

**LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE
UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES EN
COLOMBIA.**

Bogotá, octubre de 2025.

Índice de SIGLAS y ACRONIMOS

AMEA. Áreas Mineras en estado de Abandono
CAR. Corporación Autónoma Regional
CARDIQUE. Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique
CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR. Contraloría General de la República
CNGPA. Comité Nacional para la gestión de pasivos ambientales
CORANTIOQUIA. Corporación Autónoma Regional del Centro De Antioquia
CORPOURABÁ. Corporación para el desarrollo sostenible de Urabá
CRC. Corporación Autónoma Regional del Cauca
CSB. Corporación Autónoma Regional del sur de Bolívar
DNP. Departamento Nacional de Planeación.
ICANH. Instituto Colombiano de Antropología e historia
Minagricultura. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Minambiente. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Minciencias. Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación
Mincultura. Ministerio de Cultura
Mineducación. Ministerio de Educación Nacional
Mintransporte. Ministerio de Transporte
Minsalud. Ministerio de Salud y Protección Social
Minvivienda. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
OLACEFS. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
UIS. Universidad Industrial de Santander
UNAL. Universidad Nacional de Colombia

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento construido por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo del Ministerio de Minas y Energía, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del Ministerio de Transporte, del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, contiene los lineamientos *para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de pasivos ambientales, en cumplimiento del artículo 3 de la Ley 2327 de 2023 "Por medio de la cual se establece la definición de pasivo ambiental, se fijan lineamientos para su gestión y se dictan otras disposiciones"*.

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

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

Los lineamientos presentados, son el resultado del análisis de los antecedentes generales sobre la gestión de los pasivos ambientales en Colombia así como el diagnóstico de la problemática de la gestión de pasivos ambientales y los resultados de cuatro audiencias territoriales realizadas entre junio y julio de 2024, los cuales sustentan la fijación de los lineamientos que servirán de orientación para el desarrollo de una política que aporte a la solución de la problemática en torno a la gestión de los pasivos ambientales, definidos según el artículo 2 de la Ley 2327 de 2023 como: *"Entiéndase por Pasivo Ambiental las afectaciones ambientales originadas por actividades antrópicas directa o indirectamente por la mano del hombre, autorizadas o no, acumulativas o no, susceptibles de ser medibles, ubicables y delimitables geográficamente, que generan un nivel de riesgo no aceptable a la vida, la salud humana*

o el ambiente, de acuerdo con lo establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud, y para cuyo control no hay un instrumento ambiental o sectorial”, considerando los marcos normativos e institucionales desarrollados sobre el tema y los 13 artículos que componen la citada Ley.

TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	7
2	ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	8
2.1	ANTECEDENTES	8
2.2	JUSTIFICACIÓN	13
3	DIAGNÓSTICO GENERAL DEL PROBLEMA	14
4	LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE UNA POLÍTICA PARA LA GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES EN COLOMBIA.	16
4.1	GENERALIDADES DE LOS LINEAMIENTOS	16
4.1.1	<i>Objetivo de los lineamientos</i>	16
4.1.2	<i>Aspectos metodológicos para la formulación de los lineamientos</i>	16
4.1.3	<i>Audiencias con enfoque territorial</i>	17
4.2	ACTORES INSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA	18
4.3	LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA	20
4.3.1	<i>Ejes transversales</i>	20
4.3.1.1	Participación social	20
4.3.1.2	Gestión de los datos y la información	22
4.3.1.3	Financiación	23
4.3.1.4	Sensibilización y comunicación	23
4.3.1.5	Integración regional	23
4.3.1.6	Articulación con normas y políticas, ambientales y sectoriales	24
4.3.2	<i>Ejes Estratégicos</i>	24
4.3.2.1	Fortalecimiento institucional	24
4.3.2.2	Gestión del conocimiento	25
4.3.2.3	Prevención	26
4.3.2.4	Intervención	27
4.3.3	<i>Otros aspectos para considerar</i>	28
4.4	LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA	28
4.5	LINEAMIENTOS PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA	29
5	RECOMENDACIONES	30
6	BIBLIOGRAFÍA	31

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Listado de insumos con enfoque nacional sectorial y territorial por analizar en el marco de la formulación e implementación de la *política pública de pasivos ambientales*.

Anexo 2. Actividades y acciones identificadas por los participantes de las audiencias con enfoque territorial desarrolladas como parte del proceso de construcción de los lineamientos, según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2327 de 2023.

Anexo 3. Acta de conformación del CNGPA y Reglamento Operativo aprobado.

1 INTRODUCCIÓN

Colombia cuenta con instrumentos técnicos y normativos ambientales y sectoriales que permiten hacer control y seguimiento al desarrollo de los proyectos y los impactos ambientales generados por diversas actividades socioeconómicas que aportan al desarrollo del país. No obstante, durante más de una década se ha evidenciado la necesidad de atender los impactos y afectaciones ambientales que se han generado a partir de actividades que por alguna circunstancia no fueron o no son objeto de dicho control y que podrían generar un riesgo no aceptable de acuerdo con el análisis técnico que se realice por parte de las autoridades ambientales competentes.

Con la expedición de la Ley 2327 de 2023, *“por medio de la cual se establece la definición de pasivo ambiental, se fijan lineamientos para su gestión y se dictan otras disposiciones”* se crea un marco jurídico y de aplicabilidad general que habilita la gestión de afectaciones ambientales originadas por actividades antrópicas, que generan un nivel de riesgo no aceptable a la vida, la salud humana o el ambiente, lo cual tiene como finalidad corregir, controlar, prevenir o mitigar sus consecuencias. En el artículo 3 de la citada Ley se expone a la vez la necesidad de formular e implementar una política pública de pasivos ambientales, la cual tendrá como base los presentes lineamientos, con los que se proponen recomendaciones y orientaciones dirigidas a las entidades y actores que se determinen competentes en la gestión de los pasivos ambientales.

En consideración de lo anterior, el objetivo del documento es brindar los lineamientos y recomendaciones que orientarán la formulación, implementación y evaluación de una política pública para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia, desde los aspectos más relevantes que permitan asegurar la consecución exitosa de los objetivos planteados. En cumplimiento de este objetivo, el documento se estructura en los siguientes cinco componentes: (i) la introducción en la que se presentan las generalidades de la problemática de los pasivos ambientales en Colombia; (ii) una sección de antecedentes y justificación en la que se integran aspectos normativos e institucionales asociados a la problemática; (iii) el diagnóstico general del problema (iv) los lineamientos para la formulación de la política por construir, organizados en seis ejes transversales y cuatro ejes estratégicos, así como lineamientos específicos para la implementación y la evaluación de la política y finalmente (v) una sección de recomendaciones.

2 ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1 Antecedentes

En Colombia, a través de la Ley 23 de 1973¹, la Ley 56 de 1987², la Ley 253 de 1996³ y el Decreto 2811 de 1974⁴ se desarrollaron los principios consagrados en declaraciones y convenios internacionales relacionados con la responsabilidad las poblaciones humanas y los modelos de desarrollo imperantes (con preponderancia en el crecimiento económico) en la preservación del ambiente, especialmente en el principio de “*quien contamina paga*” que establece que el Estado y el privado serán responsables de los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales como consecuencia de acciones que generan contaminación, degradación del ambiente o por el uso inadecuado de los recursos naturales.

En cuanto a la protección de la salud y el ambiente, el país expidió en el año 1979 la Ley 9 cuyo objeto es preservar, restaurar y mejorar las condiciones ambientales y sanitarias en protección de la salud humana, a través de las medidas para el control sanitario del agua, residuos sólidos y líquidos, excretas y emisiones atmosféricas. La mayoría de las medidas allí establecidas pasaron a estar en cabeza del sector ambiente con la creación del Sistema Nacional Ambiental en 1993 con la Ley 99. Dentro de los fundamentos establecidos en esta Ley se encuentra la incorporación de los costos ambientales e instrumentos económicos en la prevención o restauración del deterioro ambiental. Las acciones de protección y recuperación ambiental deberán ser coordinadas e implementadas de manera conjunta entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

Además, dicha Ley refiere en su artículo primero que “El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.” y en el artículo 3 prescribe: “*Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.*”.

¹ Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones.

² Por medio de la cual se aprueban el “Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe” y el “Protocolo relativo a la cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos en la región del Gran Caribe”, firmado en Cartagena de Indias el 24 de marzo de 1983.

³ Por medio de la cual se aprueba el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.

⁴ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Así mismo, vale la pena mencionar la Ley 388 de 1993⁵ en relación con la inclusión de determinantes ambientales como norma de mayor jerarquía para la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria, en el marco de la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial.

Posteriormente, se expidió la Ley 1333 de 2009, y la Ley 2387 de 2024 en la que se incluye la presunción de la culpa del posible infractor definiendo que, “En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas y sancionatorias. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa, en los términos establecidos en la presente Ley, la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.” (Congreso de la República de Colombia, 2009). Igualmente estableció la imposición de sanciones con función preventiva, correctiva y compensatoria para garantizar la protección del ambiente y la salud.

Con respecto a conceptos jurisprudenciales emitidos por la (Corte Constitucional)⁶, la Sentencia C-123 de 2014 indicó que: “las actividades que puedan tener consecuencias en el ambiente -verbigracia, actividades económicas- deben realizarse teniendo en cuenta los principios conservación, sustitución y restauración del ambiente. De esta forma se busca disminuir el impacto negativo que actividades también protegidas por la Constitución puedan generar en la flora y la fauna existente en el lugar en que las mismas tienen lugar; por esta razón la conservación de la biodiversidad resulta un objetivo esencial para la sociedad en general, siendo responsabilidad prioritaria de todas las instituciones del Estado armonizar su protección con los objetivos de crecimiento económico y desarrollo de la actividad minera.”⁷.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que el país cuenta con reglamentación sectorial relacionada con la protección del ambiente, dentro de la cual se tiene la Ley 143 de 1994⁸ que regula la conservación del entorno en la realización de actividades relacionadas con generación o transmisión de la electricidad, la Ley 430 de 1998⁹ relativa a los desechos peligrosos y con la Ley 685 de 2001¹⁰, la cual determina que el aprovechamiento de los

5 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones

⁶<https://www.corteconstitucional.gov.co/Transparencia/publicaciones/Derecho%20al%20ambiente%20sano%20%202020%20v2%20281220.pdf>

⁷ Según la publicación “Derecho al ambiente Sano”, de la Corte Constitucional, en esta misma línea se encuentra en las Sentencias C-339 de 2002 y C-983 de 2010.

⁸ Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, trasmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética.

⁹ Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

recursos mineros se realice dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible, advirtiendo que, en cuanto a los aspectos ambientales, los medios e instrumentos para establecer y vigilar las labores mineras, corresponden a los definidos por la normatividad ambiental vigente. Igualmente, la Ley 1259 de 2008¹¹ se constituye en un instrumento de cultura ciudadana para el adecuado manejo de los residuos sólidos y escombros, de tal manera que no afecte el ambiente y la salud pública.

Por otro lado, la Ley 1682 de 2013, conocida como la Ley de infraestructura, define como características de la infraestructura de transporte, que sea ambientalmente sostenible y adaptada al cambio climático y vulnerabilidad, con acciones de mitigación, destinada a facilitar y hacer posible el transporte en todos sus modos. De igual manera establece como uno de los principios para tener en cuenta en la planeación y el desarrollo de la infraestructura de transporte, la adaptación y mitigación al cambio climático.

Para el caso del sector agropecuario vale la pena mencionar la Ley 101 de 1993, Ley General de desarrollo agropecuario y pesquero, que además de hacer un abordaje complejo por los diferentes instrumentos que permiten el fortalecimiento de la producción, indica que se deberán promover actividades sostenibles que permitan el uso adecuado de los recursos naturales e incentiven inversiones ambientalmente sanas en el sector.

Adicionalmente, de acuerdo a lo establecido por la Ley Estatutaria 1751 de 2015, "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones", el abordaje de los Determinantes sociales de salud, entendidos como aquellos "factores que determinan la aparición de la enfermedad, tales como los sociales, económicos, culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales, de educación y de acceso a los servicios públicos, los cuales serán financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías de salud". En marco de esto, es necesario el ejercicio de la rectoría, que apunta a la generación de gobernanza en salud, con el propósito de que las respuestas sectoriales, intersectoriales y comunitarias se desarrollen de manera articulada y orientadas al logro de resultados en salud, articulando esfuerzos y creando sinergias que favorezcan la consecución de objetivos, buscando evitar o minimizar la duplicidad y superposición de políticas, asegurando prioridades de política y apuntando a la cohesión y coherencia entre ellas, y supere la mirada sectorial.

Estas normas se consideran hitos importantes en la gestión ambiental al considerar elementos clave de preservación del ambiente teniendo en cuenta la protección de la salud, la responsabilidad y sanciones frente al deterioro ambiental, así como la incorporación de criterios ambientales en las políticas sectoriales, sin embargo, en lo que a pasivos ambientales se refiere, su alcance estaba limitado pues la definición de pasivos

¹¹ Por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones.

ambientales no estaba establecida aún, por lo cual no los consideran para aplicar los instrumentos de control y manejo ambiental que de estas se pudieran llegar a derivar.

Por otro lado, instrumentos de política pública como los Planes Nacionales de Desarrollo han sido de gran relevancia y antecedentes para lo correspondiente a la gestión de pasivos ambientales, ya que desde el año 2006 se han incluido a los pasivos ambientales como tema de importancia, dando soporte para su gestión de manera eficiente y oportuna.

Al respecto de estos planes, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 *“Hacia un Estado Comunitario”* (DNP, 2007) se estableció la necesidad de elaborar una propuesta metodológica para identificar y gestionar los pasivos ambientales, en especial para la recuperación de áreas degradadas por efecto de las actividades mineras, de explotación de hidrocarburos y agrícolas, con definición de criterios para priorizarlos. Por su parte, las bases del PND 2010 – 2014 *“Prosperidad para todos”* (DNP, 2011) hacen referencia específica a pasivos ambientales asociados a minería, indicando que estos no habían sido cuantificados en términos económicos y sociales, ni internalizados, ni tampoco se contaba con fuentes de financiación específicas para su recuperación. Así mismo, la Ley 1753 de 2015 (DNP, 2015), *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*, establece en su artículo 251, la construcción de una política para la gestión de pasivos ambientales: definición – mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para su gestión y recuperación, así:

“ARTÍCULO 251. PASIVOS AMBIENTALES. El Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, formulará una política para la gestión de pasivos ambientales, en la cual se establezca una única definición de pasivos ambientales y se establezcan los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para su gestión y recuperación.

Dicha política debe incluir un plan de acción a corto, mediano y largo plazo, con estrategias orientadas a la identificación, priorización, valoración y recuperación de pasivos ambientales; al desarrollo de instrumentos de información ambiental; a la definición de responsabilidades institucionales a nivel nacional y regional; a la implementación de instrumentos económicos; y al establecimiento de acciones judiciales; entre otros aspectos que se consideren fundamentales para la gestión de los pasivos ambientales”.

El citado artículo no ha sido derogado a la fecha, y contiene elementos orientadores para la formulación de la política pública, que son tenidos en cuenta en el presente documento de lineamientos.

En las bases del PND 2018-2022 *“Pacto por Colombia, pacto por la equidad”* (DNP, 2019) se propusieron intervenciones de los diferentes sectores con respecto a la gestión de los

pasivos ambientales y del suelo, a ejecutar en el marco de un programa de gestión de pasivos ambientales que fuese presentado a través de un proyecto de Ley.

Adicionalmente, la Ley 2294 de 2023 por la cual se expide el PND 2022- 2026 “*Colombia potencia mundial de la vida*” (DNP, 2023) cuyas bases refieren en la transformación 4. Transformación Productiva, Internacionalización y Acción Climática, en el catalizador Naturaleza viva: revitalización con inclusión social, que, para lograr la restauración participativa de ecosistemas, áreas protegidas y otras áreas ambientalmente estratégicas, entre otros procesos, “*se implementarán modelos de gestión integral para la prevención, atención, recuperación y revitalización de pasivos ambientales*”. En la misma transformación, pero dentro del catalizador C. Transición energética justa, segura, confiable y eficiente, el plan es específico en cuanto al sector de minas y energía, indicando que “*Se adelantará la reforma de la normativa minera con el fin de crear instrumentos para la gestión del cierre minero y la restauración de los pasivos ambientales derivados de estas actividades, principalmente afectaciones al recurso hídrico por uso de mercurio para extraer minerales auríferos*”.

Lo anterior, corresponde con un aparte del contenido de una de las transiciones propuestas en el Programa de gobierno 2022 – 2026 “*Colombia potencia mundial de la vida*”, el cual refiere: “*Acentuaremos los controles ambientales, laborales y fiscales sobre la minería en curso. Exigiremos a las empresas mineras responsables de los pasivos ambientales la rehabilitación de las áreas intervenidas y en riesgo inminente, la descontaminación de los ríos, así como el restablecimiento de los derechos de las poblaciones afectadas y fortaleceremos y haremos cumplir las cláusulas referentes al financiamiento de las acciones que conlleven al cierre apropiado de las explotaciones mineras*”.

Es así, que en los planes nacionales de desarrollo se evidencia la necesidad y la voluntad de materializar los instrumentos y procesos que se requieren para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia; sin embargo, por su naturaleza estos instrumentos por sí mismos no lograron tener la fuerza la normativa requerida para avanzar en la solución del tema.

Otro de los instrumentos clave a destacar en la gestión de pasivos ambientales, son los proyectos de ley que cursaron en el Congreso de la República entre el año 2012 al 2021¹², cuyo propósito era llenar los vacíos jurídicos de la normativa referentes a definiciones técnicas claras, aspectos sectoriales, responsabilidades, esquemas de financiamiento de los pasivos ambientales y con ello habilitar un marco de gestión, de los cuales solo hasta el año 2022 - 2023 uno de ellos logró su objetivo de ser el marco jurídico oficial y específico del tema bajo el PL número 226 de 2022, para luego aprobarse como la Ley 2327 de 2023.

¹² Proyectos de Ley 135 de 2012, 042 de 2014, 021 de 2015, 118 de 2017, 056 de 2018, 117 de 2021.

Con la expedición de esta Ley, *“por medio de la cual se establece la definición de pasivo ambiental, se fijan lineamientos para su gestión y se dictan otras disposiciones”* se logró incluir la creación de estrategias o planes de intervención y de los mecanismos para la implementación de una política intersectorial por formular.

Adicional a lo anterior, se considera importante mencionar varios estudios e informes clave sobre pasivos ambientales en Colombia que han generado diferentes organizaciones e instituciones, los cuales incluyen y analizan información valiosa a nivel nacional, como son: *“Avances institucionales y normativos para la gestión integral de pasivos ambientales mineros en Colombia”* ((CEPAL), 2022), el Informe del estado de los recursos naturales – Pasivos (CGR, 2012), Diseño de estrategia integral para la atención de Pasivos Ambientales en Colombia (PAC) (MADS, INNOVA, 2015), Diseño de estrategias económicas, financieras e institucionales para la gestión de PAC (MADS, 2017) y el Informe de Auditoría de Desempeño CGR — CDMA No. 016 de julio de 2021 *“Pasivos Ambientales Mineros coordinada con la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)* (CGR, 2021), los cuales sirven de insumo para la formulación e implementación de la política de gestión de pasivos ambientales del país.

Con los anteriores antecedentes, se evidencia que la normativa general del país ha logrado que en la actualidad el tema de pasivos ambientales sea visible y que su importancia sea reconocida por los diferentes sectores del país; no obstante, se requiere avanzar en procesos y detalles técnicos y jurídicos que permitan su gestión eficiente y coordinada.

2.2 Justificación.

Si bien el país cuenta con instrumentos normativos y de política que reúnen los elementos generales para establecer un marco de gestión responsable con el ambiente en las actividades productivas, existen afectaciones ambientales que no han sido resueltas, bien sea por la falta de un marco normativo en el momento en que se realizó la actividad o por la misma dinámica social, tecnológica, ambiental y de desarrollo del País; en tal sentido se hace necesario formular una política pública intersectorial que establezca directrices relacionadas con la gestión de los pasivos ambientales, orientadas a la implementación de acciones que permitan la intervención y prevención de las afectaciones ambientales causadas por actividades humanas que generan un nivel de riesgo no aceptable a la vida, la salud humana o el ambiente, en línea con la definición de pasivo ambiental establecida en el artículo 2 de la Ley 2327 de 2023, citada en el resumen ejecutivo del presente documento.

En este sentido, resulta fundamental el desarrollo de lineamientos que orienten la formulación, implementación y evaluación de dicha política pública que involucre la participación de los diferentes actores relacionados con la problemática, convirtiéndose en

una oportunidad para aunar esfuerzos orientados a que los territorios cuenten con áreas aptas para el desarrollo productivo, ambiental y social del país.

3 DIAGNÓSTICO GENERAL DEL PROBLEMA

La gestión de los pasivos ambientales en Colombia carece de un instrumento de política pública que establezca un esquema efectivo y orientador para los diferentes actores relacionados, entre los que se encuentran los sectores económicos, las entidades del orden nacional y territorial, así como la población, el cual debe estar armonizado con la reglamentación de los artículos de la Ley 2327 de 2023 y la estrategia para la gestión de estos pasivos, además, que posibilite la implementación de las acciones que se fijen para su intervención y prevención, atendiendo a la definición de pasivo ambiental establecida en su artículo 2.

Sobre la existencia de los pasivos ambientales en Colombia se tiene que, en 2016, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente) elaboró un inventario de sitios en sospecha de constituir un pasivo ambiental, en el que se identificaron 1.843 puntos con base en datos secundarios reportados por autoridades ambientales, institutos de investigación, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, representantes de sectores productivos y academia, así como la revisión de los estudios disponibles para la época (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - INNOVA SAS, 2015). Posteriormente, en 2023, en respuesta a una solicitud de información de la Contraloría General de la República, el citado ministerio actualizó la información e indicó que existen cerca de 4.454 sitios en sospecha de constituir pasivos ambientales con corte al 30 de mayo de 2023.

Sobre esta información, Minambiente destacó que *“la cantidad y ubicación es dinámica en función de las investigaciones técnicas y jurídicas que determinen o confirmen la sospecha”*, ante lo cual la Contraloría concluyó que la poca confiabilidad en la información que aporta el Minambiente, con ayuda de corporaciones e instituciones en cuanto al total de pasivos ambientales en Colombia, hace que no sea posible saber con exactitud la magnitud y la ubicación del total de pasivos ambientales (Contraloría General de la República, 2023).

En consecuencia, se evidencia que la falta de información en el país sobre el tema sugiere la necesidad de generar procesos, diagnósticos e instrumentos que permitan la gestión de pasivos ambientales con criterios y variables a aplicar.

Así mismo, se requieren procesos y medios habilitantes que permitan la implementación de la estrategia para la gestión de los pasivos ambientales establecida en el artículo 5 de la Ley 2327 de 2023, la cual incluirá actividades de *“identificación por sospecha, caracterización, evaluación de riesgos, declaración, registro, priorización, intervención, monitoreo, seguimiento y las demás actividades que defina el Ministerio de Ambiente y*

Desarrollo Sostenible”, pues si bien, la Estrategia plantea los elementos técnicos, es necesario considerar los aspectos relacionados con la capacidad institucional para su implementación y el flujo de recursos económicos requeridos para su gestión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley.

Durante las audiencias con enfoque territorial y de participación ciudadana realizadas entre junio y julio de 2024 bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Minagricultura), Ministerio de Minas y Energía (Minenergía), Ministerio de Transporte (Mintransporte) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente), se identificaron dudas e inquietudes de los actores participantes (comunidad, instituciones, entes territoriales, academia, empresas, autoridades ambientales, entre otros) frente a la aplicación de la Ley de Pasivos Ambientales.

Además, se valoró la necesidad de dar participación a las comunidades y actores sociales en todos los aspectos que aborda la Ley de Pasivos Ambientales, a través de espacios de diálogo y trabajo articulado entre las autoridades ambientales, territoriales y sectoriales de orden nacional y local. También se recogieron las necesidades y propuestas de los distintos actores sociales como insumos para tener en cuenta en la formulación de los lineamientos de la política pública.

Es así, que, a partir de estas situaciones, no se cuenta con un diagnóstico específico del problema, el cual requerirá un trabajo extenso y profundo al interior de cada sector contando con la participación de autoridades ambientales y territoriales y la comunidad, que se basen en los lineamientos que se indican a continuación.

4 LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE UNA POLÍTICA PARA LA GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES EN COLOMBIA.

4.1 Generalidades de los lineamientos

En esta sección se consolidan los lineamientos que orientarán la formulación, implementación y evaluación de la política para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia, la cual se realizará de manera coordinada entre las entidades del Gobierno Nacional, representado por los sectores de ambiente y desarrollo sostenible, salud y protección social; minas y energía, agricultura y desarrollo rural, de transporte, de cultura, de vivienda, ciudad y territorio, de planeación y los demás que se consideren relevantes para tal fin.

Una vez los presentes lineamientos sean fijados por las entidades mencionadas en el artículo 3 de la Ley 2327 de 2023, los actores institucionales, con el apoyo de las entidades que se consideren pertinentes, procederán a realizar las acciones correspondientes para formular la política pública para la gestión de pasivos ambientales con un enfoque territorial y de participación ciudadana, la cual contendrá un plan de acción y seguimiento, que incluirá a la vez acciones concertadas, indicadores, hitos, tiempos, responsables y recursos necesarios para implementarlas, de tal manera que aporten a la solución de esta problemática en el marco de sus competencias.

4.1.1 *Objetivo de los lineamientos*

Brindar orientaciones y recomendaciones a las entidades con competencias en la formulación, implementación y evaluación de una política pública para la gestión participativa, adecuada y oportuna de Pasivos Ambientales, la cual contará con su respectivo plan de acción y seguimiento.

4.1.2 *Aspectos metodológicos para la formulación de los lineamientos*

Para la construcción de los presentes lineamientos se tuvieron en cuenta los insumos e informes técnicos aportados por diferentes actores como Minambiente, otras carteras ministeriales como entes rectores de los sectores productivos, autoridades ambientales, Contraloría General de la República, Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, la academia y el DNP, los cuales han sido elaborados en los últimos 15 años con el fin de aportar a la solución del problema de pasivos ambientales en Colombia (Anexo 1), además del diagnóstico presentado en el ítem anterior y la información recopilada de

percepciones y aportes de los participantes de las audiencias con enfoque territorial realizadas.

4.1.3 Audiencias con enfoque territorial

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2327 del 2023, se realizaron cuatro audiencias con enfoque territorial y de participación ciudadana entre junio y julio de 2024 bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Minagricultura), Ministerio de Minas y Energía (Minenergía), Ministerio de Transporte (Mintransporte) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente), proceso que se gestó en el marco de las cinco mesas intersectoriales convocadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) entre diciembre de 2023 y agosto de 2024.

Además de haber sido lideradas por ministerios específicos, las audiencias contaron con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y entidades adscritas a los Ministerios¹³, mediante su asistencia y desempeño de roles como moderadores, relatores o sistematizadores de la información que se obtuvo en cada una de ellas.

Durante las cuatro audiencias realizadas, se llevó a cabo un proceso metodológico estructurado con el fin de recoger insumos valiosos para la formulación de los lineamientos de una política pública para la gestión de pasivos ambientales en Colombia. Estas audiencias se desarrollaron considerando las regiones geográficas de Amazonia y Orinoquía (Yopal), Andina (Bucaramanga), Pacífico (Quibdó), y Caribe e Insular (Valledupar), cada una liderada por un ministerio pertinente, con la participación de actores territoriales y la comunidad interesada.

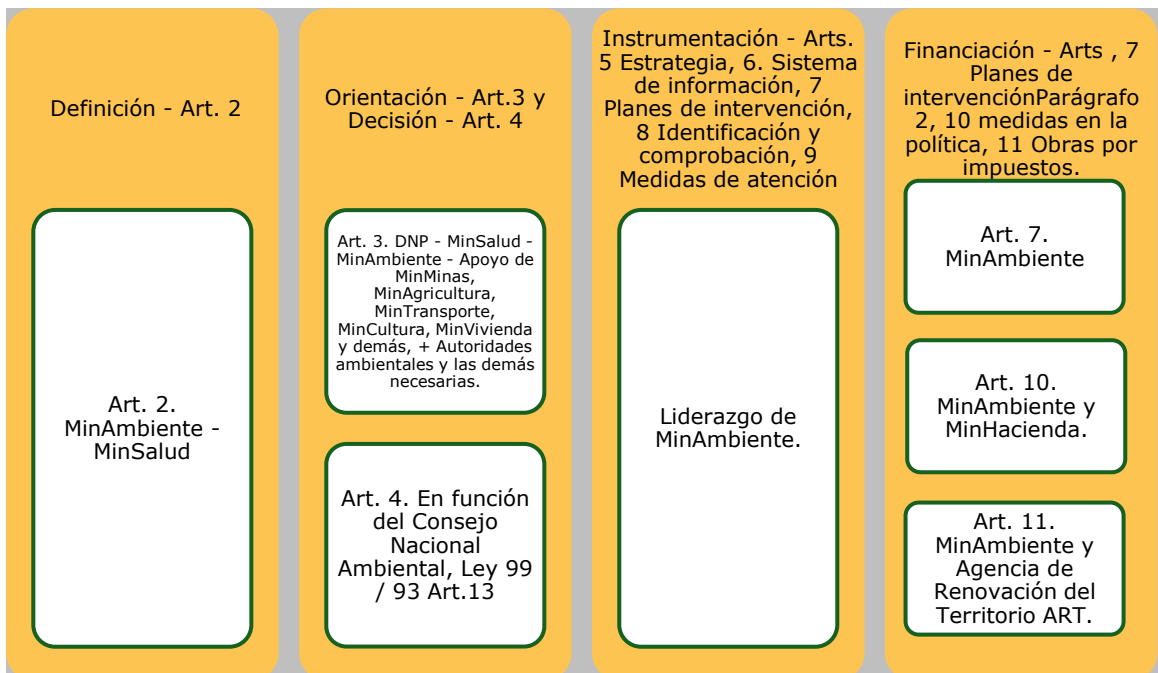
La metodología empleada en estas audiencias se centró en la organización de mesas de trabajo, donde se promovió la reflexión colectiva y la construcción de propuestas en torno a los pasivos ambientales. Las actividades estuvieron estructuradas en cinco momentos clave, en los que se plantearon preguntas rectoras que guiaron la discusión y el análisis de las experiencias, saberes y propuestas de los participantes. A lo largo de las cinco horas y media de cada sesión, los participantes exploraron temas como la identificación de actividades que generan pasivos ambientales, las acciones necesarias para su prevención y corrección, y el papel del Estado y la comunidad en su gestión. La información recabada fue organizada y sistematizada para contribuir a la elaboración de los lineamientos estratégicos de la política en cuestión (Anexo 2).

¹³ Agencia Nacional de Minería - ANM, Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico - IIAP, Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, Agencia de Desarrollo Rural – ADR.

4.2 Actores institucionales de la política pública

El mapa de actores institucionales está fundamentado en lo establecido en la Ley 2327 del 2023:

ACTORES INSTITUCIONALES CONFORME A LA LEY 2327 DEL 2023 “por medio de la cual se establece la definición de pasivo ambiental, se fijan lineamientos para su gestión y se dictan otras disposiciones”.



Fuente. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La Ley 2327 del 13 de septiembre del 2023, mediante el artículo 4, creo el Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales CNGPA, en el marco del Consejo Nacional Ambiental CNA, que a su vez es creado por la Ley 99 de 1993 en el artículo 13 del Título IV, con el objeto de asegurar la coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, planes y programas en materia ambiental.

El CNGPA tiene un rol relevante en el desarrollo de la Política Pública, principalmente si se considera que, en su conformación, se cuenta con la participación de nueve de los 18 Ministerios de la Rama Ejecutiva del Estado del Orden Nacional.

ARTÍCULO 4. Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales. *En el marco del Consejo Nacional Ambiental - CNA, créase el Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales, con la participación de las autoridades ambientales competentes cuando se analice un caso específico de su jurisdicción.*

Este comité será responsable de la puesta en marcha y seguimiento a la política pública que ordena la presente ley, así como asegurar la coordinación interinstitucional necesaria para la gestión de los pasivos ambientales, incluyendo las responsabilidades que legalmente corresponden a las autoridades ambientales, los entes territoriales, los ministerios y demás entidades responsables de la formulación y ejecución de políticas de desarrollo sectorial. Corresponderá también a este comité el seguimiento al plan de acción frente a la priorización de la gestión de pasivos ambientales que le sean presentadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales competentes, y el Ministerio emitirá las recomendaciones y acciones de coordinación que correspondan según el caso.

Este rol se enmarca también desde las funciones asignadas que, a continuación, se mencionan y hacen parte del Reglamento Operativo aprobado por el Consejo Nacional Ambiental, en sesión del 15 de febrero de 2024 (Anexo 3):

- Iniciar la puesta en marcha y seguimiento a la política pública de pasivos ambientales, ordenada en la Ley 2327 de 2023.
- Asegurar la coordinación interinstitucional necesaria para la gestión de los pasivos ambientales.
- El seguimiento al plan de acción frente a la priorización de la gestión de pasivos ambientales que le sean presentadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales competentes. Dicha priorización se realizará conforme a una metodología por establecer, en la cual se analice la amenaza y vulnerabilidad del medio, considerando el nivel, ámbito y temporalidad de la afectación no aceptable a la vida, la salud humana y el ambiente que representen los pasivos ambientales.



Por lo tanto, le corresponde al CNGPA ser el espacio de consulta durante la formulación de la política pública y el establecimiento de los elementos con los cuales se realizaría su seguimiento y evaluación continua.

De otra parte, en el marco de la formulación de la política, serán llamados los diferentes actores con competencia en el tema, resaltando que es conveniente establecer una relación directa de los pasivos ambientales con la gestión de riesgos de desastres y su esquema de articulación, teniendo en cuenta que, en Colombia, la Unidad Nacional de Gestión de riesgo de desastres tiene como *misión “dirigir, orientar y coordinar la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, fortaleciendo las capacidades de las entidades públicas, privadas, comunitarias y de la sociedad en general, con el propósito explícito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, a través del*

conocimiento del riesgo, su reducción y el manejo de los desastres asociados con fenómenos de origen natural, socionatural, tecnológico y humano no intencional”¹⁴.

4.3 Lineamientos para la Formulación de la política.

Los lineamientos para la formulación se estructuran en dos grupos; el primero corresponde a los ejes transversales que abarcan los elementos generales a considerar, el segundo grupo aborda los ejes estratégicos que involucrarán las acciones de la política. Estos grupos se esquematizan de la siguiente manera:

EJES TRANSVERSALES						EJES ESTRATÉGICOS
						
PARTICIPACIÓN SOCIAL	GESTIÓN DE LOS DATOS Y LA INFORMACIÓN	FINANCIACIÓN	SENSIBILIZACIÓN Y COMUNICACIÓN	INTEGRACIÓN REGIONAL	ARTICULACIÓN CON NORMAS Y POLÍTICAS, AMBIENTALES Y SECTORIALES	Fortalecimiento institucional
						Gestión del conocimiento
						Prevención
						Intervención

Por ejemplo, las acciones que se deriven de la formulación del eje estratégico de Fortalecimiento institucional, además de sus propios lineamientos, garantizarán la participación social, la gestión de información, la financiación, la sensibilización y comunicación, la integración regional y finalmente la articulación con normas y políticas ambientales y sectoriales.

4.3.1 Ejes transversales

4.3.1.1 Participación social

Un aspecto relevante en la política de gestión de los pasivos ambientales son las directrices con respecto a los medios y acciones de participación de la sociedad en la gestión de los pasivos ambientales, pues como se mencionó anteriormente, la población es la que en primera instancia observa y se ve impactada o no por las afectaciones ambientales que generan riesgos no aceptables de diferentes actividades que realiza el ser humano. Esta necesidad fue expresada por los participantes de las cuatro audiencias territoriales desarrolladas en el marco de la construcción de los lineamientos.

¹⁴ Información tomada de <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Mision-y-Vision.aspx> el 29 de julio de 2024.

Según los insumos que se generaron de las audiencias con enfoque territorial, se hace necesario abordar desde la política pública, herramientas que permitan garantizar la participación social libre, informada e inclusiva, no solo en las etapas y procesos de la implementación de la estrategia para la gestión de pasivos ambientales de que trata el artículo 5 de la Ley 2327 del 2023, sino también en el Plan de Acción de la Política Pública.

En este sentido, se recomienda considerar, entre otros elementos, los lineamientos del documento base de la Política Pública de Participación Ciudadana, concretamente del eje de Participación ciudadana y democracia, que desarrolló el Ministerio del Interior durante el 2022¹⁵, cuyo objeto principal es:

“Fortalecer las capacidades de la ciudadanía en general entendida como el conjunto de individuos, poblaciones, grupos, organizaciones e instituciones, para facilitar y garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana y la generación de espacios de diálogo público. De igual forma, pretende identificar y disminuir barreras del contexto que limiten el derecho a la participación e incentivar el interés de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos, promoviendo su vinculación activa en los espacios de planeación participativa.

“(…)6.2 EJE de Participación ciudadana y democracia.

OE: Identificar y disminuir barreras que limiten el derecho a la participación, e incentivar elementos que ayuden a motivar el interés de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos.

6.2.1 Objetivos específicos del eje de participación ciudadana y democracia.

- Mejorar el funcionamiento y efectividad de canales, espacios e instancias de participación ciudadana.*
- Crear condiciones institucionales, sociales y de seguridad que incentiven la participación ciudadana*
- Fortalecer las capacidades individuales, poblacionales y de organizaciones para la participación ciudadana y el ejercicio del control social.*
- Robustecer en el proceso educativo, el desarrollo de las competencias ciudadanas para la participación.”*

15 Decreto 1535 de 2022. Por el cual se adiciona el Capítulo 4 del Título 2 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la Política Pública de Participación Ciudadana, y se dictan otras disposiciones https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2022/09/2022-09-22_DOCUMENTO-POLITICA-PUBLICA-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-VERSION-FINAL-AJUSTADA-27092022-1.pdf

4.3.1.2 *Gestión de los datos y la información*

Este eje transversal invita a considerar la utilización, vigencia, y desarrollo de datos e información oficial para el análisis situacional que orienta la gestión de pasivos ambientales, con el objeto de optimizar los recursos, evidenciar las necesidades y considerar los esfuerzos y aportes de las diferentes instituciones vinculadas a la gestión de pasivos ambientales, en este sentido:

Para efectos de la formulación e implementación de la política, los diferentes sectores involucrados en esta dispondrán la información sobre el tema que ha sido generada por diferentes fuentes a lo largo de los últimos 15 años con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos y facilitar el proceso de identificación de nuevas necesidades de información que sean requeridos en adelante para la adecuada gestión de los pasivos ambientales.

Bajo el liderazgo del Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales – CNGPA, como eje articulador de las entidades nacionales y regionales para el tema, se definirán los esquemas de gestión de la información que se aplicarán en el marco de la política teniendo en cuenta que esta gestión comprenderá etapas de producción, recopilación, verificación, análisis, uso y difusión de la información técnica y normativa disponible que fortalezca la implementación de la política.

La información que generen las entidades competentes, incluyendo entidades territoriales, los centros de investigación, las universidades, etc., acerca del estado o calidad del agua, el suelo y el aire, así como situaciones validadas de afectación de los ecosistemas y las comunidades, causadas por el desarrollo de actividades antrópicas en las diferentes áreas del país estarán disponibles como datos abiertos, para su uso con fines de información para la implementación de la política pública.

En el marco de las funciones del CNGPA, este analizará la pertinencia de realizar gestiones de promoción e intercambio de información nacional e internacional que aporten a la gestión de pasivos ambientales en Colombia y en los países que la requieran, con el fin de fomentar la cooperación entre las comunidades, la academia y el sector empresarial para desarrollar y difundir conocimientos que fortalezcan la gestión integral de los pasivos ambientales.

Los sistemas de información tanto ambientales como sectoriales contarán con mecanismos de interoperabilidad que sirvan la información actualizada, oficial y bajo estándares de servicio de geo información al Sistema Único de Información que trata el artículo 6 de la Ley 2327 del 2023, como instrumento de articulación que da cuenta de la Estrategia de Gestión de Pasivos Ambientales. Así mismo, se podrá considerar el desarrollo e implementación de tecnologías asociadas a inteligencia artificial (IA), Big Data y ciencia de

datos, entre otros, de tal manera que se garantice el uso de información veraz y actualizada, bajo los estándares requeridos.

Para la gestión de datos generados en el marco de la gestión de los pasivos ambientales, se incluirán acciones que permitan administrar, organizar, proteger y utilizar adecuadamente estos datos durante su ciclo, iniciando desde la recolección y procesamiento hasta su análisis; asegurando la calidad del dato, su integración con otras fuentes, y el uso adecuado del mismo, entre otros.

4.3.1.3 Financiación

Una vez sea definido por parte de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el sistema y mecanismo de financiación y apropiación de recursos para la gestión de pasivos ambientales que refiere el artículo 10 de la Ley, las entidades del orden nacional y territorial en el marco de sus competencias, evaluarán y gestionarán capacidades técnicas, fiscales y financieras para atender cuando sea requerido, los aspectos contenidos en los presentes lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de la Política, a fin de prever acciones que faciliten su cumplimiento.

De acuerdo con lo anterior, es necesario identificar fuentes y mecanismos de financiación para la gestión de los pasivos ambientales que tengan concordancia desde sus objetivos con la protección, conservación, recuperación y restauración del patrimonio natural, propendiendo en su identificación y adjudicación como fuente aplicable; desde el manejo prudente del presupuesto público, la protección de la vida y la priorización de los ciudadanos más vulnerables.

4.3.1.4 Sensibilización y comunicación

Los productos resultantes de las acciones previstas en la política, asociados a este aspecto, y conforme a los lineamientos dados en los ejes estratégicos, incorporarán elementos que promuevan la sensibilización frente a la necesidad de la gestión de pasivos ambientales. Además, se asegurará la transmisión de información clara que permita una interpretación adecuada, bajo estándares que garanticen una comunicación eficiente, segura y confiable a través del uso de diversos mecanismos de información.

4.3.1.5 Integración regional

Las acciones que se deriven para el desarrollo de los ejes estratégicos considerarán acciones de integración regional en la gestión de pasivos ambientales a partir de la coordinación, cooperación, convergencia e integración interinstitucional de las diferentes regiones del país bajo aspectos sociales, culturales, ambientales y de infraestructura, de

tal manera que se facilite la articulación en la gestión de pasivos ambientales, principalmente, en aquellos casos donde el área declarada se encuentra en jurisdicción de diferentes regiones o actores.

4.3.1.6 *Articulación con normas y políticas, ambientales y sectoriales*

El marco normativo y de políticas ambientales y sectoriales está en continuo desarrollo con el objeto de garantizar un desarrollo sostenible bajo los retos que implica la solución adecuada y oportuna a las demandas de la sociedad en la provisión de servicios ecosistémicos, que redundan en una presión en la oferta de estos; de este modo, existe una institucionalidad instalada, basada en el orden constitucional con roles específicos e instrumentos técnicos, normativos y misionales.

En este sentido, es conveniente que las acciones planteadas en la política con relación a este eje consideren una armonización con los instrumentos ya establecidos, bajo una visión orientada a la mitigación o eliminación del riesgo no aceptable a la vida, la salud o el ambiente. Un ejemplo de este lineamiento se puede desarrollar en la ejecución de los planes de intervención de pasivos ambientales que resulten compatibles con la restauración, rehabilitación o recuperación del área afectada, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 parágrafo 1 de la Ley 2327 del 2023, considerando la gradualidad de los procesos, representando una oportunidad para la diversidad productiva y el desarrollo socioeconómico en aquellas zonas donde esto sea viable, según sus condiciones.

4.3.2 *Ejes Estratégicos*

4.3.2.1 *Fortalecimiento institucional*

Al respecto es conveniente plantear lo determinado en el artículo 5 de la Ley 2327 del 2023, referente a la Estrategia de Gestión de Pasivos Ambientales:

ARTÍCULO 5. Estrategia para la Gestión de Pasivos Ambientales. *Entiéndase por Estrategia para la Gestión de Pasivos Ambientales, al conjunto de actividades relacionadas con la identificación por sospecha, caracterización, evaluación de riesgos, declaración, registro, priorización, intervención, monitoreo, seguimiento y las demás actividades que defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

Las actividades de las que trata la Estrategia establecerán requerimientos de tipo técnico, jurídico y social que serán abordados y considerados por las instituciones en el marco de sus competencias y funciones institucionales y misionales. En este sentido, es conveniente que al interior de las instituciones ambientales y sectoriales se realice una revisión y refuerzo de las capacidades actuales frente a los retos que determina realizar la gestión,

tanto para el desarrollo de la Estrategia de Gestión como para el cumplimiento del plan de acción de la Política Pública.

El fortalecimiento institucional se abordará y gestionará desde cada institución conforme a los requerimientos que se susciten desde el compromiso para el desarrollo de la Política Pública, como en el apoyo para la gestión de pasivos ambientales enmarcado en la Estrategia para la Gestión de Pasivos Ambientales, en los órdenes Nacional, Regional y Local.

4.3.2.2 Gestión del conocimiento

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de sus competencias y de la Política Nacional de Educación Ambiental -PNEA, de manera conjunta, promoverán estrategias educativas diferenciadas en los escenarios de la educación formal, la educación no formal y la educación informal para el fortalecimiento de capacidades en materia de evaluación, prevención e intervención de pasivos ambientales, integrando diferentes disciplinas o campos de estudio según las necesidades, niveles de conocimiento, roles institucionales y sociales, y fomentando el intercambio de conocimiento, aportes desde la interdisciplinariedad desde los roles determinados por el conocimiento y la experticia, donde se consideren las lecciones aprendidas y la apropiación social del conocimiento generado con respecto a la gestión de pasivos ambientales.

La gestión del conocimiento también incluye acciones que promuevan la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i); por lo tanto, se recomienda que desde la política se aborden directrices que promuevan soluciones técnicas, tecnologías y metodologías viables para la gestión de pasivos. En este sentido, puede resultar adecuada la implementación de herramientas basadas en nuevas líneas de investigación, intercambios científicos, financiación de proyectos, cooperación internacional, proyectos piloto, entre otros en articulación con el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación (Minciencias).

En el marco de la política pública, es fundamental fortalecer la capacidad analítica del país para la gestión de pasivos ambientales. Esto implica promover la articulación efectiva de los organismos evaluadores de la conformidad en Colombia, con el fin de ampliar la disponibilidad de laboratorios; tanto públicos como privados, incluyendo los laboratorios de salud pública que puedan realizar los ensayos requeridos en este ámbito. De esta manera, se busca garantizar el cumplimiento de los requisitos analíticos, asegurar la validez de los resultados y atender de manera oportuna la demanda analítica asociada a la gestión de posibles pasivos ambientales.

4.3.2.3 Prevención

Considerando que, en los últimos años ha habido un desarrollo significativo en el marco normativo sectorial y ambiental, y que la expedición de la Ley 2327 de 2023 representa un punto de partida para gestionar los posibles pasivos ambientales ya existentes, se genera un punto de inflexión en el cual la prevención resulta fundamental para evitar la generación de pasivos a futuro; por lo tanto, se considera apropiado que en la formulación de la política pública los actores institucionales involucrados incluyan acciones orientadas a la prevención de la generación de pasivos ambientales. En este sentido, se enmarcan como “lineamientos”:

- ✓ Con respecto a los instrumentos de control, tomados como referentes en la definición de pasivos ambientales incluida en la ley 2327, que refiere “(...)y para cuyo control no hay un instrumento ambiental o sectorial.”, a partir de la definición de instrumento de control ambiental o sectorial, que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se convoca a las entidades del orden nacional y territorial y a las autoridades ambientales a identificar y revisar los instrumentos sectoriales y ambientales existentes que regulan las diversas actividades susceptibles de generar un pasivo ambiental, para lo cual es necesaria la revisión de los marcos normativos sectoriales y ambientales, frente a los alcances técnicos, jurídicos y de garantías, establecidos en los instrumentos de control que regulan el desarrollo de actividades económicas para asegurar su aplicación efectiva en todos los territorios.
- ✓ Revisión de la vigencia y pertinencia de los estándares ambientales o sectoriales establecidos para determinar los límites o niveles de los impactos ocasionados por el desarrollo de una actividad, obra o proyecto, acorde a los principios de protección, prevención, control y recuperación ambiental, definiendo la gradualidad de las acciones que correspondan.
- ✓ Revisión de los procesos de seguimiento y control, tanto ambientales como sectoriales, desde su eficiencia, efectividad y la articulación entre las instituciones ambientales y sectoriales, conforme a la institucionalidad establecida, incorporando directrices en materia de prevención de pasivos ambientales. Lo anterior, teniendo en cuenta los principios constitucionales, como la autonomía territorial y la descentralización, y procurar el respeto de los derechos individuales y colectivos, como es el de la participación ciudadana, el derecho a la salud y a un ambiente sano¹⁶.
- ✓ Una vez se cuente con la definición de los instrumentos de control ambiental y sectoriales, el Gobierno Nacional a través de los ministerios, entidades adscritas y

¹⁶ Algunas de las sentencias proferidas más recientes son: C-035 de 2016; T-445 de 2016; C-389 de 2016; T-622 de 2016; T-704 de 2016; SU-133 de 2017, mencionado en “Avances institucionales y normativos para la gestión integral de pasivos ambientales mineros en Colombia”, CEPAL, 2022, pág. 21.

vinculadas, autoridades ambientales y territoriales, construirá diagnósticos y caracterizaciones sectoriales que brinden información detallada con respecto a su incidencia en la generación de pasivos ambientales con el fin de actualizar las dinámicas de sus actividades e implementar acciones concretas para reducir o eliminar las causas directas de la generación de pasivos ambientales, las cuales serán objeto de control y manejo sectorial o ambiental.

4.3.2.4 *Intervención*

El espíritu normativo de la Ley 2327 del 2023, se centra en la gestión del riesgo hasta niveles aceptables a la vida, la salud o el ambiente, por lo que la intervención se inicia una vez ha sido identificado el riesgo y sus niveles de afectación, convirtiéndose en una acción de interés sectorial que promoverá la reincorporación de las áreas al desarrollo socioeconómico del país.

En este sentido, resulta pertinente tener en consideración la situación social y de orden público nacional, por lo que la política pública en materia de pasivos ambientales abordará las actividades formales, informales, ilícitas, ilegales y delictivas de manera diferencial, respetando las condiciones jurídicas y procesales específicas aplicables a cada caso. De acuerdo con esto, será necesario que las autoridades ambientales, en coordinación con las autoridades de seguridad y defensa nacional revisen y fortalezcan sus instrumentos y protocolos con el fin de cumplir con sus funciones de mantenimiento del orden constitucional con especial énfasis en los derechos colectivos y del ambiente incluidos en la Constitución Política de Colombia de 1991 en el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y la garantía de la convivencia democrática.

En todos los casos, la gestión de pasivos ambientales deberá estar orientada por el principio de legalidad y proporcionalidad, asegurando que las acciones de control, sanción y remediación respeten los derechos de los actores involucrados, independientemente del sector o la naturaleza de la actividad; por tanto la implementación de la política deberá estar acompañada de la supervisión constante de los organismos de control como el ministerio del Interior, con el fin de preservar la seguridad, equidad y respeto por los derechos humanos y otras autoridades competentes, con el fin de garantizar que se mantenga un equilibrio entre la preservación del ambiente, la seguridad, y la equidad en la aplicación de la ley. Así mismo, será necesaria la articulación con las autoridades competentes del sector justicia, procurando su fortalecimiento técnico, de tal manera, que esto contribuya al mejoramiento de las actividades de investigación y sanción de los delitos ambientales que puedan derivarse de los pasivos.

Con este mismo fin, las Autoridades Ambientales y otras autoridades que tienen presencia en los territorios (Gobernaciones, alcaldías municipales, Fuerzas Militares y Policía)

contarán con el apoyo de las entidades sectoriales que correspondan según el caso específico y sus competencias, para gestionar y coordinar las acciones necesarias frente a actividades legales e ilegales en los sitios que se identifiquen en riesgo de generación de posibles pasivos ambientales, a través de los instrumentos que las autoridades ambientales determinen para su atención.

4.3.3 Otros aspectos para considerar

Los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política para la gestión de pasivos ambientales contenidos en el presente documento no impiden la generación de lineamientos técnicos específicos sobre la gestión de pasivos ambientales que sean construidos en el marco del Comité Nacional para la gestión de pasivos ambientales.

En el marco de la reglamentación de la Ley 2327 de 2023, se desarrollarán y ampliarán conceptos y consideraciones específicas sobre instrumentos, estándares, reglas o criterios que permitan identificar un pasivo ambiental.

La política por construir a partir de los presentes lineamientos proveerá elementos técnicos, jurídicos, financieros y de participación y gobernanza ciudadana que se consideren necesarios para que las entidades encargadas de la gestión de pasivos ambientales realicen acciones de manera eficiente y oportuna, evitando a la vez la generación de nuevos pasivos ambientales.

4.4 Lineamientos para la Implementación de la política.

Para garantizar la adecuada implementación de la política para la gestión de los pasivos ambientales, esta contendrá un plan de acción y seguimiento que será construido y concertado por las entidades involucradas durante la formulación de la política. Este plan incluirá las acciones propuestas para lograr los objetivos definidos en la política. Se recomienda que las acciones se agrupen por ejes de acción o estrategias que a su vez estén asociadas a los objetivos específicos de la política. Cada acción responderá a cada uno de los problemas identificados en el diagnóstico de la política, de manera que haya coherencia entre las dos secciones. Cada una de las acciones que componen el plan de acción señalará qué se va a realizar, en qué consiste la acción, los indicadores correspondientes, las entidades responsables, el horizonte de tiempo para su ejecución y aspectos de financiación específicos. Es preciso anotar que los responsables de las acciones son las entidades, no los programas por medio de los cuales se desarrollan las acciones. Además,

cuando las acciones son ejecutadas por más de una entidad es necesario definir claramente el rol de cada una y cuál será la entidad líder de la acción¹⁷.

Sobre el seguimiento al plan de acción de la política, es necesario anotar que se diferencia del proceso de evaluación de la política, en que el seguimiento se realiza durante la implementación y tiene como atributos “*proporcionar evidencia oportuna, sobre las alertas que surgen con relación al progreso en el cumplimiento de las metas de las intervenciones públicas*” (DNP SINERGIA, 2023). En este sentido, la política para la gestión de los pasivos ambientales será objeto de seguimiento continuo con el fin de proporcionar la información oportuna y pública a todos los actores que la requieran sobre el avance en las gestiones que se estará llevando a cabo para cumplir con lo previsto en la política y en alguna medida, de lo establecido en el Ley 2327 de 2023, razón por la cual la política definirá cual será la entidad que realizará el seguimiento periódico a su implementación.

4.5 Lineamientos para la Evaluación de la política.

Considerando que el proceso de evaluación de la política se define como “*una investigación sistemática y objetiva, aplicada en alguno de los diferentes eslabones de la cadena de valor (insumos, procesos, productos y resultados), y cuya finalidad es mejorar el diseño, la implementación, la ejecución y los efectos de una política, plan, programa o proyecto, a través de la toma de decisiones*” (DNP, 2010), al momento de la formulación de la política y teniendo en cuenta los indicadores que se construyan en su plan de acción, se especificarán los momentos e instancias en las que se llevará a cabo la evaluación de la política, a partir de lo cual se tomarán decisiones clave para seguir fortaleciendo la gestión de los pasivos ambientales, como puede ser la necesidad de la creación o fortalecimiento de entidades, el desarrollo de instrumentos o medios que posibiliten al Estado y los demás actores que se determinen como responsables de la gestión de los pasivos ambientales, nuevas actuaciones que garanticen la intervención efectiva de los pasivos ambientales y la prevención de la ocurrencia de nuevos pasivos.

¹⁷ Información tomada en consideración las orientaciones del Manual Metodológico para la elaboración de documentos CONPES disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-CA-06%20Manual%20metodol%C3%B3gico%20elaboraci%C3%B3n%20Doc%20Conpes.pdf>

5 RECOMENDACIONES

Con base en el análisis realizado en el presente documento, se recomienda al Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social, fijar los lineamientos contenidos en este documento, los cuales servirán de base para la formulación y adopción de la política pública para la gestión de pasivos ambientales en Colombia, a fin de que se adopte bajo el instrumento que se estime más conveniente.

En el proceso de formulación de la política, especialmente la elaboración del diagnóstico y la concertación del plan de acción y seguimiento correspondiente, se tendrán en cuenta las actividades que se consideran como potencialmente generadoras de pasivos ambientales y las acciones propuestas por algunas autoridades ambientales que aportaron información al DNP durante el proceso de formulación de los presentes lineamientos, así como los aportes de los participantes de las audiencias con enfoque territorial y de participación ciudadana realizadas entre junio y julio de 2024 que fueron lideradas por Minagricultura, Minenergía, Mintransporte y Minambiente en cumplimiento del artículo 3 de la Ley 2327 de 2023 (ver Anexo 2).

6 Bibliografía

- (CEPAL), M. C. (2022). *Avances institucionales y normativos para la gestión integral de pasivos ambientales mineros en Colombia. Serie Medio Ambiente*. Santiago.
- Aponte, A. L. (2019). *LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE PASIVOS AMBIENTALES*. Obtenido de Universidad Javeriana de Colombia: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/45410/Ang%C3%A9lica%20Lorena%20Rodríguez%20Aponte-Lineamientos%20para%20una%20pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20pasivos%20ambientales..pdf?sequence=5>
- CGR. (2012). *Informe del estado de los recursos naturales – Pasivos*. Obtenido de Contraloría General de la Nación: <https://www.contraloria.pov.co/documents/3584410/4688798/Informe+sobre+el+estado+de+los+Recursos+Naturales+y+del+Ambiente+2011-2012.pdf>
- CGR. (2021). *Informe de Auditoría de Desempeño CGR — CDMA No. 016 "Pasivos Ambientales Mineros coordinada con la OLACEFS*.
- Contraloría General de la República. (28 de septiembre de 2023). *Gaceta Desarrollo Sostenible Te Cuenta - Pasivos Ambientales*. pág. 10.
- Corte Constitucional. (s.f.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/Transparencia/publicaciones/Derecho%20a%20ambiente%20sano%20%202020%20v2%20281220.pdf>. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Transparencia/publicaciones/Derecho%20a%20ambiente%20sano%20%202020%20v2%20281220.pdf>
- DNP. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo "Estado Comunitario, desarrollo para todos"*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/estado-comunitario-desarrollo-para-todos-2006-2010-alvaro-uribe-velez.aspx>
- DNP. (2010). *GUÍA METODOLÓGICA PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE POLÍTICAS PÚBLICAS*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>.
- DNP. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/prosperidad-para-todos-2010-2014-juan-manuel-santos.aspx>
- DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: [np.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/todos-por-un-nuevo-pais-2014-2018-juan-manuel-santos.aspx](https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/todos-por-un-nuevo-pais-2014-2018-juan-manuel-santos.aspx)

DNP. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022.aspx>

DNP. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>

DNP SINERGIA. (2023). *Guía de Seguimiento a Políticas Públicas*. Obtenido de www.dnp.gov.co:
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_de_seguimiento_a_politicas_publicas_agosto_30_2023.pdf

MADS. (2017). *Diseño de estrategias económicas, financieras e institucionales para la gestión de PAC*.

MADS, INNOVA. (2015). *Diseño de estrategia integral para la atención de PAC*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - INNOVA SAS. (2015). *Diseño de estrategia integral para la atención de PAC*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -ACUAVIVA. (2016). *Guía técnica con lista de actividades potenciales generadoras de pasivos ambientales*.