



Auditoría Coordinada de Pasivos Ambientales

Informe Ejecutivo

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 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

1. 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
Contralor General de la
República del Perú
EFS Coordinadora

Contenido

1. Presentación	4
2. Introducción	7
3. Resultados	8
4. Diseño	9
5. Prevención	11
6. Control	13
7. Remediación	14
8. Dictamen	16
9. Consecuencias sociales	16
10. Buenas prácticas	16
11. Recomendaciones	18
12. Desafíos	19

2. 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,¹ considerados así aquellos sitios que registran una afectación del agua o del suelo, por la contaminación ocasionada por algún tipo de residuo. 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 atenuar los riesgos de generación de pasivos ambientales.

En este contexto, la auditoría coordinada en la que participaron las EFS de 9 países y dos Entidades de Fiscalización (EF) de dos provincias argentinas, Durante esta auditoría se evaluó la gestión estatal para la prevención y el manejo integral de los pasivos ambientales.

La auditoría evaluó las acciones realizadas por las entidades gubernamentales responsables de la gestión (prevención/control y/o restauración) de los pasivos ambientales y su efecto en la en la mitigación de los daños que ocasionan en el ambiente.

Como resultado de esta evaluación, fue posible analizar los resultados de las acciones realizadas por 88 instituciones públicas responsables de los pasivos ambientales en 9 países de América Latina y el Caribe y en 2 Provincias argentinas.



^{1/} 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.

3. Resultados

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.

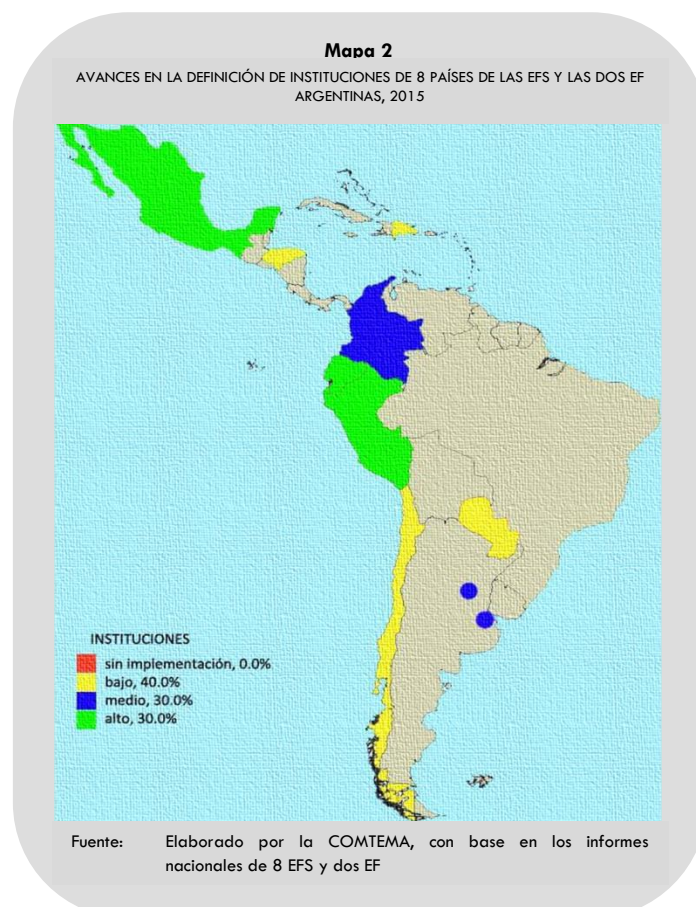
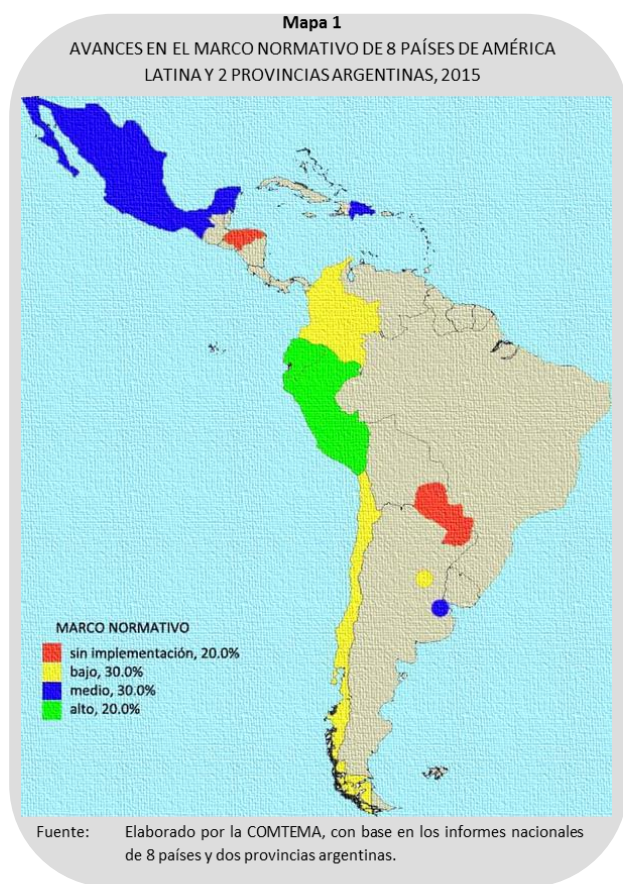


Mina las Mercedes, zona de extracción de bauxita, provincia Pedernales, República Dominicana, Foto proporcionada por la EFS de República Dominicana.

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 disminución de los daños al ambiente.

4. Diseño

De la auditoría, se obtuvo que en el diseño de políticas públicas de pasivos ambientales, las instituciones responsables de su gestión en los países de América Latina y el Caribe, participantes en la ACPA, no dispusieron en todos los casos de un concepto de pasivo ambiental en su marco normativo para 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 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 la materia, lo que limitó a los gobiernos disponer de información para la toma de decisiones.



Mapa 3

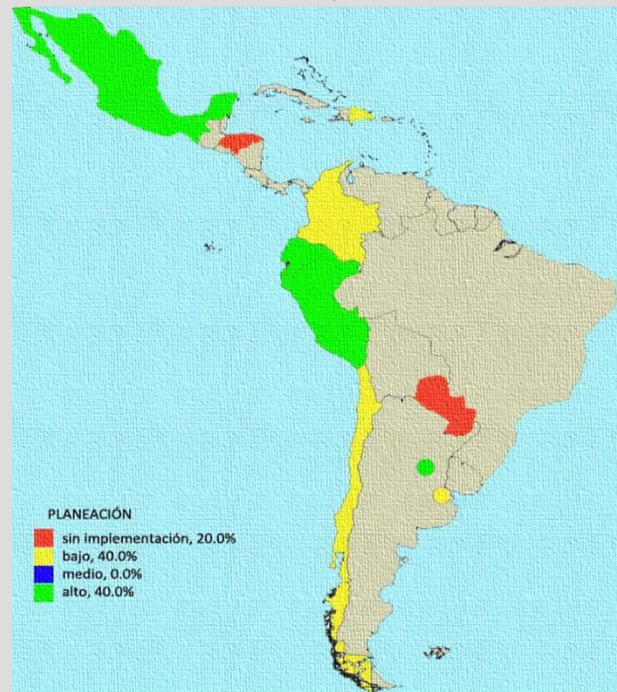
AVANCES EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES EN MATERIA DE PASIVOS AMBIENTALES DE 8 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y 2 PROVINCIAS ARGENTINAS, 2015



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

Mapa 4

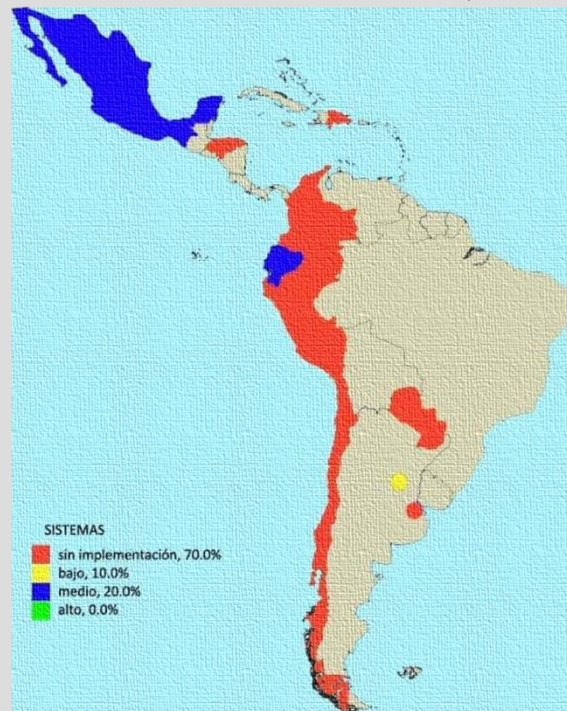
AVANCES EN LA PLANEACIÓN DE 8 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y 2 PROVINCIAS ARGENTINAS, 2015



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

Mapa 5

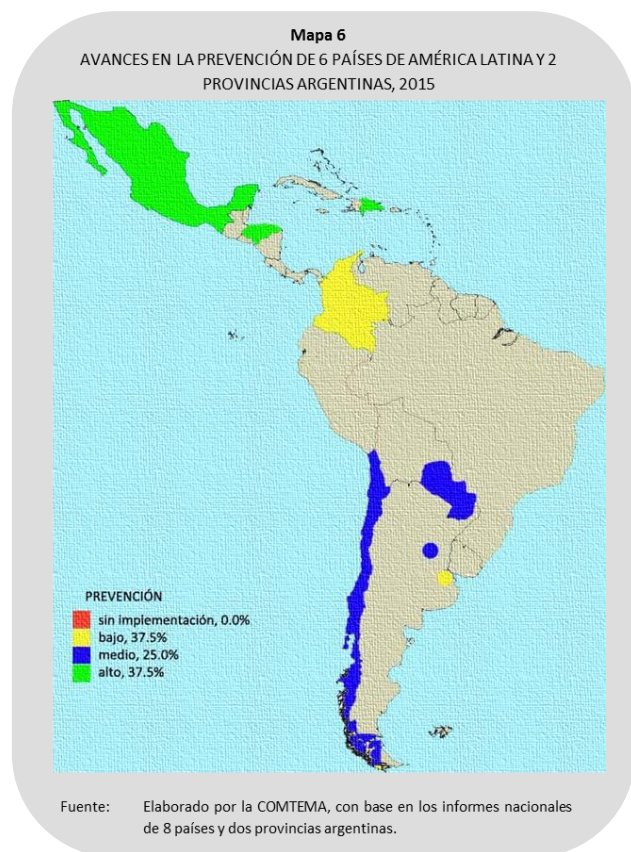
AVANCES EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE PASIVOS AMBIENTALES DE 8 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y 2 PROVINCIAS ARGENTINAS, 2015



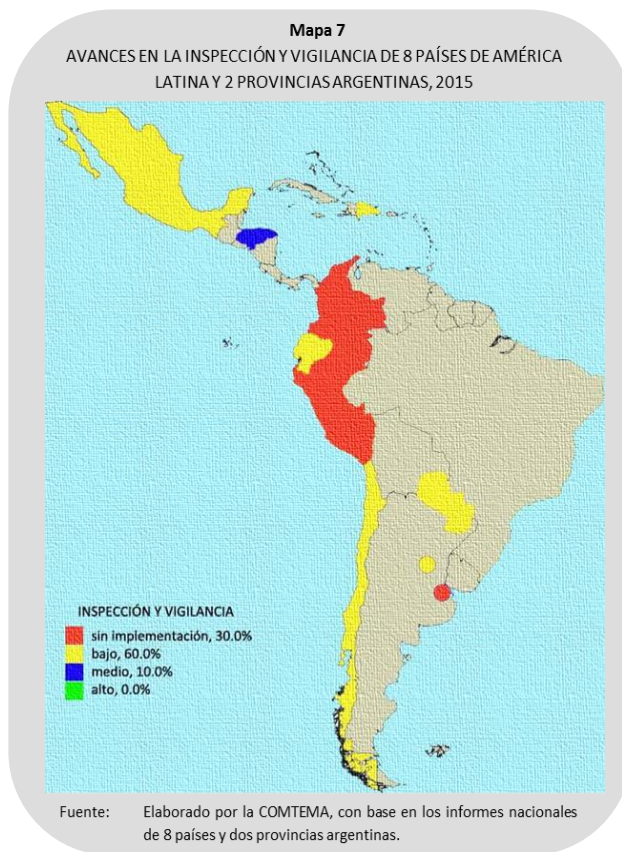
Fuente: Elaborado por la COMTEMA, con base en los informes nacionales de ocho EFS y dos EF.

5. Prevención

Estas debilidades ocasionan problemas en la implementación de las políticas públicas para la atención 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, dejando latente el riesgo de la generación de pasivos ambientales; e insuficiencia de las acciones de inspección y vigilancia que limita la identificación de obras o actividades que incumplen con la normativa ambiental.

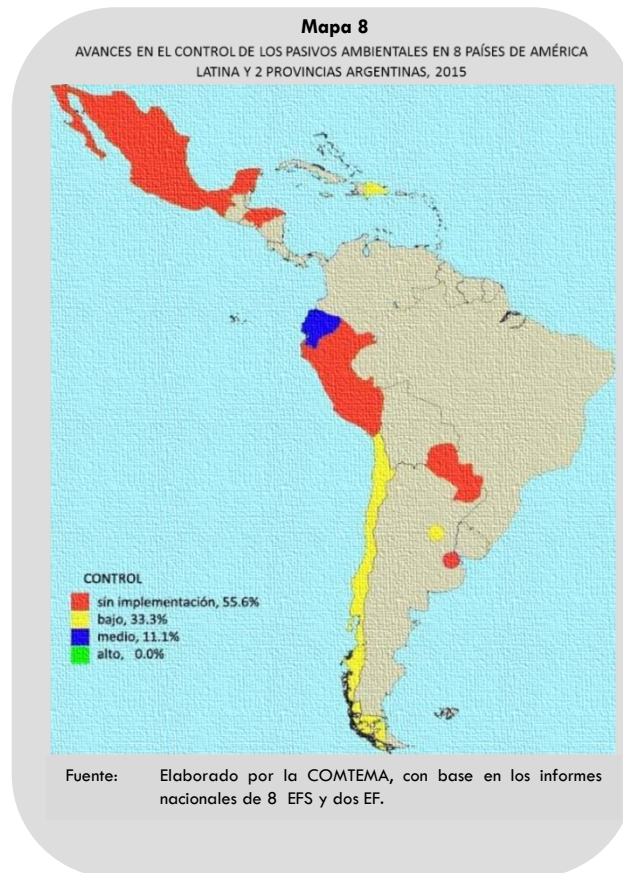


Vertedero Lixão da Estrutural, cerca de Brasília, Brasil Foto proporcionada por la EFS de Brasil.



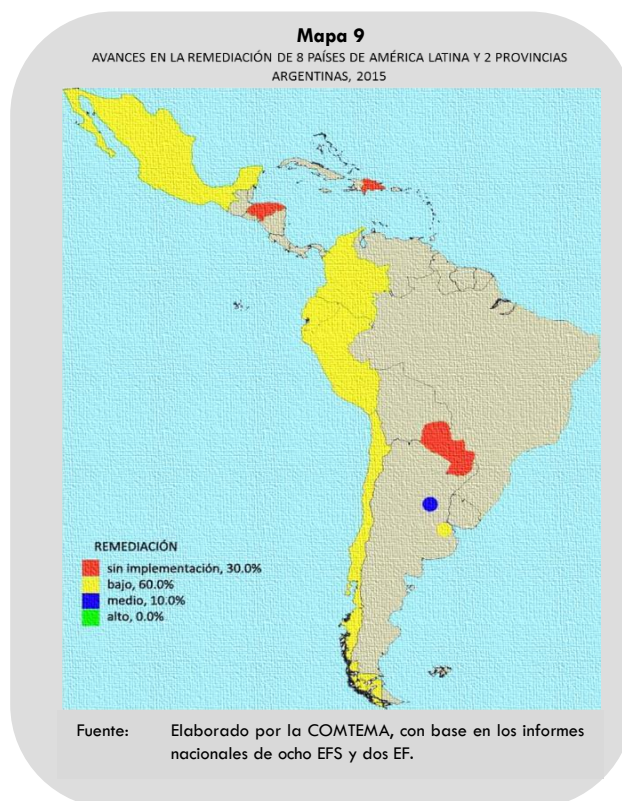
6. Control

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



7. Remediación

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 para evaluar la contribución de las acciones de prevención, control y remediación, 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.





Remediación de la Cuenca del Río Puyango, en Ecuador



8. Dictamen

La COMTEMA considera que la política de atención de pasivos ambientales en los países de las EFS 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.

9. Consecuencias sociales

Las acciones de prevención, control y remediación, realizadas por las instancias responsables de los pasivos ambientales en los países de las EFS 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.

10. 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 provincias argentinas de las EF (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 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.

Además, 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 disminuir 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.

11. Recomendaciones

Dado el grado de desarrollo en el diseño e implementación de la política pública de pasivos ambientales, las EFS 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 los países de las EFS y EF participantes. Las recomendaciones se orientaron a los aspectos siguientes:

- Fortalecer el marco normativo en materia de pasivos ambientales, en el que 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.
- Que la prevención, control y restauración de pasivos ambientales y la mitigación de sus efectos negativos al ambiente, esté a cargo de entidades consolidadas, con objetivos y atribuciones específicas, con reglas precisas para su adecuada interrelación y con un mandato claro.
- 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 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 para su eficaz atención.
- Desarrollo y operar de sistemas de información, que permitan identificar e inventariar los pasivos ambientales o potenciales pasivos ambientales,

mediante la generación de información para la planificación y toma de decisiones.

- 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.
- Definir la cobertura de fiscalización y monitoreo de los planes y acciones para mitigar la contaminación de los pasivos ambientales.
- Asegurar la eficiente administración de los recursos destinados a las acciones orientadas a la atención de los pasivos ambientales.

12. 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.

Participantes de la Auditoría Coordinada de Pasivos Ambientales

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 Viññas 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

Abg. 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 de 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

Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe

C.P.N. Alicia G. Galli

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 Piovan