Mineros SAC, fueron contrarias al encargo encomendado referente a la remediación de PAM, sin tener en cuenta que la declaratoria de emergencia ambiental que alertaba que las concentraciones de plomo en sangre, de pobladores asentados en el área de influencia, sobrepasaban los valores recomendados por la Organización Mundial de la Salud.

Además, existe demora en el proceso de remediación de los 17 proyectos de remediación PAM calificados como de alto riesgo y muy alto riesgo.

Los casos estudiados no cuentan con la autorización de vertimiento. En consecuencia, no se han monitoreado los efluentes ni se cuenta con el sistema de tratamiento de aguas ácidas en la etapa de post cierre, lo cual no garantiza que se cumpla con los estándares establecidos.

En opinión de la Contraloría General de la República del Perú, el Ministerio de Energía y Minas y la empresa Activos Mineros SAC no han gobernado el problema público, ya que sus acciones de identificación, clasificación y remediación no han logrado revertir la tendencia de la contaminación ambiental, lo que puede poner en riesgo la preservación de los recursos naturales y su sustentabilidad.

Su atención permitirá establecer una estrategia clara y organizada para la identificación y clasificación de los PAM a nivel nacional, definir objetivos y metas vinculados con la remediación de los PAM. Establecer procedimientos claramente definidos especificando los plazos para remediar los PAM.

Los informes se encuentran disponibles en

www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgnew/conozcaresultadoscontrol





¿A quiénes auditamos?

- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales* MIMARENA*
- Ministerio de Energía y Minas *MEM*
- Dirección General de Minería *DGM*
- Ayuntamiento Municipal de Pedernales *AMP*

¿Qué auditamos?

La política del Gobierno para la atención al problema público de los pasivos ambientales generados por la extracción de bauxita y otros minerales en la provincia de Pedernales al 31 de diciembre 2014, con objeto de evaluar en qué medida las entidades responsables lograron prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales y restaurar los existentes, a fin de lograr la preservación del ambiente

¿Por qué se realizó esta auditoría?

En República Dominicana, desde los años 60 se ha realizado explotación de bauxita y otros minerales en la provincia de Pedernales, los cuales impactan negativamente al Medio Ambiente, sin embargo, el Estado Dominicano no cuenta con una política para la atención de los daños ambientales provocados por la extracción de minerales.

Es por ello, que es importante evaluar las acciones del Gobierno Dominicano orientadas a prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales y restaurar los existentes, a fin de contribuir a la sustentabilidad ambiental.

En la Investigación Especial sobre Pasivos Ambientales generados por la extracción de Bauxita y otros minerales en la provincia de Pedernales, se observó que el marco normativo actual sobre Medio Ambiente de la República Dominicana, no define el concepto de "Pasivos Ambientales", el Ministerio de Medio Ambiente utiliza instrumentos de vigilancia a partir de la emisión de la Ley 64-00 Sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, para prevenir que las actividades económicas generen daños ambientales y preservar el Medio Ambiente, además que la misma Carta Magna del país instituye "Protección del medio ambiente". Constituyen deberes del Estado prevenir la contaminación, proteger y mantener el medio ambiente en provecho de las presentes y futuras generaciones".

En cuanto al control, se verificó que antes de la emisión de la Ley de Medio Ambiente en el año 2000, no existían normativas que permitieran controlar y responsabilizar a quienes ocasionaban daños al Medio Ambiente y que posteriormente generarían Pasivos Ambientales, por lo que el daño ambiental ocasionados por la extracción y usufructo antes de la emisión de la Ley no son adecuadamente gestionados por el Ministerio de Medio Ambiente, debido a la inexistencia de normativas, políticas y programas que los regulen los llamados "Pasivos Huérfanos", agregado a esto no se cuenta con presupuestos, personal capacitado, un sistema de información sobre Pasivos Ambientales, tampoco de un inventario que permita gestionar eficientemente los mismos.

Respecto a la restauración, observamos en el caso de la extracción de Bauxita en la provincia de Pedernales, la Dirección General de Minería **ha iniciado acciones de recuperación** de la cubierta forestal en áreas minadas en unas 1,176 tareas del total de 3,167 tareas afectadas en la mina "Las Mercedes". Sin embargo, el 100% del área explotada en la zona llamada "Aceitillar" ubicada dentro de los límites del Parque Nacional Sierra Bahoruco (explotada antes de considerarse Parque Nacional) no forma parte del proyecto de remediación ambiental, y el Ministerio de Medio Ambiente no tiene contemplado en sus planes actuales, la restauración de dicha área considerada el pasivo huérfano.

En opinión de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD), el MIMARENA, el MEM, la DGM y el AMP no han gobernado el problema público sobre los Pasivos Ambientales, ya que sus acciones de prevención, control, restauración, no han logrado gestionar, remediar y mitigar la tendencia de la contaminación ambiental, lo que continua poniendo en riesgo la preservación de los recursos naturales y su sustentabilidad.

Su atención permitirá que las autoridades competentes adopten el Concepto de Pasivos Ambientales en el Marco Normativo sobre Medio Ambiente de la República Dominicana; crear un sistema de información que permita gestionar los pasivos ambientales; elaborar un inventario de los pasivos ambientales existentes; capacitar en la gestión de los recursos para la prevención y remediación de pasivos ambientales; prever los recursos necesarios para la remediación de los pasivos ambientales existentes; y cumplir con las normativas de prevención existentes.





¿Qué auditamos?

La política del Gobierno para la atención al problema público de los pasivos ambientales **Residuos Sólidos Urbanos**, con objeto de evaluar en qué medida la entidad responsable logró prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales y restaurar los existentes, a fin de lograr la preservación del ambiente.

Todo bajo el programa “**Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos**”, (GIRSU), contando como principio fundamental la noción de “**Basura Cero**”.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

En la Provincia de Santa Fe, con esta política adoptada, se apuntó a la reducción progresiva de la disposición final de los residuos urbanos. En este marco se conformaron 14 consorcios, los cuales cuentan con proyectos definidos y financiados.

Ayudando a municipios y comunas en el abordaje de la concreción de la infraestructura básica y asegurando a la población el derecho de un ambiente sano, reduciendo el riesgo ambiental.

Por ello, es importante evaluar las acciones del gobierno, orientadas a prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales y restaurar los existentes, a fin de contribuir a la sustentabilidad ambiental.

Para atender el problema de los R.S.U., la provincia cuenta con un sistema de información de los Rellenos Sanitarios, botaderos a cielo abierto que deben cerrarse, y algunos basurales ilegales. Por Decreto Regl. N° 0101/2003, de la ley 11717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, define Pasivo Ambiental como la “Contaminación acumulada en los recursos naturales, resultado de actividades desarrolladas por el hombre, la cual es necesario recomponer, implementándose distintas tareas con su respectivo costo económico”.

En la actualidad, lo que no se puede garantizar es que el cronograma planteado oportunamente continúe sin retrasos significativos, en virtud que la inversión para llevar adelante proyectos de esta magnitud, es demasiado grande como para que Municipios y Comunas puedan ejecutarlos sin alguna forma de auxilio financiero externo, máxime cuando deben afrontar los costos operativos de las etapas de barrido, recolección, transferencia y disposición final de residuos sólidos urbanos. Como Política “la puesta en marcha de cada proyecto de G.I.R.S.U., además de los beneficios hacia el medio ambiente, permitirá la inclusión de un sector informal”.

Para estos fines, la Provincia, a través del Ministerio, conforma consorcios regionales para la G.I.R.S.U., respondiendo a la normativa de ir eliminando progresivamente la generación de desechos, con su separación y reciclado. Las actas suscritas por los municipios y comunas que conforman los consorcios, establecen que las partes se comprometen a abordar en conjunto la G.I.R.S.U. a fin de potenciar las acciones que implemente cada jurisdicción, lo que da sustento a la conformación del consorcio. Articulando las propuestas comunes, a fin de garantizar la sustentabilidad económica, social, sanitaria y ambiental.

En la prevención, los generadores de residuos contaminantes están obligados a presentar un estudio de impacto ambiental y planes de manejo, más el Certificado de aptitud ambiental emitido por el M.M.A. Los nuevos proyectos y obras sujetas a evaluación, cuentan con las intervenciones del M.M.A. y cuando corresponden a actividades económicas las autorizaciones se emiten a través de resoluciones en forma conjunta con el Ministerio de Producción. Por ley los basurales a cielo abierto están prohibidos desde 2013, existiendo normas provinciales, que prevén sanciones para aquellas localidades que no avancen en el correcto procesamiento de los residuos.

En cuanto al control, se puede informar que la Provincia, a través del M.M.A., cuenta con información y seguimiento de los rellenos sanitarios, basurales a cielo abierto, de los cuales se fueron y se irán cerrando, de acuerdo con el cumplimiento de los plazos y metas propuestas. Erradicándolos, hasta llegar a la prohibición de la disposición final en relleno sanitario de materiales tanto reciclable como aprovechables. Existen procedimientos adecuados para determinar sanciones y medidas por los incumplimientos, estipulado en la Ley de Basura Cero, lo que genera la aplicación de multas. Que según pronunciamiento del Ministro serán afectadas al financiamiento del proyecto colectivo, más allá de los recursos oficiales que se encuentran presupuestados.

En opinión de esta Entidad Fiscalizadora, se puede indicar que el M.M.A. ha gobernado el problema público, ya que sus acciones de prevención, control, restauración, se encuentran en vía de lograr revertir la tendencia de la contaminación ambiental, partiendo de los consorcios regionales, donde surge una radiografía y a partir de allí se definen las mejores líneas, evitando poner en riesgo la preservación de los recursos naturales y su sustentabilidad. Vinculándolo con los procesos de recuperación y reciclado de materiales, impulsando la creación de empresas y cooperativas que generen trabajo y mano de obra a partir del reciclado. Modalidad de trabajo asociado entre las diferentes localidades, con objetivos a mediano y largo plazo: “Que los vertederos a cielo abierto sean eliminados”.



Para atender el problema de los pasivos ambientales, la Provincia de Buenos Aires sancionó la Ley 14.343 con objeto, entre otros, de identificar los pasivos ambientales e iniciar acciones de recomposición que mitiguen el daño en el ambiente.

Sin embargo, la principal debilidad del marco normativo está dada por la ausencia de la respectiva reglamentación, lo que motiva la falta de procesos para la prevención/control y/o restauración y del Registro de pasivos. Se vetó el Fondo Provincial del Ambiente (FOPROA), motivo por el cual la Provincia no cuenta con recursos específicos.

Los Organismos responsables de los pasivos ambientales no cuentan con un estudio pormenorizado sobre las necesidades estructurales para la ejecución de la política, lo cual se refleja en la escasez de agentes y de recursos presupuestarios para cumplir con las misiones y funciones vinculadas con la gestión de los pasivos ambientales.

El “Programa de Control de Remediación, Pasivos y Riesgo Ambiental” del OPDS presenta importantes deficiencias en su implementación, lo que impide contar con un diagnóstico sobre las causas, efectos y posibles vías de solución.

Se advirtió la ausencia de un sistema de información integral de pasivos ambientales mineros que permita sistematizar la información y disponer de una herramienta para la toma de decisiones.

Se evidencia un deficiente sistema de control y sanción ante incumplimientos legales y de operación.

En opinión del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, el desafío del gobierno provincial para los próximos años estará dado por la efectiva puesta en marcha de la política pública de pasivos ambientales, el fortalecimiento institucional de los organismos responsables, la asignación de recursos y de una gestión pública sostenible en el tiempo.

El informe se encuentra disponible en www.htc.gba.gov.ar

¿A quiénes auditamos?

Al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y la Dirección Provincial de Minería (DPM) fueron los principales organismos del estado.

¿Qué auditamos?

El marco normativo, la organización institucional establecida y los recursos asignados al sistema de identificación, prevención, control y restauración de pasivos ambientales (mineros) como política pública para la preservación del ambiente.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

En la última década, la problemática de los pasivos ambientales pasó a ocupar un lugar importante en la agenda de los gobiernos y es así que, a fines de 2011, la Provincia de Buenos Aires sancionó la ley N° 14.343 con objeto de regular la identificación de los pasivos ambientales, y la obligación a recomponer sitios contaminados o áreas con riesgo para la salud de la población, con el propósito de mitigar los efectos negativos en el ambiente.

Debido a ello, se decidió fiscalizar las acciones implementadas por el gobierno provincial orientadas al cumplimiento de lo preceptuado en las leyes nacionales y provinciales.

Ejecución

Miembros Plenos

Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil

Dr. Bruno Oliveira Tavares de Lyra
Dr. Carlos Eduardo Lustosa da Costa

Contraloría General de la República de Chile

Dra. Karen Cámpora Contreras
Dr. Gonzalo Avayú Carrasco
Dra. Katherine Córdova Hidalgo
Dr. Benjamín Reyes Riesco
Dra. Francisca Salinas González

Contraloría General de la República de Colombia

Dra. Bibiana Guevara Aldana
Dra. Olga Isabel Garzón Pérez
Dra. Érika Viñas Romero
Dra. Claudia Alexandra Parra
Dr. Diego Alejandro Sandoval Garrido
Dr. Jorge Iván Torres Gutiérrez

Contraloría General del Estado de la República del Ecuador

Ing. Jenny Abad Suárez
Ing. Marco Terán Santamaría
Ing. Viviana Guzmán Pillajo
Ing. Andrea Maldonado Villalba
Ing. Jaime Chérrez Astudillo
Ing. Harold Troya Pasquel
Ing. Amelia Armijos Cortez
Dr. Germán Ayala Samaniego
Dr. James Calva Rosario

Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras

Dr. Hernán Roberto Bueso Aguilar
Dra. Lourdes Lorena Rivera Rodríguez
Dr. Francisco Edgardo Tercero
Dr. Luis Fernando Mejía
Dr. María Teresa Cerna Guillén
Dr. Óscar Armando Fajardo

Auditoría Superior de la Federación de México

Lic. Roberto Salcedo Aquino
Lic. Omar González Vera
Lic. Nadia Patricia Sánchez Villegas
Lic. Carlos Epifanio Zacatenco Cruz
Lic. Norma Laura Espejel Romero
Act. Yasnely Aidee Flores Manzano
Lic. Humberto Montaña Cano
C. José Orlando Zamora Gutiérrez

Contraloría General de la República de Paraguay

Abog. Roy Rodgers Canás
CP. Humberto Arturo Franco Bazán
Ing. Agr. Paola Analía Gómez Vanni
Lic. Roberto José Penayo Martí
CP. Mónica Beatriz Recalde Penayo
Lic. Aníbal Rubén Jiménez Caballero
Lic. Rosanna Elizabeth Areco Benegas
Ing. Amb. Jorge Enrique Paredes Benítez
Ing. Ftal. Myriam Beatriz Duarte Duré

Ing. Amb. Alejandra María Franco Guzmán

Contraloría General de la República del Perú

CPC Marina Cárdenas Timoteo
Ing. Iván Sotero Laynes
Ing. Juan Carlos Luján Miranda
CPC Flabio García Esquivel
Ing. Juan Carlos De la Puente Norvani

Cámara de Cuentas de la República Dominicana

Lic. Alfredo Cruz Polanco
Lic. Luis A. Paulino Santos
Ing. Cesáreo Guillermo
Lic. José Rafael de León López
Lic. Ledy Paulino García
Lic. Abel Castellanos Flores
Lic. Rosalía Amparo Fernández
Dra. Andrea Peña Cornielle

Miembros Asociados

Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires

Cr. Mariano F. Filiberto
Cra. María Victoria Lima
Dra. Agustina Honores Moreno
Cra. Romina Saullo
Dra. Patricia González
Dr. Carlos Pereyra
Dr. Guillermo Piovano

Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe

C.P.N. Alicia G. Galli