

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY  
NO. 117 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA  
DEFINICIÓN DE PASIVO AMBIENTAL, SE FIJAN LINEAMIENTOS PARA  
SU GESTIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

Bogotá D.C. 5 de septiembre de 2022

Doctor  
**DAVID RICARDO RACERO MAYORCA**  
PRESIDENTE  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley No. 117 de 2021 Cámara “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA DEFINICIÓN DE PASIVO AMBIENTAL, SE FIJAN LINEAMIENTOS PARA SU GESTIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Señor Presidente,

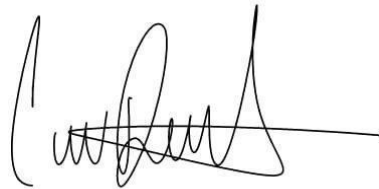
Atendiendo la designación que realizó la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley 5a de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia **positiva** para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley No 117 de 2021 Cámara.

Adjuntamos la presente ponencia en original y dos copias.

Cordialmente,



**JULIA MIRANDA LONDOÑO**  
**Coordinadora ponente**  
Representante a la Cámara  
Nuevo Liberalismo



**CRISTIAN AVENDAÑO FINO**  
**Ponente**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NO. 117 DE 2021**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA DEFINICIÓN DE  
PASIVO AMBIENTAL, SE FIJAN LINEAMIENTOS PARA SU GESTIÓN Y  
SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**1. PRESENTACIÓN**

**1.1 Objeto y contenido**

El proyecto de ley tiene como objeto “Establecer la definición de pasivo ambiental, así como fijar lineamientos para la política pública que propenda por la adecuada y oportuna atención de pasivos ambientales en Colombia”. Este proyecto cuenta con 11 artículos, a través de los cuales se busca saldar una enorme deuda histórica con el patrimonio ecológico del país. En primer lugar, esta iniciativa responde a la necesidad de contar con una definición útil y acotada, que permita identificar los pasivos ambientales y proceder así a su gestión. Adicionalmente, provee lineamientos generales y suficientes para la formulación de una política pública en la materia. Para tales efectos, el articulado propuesto crea mecanismos importantes como el Comité y el Registro Nacional de Pasivos Ambientales y ordena al Gobierno Nacional que proceda diligentemente a la materialización del documento de política pública necesario, para profundizar en la regulación requerida.

**2. ANTECEDENTES**

El Proyecto de Ley “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA DEFINICIÓN DE PASIVO AMBIENTAL, SE FIJAN LINEAMIENTOS PARA SU GESTIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” es de autoría de los Honorables Senadores Angélica Lisbeth Lozano Correa, Antonio Sanguino Páez, Temístocles Ortega Narváez, Guillermo García Realpe, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Iván Marulanda Gómez, Iván Leonidas Name Vásquez y el Honorable Representante Luciano Grisales Londoño. Fue radicado el día 22 de julio de 2021 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, y fue publicado en la Gaceta 958 de 2021 con el número 117 de 2021.

Tal como consta en el oficio CQCP 3.5/045/2021-2022 del 23 de agosto de 2021, el Honorable Representante Luciano Grisales Londoño fue designado

como ponente para primer debate. El 23 de septiembre de 2021, el ponente para primer debate realizó una mesa técnica en la Comisión Quinta de Cámara, con el fin de escuchar los conceptos de expertos nacionales e internacionales en relación con la iniciativa. Posteriormente, mediante oficio CQCP 3.5/124/2021-2022 del 24 de septiembre de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta adiciona como ponente para primer debate a la Honorable Representante Karen Violette Cure Corcione.

La ponencia para primer debate se encuentra publicada en la Gaceta 447 de 2022 y el anuncio correspondiente tuvo lugar en la sesión de Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes del 24 de mayo de 2022. El proyecto fue aprobado por unanimidad el 7 de junio de 2022 en la mencionada comisión constitucional permanente.

Conforme a la nueva integración del Congreso de la República y en particular, de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, la mesa directiva de esta célula parlamentaria hizo la notificación de la designación como coordinadora ponente a la Honorable Representante Julia Miranda Londoño. Así mismo, nombró como ponente al Honorable Representante Cristian Avendaño Fino. El día 16 de agosto de 2022, se concedieron diez días calendario para presentar el informe respectivo. Dicho plazo fue ampliado por solicitud de los ponentes en un término igual al inicialmente concedido (10 días calendario) conforme notificación proferida el 18 de agosto de 2022.

### 3. CONTEXTO GENERAL

#### 3.1 Descripción y diagnóstico de las problemáticas

Es frecuente confundir el pasivo ambiental con el daño ambiental y por lo tanto, con la responsabilidad ambiental. Sin embargo, el término pasivo tiene origen en la contabilidad y define el conjunto de deudas y obligaciones pendientes de pago. Conceptualmente, haciendo una analogía con esta disciplina, desde los años sesenta y con mayor fuerza a partir de la década de los ochenta, se ha incorporado la noción de “pasivo” a la valoración económica y general aplicada al tema ambiental. Así, se podría decir que un pasivo ambiental es una deuda que se contrae por efecto de una determinada degradación sobre alguno de los componentes del ambiente (suelo, agua, aire o biodiversidad). La existencia de esta deuda plantea la idea de que se trata de una obligación que es necesario erogar o subsanar con recursos suficientes.

Así mismo, el concepto de pasivo ambiental surge bajo la lupa económica del principio “*polluter pays*”, el que contamina paga. Así, surge el pasivo ambiental

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

A pesar del desarrollo sistemático que ha experimentado la legislación ambiental colombiana en el último medio siglo — en especial a partir del decreto ley 2811 de 1974 o código de recursos naturales — y aunque en ella se contempla el concepto de daño ambiental, en la actualidad la normativa del país presenta un vacío frente a los pasivos ambientales, como realidad y como noción. Ello significa que no hay un marco normativo sistemático concreto aplicable a los pasivos ambientales que viabilice su identificación y, a partir de ella, una gestión efectiva por parte de las entidades del Estado o de los particulares.

Esto se manifiesta por ejemplo, en que el país no tiene una definición legal del pasivo ambiental, ni una regulación que comprenda los alcances de este concepto o las actividades que deben desarrollarse para su identificación y gestión. El Proyecto de Ley que se analiza en esta ponencia intenta, en ese orden de ideas, llenar una serie de vacíos legales al plantear los elementos normativos que el Congreso de la República considera determinantes para identificar y caracterizar los pasivos ambientales, al tiempo que permitirá viabilizar una gestión efectiva de los mismos en el país.

La realidad de los pasivos ambientales en el país y la región ha sido debatida desde hace varios años por expertos nacionales e internacionales. Esta discusión ha incorporado perspectivas tan amplias como la ambiental, la técnica, la jurídica, la social y la económica. En Colombia, los pasivos ambientales, su debate y conceptualización tienen ya una historia que se remonta al final de la década de 1990. Esta corre paralelamente al desarrollo de un nuevo modelo de explotación de recursos naturales no renovables y, de algún modo, de una nueva relación con el ambiente derivada de un cambio sustancial en la conciencia sobre la importancia de estos problemas y el avance constitucional en este sentido<sup>1</sup>.

De hecho, en 1999 y 2000 el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia organizó el primer taller nacional y tres talleres regionales más con la idea de avanzar en la

---

<sup>1</sup> El recuento que se sintetiza a continuación sigue en líneas generales la evolución señalada por Cabrera Leal, Mauricio y Ordóñez Potes, Milena en: Avances institucionales y normativos para la gestión integral de pasivos ambientales mineros en Colombia. CEPAL. Marzo 2022. Pp.20-21.

conceptualización y establecimiento de procedimientos para la gestión integral de los "pasivos ambientales". Fue justamente, en estos talleres donde por primera vez se discutieron de manera sistemática, se conceptualizan y surgieron diversas nociones y definiciones sobre lo que constituye un pasivo ambiental en Colombia.

En 2002 la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) elaboró y publicó un documento sobre metodología de valoración de pasivos ambientales en Colombia, con énfasis en el sector eléctrico. El documento señalaba, entre otras cosas, que en Colombia algunos de los pasivos ambientales tienen responsables inminentes y otros se podrían considerar "huérfanos". La mayoría de estos pasivos se generaron a pesar de haber existido leyes o regulaciones para evitarlos, si bien otros se configuraron por la ausencia, en su momento, de regulaciones que los previnieron. De igual modo, el documento señalaba que en una importante proporción de los pasivos del primer caso, sus autores no habían sido objeto de sanción o de otras obligaciones que les condujeran a responder por su recuperación.

Algunos años después, en 2008, tras haberse fusionado los ministerios de ambiente y vivienda, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial contrató un estudio para formular una estrategia estatal que permitiera identificar los pasivos, priorizarlos e identificar a sus responsables. Esa identificación es clave a la hora de asumir su recuperación y determinar y proponer mecanismos para asegurar la reparación de los pasivos "huérfanos" por parte del Estado, a través de mecanismos financieros idóneos. La estrategia estatal integral buscaba involucrar a diferentes actores de la sociedad y establecer mecanismos institucionales, normativos, tecnológicos y financieros para su gestión ambientalmente adecuada y económicamente eficiente.

Al año siguiente, en 2009, la Agencia Nacional de Hidrocarburos de Colombia, en convenio con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, adelantó un proyecto piloto para identificar y gestionar pasivos ambientales del sector petrolero a través de un contrato con la Universidad Nacional de Colombia. Por su parte, el Ministerio de Minas y Energía adelantó un proceso para la contratación de una consultoría y así implementar la metodología de identificación, valoración y gestión de pasivos ambientales regionales en dos subsectores piloto: minería de oro y de carbón.

A pesar de estos antecedentes y de la importancia que debería tener para la agenda del país, el tema de pasivos ambientales se ha mantenido fuera del debate de la opinión pública, salvo en contados espacios y, en general, limitado a un público con interés específico en temas ambientales. Ello a pesar de que diversas instituciones y organizaciones han señalado la urgencia de atender el enorme problema público que implica el conjunto de daños ambientales resultado de la actividad productiva.

Frente a la descrita situación, adicionalmente, entidades como la Contraloría General de la República, diversas instituciones académicas e instrumentos como la Evaluación Ambiental Estratégica coinciden en la urgencia de reglamentar los pasivos ambientales en el país. La Contraloría habla de incorporar un marco normativo en materia de pasivos, daño y compensaciones ambientales que impida que quienes los generan, no asuman la responsabilidad trasladando la misma al Estado.

Asimismo, se ha advertido la necesidad de implementar una política para la recuperación de las zonas degradadas por la minería, para localizar y clasificar los pasivos, subsanar los que se encuentran en el territorio y establecer que los explotadores los gestionen adecuadamente. Por último, se ha planteado la necesidad de contar con una Guía de Restauración de zonas degradadas, en la idea de evitar la configuración de pasivos ambientales asociados a minería.

Además, de acuerdo con el informe “Auditoría coordinada sobre pasivos ambientales mineros 2019-2021”, realizado por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), una vez analizados 14 países de la región a partir de veinte temáticas de manejo sobre los pasivos ambientales que los países deberían tener, incluyendo su existe normativa, presupuesto y acceso a la información sobre el tema, Colombia quedó en la quinta peor posición, solo por encima de Guatemala, El Salvador, Bolivia y República Dominicana<sup>2</sup>

Aunque no existe un inventario oficial, se estima que el 70% de los pasivos ambientales en Colombia están en la minería e hidrocarburos, siendo el 50% en la minería, y para tener referencia del valor de los pasivos ambientales en investigación realizada en la minería del carbón en el Cesar<sup>3</sup>, en toda su cadena de valor en el 2015, cuando el precio del carbón era menor a US\$100 por tonelada, el costo de los impactos ambientales sumaba entre US\$146 y US\$200 por tonelada, por lo que se requiere el cumplimiento de los responsables o fuentes de financiación para la gestión de los pasivos ambientales priorizados, teniendo en cuenta que el 70% de los pasivos ambientales están sin responsables, según información del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>4</sup>.

Según información proveniente del estudio realizado por Innova para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se solicitó información a 170 instituciones entre autoridades ambientales, institutos de investigación, sectores de la

---

<sup>2</sup><https://www.elespectador.com/ambiente/regular-los-pasivos-ambientales-una-deuda-historica-de-colombia/>

<sup>3</sup>Andrea Cardoso-Universidad del Magdalena (2015). Revista Ecological Economics

<sup>4</sup> Mauricio Cabrera. Mesa Técnica sobre Pasivos Ambientales. Seo.2021

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

academia y otras entidades de gobierno sobre sitios con sospecha de pasivos ambientales. Estos datos arrojaron cerca de 1843. De acuerdo con la información dada (Figura 1), de las trece categorías definidas, los hidrocarburos, con 444 registros, es la segunda actividad con mayor cantidad de pasivos ambientales identificados después de la minería.

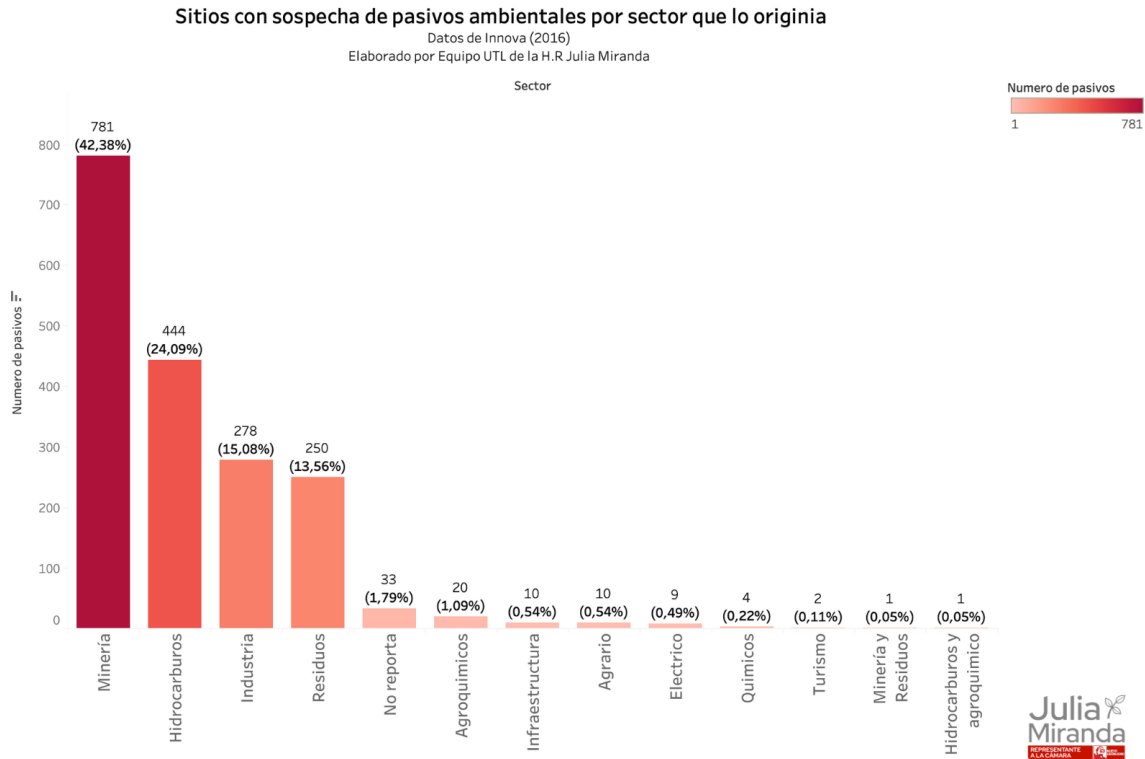


Figura 1: Sitios con sospecha de pasivos ambientales por sector que lo origina. Datos de Innova (2016). Elaborado por equipo UTL de la H.R Julia Miranda

De igual forma, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante comunicación MIN 1000-2-00123 del 9 de febrero de 2021, remite un listado de “sitios de sospecha para configurarse como pasivo ambiental” en todo el territorio nacional. No obstante, se carece de claridad sobre la identificación, magnitud y responsable. Es decir, no existe algún mecanismo de validación en territorio, lo que no permite saber el tipo y la magnitud de los daños causados.

De acuerdo al listado en mención, el país cuenta con un total de 5.111 áreas con sospecha de constituir un pasivo ambiental. Esta información sólo se presenta para minería, hidrocarburos y contaminación por residuos sólidos.

Según este registro, la minería reporta 1.842 (36,04%) áreas sospechosas de pasivos ambientales; la actividad petrolera registra 1.338 (26,18%); mientras los

residuos sólidos reportan 1281 áreas (25,06%). Así, un 87,28% de los posibles pasivos se distribuyen entre las tres actividades anteriormente mencionadas.

A nivel regional, este documento solo resalta el número total de áreas en sospecha de constituir un pasivo ambiental en varios departamentos: Norte de Santander, Boyacá, Antioquia y Otros. Por ende, dentro de lo presentado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el estudio realizado por INNOVA, es claro que la falta de desarrollos normativos e instrumentos técnicos nos inhiben de tener información detallada sobre las actividades y las regiones donde se pueden concentrar las áreas sospechosas de constituir un pasivo ambiental.

De cara a este gran desafío y atendiendo a las diferentes conclusiones que deben servir de marco de orientación para una legislación que busque llenar el vacío normativo descrito anteriormente, desde el proyecto de ley en estudio se adopta una definición de pasivo ambiental. Se establecen unos criterios destinados entre otras cosas, a determinar su configuración, con el fin de evitar la confusión mencionada al inicio, con el daño ambiental.

Una vez definidos los criterios que configuran la existencia de un pasivo ambiental, el país debería avanzar lo más pronto posible en su identificación y priorización, determinando con exactitud la ubicación, nivel de impacto, clasificación y caracterización de los sitios y de poblaciones afectadas. Para ello es indispensable la evaluación preliminar del riesgo y en caso de que exista riesgo, la evaluación detallada del mismo. A continuación, se deben priorizar los pasivos que requieran ser atendidos a muy corto plazo para evitar mayores daños.

Sin importar su origen, el o los responsables de estos podrían ser personas o entidades “públicas, privadas o mixtas”. Lo anterior por cuanto, sin importar de donde provengan, los pasivos ambientales generan riesgos para la salud de las personas, los ecosistemas y los servicios ambientales que ellos prestan. Algunos de estos riesgos son<sup>56</sup>:

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

<sup>5</sup> Ministerio del Medio Ambiente, MMA. Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales. Consultado en: <https://www.yumpu.com/es/document/read/22953963/herramientas-de-gestion-de-pasivos-ambientales-ministerio-de->



bienes y servicios ambientales y por los efectos sobre la salud humana causados por generaciones actuales o anteriores.”

En vista de lo anterior, consolidar una única definición de los Pasivos Ambientales mediante una Ley de la República, permitirá tener un “marco de referencia” acerca de las acciones, responsabilidades y obligaciones de las autoridades, así como asignar la responsabilidad y obligaciones de actores vinculados con la generación, atención y gestión de los Pasivos Ambientales en todo el territorio nacional.

### **3.2 Análisis y conceptualización sobre aspectos jurídicos de los pasivos ambientales**

El tema de los pasivos ambientales se ha venido introduciendo al país como consecuencia de la existencia de problemas ambientales no resueltos. También han sido los procesos de privatización o reestructuración accionaria de algunas empresas públicas y privadas los que en la debida diligencia han puesto de presente la necesidad de precisar y determinar la configuración de los llamados pasivos ambientales<sup>6</sup>.

Un estudio sobre la cuestión fue realizado por Econometría para el Ministerio de Minas y Energía y la UPME<sup>7</sup> en el año 2002. En él se tomaba el concepto de pasivo más enfocado hacia las obligaciones y problemas ambientales existentes a los que se iban a ver enfrentados los inversionistas privados en el sector eléctrico, como consecuencia del proceso de privatización de algunos proyectos del sector eléctrico. Es decir, los costos en los cuales deberían incurrir tales inversionistas para remediar los problemas ambientales existentes, o bien para cumplir con las obligaciones ambientales pendientes. Esto llevó a clasificar los pasivos en configurados y contingentes, siendo los primeros aquellos donde la obligación ya existía y los contingentes donde se presentaba un riesgo de existencia de un pasivo ambiental.

Un sector de la literatura existente sobre el tema de pasivos ambientales tiende a hacer referencia a los impactos ambientales de las empresas producidos por la actividad desarrollada, en otras ocasiones se convierte en una crítica al modelo económico de libre mercado y en algunas ocasiones se cae persistentemente en el ámbito del daño<sup>8</sup>.

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

---

<sup>6</sup> Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

<sup>7</sup> Ministerio de Minas y Energía – UPME. Valoración de pasivos ambientales en Colombia, énfasis sector eléctrico. Resumen ejecutivo. Febrero de 2002. Pág. 14. (Estudio elaborado por Econometría)

<sup>8</sup> Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

*“El pasivo ambiental es el conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos y de los ecosistemas, producidos por una empresa, durante su funcionamiento ordinario o por accidentes imprevistos, a lo largo de su historia.*

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

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

*Desgraciadamente hay muchos pasivos ambientales sin compensar. Como veremos, en el pasivo ambiental se identifica fácilmente la responsabilidad moral, aunque no siempre la responsabilidad jurídica. También en este capítulo nos planteamos algunas cuestiones: ¿se puede compensar a las comunidades que reciben las consecuencias? ¿Puede ser monetaria esta compensación? ¿Cuáles son los instrumentos jurídicos que pueden obligar a las empresas a responsabilizarse de sus pasivos ambientales?”.*<sup>9</sup>

Si se observa el anterior comentario, hay una confusión entre lo que sería un impacto ambiental de una actividad, un daño ambiental y la responsabilidad jurídica de las empresas. Esto conduce a confundir a la comunidad pues genera expectativas propias de un discurso ideológico, válido tal vez, pero carente por sí mismo de un sentido de juridicidad o marco legal para actuar.<sup>10</sup>

Se genera entonces un discurso sobre el tema de los pasivos ambientales, pero no un concepto que contribuya a generar una política clara sobre el tema. La ausencia de rigor jurídico y técnico, o la confusión entre los daños ambientales y los impactos ambientales producidos por actividades que se desarrollan sobre un marco legal, dificulta ostensiblemente el desarrollo de la solución.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> El pasivo ambiental, colectivo para la difusión de la deuda ecológica, ODG, julio de 2002.

<sup>10</sup> Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

<sup>11</sup> Se recomienda ver algunos textos al respecto como son: Daniella RUSSI – Joan MARTINEZ ALIER, los pasivos ambientales EN Revista ICONOS, FLACSO – Ecuador, No. 15, 2002.

Para hacer referencia a los pasivos ambientales es necesario desarrollar dos ideas. La primera es la obligación del pago de una suma de dinero en virtud de la existencia de una obligación de pagarla, sea sobre la base de una orden proferida por la autoridad administrativa, o por la autoridad judicial, y en algunos casos en virtud de una relación contractual. La segunda idea es la responsabilidad que ha dado lugar al pago de esa suma. Es decir, que existe una deuda por pagar, la cual tiene un responsable, quien a su vez es obligado a pagar en virtud de su responsabilidad<sup>12</sup>.

La responsabilidad se entiende como la obligación de “resarcir un daño, sea por incumplimiento de una obligación o por un encuentro social ocasional”. La responsabilidad es la resultante de un juicio descriptivo: ciertamente en los aspectos de daño y autoría, y en oportunidades, además, de un juicio de valor o político: calificación de la conducta del sujeto, autor o autora, de culpabilidad”<sup>13</sup>.

### 3.3 Respuesta institucional en Colombia

Desde la Ley 1151 de 2007[1], en la sección “Prevención y control de la degradación ambiental” se evidenció la necesidad de elaborar una propuesta metodológica para identificar y gestionar los pasivos ambientales, en especial para la recuperación de áreas degradadas por efecto de las actividades mineras, de explotación de hidrocarburos y agrícolas. Sin embargo, lo propuesto en dicho Plan Nacional de Desarrollo no fue puesto en marcha, y nuevamente se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo de 2011, Prosperidad para Todos (página 42, volumen 2° de las bases del Plan).

Sin embargo, al persistir la falta de avances, mediante el artículo 251 de la ley 1753 de 2015 del Plan de Desarrollo “Todos por un nuevo país” (2014-2018)[2], se planteó nuevamente formular una política para la gestión de los pasivos ambientales.

La gestión de pasivos ambientales, pese a la reiteración normativa siguió la senda de la desatención y quedó incluida en el Plan Nacional de desarrollo 2018-2022 en el Pacto IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo. A. Objetivo 2. literal c). Con este, ya son cuatro periodos consecutivos dando prioridad formal a un tema fundamental en materia ambiental y social en el país, pero los resultados no se ven puesto que no existe una definición oficial, no hay claridad en la identificación y caracterización de pasivos ambientales en el país, no existe una política pública en esta materia, y

---

<sup>12</sup> Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

<sup>13</sup> Fernando HINESTROSA, escritos varios, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1983, Pág. 676.

peor aún, el Gobierno ha impulsado los proyectos mineros de metálicos a gran escala y la técnica del fracking como grandes gestas para la recuperación económica, ignorando que estas a la postre, traerán nuevos daños y nuevos pasivos.

El aserto vigente a la fecha de formulación del presente informe de ponencia establece que: “MinAmbiente, con apoyo de MinMinas, MinVivienda, MinCIT, MinAgricultura y MinHacienda, implementarán el programa de gestión de pasivos ambientales”. Es bien sabido que el proceso de construcción de este instrumento de política pública ha empezado, pero de las respuestas a requerimientos de información, se desprende que sus avances son mínimos a la fecha, aun cuando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha convocado algunos espacios de trabajo interinstitucionales y le ha sido entregada cierta información relevante e insumos de análisis, como la recopilada por el Ministerio de Minas y Energía en el marco del proyecto de inversión “diagnóstico minero ambiental de los pasivos en el territorio nacional BPIN: 0023001140000”[3].

A tales propósitos, el Ministerio de Ambiente había solicitado el 25 de abril de 2017 al Departamento Nacional de Planeación (DNP) la formulación de un Documento CONPES para esta política y finalmente, el 8 de noviembre de 2017, el DNP dio el aval para el proceso de formulación.

Así mismo, dentro del plan de acción respectivo 2021-2022 se definió el producto “Documento técnico de aportes para la conceptualización de la gestión de pasivos ambientales del sector minero energético, conforme a la Estrategia nacional para la Gestión de pasivos ambientales en Colombia, desarrollada por Min Ambiente”, para lo cual, desde septiembre de 2021 se han ejecutado mesas de trabajo conjuntas, a fin de lograr la citada conceptualización. La Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible prioriza en sus Planes de Acción del 2018 y 2019, la elaboración de los productos técnicos con los insumos necesarios para identificar los lineamientos de la propuesta de la política de pasivos ambientales; así como la propuesta de plan de acción de una política de gestión de pasivos, instrumentos técnicos, financieros e institucionales para su intervención, respectivamente.

Adicionalmente, el Ministerio de Ambiente ha manifestado que avanza en el establecimiento de los instrumentos técnicos como son el Registro de Pasivos Ambientales articulado con el Sistema de Información Ambiental de Colombia - SIAC y el desarrollo del instrumento técnico requerido, así como el instrumento normativo, que determina los umbrales para la determinación de Sitios Contaminados y sus niveles de intervención. Sin embargo, se ha identificado entre los principales retos, que no existe un marco jurídico que establezca la definición de pasivo ambiental, del régimen de responsabilidad frente a su gestión e intervención, tampoco sobre las fuentes de financiamiento, ni sobre las competencias de las entidades del orden nacional y territorial para que implementen los instrumentos que resulten de la política y desarrollen las acciones relacionadas con la gestión de los pasivos ambientales en el país[4].

Es de resaltar que, en criterio del Departamento Nacional de Planeación, la carencia del marco jurídico que regule esta materia es de especial importancia para los pasivos ambientales, ya que no se ha establecido el esquema de responsabilidad para su remediación y los pasivos que no cuentan con la identificación de un responsable estructuran las mayores problemáticas en la gestión.

Esto a su vez es una limitante para la concertación de acciones dentro del Plan de Acción y Seguimiento del documento CONPES y su posterior implementación, dado que no existe el sujeto sobre el que recaiga la responsabilidad de realizar la intervención del pasivo ambiental o las entidades responsables de desarrollar la gestión. Lo que genera el riesgo de invertir los recursos públicos en la construcción de instrumentos de gestión que no se puedan implementar.

Asimismo, es importante destacar que el DNP como Secretaría técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), remitió comunicación al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante oficio DNP No. 20215100080841 del 15 de febrero de 2021, mediante el cual se informó que, ante la situación de ausencia de elementos de soporte normativo para el desarrollo de las acciones necesarias para intervenir y prevenir los pasivos ambientales en el país, se consideraba conveniente contar con un marco legal que permita la formulación, concertación, aprobación e implementación efectiva de la política de pasivos ambientales, y recomendó a la referida Cartera, impulsar un proyecto de ley orientado a sustentar y guiar la gestión de los pasivos ambientales[5]. Sobre este vacío jurídico también se han referido entidades como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), que en la respuesta a la petición 2022107529-1-000 del 31 de mayo de 2022 y 2022119575-1-000 del 13 de junio de 2022, específica

.....  
..... las dificultades de tener un inventario de pasivos ambientales, en tanto no existen disposiciones normativas que establezcan una definición o mecanismos para gestionarlos.

En la última respuesta emitida por el DNP a los autores del proyecto, de radicado No. 20223100258351 del 24 de marzo de 2022, se reitera nuevamente que, es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la entidad encargada de formular una política para la gestión de pasivos.

Por último, la necesidad de regulación de los pasivos ambientales en Colombia, también quedó evidenciada en el reciente pronunciamiento de la sección primera del Consejo de Estado, de fecha 4 de agosto de 2022, Radicación No. 5000234100020130245901, en el cual después de evaluar el caudal probatorio allegado al proceso sobre la regulación de la ventanilla minera, la articulación interinstitucional y la gestión de pasivos ambientales, concluyó lo siguiente:

*“Las citadas pruebas dan cuenta de las debilidades institucionales existentes en la fiscalización de la actividad minera legal y en el control y reparación de los daños ambientales amparados por el licenciamiento y los permisos ambientales. Así mismo, demuestra el alarmante nivel de pasivos ambientales que se están acumulando a nivel nacional por cuenta de los vacíos legales y reglamentarios existentes en esta materia” ( subrayado fuera de texto).*

En ese sentido ante la existencia de vacíos legales en la regulación de los pasivos ambientales, el Consejo de Estado en la providencia precitada ordenó lo siguiente:

- El Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán elaborar un inventario de pasivos ambientales mineros-PAM, y posteriormente, adoptar un e implementar un plan preventivo y correctivo de estos pasivos ambientales.
- Exhortar al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que preparen, revisen y formulen proyectos de ley, así como los proyectos de reglamento relacionados entre otras cosas, con la regulación de pasivos ambientales.

Esta sentencia, aunque refiere a pasivos ambientales mineros, genera unos parámetros e insumos con respecto a la definición y gestión de los pasivos ambientales que este proyecto de ley deberá incorporar. No obstante, sin perjuicio de las disposiciones y definiciones de la jurisprudencia, este proyecto tendrá que contemplar que la reglamentación sobre definición y gestión de los pasivos ambientales debe incorporar otros sectores susceptibles de generarlos, más allá del sector minero y energético.

### **3.4 Comparación con legislaciones en otros países**

Una fórmula que permite evaluar el modo en que aspectos como la ausencia de instrumentos legislativos tiene impactos tangibles, es el análisis comparado del asunto en discusión. Esta metodología permite examinar, a la luz de los desarrollos legales, normativos y jurisprudenciales de otros Estados, cómo puede resolverse la cuestión en estudio y la mejor forma de lograrlo de acuerdo con las experiencias que dichas disposiciones han tenido en esos territorios.

A continuación, se esquematizan algunas de las legislaciones de la región en lo que tiene que ver con los desarrollos normativos existentes en la materia.

[1] “por la cual se dicta el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”.

[2] “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”.

[3] Respuesta del Ministerio de Minas y Energía a solicitud parlamentaria de información, mediante comunicación No 2-2021-001082 del 1 de febrero de 2021.

[4] Respuesta a solicitud parlamentaria de información Inicial 4 MADS, A. P. (2018). Propuesta de priorización de áreas para la gestión de pasivo radicado número MIN-1000-2-00273 del 30 de marzo de 2021.

[5] Respuesta a solicitud parlamentaria de información del Departamento Nacional de Planeación mediante comunicación No. 20213100084851 del 17 de febrero de 2021.

País / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
Perú	<p>En Perú existe la Ley 28271 del 2004 acerca de “Pasivos Ambientales en la Minería” en la cual se evidencia una única definición (Con énfasis minero):</p> <p>Artículo 2: Definición de los Pasivos Ambientales  <i>“Son considerados pasivos ambientales aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, en la actualidad abandonadas o inactivas y que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad.”</i></p> <p>Por otro lado, en la Ley No.29134 de 2010, por la cual se rigen los Pasivos Ambientales del sector hidrocarburos, se expone que son considerados Pasivos Ambientales “los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados, los efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en el</p>

País / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
	subsector hidrocarburos, realizadas por parte de empresas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.”
<b>Chile</b>	<p>En Chile, pese a la ausencia de normatividad específica, destaca el Proyecto de Ley acerca de la Remediación de Pasivos Ambientales Mineros (2005). En este se definen los pasivos ambientales como:</p> <p>“Aquella faena minera abandonada o paralizada, incluyendo sus residuos, que constituye un riesgo significativo para la vida o salud de las personas o para el medio ambiente.” (Oblas ser &amp; Eduardo; 2008)</p> <p>Las características fundamentales del proyecto en alusión son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de un Catastro de Faenas Mineras Abandonadas y de PAM.</li> <li>- Definición de listado priorizado para remediación</li> <li>- Declaración de PAM por Resolución de Autoridad Ambiental, en virtud de la evaluación de riesgos y definición de metas de remediación.</li> <li>- Aprobación de planes de remediación, fiscalización y de cumplimiento.</li> </ul> <p>Por otro lado, en la Ley No.19.300 del 2007 acerca de las Bases Generales del Medio Ambiente, del artículo 51 en adelante se tratan los Pasivos ambientales como daños ambientales y por tanto designa responsabilidades.</p>
<b>Bolivia</b>	<p>A pesar de no evidenciarse una ley específica referente a pasivos ambientales, en Bolivia, según la Ley N°1333 por el cual se establece el “Reglamento General de Gestión Ambiental” se menciona que pasivo ambiental se refiere a:</p> <p><i>Artículo 46:</i></p> <p>a) “El conjunto de impactos negativos perjudiciales para la salud y/o el medio ambiente, ocasionados por determinadas obras y actividades existentes en un determinado periodo de tiempo”;</p>



País / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
	<p>b) <i>“Los problemas ambientales en general no solucionados por determinadas obras o actividades.”</i></p> <p>Por otro lado, en el Artículo 47 también se expone referente al tratamiento técnico de pasivos ambientales que este “se regirá por procedimientos específicos y prioridades a ser determinados por el Ministerio, en coordinación con los sectores correspondientes”.</p> <p>Así mismo, esta ley se encarga de regular las auditorías ambientales, y en su Artículo 10 menciona que “las organizaciones territoriales de base (OTBs), en representación de su unidad territorial, podrán Solicitar información, promover iniciativas, formular peticiones, solicitar audiencia pública y efectuar denuncias ante la Autoridad Ambiental Competente sobre los proyectos, planes, actividades u obras que se pretenda realizar o se esté realizando en la unidad territorial correspondiente.”</p>
<p><b>Argentina/ Provincia de Buenos Aires</b></p>	<p>En el caso de Argentina se encuentra como principal norma, la Ley 14343 de 2012, en la cual se articula la “Regulación de la identificación de los pasivos ambientales – obligación de recomposición de sitios contaminados”.</p> <p>Se establece una definición única de lo que se entiende por Pasivos Ambientales en Argentina:</p> <p>Artículo 3: “A los fines de la presente Ley, se entenderá por pasivo ambiental al conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos naturales y de los ecosistemas, producidos por cualquier tipo de actividad pública o privada, durante su funcionamiento ordinario o por hechos imprevistos a lo largo de su historia, que constituyan un riesgo permanente y/o potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad, y que haya sido abandonado por el responsable.”</p> <p>En esta se resalta la definición de los considerados responsables (Artículo 5), y en caso de no encontrar un responsable, se aplicará un subsidio (Artículo 5); el cual será financiado por el Fondo Provincial del Ambiente (FOPRA), también creado en la presente Ley. Se reglamentan las auditorías de cierre y de transferencia (Artículos 8, 9 y 10).</p>

País / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
	<p>En el Artículo 11 se establece la obligatoriedad de recuperar sitios contaminados al dictar que “Todo ambiente afectado, que constituya un sitio contaminado, deberá recomponerse con el fin de lograr las condiciones ambientales y de salubridad pública mínimas.”. Se establecen medidas de consideración “urgente” (artículo 12) y medidas de consideración “preventiva”. Así mismo se expone la articulación del procedimiento sancionatorio (artículos 14, 15,16, 17 y 18) y en caso de reincidencia (artículo 6).</p> <p>Puntualmente cabe dar protagonismo a la seguridad de financiación de la ley, mediante la implementación del Seguro ambiental (artículo 20), Fondo Provincial Ambiental (artículo 24) y Pólizas (artículo 20). También son de resaltar los artículos 21, 22 y 23 donde se define el Registro de Pasivos Ambientales.</p>
<b>Estados Unidos</b>	<p>La Environmental Protection Agency define un pasivo ambiental como la obligación de incurrir en un costo futuro, como consecuencia de una actividad o conducta, realizada en el presente o en el pasado que puedan afectar al medio ambiente de manera adversa.</p> <p>El enfoque de la ley de pasivos ambientales de Estados Unidos se basa en la obligación de incurrir en un gasto como consecuencia de una responsabilidad cuantificable contractual y se enmarca en la ley “National Priorities List de Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA)” Ley también conocida como “Superfund” por ser un gran fondo que financia la prevención y gestión de pasivos ambientales en el país.</p> <p>La aplicación de la ley se da allí, a través de una planeación en dos plazos. El primero son acciones a corto plazo en donde, según el estudio, se requieren medidas prontas para la mitigación de un daño aún peor. El segundo son acciones a largo plazo en donde se construye una lista nacional de prioridades (NPL por sus siglas en inglés) y a partir de la lista se empiezan a generar acciones de identificación (estudio preliminar e inspección en campo) y gestión (Investigación de subsanamiento y estudio de factibilidad).</p>

#### 4. ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa, busca resolver los problemas que actualmente obstruyen o restan eficacia a la gestión integral de pasivos ambientales en Colombia, contemplando dos niveles de incidencia: 1) El más directo, con disposiciones que establecen soluciones concretas para los aspectos más básicos y urgentes y 2) de forma mediata para otros problemas importantes, proveyendo una instrucción legal y unos mecanismos de seguimiento, compatibles con el designio ya expresado por el legislativo y el ejecutivo, en el sentido de contar con una política pública para la gestión de pasivos ambientales, elaborada desde un punto de vista técnico y al mismo tiempo, participativo y comprensivo de la multiplicidad de dimensiones que debe abarcar la regulación requerida. En el primer grupo de problemáticas, es posible destacar las siguientes:

##### 4.1 No contar con una definición legal de pasivo ambiental

Desde luego, lo primero a determinar a la hora de gestionar cualquier asunto pendiente, más aún cuando éste entraña cierto grado de complejidad y carácter multidimensional, como la gestión de pasivos ambientales, es qué se va a gestionar. Las definiciones al respecto, han venido variando desde hace veinte años, y aunque el Ministerio de Ambiente hizo una conceptualización y Corantioquia recientemente ha provisto un concepto, hasta la fecha no hay ningún documento con fuerza vinculante y alcance nacional, que unifique la noción más necesaria de todas las que se requieren para lograr el manejo de tantos impactos.

En efecto, carecer de una definición legal para determinar cuándo se está en presencia de un pasivo ambiental y cuándo no, genera interpretaciones administrativas de todo tipo, no pocas veces contrapuestas o irreconciliables, y parálisis en otros estadios de la gestión, dinámicas que incluso se han traducido en dificultades para definir una política pública cuya necesidad ha sido planteada sucesivamente en los cuatro últimos planes nacionales de desarrollo, incluyendo la vigente ley 1955 de 2019[1].

Frente a la carencia anterior, que según puede observarse desborda con mucho los contornos de un vacío jurídico, el texto que se presenta a consideración de la Honorable Plenaria, recoge de manera cuidadosa los elementos fundamentales que surgen de una delimitación conceptual sistemática. Se trata de los aspectos más esenciales que permitirán a todos los actores relacionados con la gestión de pasivos ambientales en el país, determinar con certeza la pertinencia y repercusión de sus actuaciones en cada caso de la cotidianidad administrativa, empresarial o ciudadana, a saber:

En primer lugar, el proyecto fija como marco de partida el impacto o efecto ambiental negativo, concepto no solo presente en las aproximaciones de entidades multilaterales y otros entes del ámbito internacional[2], sino que ya ha sido utilizado también por el ordenamiento jurídico colombiano, por ejemplo en las definiciones contenidas en el artículo 1° del decreto 2041 de 2014[3], en referencia a las medidas de manejo frente a los efectos que puede ocasionar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente o sobre las comunidades, durante las fases de construcción, operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono y/o terminación. Así mismo y con un rango superior, puede destacarse la ley 2232 de 2022, en cuyo artículo 17 se establece: “El instrumento de manejo y control ambiental que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estará orientado a prevenir y mitigar los impactos ambientales negativos generados a lo largo del ciclo de vida del plástico, desde la selección de materias primas hasta su eliminación definitiva”[4].

Pues bien, en segundo lugar, precisamente considerando la importancia de incluir términos concretos que reflejen el estado de irresolución o falta de manejo de esos impactos negativos, conforme al artículo 57 de la ley 99 de 1993[5] se establece como no podría ser de otra manera, que el impacto ambiental negativo donde se origina un pasivo es aquél que no ha sido adecuada u oportunamente prevenido, mitigado, corregido o compensado.

Como tercer criterio delimitador del concepto, opera la razón suficiente que subyace a la necesidad de manejo, el cual debe ser compatible con el estándar establecido para la obligatoriedad de la licencia ambiental en el artículo 49 de la citada ley 99[6]. Esto es, que se pueda producir deterioro grave al ambiente o a la salud humana.

En cuarto lugar, se precisa que el impacto ambiental negativo debe haber sido generado por un proyecto, obra o actividad humana, para atender la categorización que el citado decreto 2041 realiza, en relación con las actividades que pueden producir impactos manifiestos sobre los medios abiótico, biótico y socioeconómico de sus respectivas áreas de influencia.

Finalmente, pero no menos importante, se incluye un criterio favorable a la mayor protección ecológica, el cual resulta indispensable, si se toma en consideración las graves crisis medioambientales que afectan a la biodiversidad y a numerosas comunidades del país. Bajo este entendido, acogido previamente en otras latitudes y también a nivel territorial en nuestro país[7], se ha decidido extender el ámbito de proyectos, obras o actividades humanas susceptibles de generar pasivos ambientales, superando la concepción clásica que aplica el concepto exclusivamente a aquellos licenciados y abarcando todos los proyectos, obras o actividades “autorizadas o no autorizadas”, de manera que allí donde se pueden generar pasivos ambientales, siempre sea factible denominarlos jurídicamente.

#### **4.2. Incertidumbre en las atribuciones**

Los estados democráticos de derecho tienen como máximo parámetro rector para el ejercicio del poder público que ostentan el principio de legalidad, a cuya luz toda facultad, función o acto que pueden desarrollar los servidores públicos debe estar prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en el ordenamiento normativo[8]. Aquellos servidores, sujetos a la acepción especial del mencionado principio, consignada entre nosotros desde el artículo 6° superior, solo pueden hacer lo que les esté expresamente permitido, a diferencia de los particulares, para quienes rige una acepción general tendiente a la permisión.

En dicho contexto, se hace necesario que las autoridades asociadas con la gestión de pasivos ambientales que de alguna manera se realiza en el país aunque de forma menguada y desordenada, cuenten con facultades legales expresas y bien definidas. Hoy ciertamente, una gran incertidumbre en materia de atribuciones impide actuar a las entidades en el cometido de desplegar acciones concretas de gestión, aun cuando se trate de impactos que evidentemente ponen en riesgo la salud o el ambiente, puesto que la posibilidad de actuar ultra vires expone a los funcionarios, frente a consecuencias de orden punitivo o al desperdicio final de sus esfuerzos, dada la oscilación de las bases jurídicas que deberían sustentar actuaciones tan determinantes.

En conclusión, sólo si reúnen características de explicitud, claridad y precisión, las competencias otorgadas pueden permitir a las entidades públicas intervenir en la gestión del pasivo ambiental, pero esas responsabilidades y los mecanismos de complementariedad y concurrencia asociados a ellas, suelen ser difusos o permanecer enfrascados en importantes dinámicas de creciente deliberación. Por lo tanto, el proyecto cuya discusión se solicita mediante el presente informe, incorpora en su redacción actual los lineamientos mínimos de orientaciones directivas y ejecutoras, que permitirán una asignación coherente de responsabilidades en torno a la gestión de pasivos.

#### **4.3. Falta de lineamientos generales para la gestión de pasivos ambientales por parte de las autoridades.**

Adicionalmente al qué gestionar y quiénes gestionan, el articulado que se propone entiende que el cómo gestionar hace parte del espectro básico necesario para fijar las líneas gruesas de una regulación estable y sólida en la materia. A tales efectos, la proactividad institucional marca la diferencia entre el éxito y el fracaso de las estrategias ya que de hecho, es altamente probable que se presente concentración de nuevos pasivos ambientales, allí donde existe alguno pendiente de ser gestionado. En consecuencia, se han trazado las líneas generales que fomentarán respuestas institucionales adecuadas.

Una fundamental, proviene de la necesidad reiteradamente evidenciada en el trámite, en el sentido de fortalecer el componente de remediación dentro del

proceso sancionatorio ambiental. Con tal objeto, se incluye un artículo que especifica a las autoridades, el deber de imponer las medidas compensatorias que sean del caso, siempre que dentro del trámite sancionatorio haya verificado la existencia de un impacto ambiental negativo pendiente de manejo.

#### **4.4. Debilidades en la coordinación interinstitucional para actuar en la gestión de los pasivos.**

La cuestión que podría denominarse con qué gestionar, implica un amplio conjunto de instrumentos, de entre los cuáles destacan dos prioritarios: El Registro Nacional de Pasivos Ambientales y el Comité Nacional de Pasivos Ambientales. Ciertamente la información como activo fundamental para la operación y una instancia con facultades de coordinación y orientación, son insustituibles en el andamiaje normativo, orgánico y social que debe rodear la apropiada gestión de pasivos ambientales.

El proyecto directamente se orienta a crear desde la entrada en vigencia de la ley, el registro de pasivos ambientales y dispone que la reglamentación será realizada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como cabeza de sector, con apoyo del Instituto de Estudios Ambientales (IDEAM). La información del registro provendrá de la caracterización realizada por las autoridades regionales y tendrá como objeto facilitar la publicidad de los informes y datos disponibles. Así mismo, servirá como insumo crucial para que se lleve a cabo la priorización a instancias del Comité Nacional de Pasivos Ambientales y para hacer seguimiento a la gestión que se adelante.

Entre tanto, se dota a la institucionalidad ambiental y en particular al Consejo Nacional Ambiental, de una pieza clave orientada a imprimir fuerza y operatividad a los arreglos organizacionales existentes o que se lleguen a crear para la gestión de pasivos ambientales en el país. El Comité Nacional de Pasivos Ambientales ha sido concebido con una integración intersectorial del ejecutivo central, pero también representativa de las diversas funcionalidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y cuenta con una filosofía que apuesta decididamente por la participación ciudadana y social como elemento no solo de control público, sino como factor inmanente del propio funcionamiento ordinario de esta instancia coordinadora y supervisora, cuya creación deberá producirse dentro de los tres meses posteriores a la promulgación de la ley.

#### **4.5. Términos de caducidad incompatibles con la naturaleza de los impactos ambientales.**

En la actualidad, la acción sancionatoria ambiental consagrada en la ley 1333 de 2009 está supeditada en su ejercicio a un término de caducidad de veinte años. Ahora bien, la modalidad de cómputo de ese lapso temporal puede adquirir tres morfologías, dependiendo de tres hipótesis distintas, que pueden colegirse del artículo 10° de la mencionada ley: 1. Si la infracción ambiental (posible

generadora de impactos negativos) sucedió en un único momento, ese será el punto de partida para contar los veinte años. 2. Si la acción u omisión del infractor se prolongó durante un tracto temporal sucesivo, pero que ya finalizó, el término se computará desde el momento de la cesación. Y 3. En caso de mantenerse la conducta en el tiempo, la acción podrá interponerse en cualquier fecha.

El articulado cuya discusión se propone a la Honorable Plenaria, realiza un significativo aporte al proceso sancionatorio ambiental y por contera, a la gestión de pasivos ambientales que ha de desarrollarse en su marco, pues según lo observado y explicado con anterioridad, la caducidad de la acción sancionatoria hoy no permite identificar a algunos responsables de pasivos, ambientales, ni imponerles medidas sancionatorias o compensatorias, cuando los impactos negativos en que se originan se evidencian tiempo después de ejecutadas las actividades generadoras, siendo la acción estatal tardía o de plano, inviable.

Es por lo anterior, que se propone modificar el artículo 10° de la ley 1333 añadiendo a la primera hipótesis de cómputo de la caducidad, (la infracción que podríamos llamar instantánea y consumada), una alternativa de cómputo que responda a las particularidades de los impactos negativos ambientales, ya que muchos de estos perfectamente pueden manifestarse una vez transcurridos meses o incluso años, después de la fecha en que fueron generados. Es así cómo se evitará el cercenamiento injustificado de posibilidades para que la autoridad ambiental actúe frente a esta clase de impactos y logre gestionar los pasivos que se originan en aquellos.

#### **4.6 Solución de otros problemas actuales**

Adicionalmente, el proyecto de ley ajustado conforme a la ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes, se propone suscitar las condiciones para que efectivamente, la institucionalidad encargada de formular política pública a nivel nacional, se ocupe de una problemática cardinal de la agenda pública en todos los niveles territoriales, con especial acento en varias zonas del país, en beneficio de la integridad ecológica y del bienestar integral de las personas.

Con los anteriores propósitos, el artículo 5° de la iniciativa ordena al Gobierno Nacional en cabeza del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, elaborar el documento de política pública que hace casi una década ha sido trazado dentro de las aspiraciones de los planes nacionales de desarrollo y que, pese a lo anterior, hoy sigue siendo un requerimiento fundamental para satisfacer necesidades muy sentidas de ciudadanos, organizaciones y autoridades a lo largo y ancho del territorio colombiano, incluyendo por ejemplo, la determinación de tipologías de pasivos ambientales, la categorización relevante para la gestión de pasivos ambientales podría derivarse de múltiples criterios, que han sido puestos en discusión y entre los cuáles, sólo por vía de ilustración pueden mencionarse el grado de

configuración del pasivo, el grado de determinación del responsable, la actividad generadora, niveles de priorización, ámbitos territoriales de incidencia, naturaleza, magnitud o gravedad de los impactos en que se origina, entre otros.

De igual manera, la política pública se ocupará de la formulación de esquemas para la gestión de los pasivos ambientales, así como de elaborar y poner en vigencia la especificación de responsabilidades administrativas y financieras que permitan el funcionamiento de la institucionalidad gestora, conforme a los lineamientos provistos en el presente proyecto de ley. Para que el mencionado comité realmente surja, después de tantas tentativas relativamente infructuosas realizadas en el país, se incluye un mecanismo de control político al avance de dichos procesos, en modalidad de informes trimestrales al Congreso, dentro de un lapso preestablecido para culminar.

---

[1] Monsalve, María Mónica. Regular los pasivos ambientales, una deuda histórica de Colombia. Consultado el 1 de septiembre de 2022. Publicado el 24 de julio de 2022 en: <https://www.elspectador.com/ambiente/regular-los-pasivos-ambientales-una-deuda-historica-de-colombia>

[2] Banco de Desarrollo de América Latina (CAFF). Cómo reducir el impacto ambiental negativo de las obras de infraestructura. Publicado el 4 de septiembre de 2017. Consultado el 1 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2017/09/como-reducir-el-impacto-negativo-de-las-obras-de-infraestructura/>

[3] DECRETO 2041 DE 2014. (Octubre 15) por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

[4] Diario Oficial No. 52.089 de 8 de julio de 2022. “Ley 2232 de 2022. Por la cual se establecen medidas tendientes a la reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso y se dictan otras disposiciones”.

[5] Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993. Ley 93 de 1999. “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”.

[6] Ibidem.

[7] Resolución: Concepto de Pasivo Ambiental y Criterios Mínimos para la jurisdicción de Corantioquia, dada en Medellín, el 01 de marzo de 2022.



[8] Corte Constitucional. Sentencias C-710 de 2001, M.P Jaime Córdoba Triviño, C-200 de 2002, M.P Álvaro Tafur Galvis y C-444 de 2011, M.P Juan Carlos Henao Pérez.

## 5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

A continuación, se presenta el conjunto de modificaciones que, a juicio de los ponentes, constituyen aspectos sobre los que deben hacerse ajustes de cara al segundo debate de esta cámara, en aras de construir una propuesta coherente y más robusta.

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<b>“Por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los lineamientos y mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones”</b>	<b>“Por medio de la cual se establecen la definición de pasivo ambiental, se fijan lineamientos para su gestión y se dictan otras disposiciones”</b>	El articulado propuesto para segundo debate ya no definirá la tipología de pasivos ambientales. Esa será definida en la Política Pública
<b>ARTÍCULO 1°. Objeto de la ley.</b> Establecer la definición oficial de pasivo ambiental, determinar los tipos o categorías existentes de acuerdo a las distintas actividades productivas llevadas a cabo en el país y definir mecanismos para la gestión y atención de pasivos ambientales en Colombia.	<b>ARTÍCULO MODIFICADO. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer la definición de pasivo ambiental, así como fijar lineamientos para su gestión participativa, adecuada y oportuna.	El articulado propuesto para segundo debate ya no definirá la tipología de pasivos ambientales. Esa será definida en la Política Pública
<b>ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación.</b> Esta ley aplica a los pasivos ambientales en todo el territorio nacional.	<b>ARTÍCULO SUPRIMIDO</b>	Se entiende que el ámbito de aplicación es todo el territorio nacional

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p><b>ARTÍCULO 3. Definiciones.</b> Para la correcta interpretación de la presente ley, a continuación, se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p>Pasivo Ambiental: Hace referencia a los impactos ambientales negativos ubicados y delimitados geográficamente, que no fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o reparados; causados por actividades humanas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente”.</p> <p>Pasivo Ambiental Configurado: es aquel de cuya existencia se tiene certeza en virtud de una decisión administrativa de la autoridad ambiental o judicial.</p> <p>Análisis de riesgos: es el estudio que se realiza para la determinación del grado de riesgo al ambiente y a la salud, que se desarrolló por niveles de detalle, acorde al tipo de amenaza y vulnerabilidad del área en evaluación; con el fin de realizar una priorización en la atención y gestión del pasivo ambiental. Lo</p>	<p><b>ARTÍCULO MODIFICADO. Definición de pasivo ambiental.</b> Se entenderá por pasivo ambiental el impacto ambiental negativo, susceptible de ser medido, ubicado y delimitado geográficamente, causado por proyectos, obras o actividades humanas autorizadas o no autorizadas, identificado con posterioridad a la finalización del proyecto, la obra o la actividad, que lo provocó*, que no fue oportuna o adecuadamente manejado en relación con su prevención, mitigación, corrección o compensación y que genere un nivel de riesgo no aceptable a la salud humana o al ambiente, de acuerdo a lo establecido por las autoridades ambientales.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Tratándose de impactos ambientales negativos originados en obras, proyectos o actividades desarrollados al amparo de una licencia ambiental, el término considerado oportuno para su manejo será el de la vigencia de la respectiva licencia. En los demás casos, la autoridad deberá evaluar diligentemente la oportunidad, atendiendo a</p>	<p>Al no definir tipologías, no se definirán los distintos tipos de pasivos ambientales</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>anterior, deberá usar como base de referencia y estar acorde con los niveles y criterios de priorización establecidos por los marcos jurídicos e instrumentos internacionales con los más altos estándares de protección en materia ambiental:</p> <p>Gestión de pasivo ambiental: son todas las actividades relacionadas con la identificación, declaración, caracterización, registro, priorización, manejo, atención, monitoreo y seguimiento del pasivo ambiental.</p> <p>Pasivo Ambiental Contingente: es aquel que no ha sido configurado pero que es previsible debido al conocimiento histórico que se tiene sobre determinada actividad potencialmente generadora de pasivos ambientales y sobre las medidas que han venido siendo implementadas.</p> <p>Pasivo Ambiental Huérfano: cuando en la investigación adelantada por las autoridades se logra establecer que el impacto negativo corresponde a un pasivo ambiental, pero no se logra determinar quién es el</p>	<p>la gravedad, complejidad y demás características específicas del impacto pendiente de manejo, a efectos de declarar la existencia de un pasivo ambiental.</p>	

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>responsable de haber causado el daño. Asimismo, en los casos en que, identificado el responsable y este no tiene capacidad económica para asumir la totalidad del pasivo ambiental (liquidación de la persona jurídica, muerte de la persona natural, etc.) o cuando con su patrimonio no se puede obtener la totalidad de la restauración del área delimitada en donde se generó el pasivo ambiental.</p> <p>Plan de Intervención: son las actividades necesarias para eliminar, corregir o minimizar los riesgos adversos identificados en un área o sitio en la cual se ha identificado un pasivo ambiental. Las medidas de intervención involucran aquellas requeridas para la recuperación de áreas y ecosistemas, enfocadas a la remediación, rehabilitación y mitigación de los daños causados a los ecosistemas y a las personas que pudieron verse afectadas. Estas medidas de intervención deben garantizar la eliminación total o la mitigación del impacto, a través de lo cual se reduzca el riesgo a la salud o al ambiente a los</p>		

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>niveles que la autoridad ambiental determine.</p> <p>Riesgo: Probabilidad de que el manejo, la liberación al ambiente y la exposición a un material o residuo, ocasionen efectos adversos en la salud humana y/o al ambiente.</p> <p>Pasivos Ambientales de Interés Nacional: Son aquellos grandes impactos ambientales a priorizar que estar localizados en una o varias regiones, jurisdicciones administrativas regionales o municipales, o causados por diferentes sectores, cuya magnitud de riesgo sea catalogada de alto nivel y afecte el desarrollo de una gran región o localizados en áreas ambientales estratégicas, conforme a los criterios que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente.</p> <p>Generador: es la persona natural o jurídica cuya actividad dio lugar a la existencia del pasivo ambiental.</p> <p>Lista Nacional de Prioridades (LNP): Se trata de un listado que incluya todos los pasivos</p>		

<b>Texto aprobado en primer debate</b>	<b>Texto propuesto para segundo debate</b>	<b>Justificación</b>
<p>ambientales declarados y reconocidos por las autoridades competentes. Esta lista deberá establecer la priorización de los pasivos ambientales de acuerdo con la magnitud y la escala del impacto identificado y la complejidad de la intervención y demás condiciones para la adecuada gestión de los mismos. Esta lista deberá contener la identificación, ubicación, caracterización, magnitud, escala y estado de gestión de los pasivos ambientales existentes. Asimismo, la LNP permitirá determinar las medidas de intervención que involucren la recuperación de áreas y ecosistemas, enfocadas a la remediación, rehabilitación y mitigación de los daños causados en función del grado de afectación y los riesgos que representan a la salud o al ambiente.</p> <p>Responsables de la Gestión de Pasivos Ambientales: toda persona natural y/o jurídica que genere o contribuya a generar afectaciones o impactos ambientales que hayan dado lugar a la configuración del pasivo ambiental correspondiente. En caso tal que se trate de</p>		

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>varios actores responsables, estos responderán de forma solidaria de manera objetiva.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 4o. Funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</b> Serán funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en materia de pasivos ambientales las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordinar y orientar las actividades que se desarrollen en el país, encaminadas a identificar, caracterizar y gestionar los pasivos ambientales.</li> <li>2. Establecer el orden de prioridades para la intervención de los pasivos ambientales de responsable indeterminado.</li> <li>3. Declarar los pasivos ambientales de interés nacional.</li> <li>4. Establecer los procedimientos para el desarrollo de los estudios requeridos para identificar, caracterizar, delimitar y georreferenciar los pasivos ambientales.</li> <li>5. Realizar el seguimiento a la</li> </ol>	<p><b>ARTÍCULO SUPRIMIDO</b></p>	<p>El texto propuesto para segundo debate, en un nuevo artículo, se faculta a las distintas entidades como el MADS, otros ministerios de desarrollo sectorial, entidades territoriales y autoridades ambientales a intervenir de manera concurrente en las distintas fases de la gestión de pasivos ambientales.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>información contenida en el registro de pasivos ambientales tanto los de su competencia como los aportes que se hagan desde las autoridades ambientales regionales.</p> <p>6. Fortalecer las actividades encaminadas a prevenir la generación de pasivos ambientales futuros.</p> <p>7. Brindar apoyo técnico y legal a las autoridades ambientales regionales en la gestión de pasivos ambientales.</p> <p>8. Definir al interior de la estructura del Ministerio, un grupo de trabajo específico que adelante y ejecute las funciones que están a cargo de la entidad para pasivos ambientales, por tanto, deberá planear y destinar los recursos necesarios para el funcionamiento del grupo responsable de la gestión de los pasivos ambientales.</p>		



Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>9. Convocar a los ministros de desarrollo sectorial para efectos de la gestión ambiental de los pasivos ambientales relacionados sus carteras y coordinar con las mismas la ejecución de los estudios de análisis de evaluación preliminar y de evaluación de riesgos, remediación, restauración o gestión del riesgo para llevar a cabo el Plan de Intervención de los Pasivos huérfanos.</p> <p>10. Definir una Lista Nacional de Prioridades (LNP) que involucre todos los pasivos ambientales declarados y reconocidos por las autoridades competentes. Administrar los recursos financieros destinados al sector ambiental para la intervención de los pasivos ambientales, incluyendo los recursos necesarios para la elaboración de los análisis de</p>		

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>evaluación preliminar y de evaluación de riesgos y la operatividad en los casos de pasivos con responsable indeterminado.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 5.- Funciones de Carteras de desarrollo sectorial respecto de los pasivos ambientales.</b> Los ministerios que tienen bajo su función la formulación de políticas de desarrollo sectorial, tendrán las siguientes funciones en materia de pasivos ambientales:</p> <p>1. Asistir, en cabeza del máximo representante o su delegado a las convocatorias realizadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el análisis de la gestión de pasivos ambientales relacionados con su sector.</p> <p>2. Suministrar la información requerida por las autoridades ambientales en el proceso de indagación preliminar y de evaluación de riesgo de los sitios en donde se haya realizado alguna actividad</p>	<p><b>ARTÍCULO SUPRIMIDO</b></p>	<p>El texto propuesto para segundo debate, en un nuevo artículo, condensa las competencias de distintas entidades como el MADS, otros ministerios de desarrollo sectorial, entidades territoriales y autoridades ambientales.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>potencialmente generadora de pasivos ambientales.</p> <p>3. Brindar apoyo técnico, administrativo, presupuestal y financiero a los entes territoriales para la ejecución de estudios y procedimientos relacionados con la identificación de la existencia de pasivos ambientales. Una vez ejecutados los estudios, las autoridades ambientales territoriales informarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre los resultados de los estudios, para que estos sean incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades para su respectiva gestión.</p> <p>4. Asignar recursos, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión.</p> <p>5. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales locales, planes de intervención de pasivos ambientales</p>		

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p><b>ARTÍCULO 6.- Funciones de las Autoridades Ambientales respecto de los pasivos ambientales.</b> Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y de los Distritos Especiales creadas por la Ley 768 de 2002, ejercerán en su jurisdicción, las siguientes funciones en materia de pasivos ambientales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejecutar el procedimiento para la identificación de la existencia de pasivos ambientales.</li> <li>2. Investigar e identificar los posibles responsables obligados a la atención y gestión de pasivos ambientales.</li> <li>3. Declarar la configuración de los pasivos ambientales y sus responsables.</li> <li>4. Evaluar, conceptuar y adelantar el proceso de identificación de los posibles pasivos ambientales cuando estos les sean reportados por terceros en los territorios de su competencia.</li> <li>5. Hacer seguimiento y monitoreo a la ejecución de</li> </ol>	<p><b>ARTÍCULO SUPRIMIDO</b></p>	<p>El texto propuesto para segundo debate, en un nuevo artículo, condensa las competencias de distintas entidades como el MADS, otros ministerios de desarrollo sectorial, entidades territoriales y autoridades ambientales.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>los planes de intervención de pasivos ambientales que presenten los responsables de la atención de los pasivos ambientales y que sean aprobados por el MADS.</p> <p>6. Llevar y mantener actualizado un inventario de los pasivos ambientales, su naturaleza y las acciones necesarias definidas para su gestión.</p> <p>7. Presentar un informe anual en el cual se detalle la gestión adelantada por la entidad en la identificación, reporte y gestión de los pasivos ambientales en su territorio. Este informe se presentará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible y ante el Congreso de la República.</p> <p>8. Aceptar la delegación de funciones que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible en concordancia a sus capacidades técnicas, operativas y administrativas.</p> <p>9. Imponer sanciones en aquellos casos en los cuales el o los responsables del daño ambiental no presenten su declaración y estos sean determinados mediante las investigaciones propias que adelante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, y</p>		

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>cuando el responsable habiendo declarado no ejecute el plan de intervención y/o no tenga la liberación del pasivo ambiental.</p> <p>10. Interponer las acciones jurídicas a que haya lugar ante la negativa de los responsables de los pasivos ambientales.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 7. Funciones de los departamentos en materia de pasivos ambientales.</b> Corresponde a los Departamentos en materia de pasivos ambientales, además de las funciones que le sean delegadas a los Gobernadores por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las siguientes:</p> <p>1. Brindar apoyo técnico, administrativo, presupuestal y financiero a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, para la ejecución de estudios y procedimientos relacionados con la identificación y existencia de pasivos ambientales dentro del departamento.</p>	<p><b>ARTÍCULO SUPRIMIDO</b></p>	<p>El texto propuesto para segundo debate, en un nuevo artículo, condensa las competencias de distintas entidades como el MADS, otros ministerios de desarrollo sectorial, entidades territoriales y autoridades ambientales.</p>

<b>Texto aprobado en primer debate</b>	<b>Texto propuesto para segundo debate</b>	<b>Justificación</b>
<p>2. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales locales, planes de intervención de pasivos ambientales.</p> <p>3. Asignar recursos provenientes del Sistema General de Regalías, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, en coordinación con las autoridades ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo ambiental del departamento.</p> <p>Parágrafo. La asignación de recursos provenientes del Sistema General de Regalías se desarrollará acorde con lo dispuesto en la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020 en sus artículos 8, 11 y 22.</p>		

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p><b>ARTÍCULO 7. Funciones de los departamentos en materia de pasivos ambientales.</b> Corresponde a los Departamentos en materia de pasivos ambientales, además de las funciones que le sean delegadas a los Gobernadores por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Brindar apoyo técnico, administrativo, presupuestal y financiero a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, para la ejecución de estudios y procedimientos relacionados con la identificación y existencia de pasivos ambientales dentro del departamento.</li> <li>2. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales locales, planes de intervención de pasivos ambientales.</li> <li>3. Asignar recursos provenientes del Sistema General de Regalías, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, en coordinación con las</li> </ol>	<p><b>ARTÍCULO SUPRIMIDO</b></p>	<p>El texto propuesto para segundo debate, en un nuevo artículo, condensa las competencias de distintas entidades como el MADS, otros ministerios de desarrollo sectorial, entidades territoriales y autoridades ambientales.</p>



Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>autoridades ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo ambiental del departamento.</p> <p>Parágrafo. La asignación de recursos provenientes del Sistema General de Regalías se desarrollará acorde con lo dispuesto en la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020 en sus artículos 8, 11 y 22.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 8. Funciones de los municipios en materia de pasivos ambientales.</b> Corresponde a los municipios en materia de pasivos ambientales, además de las funciones que les sean delegadas a los alcaldes por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes:</p> <p>1. Participar en la formulación y ejecución de los planes de intervención de pasivos ambientales a cargo de las autoridades ambientales a las que</p>	<p><b>ARTÍCULO SUPRIMIDO</b></p>	<p>El texto propuesto para segundo debate, en un nuevo artículo, condensa las competencias de distintas entidades como el MADS, otros ministerios de desarrollo sectorial, entidades territoriales y autoridades ambientales.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>se refiere el artículo 5 de la presente Ley.</p> <p>2. Formular y ejecutar los planes de intervención de los pasivos ambientales huérfanos cuya atención les corresponda conforme a lo dispuesto en la declaratoria de configuración.</p> <p>3. Asignar recursos provenientes del Sistema General de Regalías para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo ambiental del municipio.</p> <p>4. Adelantar a través del Alcalde municipal, las actividades que le correspondan dentro del procedimiento para la identificación de la existencia de pasivos ambientales.</p>		

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p><b>ARTÍCULO 9.</b> Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales. Créase el Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales, el cual deberá tener al menos un representante de cada cartera que tenga bajo su función la formulación de políticas de desarrollo sectorial y cuyo objetivo estará orientado a la gestión de pasivos ambientales, la investigación jurídica de los responsables de los pasivos ambientales con responsable indeterminado, la formulación de instrumentos técnicos específicos a las actividades potencialmente generadoras de pasivos, así como al desarrollo de instrumentos para la prevención de los mismos.</p> <p>Parágrafo. Una vez el Comité haya tenido pleno conocimiento del pasivo ambiental, sus características y responsables, y hayan sido ejecutados los estudios que las autoridades ambientales territoriales o del mismo Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible para la identificación de áreas con sospecha de configurarse como pasivo ambiental, los</p>	<p><b>ARTÍCULO MODIFICADO. Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales.</b> En el marco del Consejo Nacional Ambiental, créase el Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales. Este comité tendrá a su cargo la coordinación interinstitucional necesaria para la gestión de los pasivos ambientales, la priorización de la gestión de pasivos ambientales y el impulso a la elaboración de la política pública que ordena la presente ley y su seguimiento. Así mismo, realizará el seguimiento de las órdenes judiciales en materia de pasivos ambientales.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Podrán conformarse en su interior, mesas técnicas de apoyo, que generen la información y lineamientos técnicos necesarios para orientar la gestión de los pasivos ambientales. En estas se garantizará la participación de la academia y la sociedad civil.</p>	

<b>Texto aprobado en primer debate</b>	<b>Texto propuesto para segundo debate</b>	<b>Justificación</b>
resultados deberán ser incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades (LNP) para su respectiva gestión.		

<p><b>ARTÍCULO 10. Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA).</b> Créase el Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA) como el conjunto de elementos orientados a la gestión de pasivos ambientales. Este sistema estará basado en la creación de la Lista Nacional de Prioridades (LNP) para el manejo uniforme de la información.</p> <p>Asimismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá crear un registro geográfico de los pasivos ambientales mediante un Geovisor que permita conocer la localización exacta, las características y el responsable del mismo, con el fin de garantizar transparencia en la información. Este geovisor deberá ser público y de fácil manejo, compatible e interoperable con las demás bases de datos geográficas existentes para el manejo de información geográfica de todo el Sistema Nacional Ambiental (SINA).</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará en un plazo de dos (2) años posteriores a la expedición de la presente Ley la estructuración y</p>	<p><b>ARTÍCULO MODIFICADO. Registro de Pasivos Ambientales (REPA).</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo del IDEAM, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, creará, reglamentará, administrará y pondrá en funcionamiento el Registro de Pasivos Ambientales (REPA), en el cual se brindará información clara, completa y oportuna sobre el inventario de pasivos ambientales y la gestión de los mismos.</p> <p>Esta identificación y caracterización, será liderada por las autoridades ambientales, contará con la participación de las entidades públicas y agremiaciones de los sectores productivos que involucran actividades generadoras de pasivos y las entidades territoriales. La primera fase del proceso de identificación y caracterización deberá realizarse de manera paralela a la puesta en funcionamiento del REPA.</p> <p>Con base en este registro, se priorizará la gestión de pasivos ambientales en el marco del Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales.</p>	<p>Es más conveniente crear un registro de pasivos ambientales que todo un sistema. Se definen competencias y funcionamiento más generales para este registro, lo que facilita su administración en el futuro.</p>
<p>45</p>		

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>funcionamiento del Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA) y el registro geográfico de pasivos ambientales.</p>	<p>Las autoridades ambientales incorporarán en el REPA los planes de gestión de pasivos ambientales diseñados, así como la información que dé cuenta sobre el avance de su implementación. El REPA deberá mantenerse actualizado.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 11. Instrumentos técnicos para la gestión de pasivos ambientales y personal técnico idóneo.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptará los instrumentos técnicos necesarios para la adecuada gestión de los pasivos ambientales, en un plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la expedición de esta ley. Asimismo, deberá contar con personal suficiente e idóneo para atender las necesidades técnicas, ambientales, socioeconómicas, entre otras, que estén involucradas dentro de la identificación y gestión de los impactos ambientales.</p>	<p><b>ARTÍCULO MODIFICADO. Política Pública para la Gestión de Pasivos Ambientales.</b> Dentro del año siguiente a la publicación de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo de las entidades que consideren necesarias, definirán y pondrán en marcha la Política Pública para la gestión de pasivos ambientales, con su respectivo plan de acción y seguimiento.</p> <p>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 audiencias públicas, en las que se garantice la participación ciudadana y presentarán informes</p>	<p>Se especifica como instrumento técnico la formulación de una Política Pública para los pasivos ambientales que establezca lineamientos como la eventual tipología y fuentes de financiación de pasivos ambientales.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
	<p>trimestrales a las comisiones quintas de Senado y Cámara de Representantes, los cuáles reflejarán con precisión el avance del proceso.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> La política pública a que se refiere este artículo, incluirá las tipologías necesarias para la gestión de los pasivos ambientales, las fuentes de financiación, así como los ajustes institucionales de acuerdo con la ley, que se requieran para garantizar la adecuada gestión de los pasivos ambientales, entre otros, los relacionados con el régimen de responsabilidad. Se podrán destinar los recursos provenientes del Sistema General de Regalías y otros instrumentos de financiación que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establezca en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>	

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p><b>ARTÍCULO 12. Estudios sobre Pasivos Ambientales.</b> Los responsables de los proyectos, obras o actividades, títulos o contratos, antes de comenzar con su actividad deberán realizar estudios de análisis de riesgos ambientales para identificar potenciales pasivos ambientales, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transferencia a cualquier título de inmuebles en los que se hubieren desarrollado proyectos, obras o actividades potencialmente generadoras de pasivos ambientales.</li> <li>2. Cesiones totales o parciales de títulos mineros o de las áreas e instalaciones, comprendidas en éstos.</li> <li>3. Cesiones totales o parciales de contratos petroleros o de las áreas e instalaciones comprendidas en éstos.</li> <li>4. Cesiones totales o parciales de áreas e instalaciones dedicadas a actividades de generación y transmisión de energía eléctrica.</li> </ol>	<p><b>ARTÍCULO SUPRIMIDO</b></p>	<p>Las disposiciones de este artículo fueron acumuladas en uno nuevo que establece lineamientos sobre los planes de gestión.</p>



Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>5. Cesiones totales o parciales de contratos de concesión en infraestructura.</p> <p>6. Cesiones totales o parciales de áreas e instalaciones donde se ha realizado la disposición final o enterramiento de residuos sólidos y peligrosos.</p> <p>7. Reversión de activos a favor del Estado.</p> <p>8. Procesos de fusión, liquidación, adquisición o venta de empresas cuya actividad productiva se enmarque en potenciales generadoras de pasivos ambientales.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los procedimientos para el desarrollo de los Estudios sobre pasivos ambientales en un término de dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 13. Impulso de facultades jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o las autoridades ambientales, podrán demandar ante la</p>	<p><b>ARTÍCULO SUPRIMIDO</b></p>	<p>Este artículo se suprime en cuanto esta puede ser una disposición regulada en el futuro.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>Superintendencia de Sociedades, en los términos del artículo 24, numeral 5, literal d) del Código General del Proceso, o el que lo sustituya o derogue, la desestimación de la personalidad jurídica de las sociedades sometidas a su supervisión, cuando se utilice la sociedad para evadir la responsabilidad de sus controlantes, o de sus administradores, directores y accionistas por la generación de pasivos ambientales.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 14. Fuentes de Financiación para la gestión de Pasivos Ambientales.</b> Para la financiación de la gestión de los pasivos ambientales se disponen los siguientes mecanismos:</p> <p>Fondo de Pasivos Ambientales en el Sistema General de Regalías. Créase dentro del Sistema General de Regalías el Fondo de Pasivos Ambientales, a través del cual se financiarán proyectos de gestión de pasivos ambientales calificados como huérfanos, prioritarios y de interés nacional, que hayan sido incluidos y priorizados dentro de la Lista Nacional de</p>	<p><b>ARTÍCULO SUPRIMIDO</b></p>	<p>Este artículo se suprime en tanto se le otorga al documento de Política Pública definir las fuentes de financiación para pasivos ambientales.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>Prioridades (LNP) reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental. Adiciónese al Fondo Nacional Ambiental (FONAM) una subcuenta especial para la gestión de pasivos ambientales, a través de la cual se manejarán los recursos presupuestales que se asignen a la gestión de los pasivos ambientales, provenientes del presupuesto nacional y de recursos de cooperación internacional que tengan el carácter de no reembolsables. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Entre las fuentes de financiación se incluirán también los recursos provenientes de las multas impuestas en los procesos sancionatorios ambientales, en los casos en que, pese a la identificación del responsable, este no tiene la capacidad económica para asumir la totalidad del pasivo ambiental.</p>		

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p><b>Parágrafo 2.</b> En el caso que se tomen recursos para la investigación o intervención provenientes de recursos públicos y posteriormente se logre determinar el responsable que causó la externalidad dentro de un proceso sancionatorio ambiental, se deberán reintegrar los recursos públicos usados en el pasivo ambiental intervenido para que sean orientados a la atención de otros pasivos ambientales huérfanos.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 15. Financiación para la gestión de Pasivos Ambientales declarados Huérfanos o de interés nacional.</b> Para la financiación de la declaración objetiva de los pasivos ambientales huérfanos se disponen las siguientes fuentes de financiación:</p> <p>1. Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental. Adiciónese al Fondo Nacional Ambiental (FONAM) una subcuenta especial denominada Gestión de pasivos ambientales huérfanos o de interés nacional, a través de</p>	<p><b>ARTÍCULO SUPRIMIDO</b></p>	<p>Este artículo se suprime en tanto se le otorga al documento de Política Pública definir las fuentes de financiación para pasivos ambientales.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>la cual se manejarán los recursos presupuestales que se asignen a la gestión de los pasivos ambientales huérfanos o de interés nacional, provenientes del presupuesto nacional y de recursos de cooperación internacional que tengan el carácter de no reembolsables, tasas y sobretasas ambientales a actividades peligrosas, de convenios interadministrativos y con el sector privado. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta.</p> <p>2. Los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Ambiente y Desarrollo Sostenible generarán otras alternativas de financiación para la gestión de los pasivos ambientales que se declaren como Pasivos Huérfanos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los ministerios cuyo sector generen pasivos ambientales huérfanos deberán aportar al menos el 70% de lo que cueste su atención y gestión. Estos dineros deberán ser trasladados a la Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental.</p>		

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p><b>ARTÍCULO 16. Identificación y configuración de pasivos ambientales.</b> En los casos en los que las autoridades ambientales mencionadas en el Artículo 5 de la presente ley identifiquen la existencia de un área en sospecha de tener pasivos ambientales, tendrán que adelantar los estudios preliminares de riesgos y de evaluación de riesgos que sean necesarios para identificar los pasivos ambientales.</p> <p>La falta de identificación de los pasivos no será excusa para adoptar de forma urgente medidas para evitar daños graves al ambiente y a la salud humana. Conocido el pasivo ambiental, la autoridad ambiental deberá proceder a individualizar e identificar al presunto generador del mismo y a iniciar las acciones necesarias para su atención y reparación, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009. Los estudios sobre pasivos ambientales tendrán enfoque de impactos acumulativos.</p> <p>En los casos en que no se pueda identificar al</p>	<p><b>ARTÍCULO SUPRIMIDO</b></p>	<p>Las disposiciones de este artículo fueron acumuladas en uno nuevo que establece lineamientos sobre los planes de gestión.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>responsable del pasivo ambiental, o cuando habiéndose identificado el responsable, éste, de buena fe, no tiene la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental, la autoridad ambiental remitirá el caso al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la cual declarará la configuración de un pasivo ambiental huérfano, designará a la autoridad ambiental territorial o local que tendrá a cargo su intervención, y lo incluirá en el listado de priorización de atención de pasivos ambientales para que la autoridad correspondiente adelante el plan de implementación de las medidas de compensación del pasivo ambiental.</p> <p>El o los responsables del pasivo ambiental responderán con su patrimonio; en caso de personas naturales los costos derivados de la reparación del pasivo serán objeto de sucesión por causa de muerte y en caso de personas jurídicas dará lugar al levantamiento del velo corporativo.</p>		

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>En todo caso, el remedio efectivo de los pasivos ambientales será requisito para el desmantelamiento y cierre del proyecto respectivo. Esto será tenido en cuenta para la concesión de permisos, licencias y demás autorizaciones ambientales.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La autoridad competente adoptará de forma diligente las medidas necesarias para identificar al responsable del pasivo ambiental.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Entiéndase por “no tener la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental” aquellas personas de especial protección constitucional, SISBEN 1, personas que no cumplan con los requisitos para la declaración de renta, quienes se encuentren por debajo de la línea de pobreza establecida por el DANE u otra circunstancia que impida asumir la atención del pasivo ambiental sin amenazar sus derechos fundamentales. Esta definición no será aplicable a personas jurídicas.</p>		



Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p><b>ARTÍCULO 17. Reporte de Pasivos Ambientales por parte de los generadores.</b> Los generadores de impactos ambientales que potencialmente se configuren en pasivos ambientales, podrán reportarlos ante la autoridad ambiental regional o nacional antes de que esta tenga conocimiento del mismo con el objeto de acogerse a los beneficios que ofrece el procedimiento sancionatorio ambiental.</p> <p>Una vez se desarrolle y culmine el plan de intervención y se emita por parte de la autoridad ambiental competente un concepto favorable de intervención del pasivo ambiental, la autoridad ambiental hará pública la recuperación del sitio, conservando la reserva de su responsable.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los casos de declaración voluntaria, la autoridad ambiental no hará público el nombre del responsable del pasivo ambiental, en los términos establecidos por el Artículo 8 de esta Ley.</p>		<p>Las disposiciones de este artículo fueron acumuladas en uno nuevo que establece lineamientos sobre los planes de gestión.</p>
<p><b>ARTÍCULO 18. Notificación del Pasivo Ambiental.</b> Para todos</p>	<p><b>ARTÍCULO SUPRIMIDO</b></p>	<p>Las disposiciones de este artículo fueron</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>aquellos casos en los cuales no se presente el reporte por parte del generador del pasivo y una vez, mediante acto administrativo la autoridad ambiental haya determinado la configuración del mismo, se hará la publicación de la existencia del pasivo ambiental especificando el tipo de impacto, su localización y su presunto generador.</p> <p>Para dicha publicación se hará uso de los mecanismos legales con que la entidad cuenta, entre ellos mediante edicto, en el diario oficial, la gaceta ambiental, página web del Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible y de la autoridad ambiental y/o diarios de circulación pública y en el folio de matrícula inmobiliaria del predio en que se encuentre el pasivo, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Si como resultado de la investigación que se adelante es posible identificar el responsable, éste será notificado oficialmente haciendo pública la configuración del</p>		<p>acumuladas en uno nuevo que establece lineamientos sobre los planes de gestión.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>pasivo y su responsable, siendo automáticamente obligado a desarrollar el plan de intervención hasta lograr el concepto favorable de intervención del pasivo ambiental, así como asumir los costos derivados del proceso de declaratoria de la configuración. En el caso que el Estado haya iniciado o terminado la atención al pasivo, podrá iniciarse el proceso de cobro coactivo del costo de dicha intervención. La autoridad ambiental, ante el incumplimiento del responsable, podrá acudir a los recursos jurídicos establecidos.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 19. Ajustes Administrativos en las autoridades ambientales.</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las autoridades ambientales someterán a la aprobación de sus órganos de administración y dirección, las medidas necesarias para realizar los ajustes administrativos y presupuestales que se requieran para implementar las disposiciones de esta Ley.</p>	<p><b>ARTÍCULO SUPRIMIDO</b></p>	<p>Este artículo no se contempla en el nuevo articulado en tanto parte de la gestión de pasivos ambientales será dada por el documento de política pública.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p><b>ARTÍCULO 20. Modificación sobre infracciones ambientales</b> Modifíquese el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 22. INFRACCIONES. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas ambientales vigentes y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. El proceso sancionatorio ambiental será también el instrumento para exigir la reparación a los daños que se generen al ambiente con motivo de la infracción”.</p>	<p><b>ARTÍCULO MODIFICADO. Prevención en el marco del proceso sancionatorio.</b> Conforme lo dispuesto por el artículo 31, numeral 17 de la Ley 99 de 1993, así como el artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 y para prevenir la configuración de pasivos ambientales por falta de manejo de impactos ambientales negativos, las autoridades ambientales en el marco de la acción sancionatoria deberán ordenar e imponer al responsable de una infracción ambiental, las medidas tendientes a la reparación, compensación y restauración de los daños o impactos ambientales negativos a que haya lugar, así como hacer seguimiento a su ejecución.</p> <p>En el marco de los procesos de licenciamiento ambiental y demás instrumentos de control y manejo ambiental, así como en los permisos, concesiones y autorizaciones ambientales, el titular de estos instrumentos deberá ejecutar durante todas sus fases las medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación, exigidas por las autoridades ambientales, quienes</p>	<p>Este artículo se modifica, en tanto se establece de forma más clara los lineamientos en materia del proceso sancionatorio ambiental para la prevención de pasivos ambientales.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
	deberán hacer seguimiento permanente a fin de garantizar que tras el cierre del proyecto no existan pasivos ambientales.	
<b>ARTÍCULO 21. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.	<b>ARTÍCULO. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.	
<b>ARTÍCULO NUEVO</b>	<b>ARTÍCULO NUEVO. Gestión de pasivos ambientales:</b> Entiéndase por gestión de pasivos ambientales, el conjunto de actividades relacionadas con la identificación, caracterización, registro, priorización, manejo, atención, monitoreo y seguimiento de los mismos.	Se hace necesario precisar el contenido y alcance de la gestión de pasivos ambientales creados por la presente ley.
<b>ARTÍCULO NUEVO</b>	<b>ARTÍCULO NUEVO. Planes de gestión de pasivos ambientales.</b> Registrado y priorizado un pasivo ambiental, de existir un responsable claramente determinado en el marco de las actuaciones de las autoridades administrativas o de las decisiones judiciales, la autoridad ambiental con jurisdicción en el área donde se ubique el pasivo, definirá los términos de referencia a partir de los cuales el	Este artículo condensa las competencias de distintas entidades como el MADS, otros ministerios de desarrollo sectorial, entidades territoriales y autoridades ambientales.

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
	<p>responsable deberá diseñar y presentar, dentro del plazo que ella ordene, el plan de gestión correspondiente. El incumplimiento de lo previsto en dicho plan dará lugar a la imposición de medidas preventivas y sancionatorias en los términos señalados en la Ley 1333 de 2009.</p> <p>En caso contrario, si a pesar de las actuaciones administrativas o de las providencias judiciales, no ha sido posible determinar un responsable de la gestión del pasivo ambiental o si, a pesar de la determinación del responsable éste ha incumplido sus obligaciones de manejo del pasivo ambiental, sin perjuicio de la acción sancionatoria o coactiva, la autoridad ambiental con jurisdicción en el área donde este se ubique, tendrá a su cargo la construcción y puesta en marcha de un plan para la gestión del pasivo ambiental, de manera que se detenga el deterioro grave a la salud humana o al ambiente.</p> <p>La autoridad ambiental deberá convocar, y con este propósito estarán obligados a concurrir, las entidades</p>	

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
	<p>territoriales con jurisdicción en el área, así como la cabeza del sector administrativo que regula la actividad generadora del pasivo ambiental. En caso de que el pasivo o su gestión pueda afectar negativamente la salud humana, deberán ser convocados el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud. Todas estas entidades deberán aportar técnica y financieramente a la gestión del pasivo, de manera coordinada, concurrente y complementaria, conforme se defina en el plan.</p> <p>En el proceso de diseño e implementación del plan, las autoridades deberán garantizar la información y la participación efectiva y oportuna de la sociedad civil y la academia.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> En caso tal que la autoridad determine la existencia de varios responsables, estos responderán de forma solidaria.</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará sin perjuicio del deber y facultad legal que</p>	

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
	<p>les asiste a las autoridades administrativas, aplicar las acciones administrativas sancionatorias o coactivas y las acciones judiciales que le permitan reclamar la responsabilidad de quien haya provocado un pasivo ambiental.</p>	
<p><b>ARTÍCULO NUEVO</b></p>	<p><b>ARTÍCULO NUEVO. Composición del Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales.</b> La conformación y funcionamiento del Comité Nacional para la gestión de Pasivos Ambientales, será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previa decisión del Consejo Nacional Ambiental dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Las sesiones de este comité serán abiertas a la participación con voz, pero sin voto, de todos los interesados y se garantizará su funcionamiento de acuerdo a principios de publicidad y transparencia.</p> <p><b>Parágrafo :</b> El Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales deberá comenzar a sesionar dentro de los cinco meses posteriores a la entrada en</p>	<p>Este artículo da lineamientos para la composición del Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales.</p>



Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
	<p>vigencia de la presente Ley. Sesionará ordinariamente al menos de manera bimestral y extraordinariamente, siempre que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible lo convoque.</p>	
<p><b>ARTÍCULO NUEVO</b></p>	<p><b>ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el artículo 10 de la ley 1333 de 2009, el cual quedará así:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 10. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN.</b> La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción o de haberse manifestado el impacto ambiental negativo. Si se tratare de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo.</p>	<p>Este artículo reforma la Ley 1333 de 2009 para ajustar la caducidad de la acción sancionatoria, aclarando que el tiempo de caducidad está dado por la ocurrencia del hecho u omisión generadora o de la manifestación del impacto ambiental negativo.</p>

## 6. CAUSALES DE IMPEDIMENTOS

El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés para los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

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

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

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó:

“El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.<sup>a</sup> de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]”.

Así las cosas, en virtud de lo estipulado en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó en lo pertinente la Ley 5 de 1992, se deja establecido que el presente proyecto de ley reúne las condiciones previstas en los literales a y b del artículo 1° ibidem, por lo cual no genera conflicto de interés en tanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos para los congresistas ni para sus parientes en los grados comprendidos por la normatividad vigente. En otras palabras, es un proyecto de Ley que persigue la concreción de un interés general y abstracto; es decir, que prima facie coincide y se fusiona con los intereses del electorado. Lo anterior opera como regla general, por tanto lo antedicho no obsta o libra de responsabilidad a cada honorable congresista para presentar el impedimento que considere necesario según su respectiva situación particular.

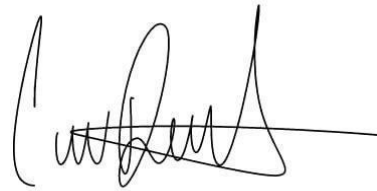
## 7. PROPOSICIÓN

Conforme a los argumentos expuestos y de acuerdo con el artículo 153° de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia positiva, y solicitamos a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes **dar segundo debate** al Proyecto de ley No. 117 de 2021 Cámara. “Por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones”.

De los Honorables Representantes,



**JULIA MIRANDA LONDOÑO**  
**Coordinadora ponente**  
Representante a la Cámara  
Nuevo Liberalismo



**CRISTIAN AVENDAÑO FINO**  
**Ponente**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

## 8. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

### PROYECTO DE LEY NO. 117 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA DEFINICIÓN DE PASIVO AMBIENTAL, SE FIJAN LINEAMIENTOS PARA SU GESTIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de la República de Colombia

#### DECRETA

**ARTÍCULO 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer la definición de pasivo ambiental, así como fijar lineamientos para su gestión participativa, adecuada y oportuna.

**ARTÍCULO 2. Definición de pasivo ambiental.** Se entenderá por pasivo ambiental el impacto ambiental negativo, susceptible de ser medido, ubicado y delimitado geográficamente, causado por proyectos, obras o actividades humanas autorizadas o no autorizadas, identificado con posterioridad a la finalización del proyecto, la obra o la actividad que lo provocó, que no fue oportuna o adecuadamente manejado en relación con su prevención, mitigación, corrección o compensación y que genere un nivel de riesgo no aceptable a la salud humana o al ambiente, de acuerdo a lo establecido por las autoridades ambientales.

**Parágrafo:** Tratándose de impactos ambientales negativos originados en obras, proyectos o actividades desarrollados al amparo de una licencia ambiental, el término considerado oportuno para su manejo será el de la vigencia de la respectiva licencia. En los demás casos, la autoridad deberá evaluar diligentemente la oportunidad, atendiendo a la gravedad, complejidad y demás características específicas del impacto pendiente de manejo, a efectos de declarar la existencia de un pasivo ambiental.

**ARTÍCULO 3. Gestión de pasivos ambientales:** Entiéndase por gestión de pasivos ambientales, el conjunto de actividades relacionadas con la identificación, caracterización, registro, priorización, manejo, atención, monitoreo y seguimiento de los mismos.

**ARTÍCULO 4. Planes de gestión de pasivos ambientales.** Registrado y priorizado un pasivo ambiental, de existir un responsable claramente

determinado en el marco de las actuaciones de las autoridades administrativas o de las decisiones judiciales, la autoridad ambiental con jurisdicción en el área donde se ubique el pasivo, definirá los términos de referencia a partir de los cuales el responsable deberá diseñar y presentar, dentro del plazo que ella ordene, el plan de gestión correspondiente. El incumplimiento de lo previsto en dicho plan dará lugar a la imposición de medidas preventivas y sancionatorias en los términos señalados en la Ley 1333 de 2009.

En caso contrario, si a pesar de las actuaciones administrativas o de las providencias judiciales, no ha sido posible determinar un responsable de la gestión del pasivo ambiental o si, a pesar de la determinación del responsable éste ha incumplido sus obligaciones de manejo del pasivo ambiental, sin perjuicio de la acción sancionatoria o coactiva, la autoridad ambiental con jurisdicción en el área donde este se ubique, tendrá a su cargo la construcción y puesta en marcha de un plan para la gestión del pasivo ambiental, de manera que se detenga el deterioro grave a la salud humana o al ambiente.

La autoridad ambiental deberá convocar, y con este propósito estarán obligados a concurrir, las entidades territoriales con jurisdicción en el área, así como la cabeza del sector administrativo que regula la actividad generadora del pasivo ambiental. En caso de que el pasivo o su gestión pueda afectar negativamente la salud humana, deberán ser convocados el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud. Todas estas entidades deberán aportar técnica y financieramente a la gestión del pasivo, de manera coordinada, concurrente y complementaria, conforme se defina en el plan.

En el proceso de diseño e implementación del plan, las autoridades deberán garantizar la información y la participación efectiva y oportuna de la sociedad civil y la academia.

**Parágrafo 1:** En caso tal que la autoridad determine la existencia de varios responsables, estos responderán de forma solidaria.

**Parágrafo 2:** Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará sin perjuicio del deber y facultad legal que les asiste a las autoridades administrativas, para aplicar las acciones administrativas sancionatorias o coactivas y las acciones judiciales que le permitan reclamar la responsabilidad de quien haya provocado un pasivo ambiental.

**ARTÍCULO 5. Política Pública para la Gestión de Pasivos Ambientales.** Dentro del año siguiente a la publicación de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo de las entidades que consideren necesarias, definirán y pondrán en marcha la Política Pública 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 audiencias públicas, en las que se garantice la participación ciudadana y presentarán informes trimestrales a las comisiones quintas de Senado y Cámara de Representantes, los cuáles reflejarán con precisión el avance del proceso.

**Parágrafo 1:** La política pública a que se refiere este artículo, incluirá las tipologías necesarias para la gestión de los pasivos ambientales, las fuentes de financiación, así como los ajustes institucionales de acuerdo con la ley, que se requieran para garantizar la adecuada gestión de los pasivos ambientales, entre otros, los relacionados con el régimen de responsabilidad. Se podrán destinar los recursos provenientes del Sistema General de Regalías y otros instrumentos de financiación que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establezca en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**ARTÍCULO 6. Registro de Pasivos Ambientales (REPA).** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo del IDEAM, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, creará, reglamentará, administrará y pondrá en funcionamiento el Registro de Pasivos Ambientales (REPA), en el cual se brindará información clara, completa y oportuna sobre el inventario de pasivos ambientales y la gestión de los mismos.

Esta identificación y caracterización, será liderada por las autoridades ambientales, contará con la participación de las entidades públicas y agremiaciones de los sectores productivos que involucran actividades generadoras de pasivos y las entidades territoriales. La primera fase del proceso de identificación y caracterización deberá realizarse de manera paralela a la puesta en funcionamiento del REPA.

Con base en este registro, se priorizará la gestión de pasivos ambientales en el marco del Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales.

Las autoridades ambientales incorporarán en el REPA los planes de gestión de pasivos ambientales diseñados, así como la información que dé cuenta sobre el avance de su implementación. El REPA deberá mantenerse actualizado.

**ARTÍCULO 7. Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales.** En el marco del Consejo Nacional Ambiental, créase el Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales. Este comité tendrá a su cargo la coordinación interinstitucional necesaria para la gestión de los pasivos ambientales, la priorización de la gestión de pasivos ambientales y el impulso a la elaboración de la política pública que ordena la presente ley y su seguimiento. Así

mismo, realizará el seguimiento de las órdenes judiciales en materia de pasivos ambientales.

**Parágrafo.** Podrán conformarse en su interior, mesas técnicas de apoyo, que generen la información y lineamientos técnicos necesarios para orientar la gestión de los pasivos ambientales. En estas se garantizará la participación de la academia y la sociedad civil.

**ARTÍCULO 8. Composición del Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales.** La conformación y funcionamiento del Comité Nacional para la gestión de Pasivos Ambientales, será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previa decisión del Consejo Nacional Ambiental dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Las sesiones de este comité serán abiertas a la participación con voz, pero sin voto, de todos los interesados y se garantizará su funcionamiento de acuerdo a principios de publicidad y transparencia.

**Parágrafo:** El Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales deberá comenzar a sesionar dentro de los cinco meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente Ley. Sesionará ordinariamente al menos de manera bimestral y extraordinariamente, siempre que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible lo convoque.

**ARTÍCULO 9. Prevención en el marco del proceso sancionatorio.** Conforme lo dispuesto por el artículo 31, numeral 17 de la Ley 99 de 1993, así como el artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 y para prevenir la configuración de pasivos ambientales por falta de manejo de impactos ambientales negativos, las autoridades ambientales en el marco de la acción sancionatoria deberán ordenar e imponer al responsable de una infracción ambiental, las medidas tendientes a la reparación, compensación y restauración de los daños o impactos ambientales negativos a que haya lugar, así como hacer seguimiento a su ejecución.

En el marco de los procesos de licenciamiento ambiental y demás instrumentos de control y manejo ambiental, así como en los permisos, concesiones y autorizaciones ambientales, el titular de estos instrumentos deberá ejecutar durante todas sus fases las medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación, exigidas por las autoridades ambientales, quienes deberán hacer seguimiento permanente a fin de garantizar que tras el cierre del proyecto no existan pasivos ambientales.

**ARTÍCULO 10. Modifíquese el artículo 10 de la ley 1333 de 2009, el cual quedará así:**



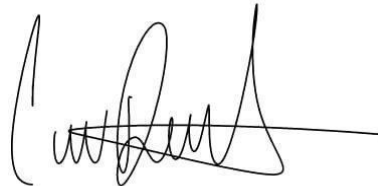
**ARTÍCULO 10. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN.** La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción o de haberse manifestado el impacto ambiental negativo. Si se tratare de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo.

**ARTÍCULO 11. Vigencia y derogaciones.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables representantes



**JULIA MIRANDA LONDOÑO**  
**Coordinadora ponente**  
Representante a la Cámara  
Nuevo Liberalismo



**CRISTIAN AVENDAÑO FINO**  
**Ponente**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde