

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

		
	1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 1 7 7 8 2	
	Al responder por favor cítese este número 13002025E2017782	
	Fecha Radicado: 2025-05-27 08:35:40	
	Código de Verificación: babb6	Folios: 5
Radicator: Ventanilla Minambiente		Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señor

JESUS ARNULFO COBO GARCÍA

Correo electrónico: jesusarnulfocobogarcia@gmail.com

Ciudad

Asunto: Reglamentación del artículo 2 de Ley 491 de 1999 –“Por la cual se establece el seguro ecológico, se modifica el Código Penal y se dictan otras disposiciones. Y reglamentación del artículo 3 la Ley 2327 de 2023” “Por medio de la cual se establece la definición de pasivo ambiental, se fijan lineamientos para su gestión y se dictan otras disposiciones” Radicado: 2025E1022322 del 7 de mayo de 2025

Cordial saludo;

Teniendo en cuenta la consulta presentada, nos permitimos manifestar lo siguiente, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto-Ley 3570 de 2011, Decreto 1076 de 2015 y Ley 1755 de 2015, presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Respecto al tema de consulta específico, de la reglamentación del artículo 2 de la Ley 491 de 1999, que trata sobre el seguro ecológico, se tiene que conforme con la información suministrada, en el archivo se encuentran pronunciamientos relacionados con el asunto: 1200-E2-75998 del 28 de junio de 2010, 8140-E2-2018-010931 del 17 de abril de 2018, 13002022E9000024 del 13 de septiembre de 2022.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

Para resolver la consulta en estudio, es aplicable la Ley 491 de 1999, Ley 2293 de 2023.

III. ASUNTO A TRATAR:

La siguiente es la petición:

“(…) Solicito respetuosamente dar cumplimiento cabal e inmediato al parágrafo del artículo 2 de la Ley 491 de 1999, el cual dispone lo siguiente:

“(…) Artículo 2o. Objeto Del Seguro Ecológico. El seguro ecológico tendrá por objeto amparar los perjuicios económicos cuantificables producidos a una persona determinada como parte o a consecuencia de daños al ambiente y a los recursos naturales, en los casos del seguro de responsabilidad civil extrancontractual, cuando tales daños hayan sido causados por un hecho imputable al asegurado, siempre y cuando no sea producido por un acto meramente potestativo o causado con dolo o culpa grave; o, en los casos de los seguros reales como consecuencia de un hecho accidental, súbito e imprevisto de la acción de un tercero o por causas naturales.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

CONCEPTO JURÍDICO

El daño ambiental puro podrá establecerse en estas pólizas como causal de exclusión de la obligación de amparar, salvo que se logre la colocación del reaseguro para determinados eventos de esta naturaleza.

PARAGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de la Póliza Ecológica y la manera de establecer los montos asegurados. (...) “

2- La según solicitud recae sobre la reglamentación del artículo 3 de la Ley 1. Artículo 3° de la Ley 2327 de 2023, considerando que este artículo, “ordena la elaboración de lineamientos de política pública para la gestión de pasivos ambientales. En particular, la norma fijó un plazo de un (1) año desde la entrada en vigencia de la ley (es decir, hasta septiembre de 2024) para que el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo de otros entes, “fijaran los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una Política Pública (...) para la Gestión de Pasivos Ambientales, con su respectivo plan de acción y seguimiento”.

Así mismo, el artículo 3° exige que para la formulación de dicha política se realicen al menos cuatro (4) audiencias territoriales con participación ciudadana, garantizando un proceso participativo en su construcción (...).”

IV. CONSIDERACIONES

Sobre el seguro ecológico, téngase en cuenta que este Ministerio se ha pronunciado anteriormente, para lo cual se retoma lo siguiente:

“4°. En cumplimiento de lo establecido por la Ley 491 de 1.999 el entonces Ministerio del Medio Ambiente convocó a la Comisión creada por el Artículo 32 Transitorio, cuestión para la cual realizó diferentes reuniones a partir de Marzo de 1.999 y que constan en seis (6) actas, cuyas principales conclusiones fueron las siguientes:

4.1. El seguro ecológico obligatorio es un seguro de responsabilidad civil extracontractual, que tiene por objeto amparar los perjuicios económicos cuantificables producidos a una persona determinada como parte o a consecuencia de daños al ambiente y a los recursos naturales renovables.

4.2. Existen algunos eventos que no serían asegurables, como los daños ambientales o ecológicos puros y los daños ambientales paulatinos.

4.3. Se hace necesario determinar en forma precisa los riesgos que serían asumidos por las compañías de seguros.

4.4. Se resaltó la importancia de contar con un adecuado reaseguro, y fijar un nivel o valor de coberturas o valor asegurable mínimo.

4.5. Resulta viable este seguro si se limita a la responsabilidad civil extracontractual por perjuicios causados por contaminación súbita o imprevista. En este caso estarían cubiertos los perjuicios económicos cuantificables a personas determinadas.

4.6. La Comisión resaltó la importancia de contar con un adecuado respaldo de un reaseguro, fijar un nivel o valor de coberturas o valor asegurable mínimo. Para estos efectos los aseguradores adelantaron contactos con distintos reaseguradores con el fin de conocer la forma en que se ha desarrollado este tipo de seguro en otros países del mundo.

4.7. Las compañías de seguros han encontrado una gran dificultad para evaluar la procedencia o no de asumir el riesgo de responsabilidad civil ambiental, en el hecho que en nuestro país no existe una clara

CONCEPTO JURÍDICO

normatividad en materia ambiental que fije parámetros mínimos en las distintas actividades que pueden ocasionar daños ambientales.

4.8. Para determinar si la compañía asume o no determinado riesgo necesita contar con una legislación precisa para las distintas actividades que potencialmente puedan causar daños ambientales, con el fin de determinar en qué eventos dichas personas serían responsables civilmente por los daños ambientales, y por ende, delimitar el riesgo que asumiría la compañía de seguros.

4.9. Existen varios casos en los que se necesitaría realizar modificaciones, adiciones y supresiones de conceptos en la reglamentación, para lo cual se tendría de modificar o aclarar el alcance de lo dispuesto en la Ley 491 de 1999. Producto de lo anterior, se consideró que no era factible la reglamentación señalada por la Ley 491 de 1999, lo cual se amparó además de lo anterior, en los siguientes aspectos:

“La Ley 491 de 1.999 no creó un seguro ecológico, es decir un seguro que cubra los daños al medio ambiente. Lo que se ampara según la ley, son los daños a los bienes de propiedad de terceros, afectados como consecuencia de un problema de contaminación o deterioro o daño ambiental.

En consecuencia, el seguro ecológico en realidad es un seguro de responsabilidad civil extracontractual por daños a terceros, que ya se encuentra regulado por las leyes civiles y comerciales y no es obligatorio.

El objetivo perseguido con la contratación de estos seguros es bien distinto, porque el interés que se protege es el patrimonio del tomador asegurado en la póliza. La finalidad del seguro no puede confundirse con la de preservación del ecosistema porque su deterioro no lo previene un seguro.

El negocio del seguro se fundamenta en el principio de la política económica nacional de origen constitucional, el de la libertad empresarial. Con fundamento en las normas del derecho privado, el artículo 1056 del Código de Comercio autoriza al asegurador para delimitar a su arbitrio los riesgos que asume.

La operación aseguradora se desarrolla en forma técnica, y la aproximación a unos resultados depende de la estadística, del cálculo de probabilidades, de la ley de los grandes números, de la desviación media de siniestralidad, la máxima pérdida probable, medición de la frecuencia de accidentes.

En este sentido el agente contaminador no puede transferir la totalidad de los riesgos a los cuales se encuentra expuesto sino parte de ellos. Las limitaciones internas se las impone su propia capacidad de pago, el seguro tiene un precio, las externas están dadas por el alcance de las coberturas o por los valores asegurados que la empresa aseguradora se encuentre en condiciones de asumir.

La operación del seguro de responsabilidad por contaminación es restringida, los reaseguradores obran con suma cautela al otorgar las protecciones, que los fallos internacionales les han obligado a responder por circunstancias que van más allá de las coberturas definidas en las pólizas.

En consecuencia, la finalidad del seguro es proteger el patrimonio del tomador, que en este caso es el beneficiario de la licencia y no la protección ambiental.

El seguro ecológico depende el mercado internacional del reaseguro, y como no existe en Colombia, una compañía que por sí sola mediante la afectación de su propio patrimonio se encuentre en condiciones de soportar una cobertura ilimitada de responsabilidad civil por contaminación, la cual es por definición de índole catastrófica, o que ampare el daño ambiental o el deterioro de la naturaleza en abstracto, el cumplimiento o no, de las normas que reglan el ejercicio de la operación será siempre objeto de análisis durante el proceso de toma de decisión para la aceptación rechazo por parte del asegurador.

El seguro ecológico obligatorio creado por la Ley 491 de 1.999 se hizo obligatorio para todas las actividades de que le puedan causar daños al medio ambiente y como requisito para la obtención de la licencia ambiental y tiene por objeto amparar los perjuicios económicos cuantificables a personas determinadas. En este sentido el Seguro Ecológico no es un seguro medioambiental.

CONCEPTO JURÍDICO

Por lo anterior, la denominación de seguro ecológico crea confusión sobre los aspectos que cobija. Los objetivos y alcance de los seguros son opuestos al Derecho Ambiental, pues la finalidad de éste último, entre otras cosas, es regular acciones, prevenir daños y eliminar riesgos de contaminación y deterioro ambiental, razón por la cual las autoridades ambientales deben dirigir todos sus esfuerzos a controlar las actividades que producen deterioro grave al medio ambiente, así como a que se de efectivo cumplimiento a los parámetros determinados en la ley, en los reglamentos y a los actos administrativos a través de los cuales se otorgan licencias ambientales y demás autorizaciones ambientales.”

“(…) Finalmente, resulta oportuno señalar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante fallo del 14 de noviembre de 2002, Magistrado Ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Ref.: Expediente No. 02-2373. Acción de Cumplimiento, acogió las conclusiones de la comisión creada para el efecto y los argumentos de este Ministerio y denegó la acción interpuesta y que pretendía la reglamentación a que alude la Ley 491 de 1999 en relación con el seguro ecológico (...).”

Por lo anterior, se tiene que si bien el seguro ecológico, de que trata la Ley 491 de 1999, no se reglamentó, existe un soporte jurídico, para no reglamentarse tal y como se señaló anteriormente, dentro del cual, destacamos la decisión judicial del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al conocer la acción de cumplimiento interpuesta.

2. En cuanto a la petición sobre la reglamentación del artículo 3 de la Ley 2327 de 2023, que señala: “Artículo 3°. Política Pública para la Gestión de Pasivos Ambientales. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo del Ministerio de Minas y Energías, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del Ministerio de Transporte, del Ministerio de Cultura y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las demás carteras ministeriales, las autoridades ambientales competentes y las entidades que se consideren necesarias, fijarán los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una Política Pública, con un diagnóstico previo del problema, para la Gestión de Pasivos Ambientales, con su respectivo plan de acción y seguimiento.

Con el propósito de formular dicha política pública, las entidades mencionadas tendrán en cuenta las disposiciones establecidas en la presente ley, realizarán al menos cuatro (4) audiencias con enfoque territorial, en las que se garantice la participación ciudadana.”

Se manifiesta, que esta reglamentación por tratarse de una “Política Pública”, está siendo coordinada y liderada por el Departamento Nacional de Planeación, para lo cual para la reglamentación del artículo 3 de la Ley 2327 de 2023, se deben cumplir con las disposiciones del Decreto 1081 de 2015 y sus modificaciones en cuanto a las “Directrices generales de técnica normativa”, que son aquellas señaladas y que se deben cumplir para la elaboración de proyectos de iniciativas normativas.

Teniendo en cuenta lo anterior, conforme con el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, se traslada al Departamento Nacional de Planeación, la petición relacionada con la solicitud 2, relacionada con la reglamentación del artículo 3 de la Ley 2327 de 2023, para que conozca y responda su petición.



CONCEPTO JURÍDICO

V. CONCLUSIONES

Se atiende a lo expuesto.

El presente concepto se expide a solicitud del señor JESUS ARNULFO COBO GARCIA, y, con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: “Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

Atentamente,

JOSÉ EDUARDO CUAICAL ALPALA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

c.c. Jhonattan Duque Murcia Director (e) Departamento Nacional de Planeación- Correo electrónico: servicioalciudadano@dnpp.gov.co, Calle 26 # 13-19, Piso 1° - Bogotá. **Anexar Radicado: 2025E1022322 del 7 de mayo de 2025.**

Proyectó: Carmen Lucia Pérez Rodríguez-Asesora

Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández- Asesora - Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad

Sistema Integrado de Gestión