



Municipalidad
de Rafaela



OLACEFS
ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES


**cooperación
alemana**
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Ejecutado por:
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH


comtema

Auditoría Coordinada de Pasivos Ambientales

Informe Regional

Octubre, 2016

El Informe Regional de la Auditoría Coordinada de Pasivos Ambientales (ACPA) se integró con los Informes Nacionales de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) que se indican a continuación:

Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil • www.tcu.gov.br
Contraloría General de la República de Chile • www.contraloria.cl/
Contraloría General de la República de Colombia • www.contraloria.gov.co
Contraloría General del Estado de la República del Ecuador • www.contraloria.gob.ec
Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras • www.tsc.gob.hn
Auditoría Superior de la Federación de México • www.asf.gob.mx
Contraloría General de la República de Paraguay • www.contraloria.gov.py
Contraloría General de la República de Perú • www.contraloria.gob.pe
Cámara de Cuentas de la República Dominicana • www.camaradecuentas.gob.do
Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe • tcpsantafe.gob.ar
Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires •
<http://www.htc.gba.gov.ar>

Los conceptos y opiniones expresados en los Informes Nacionales son responsabilidad exclusiva de las EFS que los elaboraron.

www.olacefs.com

Las fotos de la portada fueron proporcionadas por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe, Argentina.

- Relleno Sanitario, Municipalidad de Rafaela
- Galpones de Tratamiento.

Queda prohibido copiar, reproducir, distribuir, publicar, transmitir, difundir, o en cualquier modo explotar cualquier parte de este documento sin la autorización previa por escrito de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Se podrá utilizar el presente documento con fines educativos, siempre y cuando se de crédito a la OLACEFS.



Organización Latinoamericana y del Caribe
de Entidades Fiscalizadoras Superiores

CPC. Juan M. Portal M.

Auditor Superior de la Federación de México
Presidente de la OLACEFS

Dr. Jorge Bermúdez Soto

Contralor General de la República de Chile
Secretaria Ejecutiva de la OLACEFS

Miembros del Consejo Directivo

Auditoría Superior de la Federación de México – Presidencia
Contraloría General de la República de Chile –Secretaría Ejecutiva
Corte de Cuentas de la República de El Salvador
Contraloría General de la República de Paraguay
Contraloría General de la República de Perú
Cámara de Cuentas de la República Dominicana



Abogado Roy Rodgers Canás

Contralor General Interino de la República del Paraguay
Presidente de la COMTEMA

Apoyo GIZ



Coordinación



Auditoría Superior de la Federación de México



Contraloría General de la República de Perú

Contenido

Presentación	5
Glosario de Términos.....	7
Introducción	9
Capítulo 1 Antecedentes	12
1.1 Los pasivos ambientales en América Latina y el Caribe	12
1.2 Enfoque	13
1.3 Objetivos	15
Capítulo 2. Resultados	17
2.1 Diseño de la política de pasivos ambientales	17
2.1.1 Marco normativo.....	17
2.1.2 Instituciones responsables	21
2.1.3 Recursos humanos y materiales.....	22
2.1.4 Planeación nacional, sectorial e institucional	24
2.1.5 Sistemas de información.....	25
2.2 Implementación de la política pública de pasivos ambientales	26
2.2.1 Prevención.....	26
2.2.1.1 Regulación para la prevención de pasivos ambientales y la formulación de planes o programas de manejo	26
2.2.1.2 Inspección y vigilancia	28
2.2.2 Control.....	29
2.2.3 Remediación	31
2.2.4 Valoración/costo de los pasivos ambientales	33
2.3 Efectos de la política pública.....	35
2.3.1 Mitigación.....	35
Capítulo 3. Consideraciones finales	37
3.1 Dictamen	37
3.2 Consecuencias sociales	39
3.3 Buenas prácticas	39
3.4 Recomendaciones	40
3.5 Desafíos	42
Anexo 1 - Matriz de Resultados	44
Anexo 2 – Resúmenes de auditorías nacionales	47

Presentación

Estimado lector:

La Comisión Técnica de Medio Ambiente (COMTEMA) de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) presenta con gran satisfacción el resultado de la Auditoría Coordinada sobre Pasivos Ambientales que se desarrolló con la coordinación de la Auditoría Superior de la Federación de México y la Contraloría General de la República del Perú.

El tema se relaciona con la gestión de los residuos sólidos y peligrosos, producidos por las actividades económicas como la industria, la minería, los servicios de salud y la agricultura, así como con sus efectos en la preservación del ambiente.

Este trabajo conjunto, contó con la participación de nueve Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana; así como de las Entidades de Fiscalización (EF) de las Provincias argentinas de Buenos Aires y Santa Fe.

En esta oportunidad, los equipos técnicos participantes evaluaron el diseño e implementación de las políticas de los gobiernos orientadas a la atención del problema público de los pasivos ambientales generados por el manejo inadecuado de los residuos sólidos, mineros y peligrosos.

Los hallazgos de la Auditoría Coordinada muestran que la política de atención de pasivos ambientales, diseñada e implementada por las instituciones evaluadas, no está consolidada, lo que ha provocado una contribución limitada a la preservación del ambiente, de las acciones de prevención y control de la generación de pasivos ambientales y la remediación de los existentes.

Por lo anterior, las EFS al promover evaluaciones conjuntas, estimulan la consolidación de las políticas públicas, como en este caso, de Pasivos Ambientales, en el que se evalúa el cumplimiento del principio internacional “el que contamina paga”, lo que repercutirá en la mejora de los servicios prestados por la Administración Pública y traerá beneficios a los países participantes de la auditoría, y por ende, a sus ciudadanos.

Para concluir, conviene mencionar que la auditoría coordinada tiene como base el año 2014 y considera información anterior de acuerdo con el tipo de auditoría que se realizó, la metodología aplicada posibilita una evaluación sobre la gestión estatal para el manejo integral de los pasivos ambientales, así como sus efectos en la preservación del ambiente.

Agradecemos la generosa colaboración de los equipos participantes.

Abog. Roy Rodgers Canás

Contralor General Interino
de la República de Paraguay
Presidente de la COMTEMA

CPC. Juan M. Portal

Auditor Superior de la Federación
de México
Presidente de la OLACEFS
EFS Coordinadora

CPC. Edgar Alarcón Tejada

Contralor General de la
República del Perú

EFS Coordinadora

Glosario de Términos

Acrónimos	Significados
ACPA	Auditoría Coordinada de Pasivos Ambientales
AGN	Auditoría General de la Nación de la República de Argentina
AMP	Ayuntamiento Municipal de Pedernales de la República Dominicana
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de Colombia
ANM	Agencia Nacional de Minería de Colombia
ARCOM	Agencia de Regulación y Control Minero de Ecuador
CAR	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca de Colombia
CCRD	Cámara de Cuentas de la República Dominicana
CECMI	Comisión Especial para el Control de la Minería Ilegal de Ecuador
COMTEMA	Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente de la OLACEFS
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua de México
DGM	Dirección General de Minería de la República Dominicana
DNP	Departamento Nacional de Planeación de Colombia
DPM	Dirección Provincial de Minería de la Provincia de Buenos Aires de Argentina
EF	Entidades de Fiscalización de orden estadual, subregional, subnacional
EFS	Entidades de Fiscalización Superior
ENAMI	Empresa Nacional Minera de Ecuador
FOPROA	Fondo Provincial del Ambiente de la Provincia de Buenos Aires de Argentina
GIRSU	Programa “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos” de la Provincia de Santa Fe
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia
MC	Ministerio de las Ciudades de Brasil
MEM	Ministerio de Energía y Minas de la República Dominicana
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia
MIAMBIENTE	Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas de Honduras
MIMARENA	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la República Dominicana
Mininterior	Ministerio del Interior de Colombia
MMA	Ministerio de Medio Ambiente de Brasil
MMA	Ministerio del Medio Ambiente de Chile
MME	Ministerio de Minas y Energía de Colombia
MS	Ministerio de Salud de Brasil
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades

Acrónimos	Significados
	Fiscalizadoras Superiores
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPDS	Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires
PAM	Pasivos Ambientales Mineros
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir de Ecuador
PNRS	Política Nacional de Residuos Sólidos de Brasil
POAIP	Proyecto de Ordenamiento Ambiental integral de la cuenca del Río Puyango de Ecuador
PPP	El que Contamina Paga/Polluter Pays Principle
PRAS	Programa de Reparación Ambiental y Social de Ecuador
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente de México
SEA	Servicio de Evaluación Ambiental de Chile
SEAM	Secretaría del Ambiente del Paraguay
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México
SERNAGEOMIN	Servicio Nacional de Geología y Minería de Chile
SINARI	Sistema Nacional de Información de la Reparación Integral de Ecuador
SINEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental de Honduras
SMA	Superintendencia del Medio Ambiente de Chile
TCU	Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil
TSC	Tribunal Superior de Cuentas de Honduras
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética de Colombia
RUS	Resido Sólidos Urbanos

Introducción

La gestión de los residuos sólidos y peligrosos, por ejemplo los mineros, como resultado de las actividades económicas, es de gran relevancia, dados los efectos negativos que su falta de gestión o manejo inadecuado pueden ocasionar en la población, los recursos naturales y los ecosistemas; lo que aumenta el riesgo de producir pasivos ambientales, considerados así aquellos sitios que registran una afectación del agua o del suelo, por la contaminación ocasionada por algún tipo de residuo. El término de pasivos ambientales tiene múltiples definiciones, algunas coincidentes y otras no, no obstante, el concepto tiene un origen contable basado en los costos por las afectaciones ambientales a la sociedad en erogaciones por servicios de salud, remediación, compensación e indemnización. En general, la falta de un adecuado manejo de los residuos peligrosos y de generación de contaminantes es un problema asociado con algunas actividades productivas de la industria, la minería, los servicios de salud y la agricultura. En primer término, la producción de residuos debe evitarse y, cuando esto no sea posible, tratarlos y disponer de ellos adecuadamente, a fin de mitigar los riesgos de generación de pasivos ambientales.

Bajo este contexto, en el marco de la XXIII Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, realizada en la Ciudad de Santiago de Chile en diciembre de 2013, la Auditoría General de la Nación de la República de Argentina (AGN) presentó el tema técnico No. 2 “Pasivos Ambientales como efecto de la destrucción de la biodiversidad”, en el cual se formularon propuestas para la atención y control de este relevante asunto, vinculado con la conservación y uso sustentable de los recursos naturales.

Posteriormente, en el foro de discusión sobre la temática “El daño ambiental y los efectos negativos a las finanzas públicas en América Latina”, realizado en la Ciudad de Asunción Paraguay en noviembre de 2014, la COMTEMA de la OLACEFS, entonces presidida por la AGN, propuso la realización de una Auditoría Coordinada Pasivos Ambientales (ACPA), para ser considerada por las EFS miembros de la comisión como un asunto de interés común, y se incluyó en el Plan de Trabajo de la COMTEMA, ya con la entrante Presidencia de la Contraloría General de la República del Paraguay.

Las EFS que se sumaron a la ACPA fueron:

- Auditoría General de la Nación de Argentina^{1/}
- Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil
- Contraloría General de la República de Chile
- Contraloría General de la República de Colombia
- Contraloría General de la República de Ecuador
- Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras
- Auditoría Superior de la Federación de México
- Contraloría General de la República del Paraguay
- Contraloría General de la República del Perú
- Cámara de Cuentas de la República Dominicana.

Participaron también:

- Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe, y
- Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires

En la “Reunión de Planificación de la Auditoría Coordinada sobre Pasivos Ambientales”, realizada en la Ciudad de Lima Perú del 25 al 27 de mayo de 2015, se definió como objetivo de la ACPA “Evaluar la gestión estatal para la prevención y el manejo integral de los pasivos ambientales”.

Es en este escenario, la Presidencia de la COMTEMA solicitó a la Auditoría Superior de la Federación de México y a la Contraloría General de la República de Perú, coordinar los trabajos de la Auditoría Coordinada de Pasivos Ambientales.

Asimismo, del 28 al 30 de octubre de 2015, las EFS se reunieron en la ciudad de Bogotá, Colombia, a fin de analizar el tema de pasivos ambientales con énfasis en el sector minería y dar a conocer el avance de la auditoría coordinada.

La reunión de consolidación de resultados, se llevó a cabo en la ciudad de Quito, Ecuador, del 2 al 4 de febrero de 2016.

^{1/} La AGN participó en la reunión de planificación de la ACPA, en la reunión técnica y de avance.

Adicionalmente a las reuniones presenciales, se realizaron múltiples comunicaciones virtuales para consultar y discutir sobre los procedimientos por aplicar durante la ejecución de la auditoría, a fin de superar los retos que representó una auditoría coordinada a una política con diseños particulares en cada país y provincias participantes.

Capítulo 1 Antecedentes

1.1 Los pasivos ambientales en América Latina y el Caribe

En el ámbito internacional, en 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, llamada Comisión Brundtland, elaboró el documento “Nuestro Futuro Común”, en el que se definió el concepto de desarrollo sustentable referente a satisfacer las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades, lo que implicó una nueva concepción mundial del tema ambiental, de tal manera que las causas y consecuencias de los problemas ambientales no pueden restringirse a sus ámbitos locales, regionales o nacionales, sino que deben ser pensadas como resultado de interacciones en todos sus niveles de existencia y causalidad.



Mina las Mercedes, zona de extracción de bauxita, provincia Pedernales, República Dominicana, Foto proporcionada por la EFS de República Dominicana.

Bajo este enfoque, en América Latina y el Caribe la preocupación por la generación de residuos peligrosos y su disposición, se inició desde los años ochenta. Estas actividades se basan en el principio precautorio internacionalmente aceptado, establecido en la Declaración de Río de 1992, suscrita por los Estados participantes en la Cumbre de la Tierra, el cual señala que “En caso de riesgo de daños graves e irreversibles al medio ambiente o la salud humana, la ausencia de certeza científica absoluta no podrá servir de pretexto para postergar la adopción de medidas efectivas de prevención del deterioro ambiental”, así como en el principio establecido en la Guía Internacional de Aspectos Económicos de Política Ambiental, formulada en 1972 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en la que se señaló que el aprovechamiento de los recursos naturales, al no tener un costo por su utilización o

explotación, ha conducido a un creciente deterioro de la calidad del medio ambiente, ya que permanecía ajeno al costo interno de las actividades productivas, por lo que era necesario incorporar estas externalidades. En el documento, la OCDE estableció un principio que debería ser un objetivo de los países miembros de la organización para asignar costos de prevención de contaminación y medidas para el uso racional de los recursos naturales, conocido como principio de “el que contamina paga o *Polluter Pays Principle* (PPP). Estos principios fueron retomados por un amplio número de países, entre los que se encuentran aquellos de las EFS participantes en la auditoría coordinada, establecidos en sus Cartas Constitucionales, en donde se señala que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano” y que “el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque”.

1.2 Enfoque

Las auditorías coordinadas se iniciaron agrupando a las EFS alrededor de un tema común, generalmente por razones geográficas, abordando proyectos multinacionales, problemática de cuencas hidrográficas comunes, fondos comunes, entre otros. El principio ha sido compartir conocimientos en temas específicos como los señalados, fortalecer la práctica de la auditoría mediante el ejercicio conjunto y obtener productos nacionales y consolidados sobre el tema materia de la auditoría coordinada.

En el caso de la ACPA no se produjo inicialmente una filtración de las EFS que podrían participar en la misma; desde un inicio, todas las entidades que manifestaron su interés en participar fueron aceptadas, bajo el principio que consideraban los pasivos ambientales como un tema de importancia en sus respectivas realidades nacionales.

En este escenario, tomar conocimiento de la realidad regional de los pasivos ambientales y generar acciones gubernamentales efectivas, en relación con este tema, fueron los ejes de la ACPA, sin dejar de lado la mejora del conocimiento y práctica de la auditoría mediante el trabajo grupal coordinado.

Como parte de este enfoque se consideró, como es habitual, contar con informes por cada una de las EFS participantes respecto de su ámbito y un informe consolidado respecto a los pasivos ambientales, a fin de proporcionar información individualizada y regional comparativa que permita adoptar acciones de mejora a nivel de los gobiernos.

A continuación, se presenta un cuadro consolidado sobre la ACPA, en el cual, entre otra información, se muestra el sector en el que cada entidad fiscalizadora abordó el tema de los pasivos ambientales:

ALCANCES DE LAS AUDITORÍAS PRACTICADAS EN LA ACPA

Entidad de Fiscalización Superior	Tipo de pasivo ambiental	Tipo de auditoría
1. Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras	Por residuos sólidos y peligrosos	Cumplimiento
2. Auditoría Superior de la Federación de México		Desempeño
3. Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil	Por residuos sólidos	Relevamiento
4. Contraloría General de la República del Paraguay		Cumplimiento
5. Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe de Argentina		Cumplimiento
6. Contraloría General de la República de Chile	Por residuos mineros	Cumplimiento
7. Contraloría General de la República de Colombia		Desempeño
8. Contraloría General de la República de Ecuador		Desempeño
9. Contraloría General de la República de Perú		Cumplimiento
10. Cámara de Cuentas de la República Dominicana		Cumplimiento
11. Honorable Tribunal de Cuentas de Buenos Aires de Argentina		Desempeño

FUENTE: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de 8 EFS y dos EF argentinas.

En general, el análisis abordó: 1) el diseño de la política pública de pasivos ambientales, con base en el marco normativo, las instituciones responsables, los recursos humanos y materiales, la planeación nacional, sectorial e institucional y los sistemas de información; 2) la implementación de la política con base en la prevención, el control y la remediación; así como 3) los efectos de la política pública en la mitigación y valoración de los pasivos ambientales.

Algunas EFS no aplicaron todos los temas, debido a los alcances de su auditoría, las limitantes propias de la política de cada país o a la metodología utilizada para la ejecución de la auditoría: los recursos humanos no fueron evaluados por las EFS de Brasil, Honduras, Chile, Ecuador, Perú, Colombia y la EF de Santa Fe, y la regulación orientada a la prevención, no fue revisada por las entidades fiscalizadoras de Ecuador, Perú y Colombia. En cuanto a la EFS de Brasil, se desarrolló una auditoría de

relevamiento, cuyo análisis consideró algunos² de los elementos determinados por las EFS participantes en la ACPA para la evaluación del marco normativo, la planeación nacional, sectorial e institucional, las instituciones responsables, los sistemas de información y la remediación de los pasivos.

1.3 Objetivos

Como parte del proceso de la ACPA se formuló de manera conjunta la Matriz de Planificación, la cual se constituyó con base en los acuerdos establecidos por las EFS participantes, tomando en consideración que todos reconocen que uno de los principales problemas asociados con las políticas ambientales en materia de contaminación es que se atienden las emergencias que ocasionan pasivos ambientales, y no sus causas. Esto resulta cada vez más costoso y a la vez menos efectivo, lo que hace necesario nuevos enfoques en torno a la prevención y control, y, en aquellos casos que no se logró evitar, llevar a cabo la restauración del pasivo ambiental producido, con lo que se asegura la contribución a la atenuación de los daños al ambiente. Por lo anterior, se acordó lo siguiente:

- Problema de auditoría: las actividades económicas no se desarrollan con criterios de sustentabilidad, por lo que afectan los recursos ambientales. Así, la auditoría pretende realizar, bajo la óptica del control externo, una evaluación del diseño de los instrumentos para la adecuada gestión de los pasivos ambientales (prevención/control y/o restauración), la asignación de recursos y su contribución en el logro de los fines previstos.
- Objetivo general: evaluar la gestión estatal para la prevención y el manejo integral de los pasivos ambientales.
- Alcance: evaluar las acciones realizadas por las entidades gubernamentales responsables de la gestión (prevención/control y/o restauración) de los pasivos ambientales en 2014, pudiendo abarcar información anterior y posterior de acuerdo con el tipo de auditoría.

^{2/} Para mayor referencia ver el Anexo 1 Matriz de resultados.

- Objetivo específico 1: evaluar que los marcos normativos dispongan de los instrumentos necesarios para la gestión (prevención/control y/o restauración) de los pasivos ambientales.
- Objetivo específico 2: verificar que los instrumentos de planeación nacional, sectorial e institucionales consideren objetivos, estrategias y acciones orientadas a la gestión de los pasivos ambientales.
- Objetivo específico 3: revisar que las entidades gubernamentales responsables de la gestión de los pasivos ambientales disponen de sistemas de información integrales y transversales referentes a la gestión de su atención.
- Objetivo específico 4: evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por las entidades gubernamentales para la prevención de la configuración de los pasivos ambientales y mitigación de los daños generados.
- Objetivo específico 5: evaluar que los recursos asignados a las entidades de gobierno responsables de la gestión de los pasivos ambientales se ejerzan conforme a los criterios establecidos.

Capítulo 2. Resultados

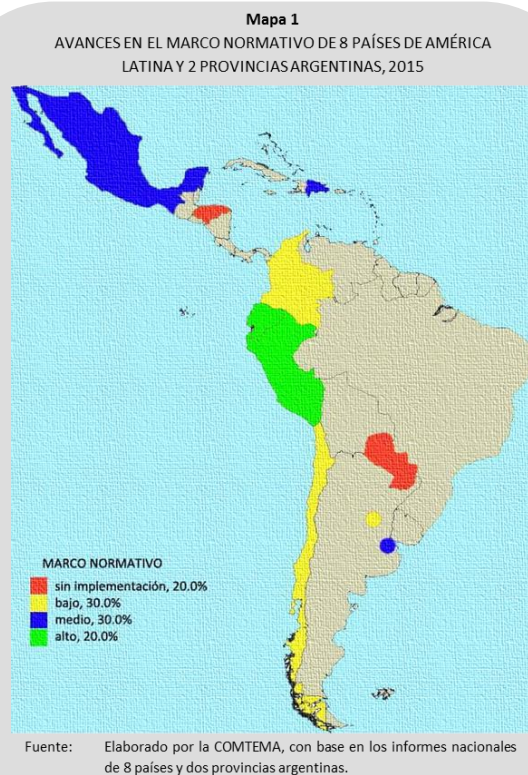
2.1 Diseño de la política de pasivos ambientales

Para el desarrollo de la ACPA se estableció como objetivo evaluar si el marco normativo dispone de los instrumentos necesarios para la prevención, control y remediación de pasivos ambientales; para ello, el análisis se enfocó en determinar si los diseños normativo e institucional permiten la gestión integral de estos pasivos; si los recursos humanos y materiales son suficientes para lograrlo; si la planeación nacional, sectorial e institucional está orientada a la atención de la problemática identificada, y si se cuenta con los sistemas de información requeridos para sustentar la toma de decisiones en esta materia.

2.1.1 Marco normativo

Con el fin de evaluar si los gobiernos de los países de las EFS participantes en la ACPA disponen de un marco normativo orientado a la atención de los pasivos ambientales, se verificó si este concepto está establecido en los ordenamientos jurídicos aplicables en la materia, si el marco normativo es armónico, si presenta vacíos legales, y si prevé responsabilidades en cuanto a daños y pasivos ambientales.

Las entidades participantes en la ACPA identificaron que Ecuador y Perú cuentan con una alta consolidación de su marco normativo; la provincia de Buenos Aires y México disponen de un avance medio en la consolidación de su marco legal; Chile, Colombia, República Dominicana; y la provincia de Santa Fe, tienen un avance bajo en la implementación del marco normativo y Honduras y Paraguay no cuentan con el sustento jurídico para atender los pasivos ambientales (ver Mapa 1).



En cinco países y dos provincias de Argentina, se toman en cuenta distintos conceptos, como el de impacto, daño y responsabilidad ambiental, los cuales se relacionan con el tema de pasivos ambientales. De manera particular, para Ecuador, México y Perú, así como las provincias argentinas de Buenos Aires y Santa Fe, su marco jurídico establece una definición referente a pasivos ambientales: I) por residuos mineros, II) por residuos sólidos y peligrosos y III) por residuos sólidos, conforme a lo siguiente:

CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PASIVOS AMBIENTALES EN LOS PAÍSES DE LAS EFS PARTICIPANTES, 2015

Concepto	País o provincia/definición
I. Por residuos mineros	<p>Buenos Aires</p> <p>Conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos naturales y de los ecosistemas, producidos por cualquier tipo de actividad pública o privada, durante su funcionamiento ordinario o por hechos imprevistos a lo largo de su historia, que constituyan un riesgo permanente y/o potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad, y que haya sido abandonado por el responsable.</p> <p>Perú</p> <p>Instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, abandonadas o inactivas que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población y al ecosistema circundante, principalmente por la contaminación de los recursos hídricos con aguas ácidas que provienen de las bocaminas^{1/} o relaveras^{2/} las cuales son vertidas a los cuerpos de agua sin ningún tratamiento previo.</p>
II. Por residuos sólidos y peligrosos	<p>México</p> <p>Sitio contaminado por la liberación de materiales o residuos peligrosos, que no fueron remediados oportunamente para impedir la dispersión de contaminantes.</p> <p>Ecuador</p> <p>Es aquel daño ambiental y/o impacto ambiental negativo que no ha sido reparado o restaurado, o que ha sido intervenido previamente, pero de forma inadecuada o incompleta y que continúa presente en el ambiente, constituyendo un riesgo para cualquiera de sus componentes. Por lo general, el pasivo ambiental está asociado con una fuente de contaminación y suele ser mayor con el tiempo.</p>
III. Por residuos sólidos	<p>Santa Fe</p> <p>Contaminación acumulada en los recursos naturales, resultado de actividades desarrolladas por el hombre, la cual es necesario recomponer implementándose distintas tareas con su respectivo costo económico.</p>

FUENTE: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de 8 EFS y dos EF argentinas.

1/ Entrada de las minas.

2/ Conjunto de desechos tóxicos de procesos mineros de la concentración de minerales, usualmente constituido por una mezcla de rocas molidas, agua y minerales de ganga, (o sin valor comercial), aunque también se encuentran bajas concentraciones de metales pesados.

En cuanto al concepto de pasivos ambientales por residuos mineros, el marco normativo de Buenos Aires y Perú lo definen como el daño ambiental ocasionado por instalaciones o actividades económicas, que no han sido remediados o están abandonados. En el caso de Perú, el concepto de pasivos sí especifica que se relaciona con actividades mineras y que el daño ambiental es ocasionado únicamente a cuerpos de agua por las bocaminas o relaveras, lo que, a diferencia de Ecuador y Buenos Aires, focaliza el concepto de pasivos mineros.

Por lo que corresponde a los concepto de pasivos ambientales por residuos sólidos y peligrosos, la legislación de México y Ecuador, éstos tienen la visión de integralidad y se aplican para los pasivos generados por cualquier actividad productiva, y los define como sitios contaminados que no fueron atendidos y que, por tanto, se ha ocasionado la dispersión de sus efectos negativos; sin embargo, para el caso de México, su norma no prevé la temporalidad o criterios particulares para determinar si la remediación se llevó a cabo o no de manera oportuna, lo que genera confusión a las dependencias responsables de su atención para efecto de clasificar un sitio contaminado como emergencia o pasivo ambiental.

En cuanto a la conceptualización de pasivos ambientales por residuos sólidos, identificada en la provincia de Santa Fe, la definición no hace referencia a una temporalidad, únicamente a la acumulación de la contaminación y la necesidad de su restauración, lo que vuelve ambiguo el concepto, toda vez que un pasivo ambiental puede referirse a cualquier sitio que se encontrara contaminado por residuos sólidos.

Los cinco países restantes (Chile, Colombia, Honduras, Paraguay^{3/} y República Dominicana) no cuentan con un concepto legal de pasivo ambiental, lo que ocasiona que las entidades gubernamentales responsables de la atención de pasivos ambientales no dispongan de un referente homologado para la determinación de su ámbito de actuación y del ejercicio de sus acciones de prevención, control y remediación de los pasivos, lo que pone en riesgo la mitigación de sus efectos negativos en los ecosistemas y sus recursos naturales, en su carácter de bienes tutelados por la normativa ambiental.

Asimismo, con la ACPA se identificó que Colombia, Ecuador, Perú y República Dominicana cuentan con un marco normativo armónico y no presenta vacíos legales; en tanto, la provincia de Buenos Aires en Argentina, Chile y México tienen deficiencias en su marco normativo aplicable a pasivos ambientales, conforme a lo siguiente:

^{3/} El Decreto N° 17726/02 "POR EL CUAL SE ESTABLECE Y REGLAMENTA EL PROGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS AMBIENTALES (PIMA) PARA ACTIVIDADES DIVERSAS DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL", en su Capítulo II De las definiciones, artículo 3, establece a Pasivo Ambiental como *"Referido a la pérdida potencial de valor o a costos de recuperación de elementos del ambiente desde un estado alterado negativamente hasta su estado inicial sin alteración"*; sin embargo, no se estableció ninguna medida legal que ratificara esta definición y permitiera gestionar bajo este concepto los pasivos ambientales.

DEFICIENCIAS EN EL MARCO NORMATIVO, 2015

País/Provincia	Deficiencia
Chile	El marco normativo aplicable a la prevención, control y restauración de la generación de potenciales pasivos ambientales de origen minero no es armónico, ya que su diseño y ejecución no responde a una acción planificada entre todos los servicios públicos competentes, lo que también genera vacíos legales.
México	El marco normativo prevé la creación de un fondo para la reparación de los daños al ambiente, pero las normas no establecen, como parte de la elaboración de los programas de remediación, la determinación de la valoración económica de los pasivos ambientales.
Buenos Aires	No se prevé un procedimiento específico para la aprobación de las medidas ambientales de los planes de cierre de minas. La normativa no establece expresamente el mecanismo de evaluación y aprobación por la autoridad de aplicación.

FUENTE: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de 8 EFS y dos EF argentinas.

En relación con Honduras y Paraguay, no se dispone de un marco normativo específico en materia de pasivos ambientales. Esta deficiencia es un factor de riesgo para que no se lleven a cabo acciones que contribuyan a mitigar los efectos negativos que ocasionan los pasivos ambientales, toda vez que no se establece la obligatoriedad de su atención.

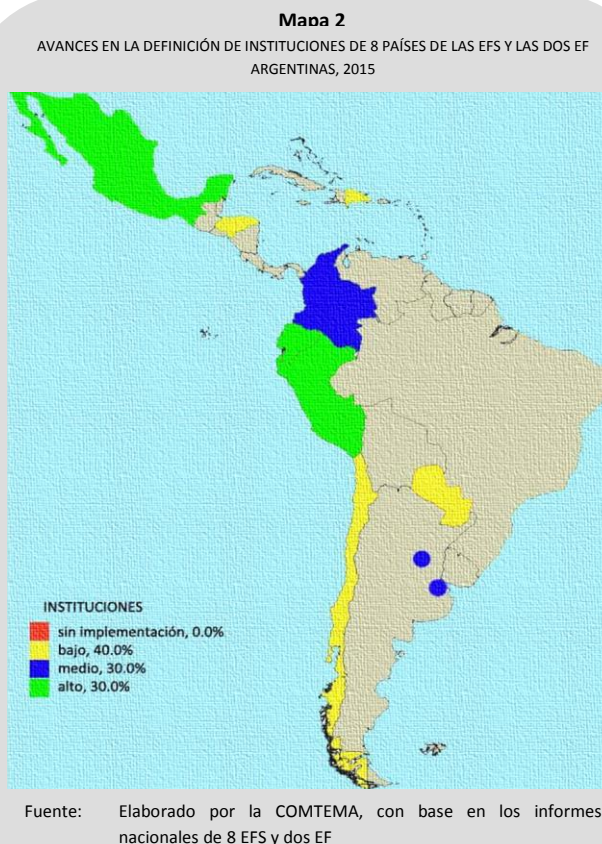
Los resultados anteriores evidenciaron que los países de las EFS y EF, participantes en la ACPA, requieren fortalecer su marco normativo en materia de pasivos ambientales para consolidarlo e incluir el concepto de pasivo ambiental, a fin de evitar vacíos legales y establecer responsabilidades en cuanto a daños y remediación, para que se constituya como instrumento que permita la gestión integral para prevenir, controlar y remediar los pasivos, y estar en posibilidad de mitigar los efectos negativos que producen al ambiente.

2.1.2 Instituciones responsables

En el contexto de la ACPA, se estableció que uno de los instrumentos para determinar si el marco normativo permite la gestión integral de los pasivos ambientales es la organización de las instituciones, cuyas atribuciones deben permitir atender la problemática identificada.

Con base en la evaluación del establecimiento de las instituciones responsables de la política de pasivos ambientales en los países de las EFS y EF participantes en la ACPA, se observó que de ocho países^{4/} y las dos provincias argentinas, tres (Ecuador, México y Perú) cuentan con una alta consolidación en la creación de instituciones responsables; tres (Colombia, así como las provincias argentinas de Buenos Aires y Santa Fe) disponen de un avance medio en la consolidación de sus instituciones; y, cuatro países (Chile, Honduras, Paraguay y República Dominicana) registraron un bajo desarrollo de las instituciones responsables de la implementación de la política de pasivos ambientales, por lo que ninguno carece de instancias responsables de su atención (ver Mapa 2).

En el caso de Brasil se identificó que dispone de las entidades gubernamentales nacionales responsables de acciones orientadas a la gestión de residuos sólidos; sin embargo, con la información disponible no es posible determinar si dichas instancias se encargan de la gestión de pasivos ambientales ni ubicar su nivel de consolidación.



^{4/} Debido a que la EFS de Brasil desarrolló su auditoría “Política Nacional de Residuos Sólidos” con base en su metodología institucional de “Relevamiento”, su alcance no consideró el análisis de la totalidad de las cuestiones contenidas en la Matriz de Planificación.

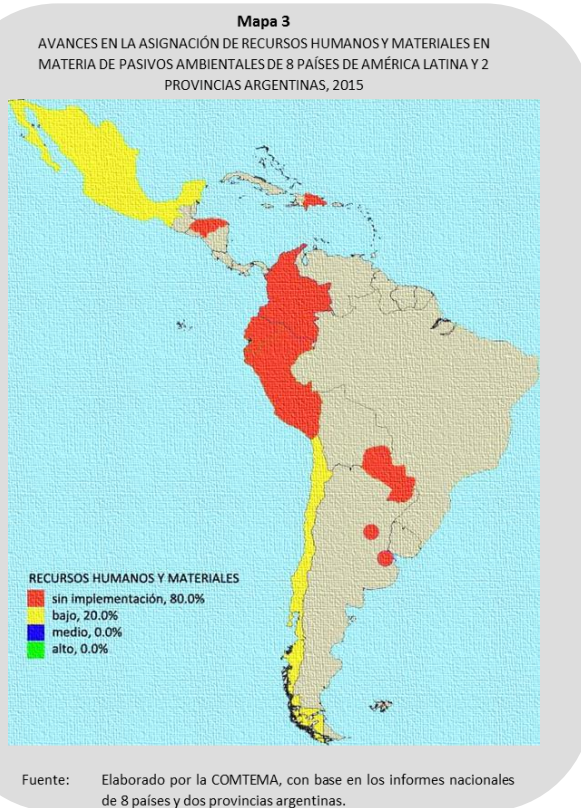
Los cuatro países (Chile, Honduras, Paraguay y República Dominicana) que identificaron una menor consolidación del desarrollo de las instituciones nacionales, coinciden con aquellas naciones que tuvieron un desarrollo bajo o carecieron de un marco normativo en esta materia, lo que limita las aspiraciones de alcanzar una gestión integrada de los pasivos ambientales.

Lo anterior revela la necesidad de que los países establezcan instituciones con objetivos y atribuciones específicas y suficientes, que les permitan consolidarse como instrumentos para la prevención, control y remediación de los pasivos ambientales, además de definir de manera clara sus facultades y sus alcances, así como la manera en la que se interrelacionaran entre sí y con los particulares, para el logro de sus fines de preservación del medio ambiente y sus recursos.

2.1.3 Recursos humanos y materiales

Para instrumentar una política se debe disponer de los recursos humanos y materiales suficientes, por ello, las EFS y EF participantes en la ACPA acordaron evaluar si las dependencias responsables de la atención de los pasivos ambientales disponían del personal suficiente y capacitado, así como con los recursos materiales requeridos para la gestión integral de estos pasivos.

La auditoría reveló que de los ocho países^{5/} y las dos provincias de Argentina, dos países (Chile y México) reportaron un nivel bajo en la disposición de los recursos humanos y materiales orientados a la



^{5/} Debido a que la EFS de Brasil desarrolló su auditoría "Política Nacional de Residuos Sólidos" con base en su metodología institucional de "Relevamiento", su alcance no incluyó el análisis de la totalidad de las cuestiones contenidas en la Matriz de Planificación, entre las que se encuentran las correspondientes a la disponibilidad de recursos materiales y humanos.

operación de la política de pasivos ambientales, en tanto, los restantes seis países y las dos provincias argentinas (Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, Buenos Aires y Santa Fe) revelaron la falta de asignación de recursos humanos y materiales específicos para la gestión de los pasivos ambientales (ver Mapa 3).

Los resultados indican que en ninguno de los países de las EFS y EF participantes en la ACPA se dispone de estudios respecto de la necesidad o suficiencia de los recursos materiales necesarios para la gestión de los pasivos ambientales, con excepción de Ecuador que en su planeación nacional elaboró estudios para áreas puntuales priorizadas; en tanto, sólo tres países y una provincia (Buenos Aires, México, Paraguay y República Dominicana) evaluaron si los entes responsables de la gestión de los pasivos ambientales cuentan con personal suficiente y capacitado para el desarrollo de las acciones de prevención, control y remediación.

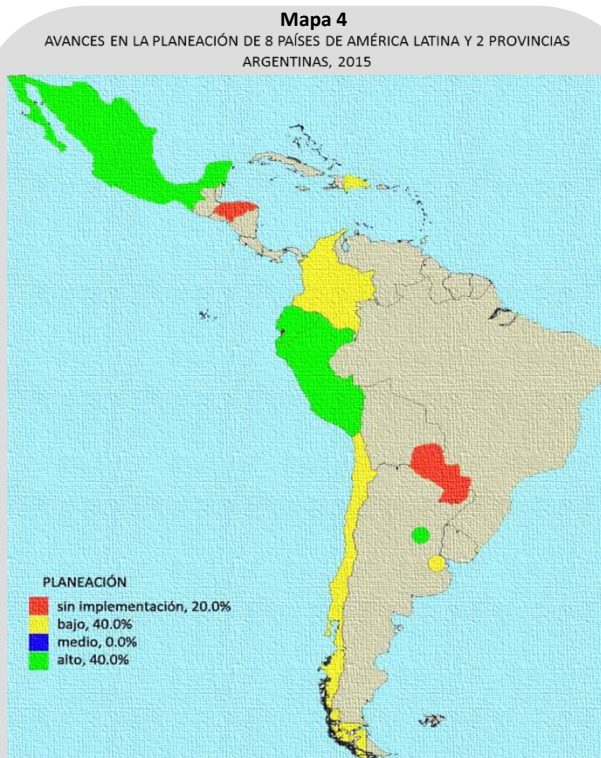
México revela una insuficiencia de personal, pero cuenta con la capacidad técnica suficiente y en el caso de Buenos Aires, Paraguay y República Dominicana, no disponen de personal suficiente ni con la capacitación necesaria para el desarrollo de las funciones de prevención, control y remediación de los pasivos ambientales.

Los resultados anteriores evidenciaron que, en los países que evaluaron el componente de recursos humanos, la gestión integral de los pasivos ambientales está limitada, debido a que el personal de las instituciones responsables de instrumentar esta política no es suficiente y no tienen la capacidad técnica necesaria para el desempeño de sus funciones, y no han elaborado diagnósticos que permitan dimensionar los requerimientos de recursos humanos ni materiales para el logro de los objetivos previstos.

2.1.4 Planeación nacional, sectorial e institucional

Los documentos de planeación establecen los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas que orientan la operación de las entidades gubernamentales para la atención del problema público; por ello, las EFS y EF participantes en la ACPA determinaron importante definir si el diseño la acción gubernamental permite la gestión integral de los pasivos ambientales.

De los ocho países de las EFS y dos EF de las provincias argentinas participantes en la ACPA, tres países (Ecuador, México y Perú) y una provincia (Santa Fe) cuentan con una planeación robusta para la gestión de los pasivos ambientales, ya que se realizó un diagnóstico sobre el problema público; con esta base se establecieron programas y planes con estrategias, objetivos, metas, acciones e indicadores, así como mecanismos de rendición de cuentas y de participación ciudadana; tres países (Chile, Colombia y República Dominicana) y una provincia (Buenos Aires) cuentan con un avance en la planeación, y en los dos países restantes (Honduras y Paraguay) no se cuenta con una planeación nacional, sectorial e institucional en la materia (ver Mapa 4).



Fuente: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de ocho EFS y dos EF.

Las principales deficiencias identificadas se focalizan en la falta de tipificación del problema de los pasivos ambientales, sus causas y efectos; en este sentido en Buenos Aires, Chile, Honduras, Paraguay y República Dominicana no se ha diagnosticado el problema de los pasivos ambientales, por lo que no se han establecido objetivos, estrategias, acciones, metas e indicadores para la gestión respectiva.

En el caso de Brasil, se observó que no fue aprobado el Plan Nacional de Residuos Sólidos, por lo que la ausencia de un diagnóstico nacional limitó a los estados y municipios a elaborar sus planes, lo cual repercutió en la ausencia de metas y prioridades

en los ámbitos nacional, estatal y municipal. Asimismo, los comités de participación ciudadana no incluyen a todos los actores involucrados en la política, por lo que puede existir una asimetría en la información disponible para los tomadores de decisiones y los ejecutores de la política pública, en consecuencia, la intervención pública no atiende la realidad local.

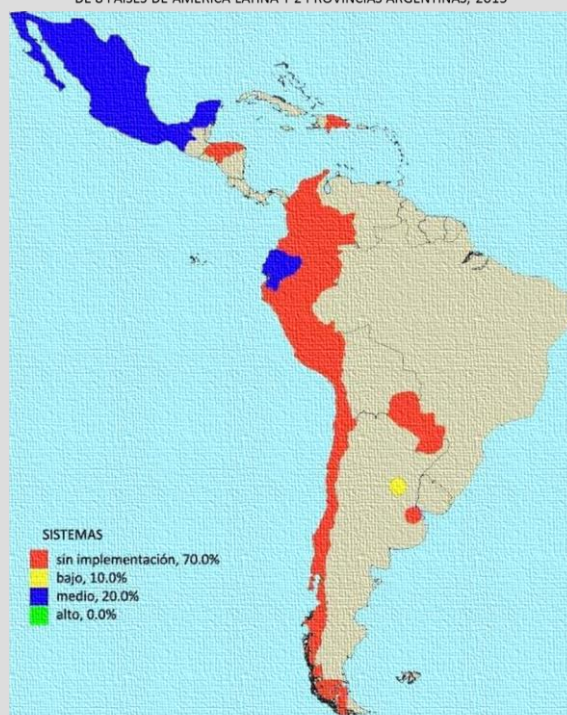
Los resultados anteriores, evidenciaron que la planeación nacional, sectorial e institucional en materia de pasivos ambientales en algunos casos, no está basada en diagnósticos que dimensionen el daño que ocasionan al ambiente y a las personas, o bien no se han desarrollado los programas correspondientes, por lo que resulta necesario realizar diagnósticos que permitan identificar las causas, efectos de estos pasivos en el ambiente, a fin de establecer políticas y estrategias con objetivos, acciones y metas claras orientadas a la prevención, control y remediación de los pasivos ambientales, lo que daría rumbo a las acciones que realizan las entidades responsables y que tienen incidencia en los mismos.

2.1.5 Sistemas de información

En el marco de la ACPA, las EFS y EF participantes determinaron la relevancia de evaluar si las entidades responsables de la implementación de la política de pasivos ambientales disponen de sistemas informáticos, que les permitan disponer de información suficiente para la toma de decisiones sobre la ubicación geográfica de estos pasivos y priorizar su atención.

La ACPA mostró que únicamente dos países de las EFS participantes (Ecuador y México) disponen de un sistema de información nacional en materia de pasivos ambientales con un avance medio en su implementación; una provincia argentina (Santa Fe) cuenta con un sistema de información con una baja implementación,

Mapa 5
AVANCES EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE PASIVOS AMBIENTALES
DE 8 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y 2 PROVINCIAS ARGENTINAS, 2015



Fuente: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de ocho EFS y dos EF.

que le permite priorizar la atención de los sitios contaminados, pero no es específico para el tema de pasivos ambientales; en tanto, los seis países restantes (Chile, Colombia, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana) y la provincia de Buenos Aires no cuentan con un sistema informático que les permita disponer de información necesaria para detectar oportunamente posibles fallas en la operación de su política de pasivos ambientales, ni priorizar la atención de los daños ambientales ocasionados (ver Mapa 5).

La falta del desarrollo e implementación de sistemas informáticos en materia de pasivos ambientales como mecanismos de control, con excepción de Ecuador y México, limita a los gobiernos disponer de información necesaria en la toma de decisiones para apoyar los procesos de planeación, desarrollo y seguimiento estratégico de las acciones para prevenir y controlar los riesgos de generación de pasivos ambientales, así como restaurar los existentes, con base en información geográfica y a fin de asegurar la mitigación de los daños que ocasionan, lo que deja latente el riesgo de que las acciones, y recursos materiales, humanos y presupuestarios destinados a la atención de la problemática generada por los pasivos ambientales, no logren los efectos esperados.

2.2 Implementación de la política pública de pasivos ambientales

Para el desarrollo de la ACPA se estableció como objetivo evaluar la implementación de la política pública de pasivos ambientales mediante el análisis de los resultados de la prevención, control y remediación.

2.2.1 Prevención

Las EFS y EF participantes en la ACPA acordaron que, para evaluar la prevención, los análisis se enfocarían en la regulación, así como en la inspección y vigilancia.

2.2.1.1 Regulación para la prevención de pasivos ambientales y la formulación de planes o programas de manejo

Los residuos deben evitarse y, cuando esto no sea posible, se deben tratar y disponer de ellos adecuadamente mediante acciones, mecanismos y estrategias encaminadas a propiciar la prevención de los pasivos ambientales. Para emitir un pronunciamiento al respecto, en el marco de la ACPA se revisó si las obras desarrolladas dispusieron de una autorización de impacto ambiental, si los grandes generadores de residuos cuentan con plan de manejo y si éste se aplicó adecuadamente.

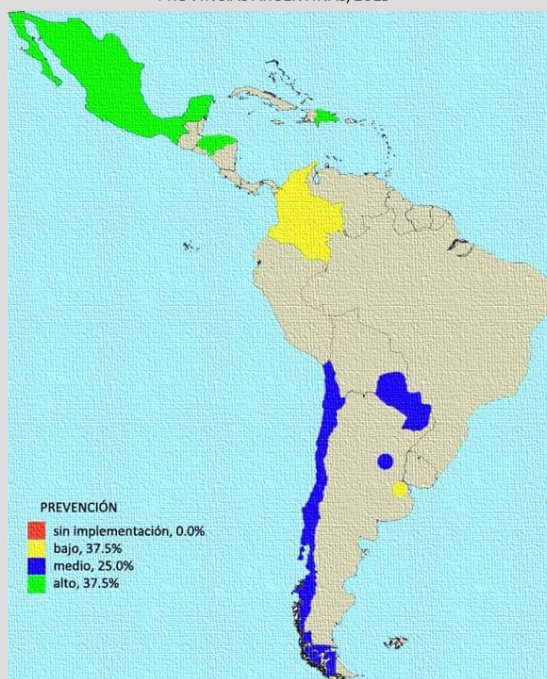
El resultado del análisis evidenció que tres países de las EFS participantes (Honduras, México y República Dominicana) cuentan con un alto nivel de desarrollo de medidas preventivas; Chile y la provincia de Santa Fe presenta un nivel medio; y, dos países (Colombia y Paraguay) y la provincia de Buenos Aires se encontraron con un avance en la implementación de medidas orientadas a la prevención de generación y manejo adecuado de residuos (ver Mapa 6).

En los seis países de las EFS y las dos EF de Argentina los grandes generadores de residuos objeto de evaluaciones de impacto ambiental contaron con las autorizaciones correspondientes; sin embargo, en Paraguay no todos sus proyectos contaron con autorización y se encontraron en funcionamiento. Asimismo, respecto de las actividades económicas y tipos de residuos sujetos a un programa o plan de manejo y a una autorización de impacto ambiental, sólo tres países de las EFS y una provincia Argentina participantes en la ACPA (Honduras, México, República Dominicana y Santa Fe) dispusieron de los mismos.

En cuatro países de las EFS y una provincia de Argentina participantes en la ACPA (Chile, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Santa Fe), los generadores de residuos contaminantes y los responsables de su manejo se encuentran obligados a presentar un estudio ambiental, así como a disponer de planes o programas de manejo, por lo que éstos se involucran y coadyuvan en la política de prevención de pasivos ambientales que el Estado ha implementado. Caso contrario al de Buenos Aires quien no establece la obligatoriedad de estos instrumentos; en tanto que Brasil, Colombia, Ecuador y Perú no evaluaron la existencia de obligatoriedad de estudios ambientales ni la generación de planes o programas de manejo.

Los resultados anteriores evidenciaron que las deficiencias detectadas en la regulación del manejo de residuos, como acción preventiva de la generación de pasivos ambientales,

Mapa 6
AVANCES EN LA PREVENCIÓN DE 6 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y 2
PROVINCIAS ARGENTINAS, 2015



Fuente: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de 8 países y dos provincias argentinas.

mediante la obligatoriedad de estudios ambientales, las autorizaciones de impacto ambiental, así como en los programas y planes de manejo en materia de residuos contaminantes, deja latente el riesgo del incremento de pasivos ambientales, por lo que se requiere reforzar las medidas preventivas de los países, para que se consoliden y permitan fortalecer las acciones para manejar adecuadamente los residuos y con ello evitar los pasivos y sus efectos negativos al ambiente.



Relleno sanitario Rafaela, Provincia de Santa Fe, Argentina Foto proporcionada por la EF de Santa Fe.



Vertedero Lixão da Estrutural, cerca de Brasília, Brasil Foto proporcionada por la EFS de Brasil.

2.2.1.2 Inspección y vigilancia

La inspección y vigilancia ambiental son acciones fundamentales para la prevención de los pasivos ambientales, ya que responde a la petición social de contar con un ambiente sano y proteger este derecho. Por tal razón, con la ACPA se evaluaron las acciones de inspección y vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental por parte de los generadores de residuos contaminantes, en términos de la cobertura de atención alcanzada, la identificación de obras y actividades sin autorización de impacto ambiental, y la contribución de las acciones de vigilancia en la mitigación del riesgo de generación de pasivos ambientales.

Como resultado, se obtuvo que de los ocho países evaluados, un país (Honduras) dispone de un nivel medio en la implementación de inspección y vigilancia; cinco países y una provincia (Chile, Ecuador, México, Paraguay, República Dominicana y Santa Fe) registran una baja implementación; dos países y la provincia de Argentina restantes (Buenos Aires, Colombia y Perú) no realizaron acciones orientadas a la inspección y vigilancia del cumplimiento de la normativa, que contribuyeran a prevenir la generación de pasivos ambientales, debido a que esos procesos de los organismos es limitado, a la falta

de registros oficiales de los pasivos ambientales, así como de instituciones responsables de su atención (ver Mapa 7).

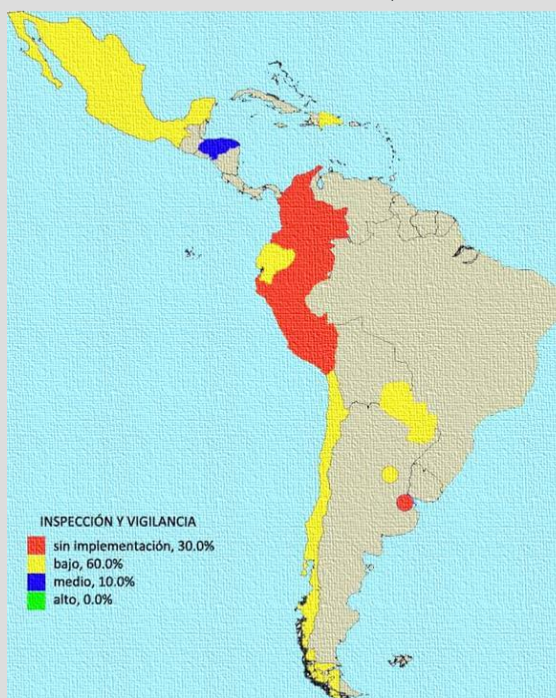
Los vacíos normativos y la falta del registro oficial de los pasivos ambientales, así como insuficiencia de la inspección y vigilancia, evidencia que las deficiencias en el diseño de la política de pasivos ambientales han incidido en una débil implementación orientada a prevenir los pasivos ambientales. Lo anterior limita la atención de las demandas sociales en los países de las EFS y las EF participantes en la ACPA de contar con un ambiente sano y con garantías para el acceso a instrumentos y procedimientos jurídicos que permitan la defensa de sus derechos ambientales, así como la contribución gubernamental a la mitigación de los daños ocasionados por la generación de pasivos ambientales.

2.2.2 Control

Las medidas de control son acciones mediante las que se sancionan y emiten medidas correctivas a las obras o actividades que se desarrollan o ejecutan sin criterios de sustentabilidad, que incumplen los términos previstos en la normativa ambiental y en las autorizaciones y permisos correspondientes, las cuales pueden ocasionar un pasivo ambiental; para evaluar esas medidas, las EFS y EF participantes en la ACPA identificaron si se emitieron las sanciones y medidas correspondientes, su contribución a mitigar el riesgo de pasivos ambientales y si llevaron a cabo la valoración económica de los daños.

Se identificó que Ecuador tiene un nivel medio en la implementación de mecanismos de identificación de los responsables de generación de pasivos ambientales para emitir sanciones y medidas que inhiban el incumplimiento de la normativa ambiental, a fin de mitigar el riesgo de daño al ambiente y contribuir a su remediación mediante el

Mapa 7
AVANCES EN LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE 8 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y 2 PROVINCIAS ARGENTINAS, 2015



Fuente: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de 8 países y dos provincias argentinas.

establecimiento de procesos judiciales y la imposición de multas bajo el principio de “el que contamina paga”; dos países (Chile y República Dominicana) y una provincia argentina (Santa Fe) tienen un avance en materia de control; y cuatro países (Honduras, México, Paraguay y Perú) y una provincia argentina (Buenos Aires) no cuentan con acciones de control en materia de pasivos ambientales (ver Mapa 8).

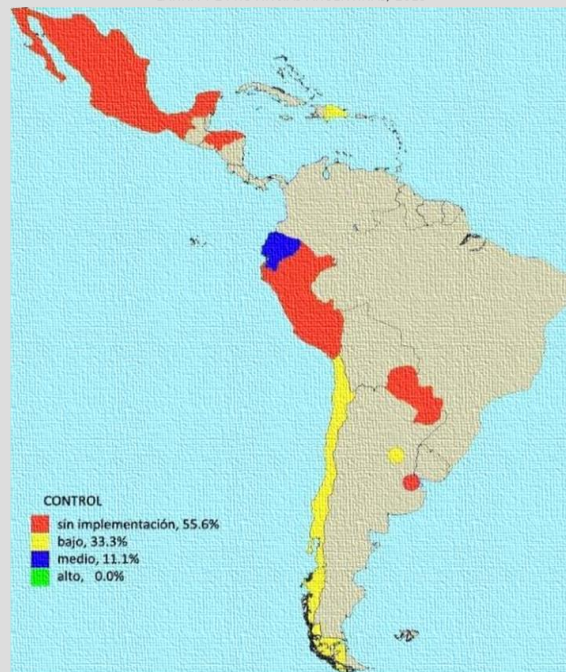
Las principales deficiencias identificadas son: la insuficiencia de un registro o un inventario de los pasivos ambientales; la baja capacidad operativa para sancionar; la existencia de minería ilegal; la falta de mecanismos de supervisión y monitoreo; así como la carencia de un marco normativo para sancionar a los infractores de la normativa ambiental.

En el caso de Brasil, se evaluó un tema referente a “Si las sanciones y medidas han contribuido a mitigar el riesgo de generación de pasivos ambientales”, en el cual se señaló que la responsabilidad de cada actor no está definida en la Ley Nacional y que existen debilidades en los mecanismos de planeamiento y control de la implementación y del contenido de los planes estatales y municipales.

Los resultados anteriores evidenciaron que a partir de 1972 la OCDE incluyó el principio “el que contamina paga”, no obstante, éste no ha sido efectivo, ya que en los países de América Latina y el Caribe no se han realizado acciones suficientes para identificar las obras o actividades que incumplen con la normativa ambiental, ni se cuenta con un marco normativo para emitir las sanciones que permitan controlar la generación de los pasivos ambientales, o bien se tiene una baja capacidad operativa para sancionar.

Mapa 8

AVANCES EN EL CONTROL DE LOS PASIVOS AMBIENTALES EN 8 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y 2 PROVINCIAS ARGENTINAS, 2015



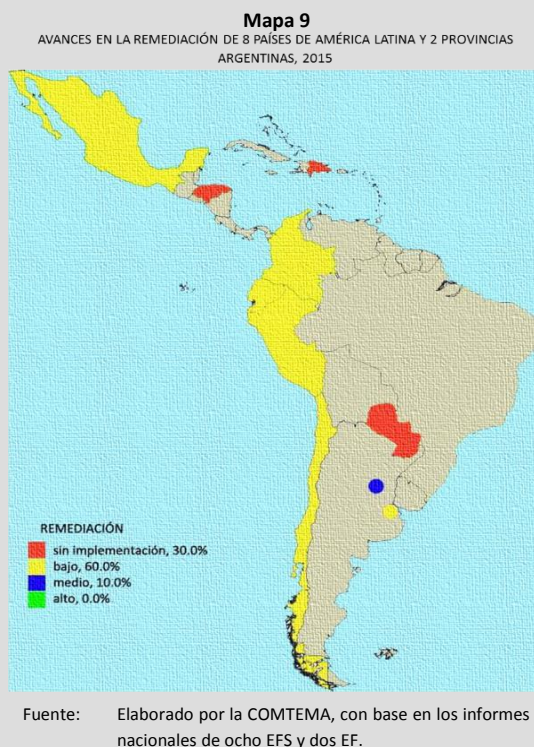
Fuente: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de 8 EFS y dos EF.

2.2.3 Remediación

La remediación de los pasivos ambientales debe llevarse a cabo mediante un conjunto de estrategias, actividades y mecanismos para eliminar o reducir los contaminantes hasta un nivel seguro para la salud y el ambiente o prevenir su dispersión. La intervención debe ser concebida de manera integral, incluyendo acciones del Estado y de los generadores de los residuos contaminantes y pasivos existentes. En este contexto, se determinó importante analizar, si se dispuso de programas de remediación de los pasivos ambientales identificados, si se encontraban caracterizados y, si fueron remediados conforme a lo programado.

De los países de las EFS y EF participantes en la ACPA, que implementaron acciones para la remediación de sus pasivos ambientales, se identificó que una de las provincias de Argentina (Santa Fe) cuenta con un nivel medio de implementación de las acciones de remediación; cinco países y una provincia de Argentina (Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Buenos Aires) cuentan con un bajo nivel de implementación; y tres países (Honduras, Paraguay y República Dominicana) no han implementado acciones de remediación de los pasivos ambientales (ver Mapa 9).

Se identificó que en cuatro países y dos provincias de Argentina (Colombia, Ecuador, México, Perú, Buenos Aires y Santa Fe) se cuenta con un marco normativo para la formulación del programa de atención de pasivos ambientales; sin embargo, en las provincias de Argentina (Buenos Aires y Santa Fe) la normativa existente no ha sido puesta en práctica por la falta de reglamentación o se refiere únicamente a los rellenos sanitarios. Los cuatro países restantes (Chile, Honduras, Paraguay y República Dominicana) presentan la debilidad de no tener una normativa para la formulación de programas de atención a pasivos, situación que afecta directamente la elaboración de planes necesarios para su remediación. En el caso de Chile, en 2005 se elaboró el borrador del anteproyecto de ley sobre Remediación de Pasivos Ambientales Mineros, pero a la fecha no se ha presentado al Congreso Nacional.



Los resultados anteriores evidenciaron que uno de los problemas que debe ser superado para la remediación de los pasivos ambientales, se encuentra en el diseño de la política de cada uno de los países participantes en la presente auditoría coordinada, toda vez que las deficiencias o ausencia de un marco normativo que sirva de base para delinear la formulación de programas con que se dará atención de los pasivos ambientales, aumenta el riesgo de no atención y, por tanto, de no remediación.

Asimismo, se requiere un mayor esfuerzo de los países de las EFS y EF participantes en la ACPA para que la remediación considere la participación de múltiples actores, los tiempos necesarios para ello, así como de una evaluación posterior para verificar si la remediación fue adecuada o necesitan formularse nuevos programas de acción.



Remediación de la Cuenca del Río Puyango, en Ecuador

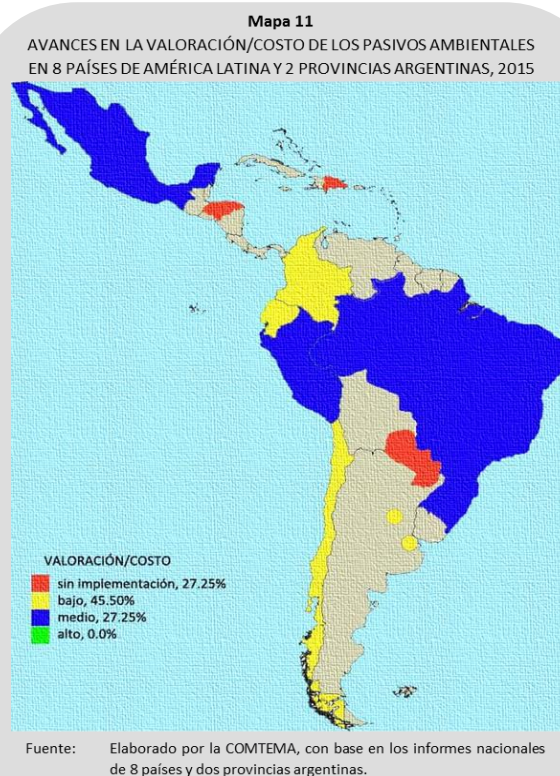


2.2.4 Valoración/costo de los pasivos ambientales

El presupuesto asignado por los gobiernos a la política de pasivos ambientales constituye el mandato y refleja lo que se establece, los recursos que se asignan y las acciones por ejecutar con dichos recursos; por tanto, el presupuesto refleja lo que se quiere hacer para resolver un problema con los recursos disponibles; por consiguiente, es un elemento que indica la relevancia que se le da a una política pública para la solución de un problema público.

La ACPA evaluó si los países tienen identificada la proporción de los recursos destinados a la prevención, control y restauración de pasivos ambientales, respecto de los costos totales de los pasivos ambientales nacionales, y si esos recursos son los necesarios para la mitigación de los daños al ambiente, a fin de analizar el costo-eficiencia de los recursos presupuestarios asignados a la política pública.

De los países evaluados, tres (Brasil, México y Perú) reportaron un avance medio en la determinación de los recursos asignados a la atención de los pasivos ambientales respecto del costo ambiental que generan; tres países y las dos provincias argentinas revelaron un avance bajo (Buenos Aires, Chile, Colombia, Ecuador y Santa Fe); en tanto que los tres países restantes (Honduras, Paraguay y República Dominicana) no tienen implementada una determinación de los recursos asignados a la atención de los pasivos ambientales respecto del costo ambiental. (Ver Mapa 11)



Con la ACPA, se constató que no obstante que tres países registraron un avance medio, todos presentan deficiencias en la determinación de los recursos asignados a la atención de los pasivos ambientales respecto del costo ambiental, consistentes en lo siguiente:

País	Deficiencia en la valoración/costo de los pasivos ambientales
Brasil	La Ley Nacional de Residuos Sólidos no previno fuentes de recursos específicos para implantar la política pública en el ámbito federal, siendo dependiente del presupuesto general de la Unión. De 2007 a 2014, aunque haya sido destinada una autorización presupuestaria en el orden, la ejecución presupuestaria no ha alcanzado más que el 5%.
Chile	Al no contar con un marco jurídico específico para la prevención/control y restauración de los pasivos ambientales, no se dispone de recursos asignados, sin embargo, los organismos con competencia en la materia cuentan con programas presupuestarios destinados a la implementación de las acciones definidas en el marco jurídico aplicable a la prevención y control. Quedando como debilidad el fortalecimiento de su marco jurídico.
Colombia	Se identificaron recursos en temas relacionados con pasivos ambientales; no obstante, la carencia de una formulación estratégica de acciones por desarrollar con objetivos precisos y metas no permite identificar la contribución para el logro de una gestión efectiva de la prevención, seguimiento y reparación o restauración de los pasivos ambientales. Por tanto, al no contarse con la caracterización de la problemática y las acciones priorizadas no se puede determinar si los recursos asignados son los necesarios.
Ecuador	Los proyectos cuyo co-ejecutor es el Programa de Ordenamiento Ambiental Integral de la cuenca del río Puyango no cuentan con los recursos para su ejecución, lo que dificulta la implementación de la política pública, el cumplimiento del Programa Nacional y del Plan de Reparación Integral de la cuenca del río Puyango formulado por el Programa de Reparación Ambiental y Social.
Honduras	El Estado no asigna los recursos financieros (presupuesto) necesarios para la atención de los pasivos ambientales existentes para mitigar, corregir, compensar y/o restaurar los pasivos ambientales (sitios contaminados). Lo que dificulta su análisis y evaluación de los resultados alcanzados por su implementación.
México	Identificó los recursos asignados en 2014 a los programas presupuestarios que cuentan con acciones de prevención y control de la contaminación, así como acciones de restauración de la calidad del suelo y agua, y que tienen incidencia en materia de pasivos ambientales; sin embargo, no se dispone de información suficiente para determinar los recursos asignados a la atención de los pasivos ambientales, ya que no se cuenta con un instrumento regulatorio mediante el cual se requiera que los particulares establezcan en los programas de remediación la determinación de dichos costos.
Paraguay	No existen recursos asignados a la prevención/control y restauración de pasivos ambientales, por tanto, no han contribuido a la mitigación de los efectos negativos generados por los pasivos ambientales.
Perú	El Ministerio de Energía y Minas transfirió recursos a fin de dar continuidad a los proyectos de remediación de los pasivos ambientales minero de muy alto riesgo, este proyecto cuenta con instrumentos aprobados como: Plan de Cierre Integral, Estudio de Ingeniería de Detalle e incluso un Contrato suscrito con la empresa Crovisa S.A.C., que permitirán dar seguimiento hasta su conclusión. Sin embargo, dichos recursos no han sido aplicados en su totalidad.
República Dominicana	El Ministerio de Medio Ambiente no cuenta con un presupuesto destinado para la prevención/control y restauración de pasivos ambientales; ni cuenta con una base de datos donde esté identificado e inventariado el total nacional de pasivos ambientales.
Provincia	Deficiencia en la valoración/costo de los pasivos ambientales
Santa Fe	Los recursos asignados se encuentran aún presupuestados en forma conjunta con el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente. Y dentro de éste, no se especifican Pasivos Ambientales. Sin embargo, sí se cuenta con presupuesto para las obras detalladas y para partidas menores, que son destinadas a los proyectos de las Municipalidades y Comunas para las gestiones de los diferentes Consorcios, que se ocupan de los residuos sólidos urbanos.
Buenos Aires	No existe en la Provincia una estimación de los costos totales de los pasivos ambientales; se determinó que los recursos asignados a la atención de los pasivos ambientales no son suficientes para implementar acciones de prevención, control y/o remediación.

FUENTE: Elaborado por la COMTEMA, con base en los Informes Nacionales de 9 EFS y dos EF argentinas.

Esta deficiencia en la valoración/costo de pasivos ambientales, imposibilita el análisis de la política pública con un enfoque económico, lo que permitiría determinar la razonabilidad del costo incurrido en la obtención de sus resultados mediante la comparación.

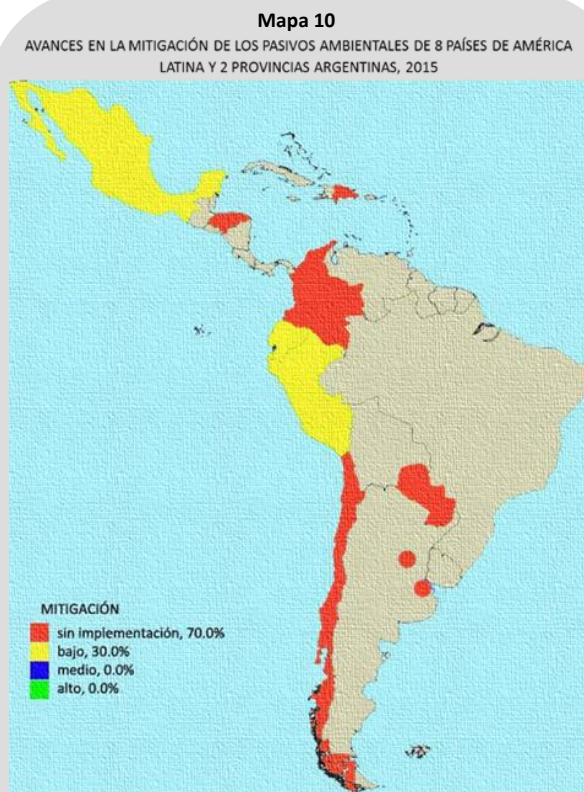
Los resultados anteriores revelan una deficiente valoración/costo de pasivos ambientales, lo que imposibilita determinar si los recursos económicos erogados en la política son razonables, en relación con los resultados obtenidos y si el beneficio social alcanzado con la política implementada para atención de pasivos ambientales justifica el costo del programa.

2.3 Efectos de la política pública

2.3.1 Mitigación

Las EFS y EF participantes en la ACPA resolvieron que para determinar el efecto de la política de pasivos ambientales en la superación del problema público identificado como “Las actividades económicas han ocasionado la degradación de los recursos naturales, generando la asunción de costos económicos, sin que se disponga de políticas públicas, condiciones y recursos necesarios para mitigar sus efectos negativos” era de suma importancia evaluar si la prevención, control y/o remediación tuvieron incidencia en la mitigación de los efectos negativos de los pasivos ambientales.

Se identificó que tres países (Ecuador, México y Perú) cuentan con un avance en la mitigación de los pasivos ambientales; mientras que cinco países (Chile, Colombia, Honduras, Paraguay y República Dominicana) y dos provincias argentinas (Buenos Aires y Santa Fe) no cuentan con mecanismos de evaluación de la incidencia de la prevención, el control y/o la restauración de los pasivos ambientales (ver Mapa 10).



Fuente: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de ocho EFS y dos EF.

Las principales deficiencias identificadas son: la carencia de un marco que establezca mecanismos de evaluación respecto de la contribución de la prevención, el control y/o la restauración a la mitigación del efecto de los pasivos ambientales en el medio ambiente; la falta de sistemas de información y de indicadores para medir la incidencia de dichas acciones en la mitigación, y la baja cobertura de las acciones para mitigar la contaminación de los pasivos ambientales.

Asimismo, se identificó como parte de las deficiencias, el incumplimiento de los programas de monitoreo, a fin de verificar si las acciones de remediación de los pasivos ambientales contribuyeron a mitigar el daño en el ambiente.

Los resultados anteriores evidenciaron que la política de pasivos ambientales es insuficiente para atender el problema público que le dio origen, ya que en la mayoría de los países es imposible evaluar la eficacia para la mitigación de los pasivos ambientales, por lo que a nivel regional no se conoce el grado de afectación de los recursos naturales y ecosistemas. Es menester de las naciones establecer normas para la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente; así como acciones que regulen cualquiera de las causas o actividades que originen deterioro del medio ambiente y de los ecosistemas.



Proyecto Minero Vueltas de Río Macuelizo, lagunas de oxidación, Municipio Macuelizo, Departamento de Santa Bárbara, Honduras. Foto proporcionada por la EFS de Honduras.

Capítulo 3. Consideraciones finales

3.1 Dictamen

En América Latina y el Caribe la gestión de los residuos sólidos y peligrosos, derivados de las actividades económicas como la industria, la minería, los servicios de salud y la agricultura, es de gran relevancia, dados los efectos negativos que su falta de gestión o manejo inadecuado pueden ocasionar en la población, los recursos naturales y los ecosistemas; lo que aumenta el riesgo de generar pasivos ambientales, considerados así aquellos sitios que registran una afectación del agua o del suelo, debido a la contaminación ocasionada por algún tipo de residuo.

Para atender esta problemática, con base en el principio establecido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) referente a que “el que contamina paga o PPP”, por sus siglas en inglés (Polluter Pays Principle), un amplio número de países, entre los que se encuentran los países que participaron en esta auditoría coordinada, establecieron en sus Cartas Constitucionales que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano” y que “el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque”, por lo que sus gobiernos diseñaron políticas públicas orientadas a la implementación de acciones de prevención y control de la generación de pasivos ambientales, y, en aquellos casos que no se logre evitarlos, llevar a cabo su remediación, a fin de tener como efecto la contribución a la mitigación de los daños al ambiente.

De la auditoría, se obtuvo que en el diseño de políticas públicas de pasivos ambientales, las instituciones responsables de los pasivos ambientales en los países de participantes en la ACPA, no dispusieron en todos los casos de un concepto de pasivo ambiental en su marco normativo que permitiera evitar vacíos legales y establecer responsabilidades en cuanto a los daños y su remediación; carecieron de instituciones con objetivos y atribuciones específicas, y con personal suficiente para la ejecución de sus acciones de prevención, control y remediación; registraron deficiencias en su planeación nacional y sectorial e institucional en la materia, basada en diagnósticos que dimensionen el daño por pasivos al ambiente y las personas; falta de desarrollo e implementación de sistemas informáticos en materia de pasivos ambientales, lo que limitó a los gobiernos disponer de información para la toma de decisiones.

Estas debilidades ocasionan problemas en la implementación de las políticas públicas de pasivos ambientales; en la prevención se manifestaron en la falta de obligatoriedad de que los proyectos y actividades altamente contaminantes deban disponer de autorización de impacto ambiental, así como de programas y planes de manejo de residuos contaminantes por parte de los responsables de su gestión, con el riesgo latente de la generación de pasivos ambientales; así como insuficiencia de las acciones de inspección y vigilancia que limita la identificación de obras o actividades que incumplen con la normativa ambiental.

En el control, los mandatos legales para emitir las sanciones son insuficientes, por lo que limitan el control de la generación de los pasivos ambientales y la efectividad del cumplimiento del principio internacional “el que contamina paga”.

En cuanto a la remediación, la participación de los actores responsables es marginal; se carece de una evaluación posterior que permita verificar el resultado de los trabajos de remediación y, en su caso, la programación de actividades complementarias, y no se dispone de una valoración o estimación del costo de los pasivos ambientales. Por lo anterior, se desconoce el efecto de la política pública en la mitigación de los pasivos ambientales, ya que como resultado de la ACPA se evidenció la carencia de información que permita evaluar la contribución de las acciones de prevención, control y remediación realizadas, en la mitigación de los pasivos ambientales, lo que ocasiona un desconocimiento en la región de América Latina y el Caribe del grado de afectación de los recursos naturales y ecosistemas.

Con lo anterior, la COMTEMA considera que la política de atención de pasivos ambientales en los países de América Latina y el Caribe que participaron en la ACPA no está consolidada, lo que ha provocado una limitada contribución de las acciones de prevención y control de la generación de pasivos ambientales y la remediación de los existentes, además del desconocimiento de sus efectos en la mitigación de los daños que ocasionan los pasivos en el ambiente.

Los resultados pretenden constituir un marco de referencia para el diseño e implementación de políticas públicas de pasivos ambientales en los países de las EFS participantes en la ACPA, a fin de que su marco normativo disponga de un concepto de pasivos ambientales que permita fortalecer el diseño e implementación de las políticas orientadas a su atención, diseñar e implementar sistemas de información, fortalecer sus acciones de prevención y control para reducir los riesgos de generación de pasivos

ambientales y asegurar su remediación, para lograr incidir en la mitigación de los daños que provocan en el ambiente.

3.2 Consecuencias sociales

Las acciones de prevención, control y remediación, realizadas por las instancias responsables de los pasivos ambientales en los países participantes en la ACPA, no fueron suficientes para mitigar los daños al ambiente y a la salud de las personas, lo que impidió garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano.

3.3 Buenas prácticas

En este escenario de desarrollo de conciencia sobre la gestión integral de los pasivos ambientales es aún prematuro extraer buenas prácticas al respecto; sin embargo, a nivel de los nueve países de las EFS y las dos EF de las provincias argentinas (Buenos Aires y Santa Fe) existe un principio común establecido por la OCDE en el sentido que “el que contamina paga”, el cual es retomado por las normas constitucionales de cada país, en las que se establece como derecho de las personas disfrutar de un ambiente sano, así como a la responsabilidad de quien provoque algún daño o deterioro ambiental. Ante la relevancia del tema, la normativa de países como Ecuador, Perú y México, así como las de las provincias argentinas de Buenos Aires y Santa Fe, establecen un concepto de pasivos tanto ambientales como mineros, lo que sirve de referencia para dar claridad a la normativa de países de la región en los que se decida articular acciones orientadas a atender el problema de los pasivos.

Asimismo, Ecuador, México y Perú, así como la provincia argentina de Santa Fe, cuentan con una planeación robusta para la gestión de los pasivos ambientales, en la que se identificó el problema público, sus causas y efectos, así como los efectos de los pasivos ambientales por actividad económica; se establecieron programas y planes con estrategias, objetivos, metas, acciones e indicadores en materia de pasivos ambientales y mecanismos de rendición de cuentas.

Asimismo, tanto Ecuador como México han desarrollado e implementado sistemas de información en materia de pasivos ambientales como mecanismos de control que permiten a sus gobiernos disponer de información necesaria para la toma de decisiones, orientada a los procesos de planeación, desarrollo y seguimiento estratégico de las acciones, a fin de mitigar de los daños que ocasionan los pasivos, además de emitir información de su ubicación geográfica. Para la implementación de los sistemas, en el

caso de México, la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) lo ha apoyado desde 2010.

En cuanto a la gestión de los pasivos ambientales, por lo que corresponde a las acciones de regulación para prevenir su generación, sólo cuatro países: Chile, Honduras, México y República Dominicana disponen de medidas regulatorias adecuadas para asegurar que las actividades económicas que pueden ocasionar un pasivo ambiental, se realicen con criterios de sustentabilidad.

En 8 países y las 2 provincias de Argentina, aun cuando la mayoría no dispone de criterios para priorizar su atención, se lleva a cabo la remediación de sus pasivos ambientales mediante programas para mitigar sus afectaciones por contaminación.

3.4 Recomendaciones

Dado el grado de desarrollo en el diseño e implementación de la política pública de pasivos ambientales, las Entidades de Fiscalización Superior comunicaron a los gobiernos nacionales el panorama encontrado y emitieron recomendaciones para mejorar la prevención y el control de los pasivos ambientales, así como su restauración, a fin de fortalecer su incidencia en la mitigación de los daños que ocasiona al ambiente este problema en la región de América Latina y el Caribe. Las recomendaciones se orientaron a los aspectos siguientes:

- Fortalecer el marco normativo en materia de pasivos ambientales y que en éste se establezca un concepto de pasivo ambiental, que permita desarrollar una política pública, a fin de reducir el riesgo de acciones dispersas, heterogéneas y espontáneas, que pongan en riesgo la prevención, el control y la remediación de los pasivos ambientales y la mitigación de sus efectos negativos en los ecosistemas y sus recursos naturales, en su carácter de bienes tutelados por la normativa ambiental.
- Que las acciones de prevención, control y restauración de pasivos ambientales y la mitigación de sus efectos negativos al ambiente, estén a cargo de entidades debidamente consolidadas que operen en un modelo institucional – organizacional con objetivos y atribuciones específicas para cada una de ellas, con reglas precisas para su adecuada interrelación y con un mandato claro para exigir a los particulares las medidas preventivas y de remediación de los pasivos ambientales que puedan generar o hayan generado.

- Que las entidades a cargo de la prevención o restauración de los pasivos ambientales estén dotadas de los recursos humanos y materiales necesarios para la implementación de las políticas públicas que se hayan establecido o se establezcan en materia de pasivos ambientales.
- Desarrollar un proceso de planeación consistente en el ámbito nacional, sectorial e institucional para asegurar una gestión integral de los pasivos ambientales, partiendo de la elaboración de un diagnóstico que permita dimensionar el problema público, analizando sus causas y efectos por cada actividad económica que les permitan disponer de información necesaria para la determinación de objetivos, estrategias y acciones e indicadores necesarios para una atención eficaz del problema, y asegurar la rendición de cuentas y la participación ciudadana.
- Realizar las acciones para el desarrollo y operación de sistemas de información, que permitan identificar e inventariar los pasivos ambientales o potenciales pasivos ambientales, mediante la generación de información que asegure una adecuada planificación y toma de decisiones sobre prevención y restauración de los mismos.
- Hacer obligatoria la evaluación de impacto ambiental, así como planes o programas efectivos de manejo de los residuos contaminantes, y acciones que aseguren la estricta vigilancia del cumplimiento en la normativa ambiental, bajo la idea que es mejor y más económico evitar los pasivos ambientales que eliminarlos.
- Identificar a los responsables de la generación de los pasivos ambientales y emitir las sanciones y medidas correspondientes a los infractores de la normativa ambiental, a fin de combatir el riesgo de la generación de los pasivos y contribuir a su remediación mediante la imposición de multas bajo el principio “el que contamina paga”.
- Contar con un marco normativo sólido que permita formular los programas orientados a la atención de los pasivos ambientales, con lo que se minimiza el riesgo de no atención y, consecuentemente, de no remediación. Dicha programación debe incluir la participación de múltiples actores, los tiempos necesarios para la remediación, así como post evaluaciones que permitan verificar si la remediación fue adecuada o necesitan reformularse los programas.
- Establecer mecanismos para evaluar la contribución de las acciones de restauración a la mitigación del daño de los pasivos al ambiente, para esto deben diseñarse y aplicarse sistemas de información que generen los indicadores necesarios.
- Definir la cobertura de fiscalización y monitoreo de los planes y acciones para mitigar la contaminación de los pasivos ambientales.

- Evaluar si los recursos destinados a los pasivos ambientales fueron concordantes con las acciones de política previstas, igualmente debe evaluarse si la administración de los recursos fue eficiente en función de los resultados obtenidos, lo que posibilitará igualmente análisis comparativos y determinar si se justifica el costo de los programas.

3.5 Desafíos

La preocupación de las EFS respecto del manejo sustentable del medio ambiente es un tema relativamente nuevo, habiéndose acumulado una serie de efectos negativos en los ecosistemas y sus recursos, por lo que se convirtió de manera progresiva en una preocupación global, sin que en todos los casos se le otorgue la misma prioridad y grado de atención.

La ACPA tuvo como desafío para las EFS participantes enfrentar un aspecto inédito o mínimamente desarrollado en las esferas del control gubernamental, como es el tema de los pasivos ambientales. La pluralidad de entidades fiscalizadoras participantes de diferentes países con niveles de desarrollo distintos sobre el tema ambiental ha permitido un ejercicio de conocimiento conjunto sobre el accionar gubernamental previo y posterior a los pasivos ambientales, lo que propicia no sólo adquirir conocimientos técnicos sino también producir información nacional y regional sobre el tema de pasivos ambientales, antes inexistente o poco difundida.

El desafío actual de las EFS es elevar los informes a las instancias correspondientes con el fin de obtener respuesta a las situaciones detectadas, y efectuar un seguimiento debido de la aplicación de las recomendaciones. También es una tarea fundamental difundir los informes entre las diversas partes externas interesadas con el fin de que, cada una dentro de sus competencias, actúen como caja de resonancia y elemento de apoyo para ser utilizado como un referente metodológico y de formación de su personal para la fiscalización de este tema, que las instancias gubernamentales tomen las acciones necesarias para enfrentar los temas de prevención y restauración de pasivos ambientales.

Si bien la ACPA se ha limitado a la gestión de entidades relacionadas con la prevención y restauración de pasivos ambientales, los efectos de los mismos involucran otras áreas de la gestión estatal, también sujetas al control gubernamental, como los sectores relacionados con la salud, las poblaciones vulnerables afectadas por los pasivos

ambientales en sus condiciones de vida, la agricultura, el turismo, entre otros, sectores en los que también se producen efectos económicos derivados de los pasivos ambientales.



Faena abandonada El Membrillo, comuna de Alhué, Región Metropolitana, Chile. Foto proporcionada por la EFS de Chile.

Anexo 1 - Matriz de Resultados

OBJETIVO ESPECÍFICO	PREGUNTA A RESPONDER	MX	RD	BA	CH	HD	ED	PR	SF	PG	CL	BR
Objetivo Específico 1 Evaluar que el marco normativo disponga de los instrumentos necesarios para la gestión (prevención/control y/o restauración) de los pasivos ambientales.	1. Si se cuenta con un concepto de pasivo ambiental en el marco normativo	SI	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	N.D.
	2. Si el marco normativo ocasiona duplicidad de funciones.	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	AVANCE
	3. Si el marco normativo es armónico y no presenta vacíos legales.	AVANCE	SI	AVANCE	AVANCE	NO	SI	SI	NO	NO	SI	AVANCE
	4. Identificar las entidades gubernamentales responsables de la gestión de los pasivos ambientales.	SI	AVANCE	AVANCE	AVANCE	NO	SI	SI	SI	SI	SI	N.D.
	5. Si las entidades responsables de la gestión de los pasivos ambientales disponen de atribuciones para la prevención/control y/o restauración de pasivos ambientales.	SI	AVANCE	SI	SI	SI	SI	SI	SI	AVANCE	AVANCE	N.D.
	6. Si el marco normativo prevé las responsabilidades en cuanto a la gestión estatal o privada de los pasivos ambientales.	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	AVANCE	NO	SI	N.D.
	7. Si la organización de las entidades permite una adecuada gestión de los pasivos ambientales.	SI	NO	SI	AVANCE	NO	SI	SI	SI	NO	AVANCE	N.D.
	8. Si las entidades cuentan con un estudio sobre los recursos necesarios para la gestión de los pasivos ambientales.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	N.D.
	9. Si las entidades responsables de los pasivos ambientales disponen del personal suficiente y capacitado para la gestión de los pasivos ambientales.	AVANCE	AVANCE	NO	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	NO	N.D.	N.D.
Objetivo Específico 2 Verificar que los instrumentos de planeación nacional, sectorial e institucionales consideren objetivos, estrategias y acciones orientadas a la gestión de los pasivos ambientales.	10. Si se tiene identificado los pasivos ambientales como un problema ambiental.	SI	NO	AVANCE	NO	NO	SI	SI	SI	NO	SI	N.D.
	11. Si los programas y planes define estrategias, objetivos, metas, acciones e indicadores, orientados a la gestión de pasivos ambientales.	SI	NO	AVANCE	AVANCE	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO
	12. Si existen mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión de los pasivos ambientales.	SI	AVANCE	NO	AVANCE	NO	SI	SI	SI	NO	NO	N.D.
	13. Si se han identificado las causas del problema de pasivos ambientales.	SI	AVANCE	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	SI	N.D.
	14. Si se tiene identificados los efectos que ocasiona el problema de los pasivos ambientales.	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	N.D.
	15. Si se conocen los efectos de los pasivos ambientales por actividad económica.	SI	NO	NO	QNO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	N.D.
	16. Si los programas y planes incluyen mecanismos de participación ciudadana en materia de pasivos ambientales.	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO
Objetivo Específico 3 Revisar que las entidades gubernamentales responsables de la gestión de pasivos ambientales dispongan de sistemas de información integrales y transversales referentes a la gestión de su atención.	17. Si se cuenta con un sistema de información nacional de pasivos ambientales.	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	N.D.
	18. Si el sistema de información de pasivos ambientales permite conocer su ubicación geográfica, estado situacional, efecto social, ambiental y económico para priorizar su atención.	AVANCE	NO	NO	NO	NO	AVANCE	NO	NO	NO	NO	N.D.
	19. Si el sistema de información de pasivos ambientales permite disponer de información para la toma de decisiones sobre su prevención/control y/o restauración, a efecto de mitigar su daño.	SI	NO	NO	NO	NO	AVANCE	NO	NO	NO	NO	N.D.
	20. Si existen mecanismos para priorizar la atención de los pasivos ambientales.	SI	NO	NO	NO	NO	AVANCE	NO	SI	NO	NO	N.D.
Objetivo Específico 4 Evaluar el cumplimiento de objetivos y metas establecidos por las entidades gubernamentales para la prevención de la configuración de los pasivos ambientales y mitigación de los daños generados.	21. Si los generadores de residuos contaminantes están obligados a presentar un estudio ambiental y dispusieron de planes o programas de manejo.	SI	SI	NO	SI	SI	N.D.	N.D.	SI	SI	N.D.	N.D.
	22. Si los proyectos y obras sujetas a evaluación de impacto ambiental registradas, dispusieron de la autorización correspondiente.	SI	SI	SI	SI	SI	N.D.	N.D.	SI	AVANCE	SI	N.D.
	23. Si las actividades económicas y los tipos de residuos sujetos a un programa o plan de manejo, así como a una autorización de impacto ambiental dispusieron de los mismos.	SI	SI	NO	AVANCE	SI	N.D.	N.D.	SI	AVANCE	N.D.	N.D.



Anexo 1 - Matriz de Resultados

OBJETIVO ESPECÍFICO	PREGUNTA A RESPONDER	MX	RD	BA	CH	HD	ED	PR	SF	PG	CL	BR
	24. Si los residuos generados se manejaron, reusaron, trasladaron y se dispusieron adecuadamente.	SI	SI	NO	NO	SI	N.D.	N.D.	AVANCE	AVANCE	N.D.	N.D.
	25. Si las acciones de vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental han alcanzado la cobertura programada de atención suficiente de los grandes generadores de residuos contaminantes.	AVANCE	NO	NO	AVANCE	AVANCE	NO	NO	AVANCE	AVANCE	NO	N.D.
	26. Si las acciones de vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental identificaron obras y actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental sin la autorización correspondiente.	SI	AVANCE	NO	AVANCE	AVANCE	NO	NO	AVANCE	AVANCE	NO	N.D.
	27. Si las acciones de vigilancia han contribuido a mitigar el riesgo de generación de pasivos ambientales, mediante el incremento en el número de generadores de residuos que cumplen con la normativa ambiental y la disminución del número de obras y actividades identificadas sin autorización de impacto ambiental.	AVANCE	AVANCE	NO	SI	SI	NO	NO	AVANCE	AVANCE	NO	N.D.
	28. Si las acciones de monitoreo y control ha contribuido al cumplimiento de las normas emitidas por las autoridades ambientales.	AVANCE	AVANCE	NO	SI	SI	NO	NO	AVANCE	AVANCE	NO	N.D.
	29. Si las entidades gubernamentales identificaron pasivos ambientales y emitieron las sanciones y medidas correspondientes.	NO	AVANCE	NO	AVANCE	NO	SI	NO	SI	NO	N.D.	NO
	30. Si las sanciones y medidas han contribuido a mitigar el riesgo de generación de pasivos ambientales.	NO	NO	NO	AVANCE	NO	AVANCE	NO	NO	NO	N.D.	NO
	31. Si se cuenta con normativa para la formulación de programa de atención de pasivos ambientales.	SI	NO	AVANCE	NO	NO	SI	SI	AVANCE	NO	SI	N.D.
	32. Si los pasivos ambientales se encontraban caracterizados.	SI	NO	NO	AVANCE	NO	AVANCE	AVANCE	SI	NO	NO	N.D.
	33. Si se dispuso de un programa de atención de pasivos ambientales.	NO	NO	AVANCE	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	N.D.
	34. Si los pasivos ambientales priorizados fueron atendidos conforme al programa de atención de pasivos ambientales.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	N.D.
	35. Si se dispone de mecanismos de evaluación de la incidencia de las acciones de prevención/ control y/o restauración en la mitigación del efecto de los pasivos ambientales.	AVANCE	NO	NO	NO	NO	AVANCE	AVANCE	NO	NO	NO	N.D.
	36. Si las acciones de prevención/ control y/o restauración de pasivos ambientales contribuyeron a la mitigación de sus efectos en el ambiente.	AVANCE	NO	NO	NO	NO	SI	AVANCE	NO	NO	NO	N.D.
Objetivo Específico 5 Evaluar que los recursos asignados a las entidades de gobierno responsables de la gestión de los pasivos ambientales conforme a los criterios establecidos.	37. Identificar la proporción de los recursos asignados destinados a las acciones de prevención/control y restauración de pasivos ambientales, respecto de los costos totales de los pasivos ambientales nacionales.	SI	NO	NO	AVANCE	NO	NO	SI	AVANCE	NO	SI	N.D.
	38. Si los recursos asignados a la atención de los pasivos ambientales son los necesarios para la mitigación de los daños al ambiente.	AVANCE	NO	AVANCE	AVANCE	NO	NO	AVANCE	AVANCE	NO	NO	NO

N.D.: No disponible
 MX: México
 RD: República Dominicana
 BA: Buenos Aires
 CH: Chile
 HD: Honduras
 ED: Ecuador
 PR: Perú
 SF: Santa Fe
 PG: Paraguay
 CL: Colombia



Anexo 1 - Matriz de Resultados

OBJETIVO ESPECÍFICO	PREGUNTA A RESPONDER	MX	RD	BA	CH	HD	ED	PR	SF	PG	CL	BR
---------------------	----------------------	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

BR: Brasil

Significado de la agrupación por colores.

COLOR	TIPO DE PREGUNTA
	Preguntas sobre conceptos de pasivo ambiental en el marco normativo
	Preguntas sobre marco normativo
	Preguntas sobre entidades gubernamentales responsables gestión de los pasivos ambientales
	Preguntas sobre los recursos con los que disponen las entidades gubernamentales responsables de la gestión de los pasivos ambientales.
	Preguntas sobre objetivos, estrategias y acciones nacionales orientadas a la gestión de los pasivos ambientales.
	Preguntas sobre los sistemas de información integrales y transversales de las entidades gubernamentales responsables de la gestión de pasivos ambientales
	Preguntas sobre las obligaciones de los generadores de residuos contaminantes y las obligaciones para su manejo, reúso, traslado y acciones de vigilancia.
	Preguntas sobre las sanciones y medidas emitidas por las entidades gubernamentales
	Preguntas sobre los programas de atención de pasivos ambientales.
	Preguntas sobre las acciones de prevención/ control y/o restauración de pasivos ambientales contribuyeron a la mitigación de sus efectos en el ambiente.
	Preguntas sobre los recursos asignados destinados a la acciones de prevención/control y restauración de pasivos ambientales, respecto de los costos totales de los pasivos ambientales nacionales.





TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

¿A quiénes auditamos?

Ministerio de Medio Ambiente (MMA),
 Ministerio de Salud (MS) y Ministerio
 de las Ciudades (MC) de Brasil.

¿Qué auditamos?

Es una fiscalización realizada en la
 modalidad relevamiento, con el
 objetivo de analizar, bajo la óptica de
 gobernanza, la forma por la cual está
 institucionalizada y normada la Política
 Nacional de Residuos Sólidos
 (PNRS), considerada uno de los
 principales instrumentos ambientales
 para la gestión integrada y correcta de
 los residuos sólidos.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

Se buscó identificar riesgos asociados
 a la política y posibles trabajos de
 auditoría a desarrollarse por el
 Tribunal de Cuentas de la Unión de
 Brasil (TCU).

Si a los residuos sólidos no se les
 trata de forma correcta, son un
 problema que puede causar serios
 riesgos y daños al medio ambiente y a
 la salud humana. La disposición
 ambientalmente inadecuada de los
 residuos contribuye a la ocurrencia de
 basurales, lo que puede ocasionar la
 contaminación del suelo, de los
 manantiales, de las capas freáticas,
 además de las emisiones de gases de
 efecto invernadero.

De esa manera, el manejo correcto de
 residuos sólidos requiere la realización
 de un planeamiento técnico, previo y
 ajustado para eliminar o atenuar las
 graves consecuencias sociales,
 económicas y ambientales.

Por ello, es importante evaluar las
 acciones gubernamentales a respecto
 de ese tema.

El presente relevamiento se ha analizado bajo la óptica de la gobernanza, la forma por la cual está institucionalizada y normada la Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS), considerada uno de los principales instrumentos ambientales para la gestión correcta e integrada de los residuos sólidos en Brasil. De esa manera, se ha buscado identificar riesgos asociados con la política y posibles trabajos de auditoría a desarrollarse por el TCU.

Cabe señalar que la PNRS se vincula con un contexto internacional en el cual todos los Países Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establecieron una agenda que deberá ser implementada hasta 2030, denominada Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En ese sentido, uno de los objetivos de ese compromiso global es el de garantizar estándares de producción y de consumo sostenibles, teniendo como una de sus metas, la disminución sustancial de la generación de residuos por medio de la prevención, reducción, reciclaje y reutilización.

Frente a ese contexto, al analizar la situación brasileña, se ha evidenciado como problema central una baja implementación de la PNRS en función de fragilidades en el planeamiento, evaluación, fiscalización, transparencia y monitoreo de las acciones gubernamentales que han sido señaladas en los cinco riesgos que componen el presente informe de mapeo, lo que ha impactado en el logro de las directrices y de los objetivos de la política, como ejemplo de deficiencias en la disposición final ambientalmente adecuada, en la logística inversa y en el cierre de basurales.

Ese hecho ha provocado daños ambientales como contaminación del suelo, de manantiales, de las capas freáticas, así como problemas de salud pública, ya que la disposición no adecuada de residuos sólidos crea condiciones favorables para la proliferación del *Aedes Aegypti*, mosquito responsable por la transmisión de enfermedades como dengue, *chikungunya* y *zika*. El bajo aprovechamiento económico de los residuos y las dificultades de inclusión social de cartoneros también se presentaron como importantes fragilidades.

Entre las distintas causas que han contribuido para el cuadro encontrado están: ausencia de planes de gestión de residuos sólidos en el ámbito federal, estadual y municipal; falta de un sistema del monitoreo y de fiscalización y baja capacidad técnica, operativa y financiera de las ciudades, estados y Unión para llevar adelante los preceptos de la Política Nacional de Residuos Sólidos.

Para solucionar los problemas que han sido evidenciados, fue elaborada la propuesta de deliberaciones, la cual el plenario de este Tribunal de Cuentas de la Unión apreciará en ocasión oportuna. Luego de esa etapa, se espera que con la implementación de las medidas propuestas, sea mejorada la gobernanza de la Política Nacional de Residuos Sólidos.





¿A quiénes auditamos?

Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN).
Ministerio del Medio Ambiente (MMA).
Superintendencia del Medio Ambiente (SMA).
Servicio de Evaluación Ambiental (SEA).

¿Qué auditamos?

Las acciones de los servicios públicos involucrados para la atención al problema público de los pasivos ambientales de origen mineros, PAM. Lo anterior, con objeto de evaluar en qué medida las entidades responsables lograron prevenir y controlar la generación de PAM, y restaurar los existentes, a fin de lograr la preservación y cuidado del medio ambiente.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

Chile es un país que se caracteriza por una importante actividad minera; no obstante, no dispone de legislación específica para la identificación y catastro de pasivos ambientales mineros, tampoco de metodologías integrales y estandarizadas para la prevención, control y/o restauración de PAM. Por ello, y considerando la problemática ambiental de nuestro país, es importante evaluar las acciones del gobierno orientadas a prevenir, controlar y restaurar la generación de pasivos ambientales mineros, a fin de contribuir a la sustentabilidad ambiental del país.

Respecto de la prevención, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental se debe cumplir por los proyectos con potencial generador de pasivos, pero SERNAGEOMIN, en calidad de organismo competente en materia minera, ejecuta el levantamiento de las faenas mineras abandonadas y/o paralizadas; sin embargo, no cuenta con un catastro actualizado de depósitos de relaves. A su vez, no mantiene registro de la información requerida en los planes de cierre de faenas mineras ni cuenta con procedimientos para la evaluación de la estabilidad física de faenas e instalaciones mineras. En relación con las acciones del MMA en la materia, esa entidad dictó la Política Nacional de Seguridad Química, cuyo plan de acción debía estar completamente implementado en el año 2013, sobre lo cual se verificó que, en definitiva, de las 117 medidas previstas, sólo se ejecutaron 22, equivalentes al 18,8%, con la consiguiente afectación de la efectividad de dicha política pública y sus objetivos. En cuanto a la Política Nacional para la Gestión de Sitios con Presencia de Contaminantes, las medidas del plan de acción de corto y mediano plazo debían estar cumplidas en 2014, de lo cual se comprobó la ejecución de 47 de las 56 medidas previstas, equivalentes a un 83,9%. Por último, el SEA ha otorgado permisos ambientales sectoriales sin que éstos den cumplimiento a los contenidos mínimos exigidos y ha disminuido los plazos para que los servicios con competencia ambiental se pronuncien en el marco del sistema de evaluación ambiental de proyectos.

En cuanto al control, SERNAGEOMIN no dispone de la documentación que acredite las actividades de fiscalización que éstos efectúan a las empresas mineras conforme lo exige la normativa, y no cuenta con los antecedentes de operación y seguridad con periodicidad trimestral que los titulares de proyectos mineros deben enviar al servicio. Por su parte, la SMA ha excedido los plazos administrativos para la tramitación de sanciones a proyectos mineros que vulneran la normativa ambiental. Al mismo tiempo, no se ha dado cumplimiento a los requisitos establecidos para la aprobación de los programas de cumplimiento que presentan los titulares en el marco de proceso sancionatorio de proyectos mineros.

En restauración, si bien el MMA cuenta con una Guía Metodológica para la Gestión de Suelos con Potencial Presencia de Contaminantes, para 10 sitios con potencial presencia de contaminantes, clasificados con prioridad alta, esa entidad no dispone de los antecedentes que acrediten la ejecución de las actividades de inspección confirmatoria y las posteriores asociadas con evaluación de riesgo y plan de acción para la gestión de dichos sitios.

En opinión de la Contraloría General de la República de Chile, las acciones del SERNAGEOMIN, el MMA, la SMA y el SEA no han sido suficientes para resguardar el correcto manejo, control y restauración de los pasivos ambientales mineros, en atención a que, a pesar de disponer de herramientas específicas, no existe una política pública que integre las funciones de los servicios competentes en la materia a fin de prevenir y tratar los pasivos ambientales mineros.

Su atención permitirá contar con un marco normativo que establezca de forma clara la definición de éstos y la gestión para su prevención, control y/o restauración de los sitios contaminados, con objeto de resguardar la salud de la población y la calidad del medio ambiente.





¿A quiénes auditamos?

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS; Ministerio de Minas y Energía – MME; Ministerio de Salud y Protección Social– MSPS; Ministerio del Interior – Mininterior; Ministerio de Hacienda y Crédito Público–MHCP; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural–MADR; Autoridad Nacional de Licencias Ambientales–ANLA; Agencia Nacional de Minería–ANM Departamento Nacional de Planeación–DNP; Unidad de Planeación Minero Energética–UPME; Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR; Gobernación de Antioquia–Secretaría de Minas.

¿Qué auditamos?

La gestión adelantada por las entidades responsables de prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales y restaurar los existentes.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

En Colombia se evidencian los múltiples efectos adversos al medio ambiente que, como resultado de una ineficaz prevención para garantizar el desarrollo de actividades necesarias para el crecimiento, podrían derivar, y han derivado, en pasivos ambientales y frente a los cuales los postulados constitucionales y legales existentes permiten un margen de acción a las distintas entidades públicas para atenderlos dentro de un contexto de prevención, remediación y reparación.

La CGR en la presente auditoría pudo determinar que el país no cuenta con una política para la gestión integral de los pasivos ambientales, en la que se incluyen los mineros (Pasivos Ambientales Mineros–PAM), en la que se reconozca la importancia de la prevención, el seguimiento al cumplimiento de los mecanismos de evaluación ambiental y, por supuesto, la priorización de acciones para la restauración, remediación y/o recuperación de las zonas afectadas.

Pese a la importancia de los sistemas de información integrales y transversales para la eficiente gestión de los pasivos ambientales generados por actividades mineras, no se dispone de información actualizada sobre las áreas degradadas y los recursos de inversión, que permita a las autoridades una acertada toma de decisiones dirigidas al mejoramiento de la calidad de las zonas contaminadas, por lo que las acciones que se desarrollan resultan ineficaces frente a esta grave problemática.

A esto se agrega que no se han establecido lineamientos de política para la formulación del Plan Nacional de Restauración de Ecosistemas, la generación de indicadores del deterioro de los ecosistemas y la creación de los mecanismos financieros necesarios para atender los PAM. Lo anterior, sin contar las debilidades existentes en el proceso de otorgamiento y seguimiento de las licencias ambientales aprobadas.

Además, aspectos relacionados con la prevención y control de enfermedades y los factores de riesgo en la salud, requieren de la formulación de estrategias efectivas y planes de acción concretos para garantizar la protección de los derechos a la salud y el medio ambiente sano en el desarrollo de la actividad minera.

Igualmente, en el ejercicio de la titulación minera, las respectivas autoridades no cuentan con el suficiente conocimiento sobre la posibilidad de generación de pasivos ambientales por las actividades mineras y sus efectos en los recursos naturales y la población, que brinde herramientas para una visión más amplia de la industria extractiva a partir de la vigilancia y del control que origine la prevención, la remediación y el saneamiento de los PAM.

Así las cosas, en opinión de la Contraloría General de la República de Colombia, la formulación de una Política Nacional sobre Pasivos Ambientales, que además de elementos normativos incluya instrumentos de carácter técnico y administrativo, se constituye en una urgente necesidad de cara a los riesgos que en materia medio ambiental se presentan en el ejercicio de la actividad minera, de acuerdo con la competencia que tiene cada una de las entidades auditadas, así como aquellas otras entidades con responsabilidad en el tema a pesar de no haber sido seleccionadas dentro de esta auditoría.

El informe se encuentra disponible en:

<http://contraloria.gov.co/web/guest/auditorias-medio-ambiente-2016>
<http://contraloria.gov.co/web/guest/auditorias-medio-ambiente-2016>





¿A quiénes auditamos?

Ministerio del Ambiente,
(Programa de Reparación
Ambiental y Social, Proyecto de
Ordenamiento Ambiental integral
de la cuenca del Río Puyango,);
Ministerio de Minería, Agencia de
Regulación y Control Minero;
Empresa Nacional Minera.

¿Qué auditamos?

La gestión estatal en el manejo
integral de los pasivos sociales y
ambientales mineros, con énfasis
en la fase de reparación.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

La aplicación de la política pública
de reparación integral que consta
en el Plan Nacional para el Buen
Vivir 2013 -2017, PNBV, es de
alcance nacional, para todo tipo
de actividad que haya generado
afectaciones en el entorno natural
y social; y, la entidad encargada
de asegurar su aplicación es el
Ministerio del Ambiente, en
calidad de Autoridad Ambiental
Nacional, en coordinación con
otras entidades sectoriales.

Por ello, es importante evaluar las
acciones del gobierno orientadas
a restaurar los pasivos
ambientales mineros existentes.

En relación con la restauración, el PRAS es el encargado de implementar la política pública, desarrollar lineamientos, elaborar planes y emitir criterios de los estudios realizados por terceros para la recuperación de las zonas afectadas por pasivos socio ambientales mineros; sin embargo, para los casos en que amerita la intervención subsidiaria del Estado, no se definió el mecanismo, ni el encargado de la eliminación en territorio de las fuentes de contaminación.

En cuanto a los estudios de valoración para atender la problemática de los pasivos socio ambientales mineros, existen estudios puntuales, que revelan la necesidad de recursos onerosos; por ejemplo para la reparación de los sitios prionzados en el Plan Nacional de Desarrollo, el presupuesto corresponde a 15 años del presupuesto 2015 del Ministerio del Ambiente del Ecuador; frente a esta situación, los mecanismos de prevención y determinación de los responsables de la generación de pasivos ambientales mineros, adquieren preponderancia. Los proyectos de reparación ambiental, cuyo coejecutores el POAIP, no cuentan con recursos, situación que ocasionó la necesidad de reprogramar las fechas de ejecución.

En referencia a la implementación de sistemas de información, el Sistema Nacional de Información de la Reparación Integral SINARI, si bien está diseñado para la toma de decisiones sobre la prevención, control y restauración de pasivos ambientales, no consta de información de los pasivos mineros, debido a que la primera etapa del catastro nacional se encuentra en desarrollo.

En relación con las áreas concesionadas y zonas reconfiguradas por parte del ENAMI EP, las medidas aplicadas para evitar el ingreso de minería ilegal, no fueron efectivas, lo que ocasionó nuevos pasivos ambientales mineros.

En opinión de la Contraloría General del Estado de Ecuador, el MAE (PRAS, POAIP), ARCOM y ENAMI aplicaron acciones orientadas a la reparación integral y control de los sitios reparados; sin embargo, la problemática asociada con la restauración y control de los pasivos ambientales mineros requiere la intervención de varias instituciones y la inversión de recursos importantes, para reducir el riesgo de afectación a los recursos naturales.

Frente a este riesgo, la EFS de Ecuador emitió recomendaciones orientadas a contar con información confiable del Estado de los pasivos para identificar áreas de atención, regularizar las actividades mineras, fortalecer los mecanismos de control para prevenir la generación de pasivos ambientales, definir el encargado de eliminar las fuentes de contaminación en caso de intervención subsidiaria, ejecutar proyectos de reparación integral, asegurar la asignación de recursos, establecer estrategias que faciliten la ejecución de proyectos y promover la intervención de la Comisión Especial para el Control de la Minería Ilegal, CECMI, en las áreas donde se identifique la presencia de minería ilegal.



¿A quiénes auditamos?

Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (MIAMBIENTE).

¿Qué auditamos?

La política del Gobierno para la atención al problema público de los pasivos ambientales en general, con objeto de evaluar en qué medida las entidades responsables lograron prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales y restaurar los existentes, a fin de lograr la preservación del ambiente.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

En pleno Administrativo No. 03-2015, del 12 de marzo del año 2015, los señores Magistrados de este Ente Contralor por unanimidad determinaron autorizar la reformulación del POA del Sector Recursos Naturales y Ambiente y la participación de este Tribunal en la Auditoría de COMTEMA. En concordancia a los compromisos adquiridos y como parte del proceso de la auditoría coordinada se participó en la reunión de planificación realizada en la ciudad de Lima, República del Perú en el mes de mayo del 2015, referente a la auditoría Coordinada sobre Pasivos Ambientales, en la cual se definió el objetivo general de la Auditoría el cual consiste en: “evaluar la gestión estatal para la prevención y el manejo integral de los pasivos ambientales”.

Para prevenir la generación de pasivos ambientales, el Estado establece que toda obra o actividad pública o privada “susceptible de contaminar o degradar el ambiente, los recursos naturales o el patrimonio histórico de la Nación”; obligatoriamente debe realizar una evaluación de impacto ambiental que permita prevenir los posibles efectos negativos al ambiente. Para cumplir con este cometido se creó el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SINEIA) que contiene los requisitos y el proceso para una evaluación ambiental. Sin embargo, no existe un Control y Seguimiento óptimo a los proyectos que se les ha otorgado las licencias ambientales, que asegure la viabilidad ambiental y el desarrollo sostenible del país y prevenga la generación de un pasivo ambiental.

Además de la prevención y las acciones de control, existen proyectos que tienen licencia o auditoría ambiental que no presentan los informes de cumplimiento de las medidas ambientales; y no existen sanciones y medidas establecidas por incumplimiento de la normativa ambiental que permita controlar la generación de pasivos ambientales.

Aunado a ello, la ausencia de un marco normativo, programas e instrumento de aplicación que permitan la gestión integral del pasivo ambiental; no se dispusieron de acciones de remediación que permitan mitigar el efecto negativo en el ambiente, debido a que no existen estudios o evaluaciones que determine si las acciones de remediación son efectivas y si contribuyen a mejorar las condiciones del sitio degradado y/o contaminado.

Otras deficiencias encontradas que el Estado no tiene identificado el problema de los pasivos ambientales como un problema ambiental, asociado con ello en ninguno de los instrumentos normativos ambientales está conceptualizado el tema de pasivos ambientales; no existe una política específica que permita definir estrategias, objetivos, acciones, metas e indicadores reflejados en programas y proyectos nacionales y/o regionales para la gestión de los pasivos ambientales.

En opinión del Tribunal Superior de Cuentas (TSC), la Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (MIAMBIENTE) no ha gobernado el problema público, ya que al carecer de un marco normativo específico para la gestión de los pasivos ambientales, permite que no exista una política o mecanismos para que se realicen estudios de los pasivos ambientales existentes y sus condiciones; por tanto, las acciones de prevención, control y/o restauración no han logrado revertir la tendencia de la contaminación ambiental, poniendo en riesgo la preservación de los ecosistemas, los recursos naturales y su sostenibilidad y la salud de la población.

Su atención a este riesgo permitirá la gestión integral de los pasivos ambientales, la actualización del marco normativo ambiental que incluya la temática de pasivos ambientales, la inclusión de los pasivos ambientales en la visión de país, plan de nación y nuevos planes de gobierno, en la política ambiental Nacional, el cumplimiento de las medidas ambientales establecidas en las licencias ambientales otorgadas a cada proyecto, la elaboración del inventario Nacional de Pasivos Ambientales y el control y seguimiento eficiente del cumplimiento de las medidas ambientales propuestas en las resoluciones de licencias ambientales.

El informe se encuentra disponible en:

http://www.tsc.gob.hn/Auditorias/Informes_de_Auditoria/Sector_Recursos_Naturales_Ambiente/2015/001-2015-DARNA-ACPA-MIAMBIENTE-A.pdf





¿A quiénes auditamos?

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

¿Qué auditamos?

La política del Gobierno para la atención al problema público de los pasivos ambientales generados por residuos sólidos y peligrosos, con objeto de evaluar en qué medida las entidades responsables lograron prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales y restaurar los existentes, a fin de lograr la preservación del ambiente.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

En México, desde 1992, existe una política para la atención de la contaminación ambiental que procura prevenirla y controlarla, así como evitar el deterioro de la calidad ambiental; pero estas acciones no guardan proporción con el aumento del número de sitios contaminados identificados cada año.

Por ello, es importante evaluar las acciones del gobierno orientadas a prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales y restaurar los existentes, a fin de contribuir a la sustentabilidad ambiental.

En la prevención, al 2014, la SEMARNAT identificó las actividades económicas susceptibles de generar un pasivo ambiental; de 2007 a 2014 emitió 3,654 autorizaciones de impacto ambiental, de las que 85.5% (3,125) perteneció a proyectos susceptibles de generar un pasivo ambiental; no obstante, la PROFEPA no dispone de un registro de los pasivos ambientales existentes.

En cuanto al control, la PROFEPA y la CONAGUA no identifican las acciones de inspección a los pasivos ambientales, por lo que no existe un registro de las sanciones y medidas emitidas por la generación de pasivos.

En restauración, de los 1,400 sitios contaminados al 2014, la SEMARNAT registró 1,348 sitios con un programa de remediación, de los que el 56.8% (766 sitios), con una superficie de 28,233,409.0 m², corresponden a pasivos ambientales; asimismo, en 2014, la SEMARNAT programó acciones para remediar la contaminación de los pasivos ambientales; no obstante, no fueron atendidos de acuerdo con su nivel de riesgo de contaminación, toda vez que su remediación está sujeta al interés del particular.

Respecto de la mitigación, las acciones de prevención/ control y/o restauración de pasivos ambientales, contribuyeron marginalmente a mitigar la contaminación de los pasivos ambientales, ya que al 2014, se identificó que en 183 pasivos ambientales, con una superficie de 365,163,717.3 m², se concluyó su remediación; y 183 pasivos carecieron de acciones de remediación, los que representaron una superficie de 337,743,559.8 m².

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, la SEMARNAT y la PROFEPA no han gobernado el problema público, ya que sus acciones de prevención, control y restauración, no han logrado revertir la tendencia de la contaminación ambiental, lo que puede poner en riesgo la preservación de los recursos naturales y su sustentabilidad.

Su atención permitirá disponer de un registro de los pasivos ambientales identificados, realizar acciones de inspección de manera coordinada entre la PROFEPA y la CONAGUA, e incrementar la remediación de la superficie contaminada por pasivos ambientales.

Contiene información de los resultados de las auditorías núms.132 Contaminación Ambiental, 133 Contaminación Ambiental y 123 Contaminación del Agua, practicadas con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2014.

http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0133_a.pdf;
http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0123_a.pdf;
http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0132_a.pdf





¿A quiénes auditamos?

A la Secretaría del Ambiente y a las Municipalidades de: Asunción, San Ignacio Guazú, San Patricio, Juan León Mallorquín, Caaguazú, General José María Delgado, Presidente Manuel Franco

¿Qué auditamos?

La política del Gobierno para la atención al problema público de los pasivos ambientales con relación a la gestión de los residuos sólidos urbanos, con objeto de evaluar en qué medida las entidades responsables lograron prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales, a fin de lograr la preservación del ambiente.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

A partir del año 1994, se promulgó la Ley N° 294, denominada de Impacto Ambiental, para prevenir, mitigar o restaurar alteraciones al ambiente, a consecuencia de las actividades humanas. A pesar de ello, la situación ambiental del país, fue empeorando. En el año 2002, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N°17726/02, en el cual se define la terminología pasivos ambientales, sin embargo, hasta la fecha, el Gobierno a través de la autoridad ambiental, no estableció instancias que gestionen los mismos.

Por ello, es importante evaluar las acciones del gobierno orientadas a prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales, a fin de contribuir a la sustentabilidad ambiental.

La Autoridad Ambiental no identificó como una problemática ambiental la ocurrencia de pasivos ambientales, por tanto no diseñó una instancia que permita la gestión de los mismos, tanto en la prevención como en la restauración de las áreas degradadas.

La autoridad ambiental no gestionó la asignación de recursos que permita la atención de los pasivos ambientales en todas sus fases, lo cual ocasiona un aumento de las áreas degradadas.

Las entidades públicas locales, municipalidades, no cuentan con una instancia que permita la gestión de los pasivos ambientales en todas sus fases.

Las municipalidades no tienen los recursos técnicos ni económicos que permita la atención de los pasivos ambientales.

En opinión de la Contraloría General de la República del Paraguay, la Secretaría del Ambiente (SEAM), las Municipalidades de Asunción, Caaguazú, General José María Delgado, San Patricio, San Ignacio Guazú, Juan León Mallorquín y la Municipalidad de Presidente Manuel Franco no han gobernado el problema público, ya que sus acciones de prevención, control, restauración, no han logrado revertir la tendencia de la contaminación ambiental, lo que puede poner en riesgo la preservación de los recursos naturales y su sustentabilidad.

Su atención permitirá que la entidad reguladora, emita acciones de políticas, estrategias, objetivos orientados a atender los pasivos ambientales con el fin de minimizar, evitar que los mismos se incrementen o remediar las áreas degradadas y comprendan que al no cumplir con los estándares ambientales se verán comprometidos los recursos naturales.



¿A quiénes auditamos?

Al Ministerio de Energía y Minas y a la Empresa Activos Mineros SAC.

¿Qué auditamos?

Las medidas aplicadas por las entidades responsables para la identificación, clasificación y remediación de los pasivos ambientales mineros (PAM), a fin de lograr la preservación del ambiente.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

En el Perú, desde el año 2005 se aprobó la norma para realizar las acciones que resulten necesarias en la **identificación, clasificación y la remediación** de los PAM. Este proceso se realiza gradualmente en función de los niveles de riesgo que representen y se prioriza la atención de las que generen mayor riesgo sobre la salud, seguridad de las personas y la calidad del ambiente.

En la actualidad no se ha concluido con la remediación total de 8 616 PAM inventariados, siendo 1913 PAM que no se encuentran categorizados y 1519 PAM de “muy alto riesgo” que no han sido priorizados para su remediación, existiendo el riesgo de que la calidad del recurso hídrico y salud pública superen los estándares establecidos.

Por ello, resultó necesario evaluar las acciones del gobierno orientadas a la identificación, clasificación y remediación de los PAM, a fin de contribuir a la sustentabilidad ambiental.

En el Perú no se ha realizado la remediación del total de 8616 PAM inventariados, siendo 1913 PAM que no se encuentran categorizados y 1519 PAM de “muy alto riesgo” que no han sido priorizados para su remediación, existiendo el riesgo de que la calidad del recurso hídrico y salud pública superen los estándares establecidos.

El Ministerio de Energía y Minas no ha desarrollado el planeamiento y valoración de riesgos en el proceso de identificación y clasificación de PAM, lo que dificulta alcanzar los objetivos y metas establecidas en el plan de manejo de pasivos ambientales mineros 2009-2011.

Otra debilidad detectada es la carencia de control en la ejecución de obras de remediación de PAM que garantice que se haya logrado alcanzar los objetivos de estabilidad física, geoquímica e hidrológica.

Por su parte, las acciones realizadas por la empresa Activos Mineros SAC, fueron contrarias al encargo encomendado referente a la remediación de PAM, sin tener en cuenta que la declaratoria de emergencia ambiental que alertaba que las concentraciones de plomo en sangre, de pobladores asentados en el área de influencia, sobrepasaban los valores recomendados por la Organización Mundial de la Salud.

Además, existe demora en el proceso de remediación de los 17 proyectos de remediación PAM calificados como de alto riesgo y muy alto riesgo.

Los casos estudiados no cuentan con la autorización de vertimiento. En consecuencia, no se han monitoreado los efluentes ni se cuenta con el sistema de tratamiento de aguas ácidas en la etapa de post cierre, lo cual no garantiza que se cumpla con los estándares establecidos.

En opinión de la Contraloría General de la República del Perú, el Ministerio de Energía y Minas y la empresa Activos Mineros SAC no han gobernado el problema público, ya que sus acciones de identificación, clasificación y remediación no han logrado revertir la tendencia de la contaminación ambiental, lo que puede poner en riesgo la preservación de los recursos naturales y su sustentabilidad.

Su atención permitirá establecer una estrategia clara y organizada para la identificación y clasificación de los PAM a nivel nacional, definir objetivos y metas vinculados con la remediación de los PAM. Establecer procedimientos claramente definidos especificando los plazos para remediar los PAM.

Los informes se encuentran disponibles en

www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgnew/conozcaresultadoscontrol



¿A quiénes auditamos?

- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales*
MIMARENA*
- Ministerio de Energía y Minas
MEM
- Dirección General de Minería
DGM
- Ayuntamiento Municipal de Pedernales *AMP*

¿Qué auditamos?

La política del Gobierno para la atención al problema público de los pasivos ambientales generados por la extracción de bauxita y otros minerales en la provincia de Pedernales al 31 de diciembre 2014, con objeto de evaluar en qué medida las entidades responsables lograron prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales y restaurar los existentes, a fin de lograr la preservación del ambiente

¿Por qué se realizó esta auditoría?

En República Dominicana, desde los años 60 se ha realizado explotación de bauxita y otros minerales en la provincia de Pedernales, los cuales impactan negativamente al Medio Ambiente, sin embargo, el Estado Dominicano no cuenta con una política para la atención de los daños ambientales provocados por la extracción de minerales.

Es por ello, que es importante evaluar las acciones del Gobierno Dominicano orientadas a prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales y restaurar los existentes, a fin de contribuir a la sustentabilidad ambiental.

En la Investigación Especial sobre Pasivos Ambientales generados por la extracción de Bauxita y otros minerales en la provincia de Pedernales, se observó que el marco normativo actual sobre Medio Ambiente de la República Dominicana, no define el concepto de "Pasivos Ambientales", el Ministerio de Medio Ambiente utiliza instrumentos de vigilancia a partir de la emisión de la Ley 64-00 Sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, para prevenir que las actividades económicas generen daños ambientales y preservar el Medio Ambiente, además que la misma Carta Magna del país instituye "Protección del medio ambiente". Constituyen deberes del Estado prevenir la contaminación, proteger y mantener el medio ambiente en provecho de las presentes y futuras generaciones".

En cuanto al control, se verificó que antes de la emisión de la Ley de Medio Ambiente en el año 2000, no existían normativas que permitieran controlar y responsabilizar a quienes ocasionaban daños al Medio Ambiente y que posteriormente generarían Pasivos Ambientales, por lo que el daño ambiental ocasionados por la extracción y usufructo antes de la emisión de la Ley no son adecuadamente gestionados por el Ministerio de Medio Ambiente, debido a la inexistencia de normativas, políticas y programas que los regulen los llamados "Pasivos Huérfanos", agregado a esto no se cuenta con presupuestos, personal capacitado, un sistema de información sobre Pasivos Ambientales, tampoco de un inventario que permita gestionar eficientemente los mismos.

Respecto a la restauración, observamos en el caso de la extracción de Bauxita en la provincia de Pedernales, la Dirección General de Minería **ha iniciado acciones de recuperación** de la cubierta forestal en áreas minadas en unas 1,176 tareas del total de 3,167 tareas afectadas en la mina "Las Mercedes". Sin embargo, el 100% del área explotada en la zona llamada "Aceitillar" ubicada dentro de los límites del Parque Nacional Sierra Bahoruco (explotada antes de considerarse Parque Nacional) no forma parte del proyecto de remediación ambiental, y el Ministerio de Medio Ambiente no tiene contemplado en sus planes actuales, la restauración de dicha área considerada el pasivo huérfano.

En opinión de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD), el MIMARENA, el MEM, la DGM y el AMP no han gobernado el problema público sobre los Pasivos Ambientales, ya que sus acciones de prevención, control, restauración, no han logrado gestionar, remediar y mitigar la tendencia de la contaminación ambiental, lo que continua poniendo en riesgo la preservación de los recursos naturales y su sustentabilidad.

Su atención permitirá que las autoridades competentes adopten el Concepto de Pasivos Ambientales en el Marco Normativo sobre Medio Ambiente de la República Dominicana; crear un sistema de información que permita gestionar los pasivos ambientales; elaborar un inventario de los pasivos ambientales existentes; capacitar en la gestión de los recursos para la prevención y remediación de pasivos ambientales; prever los recursos necesarios para la remediación de los pasivos ambientales existentes; y cumplir con las normativas de prevención existentes.



¿Qué auditamos?

La política del Gobierno para la atención al problema público de los pasivos ambientales **Residuos Sólidos Urbanos**, con objeto de evaluar en qué medida la entidad responsable logró prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales y restaurar los existentes, a fin de lograr la preservación del ambiente.

Todo bajo el programa **“Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos”**, (GIRSU), contando como principio fundamental la noción de **“Basura Cero”**.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

En la Provincia de Santa Fe, con esta política adoptada, se apuntó a la reducción progresiva de la disposición final de los residuos urbanos. En este marco se conformaron 14 consorcios, los cuales cuentan con proyectos definidos y financiados.

Ayudando a municipios y comunas en el abordaje de la concreción de la infraestructura básica y asegurando a la población el derecho de un ambiente sano, reduciendo el riesgo ambiental.

Por ello, es importante evaluar las acciones del gobierno, orientadas a prevenir y controlar la generación de pasivos ambientales y restaurar los existentes, a fin de contribuir a la sustentabilidad ambiental.

Para atender el problema de los R.S.U., la provincia cuenta con un sistema de información de los Rellenos Sanitarios, botaderos a cielo abierto que deben cerrarse, y algunos basurales ilegales. Por Decreto Regl. N° 0101/2003, de la ley 11717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, define Pasivo Ambiental como la “Contaminación acumulada en los recursos naturales, resultado de actividades desarrolladas por el hombre, la cual es necesario recomponer, implementándose distintas tareas con su respectivo costo económico”.

En la actualidad, lo que no se puede garantizar es que el cronograma planteado oportunamente continúe sin retrasos significativos, en virtud que la inversión para llevar adelante proyectos de esta magnitud, es demasiado grande como para que Municipios y Comunas puedan ejecutarlos sin alguna forma de auxilio financiero externo, máxime cuando deben afrontar los costos operativos de las etapas de barrido, recolección, transferencia y disposición final de residuos sólidos urbanos. Como Política “la puesta en marcha de cada proyecto de G.I.R.S.U., además de los beneficios hacia el medio ambiente, permitirá la inclusión de un sector informal”.

Para estos fines, la Provincia, a través del Ministerio, conforma consorcios regionales para la G.I.R.S.U., respondiendo a la normativa de ir eliminando progresivamente la generación de desechos, con su separación y reciclado. Las actas suscritas por los municipios y comunas que conforman los consorcios, establecen que las partes se comprometen a abordar en conjunto la G.I.R.S.U. a fin de potenciar las acciones que implemente cada jurisdicción, lo que da sustento a la conformación del consorcio. Articulando las propuestas comunes, a fin de garantizar la sustentabilidad económica, social, sanitaria y ambiental.

En la prevención, los generadores de residuos contaminantes están obligados a presentar un estudio de impacto ambiental y planes de manejo, más el Certificado de aptitud ambiental emitido por el M.M.A. Los nuevos proyectos y obras sujetas a evaluación, cuentan con las intervenciones del M.M.A. y cuando corresponden a actividades económicas las autorizaciones se emiten a través de resoluciones en forma conjunta con el Ministerio de Producción. Por ley los basurales a cielo abierto están prohibidos desde 2013, existiendo normas provinciales, que prevén sanciones para aquellas localidades que no avancen en el correcto procesamiento de los residuos.

En cuanto al control, se puede informar que la Provincia, a través del M.M.A., cuenta con información y seguimiento de los rellenos sanitarios, basurales a cielo abierto, de los cuales se fueron y se irán cerrando, de acuerdo con el cumplimiento de los plazos y metas propuestas. Erradicándolos, hasta llegar a la prohibición de la disposición final en relleno sanitario de materiales tanto reciclable como aprovechables. Existen procedimientos adecuados para determinar sanciones y medidas por los incumplimientos, estipulado en la Ley de Basura Cero, lo que genera la aplicación de multas. Que según pronunciamiento del Ministro serán afectadas al financiamiento del proyecto colectivo, más allá de los recursos oficiales que se encuentran presupuestados.

En opinión de esta Entidad Fiscalizadora, se puede indicar que el M.M.A. ha gobernado el problema público, ya que sus acciones de prevención, control, restauración, se encuentran en vía de lograr revertir la tendencia de la contaminación ambiental, partiendo de los consorcios regionales, donde surge una radiografía y a partir de allí se definen las mejores líneas, evitando poner en riesgo la preservación de los recursos naturales y su sustentabilidad. Vinculándolo con los procesos de recuperación y reciclado de materiales, impulsando la creación de empresas y cooperativas que generen trabajo y mano de obra a partir del reciclado. Modalidad de trabajo asociado entre las diferentes localidades, con objetivos a mediano y largo plazo: “Que los vertederos a cielo abierto sean eliminados”.





¿A quiénes auditamos?

Al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y la Dirección Provincial de Minería (DPM) fueron los principales organismos del estado.

¿Qué auditamos?

El marco normativo, la organización institucional establecida y los recursos asignados al sistema de identificación, prevención, control y restauración de pasivos ambientales (mineros) como política pública para la preservación del ambiente.

¿Por qué se realizó esta auditoría?

En la última década, la problemática de los pasivos ambientales pasó a ocupar un lugar importante en la agenda de los gobiernos y es así que, a fines de 2011, la Provincia de Buenos Aires sancionó la ley N° 14.343 con objeto de regular la identificación de los pasivos ambientales, y la obligación a recomponer sitios contaminados o áreas con riesgo para la salud de la población, con el propósito de mitigar los efectos negativos en el ambiente.

Debido a ello, se decidió fiscalizar las acciones implementadas por el gobierno provincial orientadas al cumplimiento de lo preceptuado en las leyes nacionales y provinciales.

Para atender el problema de los pasivos ambientales, la Provincia de Buenos Aires sancionó la Ley 14.343 con objeto, entre otros, de identificar los pasivos ambientales e iniciar acciones de recomposición que mitiguen el daño en el ambiente.

Sin embargo, la principal debilidad del marco normativo está dada por la ausencia de la respectiva reglamentación, lo que motiva la falta de procesos para la prevención/control y/o restauración y del Registro de pasivos. Se vetó el Fondo Provincial del Ambiente (FOPROA), motivo por el cual la Provincia no cuenta con recursos específicos.

Los Organismos responsables de los pasivos ambientales no cuentan con un estudio pormenorizado sobre las necesidades estructurales para la ejecución de la política, lo cual se refleja en la escasez de agentes y de recursos presupuestarios para cumplir con las misiones y funciones vinculadas con la gestión de los pasivos ambientales.

El “Programa de Control de Remediación, Pasivos y Riesgo Ambiental” del OPDS presenta importantes deficiencias en su implementación, lo que impide contar con un diagnóstico sobre las causas, efectos y posibles vías de solución.

Se advirtió la ausencia de un sistema de información integral de pasivos ambientales mineros que permita sistematizar la información y disponer de una herramienta para la toma de decisiones.

Se evidencia un deficiente sistema de control y sanción ante incumplimientos legales y de operación.

En opinión del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, el desafío del gobierno provincial para los próximos años estará dado por la efectiva puesta en marcha de la política pública de pasivos ambientales, el fortalecimiento institucional de los organismos responsables, la asignación de recursos y de una gestión pública sostenible en el tiempo.

El informe se encuentra disponible en www.htc.gba.gov.ar

Ejecución

Miembros Plenos

**Tribunal de Cuentas de la
Unión de Brasil**

Dr. Bruno Oliveira Tavares
de Lyra
Dr. Carlos Eduardo Lustosa
da Costa

**Contraloría General de la
República de Chile**

Dra. Karen Cámpora
Contreras
Dr. Gonzalo Avayú Carrasco
Dra. Katherine Córdova
Hidalgo
Dr. Benjamín Reyes Riesco
Dra. Francisca Salinas
González

**Contraloría General de la
República de Colombia**

Dra. Bibiana Guevara
Aldana
Dra. Olga Isabel Garzón
Pérez
Dra. Érika Viñas Romero
Dra. Claudia Alexandra
Parra
Dr. Diego Alejandro
Sandoval Garrido
Dr. Jorge Iván Torres
Gutiérrez

**Contraloría General del
Estado de la República del
Ecuador**

Ing. Jenny Abad Suárez
Ing. Marco Terán
Santamaría
Ing. Viviana Guzmán Pillajo
Ing. Andrea Maldonado
Villalba
Ing. Jaime Chérrez Astudillo
Ing. Harold Troya Pasquel
Ing. Amelia Armijos Cortez
Dr. Germán Ayala
Samaniego
Dr. James Calva Rosario

**Tribunal Superior de
Cuentas de la República
de Honduras**

Dr. Hernán Roberto Bueso
Aguilar
Dra. Lourdes Lorena Rivera
Rodríguez
Dr. Francisco Edgardo
Tercero
Dr. Luis Fernando Mejía
Dr. María Teresa Cerna
Guillén
Dr. Óscar Armando Fajardo

**Auditoría Superior de la
Federación de México**

Lic. Roberto Salcedo Aquino
Lic. Omar González Vera
Lic. Nadia Patricia Sánchez
Villegas
Lic. Carlos Epifanio
Zacatenco Cruz
Lic. Norma Laura Espejel
Romero
Act. Yasnely Aidee Flores
Manzano
Lic. Humberto Montaña
Cano
C. José Orlando Zamora
Gutiérrez

**Contraloría General de la
República de Paraguay**

Abog. Roy Rodgers Canás
CP. Humberto Arturo Franco
Bazán
Ing. Agr. Paola Analía
Gómez Vanni
Lic. Roberto José Penayo
Martí
CP. Mónica Beatriz Recalde
Penayo
Lic. Aníbal Rubén Jiménez
Caballero
Lic. Rosanna Elizabeth
Areco Benegas
Ing. Amb. Jorge Enrique
Paredes Benítez
Ing. Ftal. Myriam Beatriz
Duarte Duré

Ing. Amb. Alejandra María
Franco Guzmán

**Contraloría General de la
República del Perú**

CPC Marina Cárdenas
Timoteo
Ing. Iván Sotero Laynes
Ing. Juan Carlos Luján
Miranda
CPC Flabio García Esquivel
Ing. Juan Carlos De la
Puente Norvani

**Cámara de Cuentas de la
República Dominicana**

Lic. Alfredo Cruz Polanco
Lic. Luis A. Paulino Santos
Ing. Cesáreo Guillermo
Lic. José Rafael de León
López
Lic. Ledy Paulino García
Lic. Abel Castellanos Flores
Lic. Rosalía Amparo
Fernández
Dra. Andrea Peña Cornielle

Miembros Asociados

**Honorable Tribunal de
Cuentas de la Provincia de
Buenos Aires**

Cr. Mariano F. Filiberto
Cra. María Victoria Lima
Dra. Agustina Honores
Moreno
Cra. Romina Saullo
Dra. Patricia González
Dr. Carlos Pereyra
Dr. Guillermo Piovano

**Tribunal de Cuentas de la
Provincia de Santa Fe**

C.P.N. Alicia G. Galli