

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4133

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SUSTITUCIÓN DE ASBESTO INSTALADO

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Ministerio de Minas y Energía
Ministerio de Salud y Protección Social
Ministerio del Trabajo
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 09 de julio de 2024

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES**

Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República

Francia Elena Márquez Mina
Vicepresidenta de la República

Juan Fernando Cristo Bustos
Ministro del Interior

Luis Gilberto Murillo Urrutia
Ministro de Relaciones Exteriores

Ricardo Bonilla González
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Ángela María Bultrago Ruíz
Ministro de Justicia y del Derecho

Iván Velázquez Gómez
Ministro de Defensa Nacional

Martha Viviana Carvajalino Villegas
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez
Ministro de Salud y Protección Social

Gloria Inés Ramírez Ríos
Ministra del Trabajo

Ómar Andrés Camacho Morales
Ministro de Minas y Energía

Luis Carlos Reyes Hernández
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Aurora Vergara Figueroa
Ministra de Educación Nacional

Lilia Tatiana Roa Avendaño
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (E)

Marta Catalina Velasco Campuzano
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Óscar Mauricio Lizcano Arango
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

María Constanza García Alicastro
Ministra de Transporte (E)

Juan David Correa Ulloa
Ministro de las Culturas, las Artes y los Saberes

Luz Cristina López Trejos
Ministra del Deporte

Ángela Yesenia Olaya Requene
Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Francia Elena Márquez Mina
Ministra de Igualdad y Equidad

Elizabeth Cristina Correa Soto
Directora General del Departamento Nacional de Planeación (E)

Mario Alejandro Valencia Barrera
Subdirector General de Prospectiva y Desarrollo Nacional

Jhonattan Julián Duque Murcia
Subdirectora General del Sistema General de Regalías

Alan Guillermo Asprilla Reyes
Subdirector General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación

Elizabeth Cristina Correa Soto
Subdirectora General de Descentralización y Desarrollo Territorial (E)

Resumen ejecutivo

Este documento CONPES tiene como objetivo generar lineamientos de política para el posterior documento CONPES que materializará acciones de carácter intersectoriales orientados al proceso de sustitución de asbesto instalado en Colombia. Con ese objetivo en mente, el presente documento rescata los antecedentes relevantes con respecto a solución de la problemática del asbesto en el país destacando los marcos normativos e institucionales. Finalmente, organiza los lineamientos producto de la experiencia institucional en la solución de la problemática.

Clasificación: Consultar la [clasificación JEL](#) para escoger las categorías pertinentes.

Palabras clave: Conceptos o términos propios del tema objeto del documento que deben ser útiles al realizar futuras búsquedas en una base de datos.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	5
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	6
2.1. Marco normativo nacional e internacional	7
2.2. Marco institucional.....	12
3. FORMULACIÓN DE LINEAMIENTOS	14
3.1. Información y orientación	14
3.2. Articulación.....	15
3.3. Capacidades	16
3.4. Implementación	17
4. RECOMENDACIONES.....	19
GLOSARIO.....	20
BIBLIOGRAFÍA	22

1. INTRODUCCIÓN

El asbesto está prohibido en el territorio nacional¹. No obstante, el país tiene una larga historia en la producción, el intercambio comercial, la transformación y el uso de este material. Debido a sus propiedades, se empleó en la fabricación de gran variedad de manufacturas que incorporan asbesto en diversos sectores de la economía como construcción, automotriz y textil, entre otros.

A pesar de la prohibición, y considerando los efectos negativos sobre la salud de las personas expuestas a las diferentes formas minerales del elemento y su clasificación como agentes cancerígenos, se hace necesario implementar lineamientos para la sustitución segura de los materiales instalados que contengan el mineral, así como, el adecuado manejo y disposición final de los residuos asociados. Lo anterior tiene el propósito de minimizar el riesgo de exposición ambiental, ocupacional y la propagación en el ambiente de la fibra, de forma que se controle de manera efectiva la exposición, evitando la afectación de la salud de las personas con riesgo de exposición, así como, de los trabajadores que participen en las acciones de sustitución. En la actualidad, el proceso de gestión integral de los productos instalados de asbesto y sus residuos presenta deficiencias que deben ser superadas para mitigar las consecuencias de la exposición y dar cumplimiento al mandato legal.

En consideración de lo anterior, el objetivo del documento es precisar el contexto de política pública en el que se inscribe la sustitución de asbesto instalado y definir unos lineamientos para el documento CONPES de política que se elaborara tras la aprobación del presente documento CONPES que incorporen las necesidades generadas en la normativa y las derivadas de los avances en el desarrollo de la gestión de la problemática. Así, el documento contiene cuatro secciones: (i) la presente introducción donde se presentaron las generalidades de la problemática de asbesto y el objetivo de este documento CONPES; (ii) una sección de antecedentes y justificación donde se retoman los contextos normativo e institucional asociados la problemática; (iii) la formulación de los lineamientos de política que el posterior documento CONPES de política considerará en su elaboración; y finalmente (iv) una sección de recomendaciones.

¹ A partir del primero (1) de enero de 2021, se prohíbe explotar, producir, comercializar, importar, distribuir o exportar cualquier variedad de asbesto y de los productos con él elaborados en el territorio nacional. Parágrafo. La prohibición dispuesta en el presente artículo no aplicará ni generará consecuencias jurídicas respecto al asbesto instalado antes de la fecha establecida. (Artículo 2° de la Ley 1968 de 2019).

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

La denominación de asbesto o amianto corresponde a un conjunto de minerales con características fibrosas, que, gracias a sus propiedades de gran resistencia mecánica, resistencia a las altas temperaturas y su inercia frente a la acción de diversos productos químicos, ha sido utilizado desde hace más de mil años principalmente como material de refuerzo estructural y como aislante térmico. Con el advenimiento de la revolución industrial, el uso de los minerales de asbesto se incrementó y se diversificó a industrias como la fabricación de materiales de construcción (cubiertas, tanques y tuberías, entre otros), la fabricación de materiales de fricción (pastillas para frenos) y como aislante térmico y acústico en forma de recubrimientos industriales, textiles resistentes al fuego y láminas aislantes para edificaciones.

En Colombia el consumo de mineral de asbesto inició en la década de 1930 con la importación de productos manufacturados utilizando este mineral. Posteriormente, en 1940 inició la fabricación nacional de productos de fibrocemento y en 1950 la explotación nacional de mineral de asbesto en la mina ubicada en el municipio de Campamento (Antioquia). Estas últimas actividades tuvieron un crecimiento rápido gracias a los procesos de urbanización en diferentes ciudades del país. Posteriormente, diferentes sectores comenzaron a fabricar y comercializar productos utilizando este mineral, principalmente artículos de fricción (frenos automotrices y para otras aplicaciones).

Es así, como durante el periodo comprendido entre la década de 1930 hasta el año 2021², se ha estimado³ que más de diez millones de toneladas de productos manufacturados fueron instalados o puestos en el mercado en el país, principalmente en aplicaciones asociadas al sector de construcción y vivienda como es el caso de las láminas, baldosas, tubos o tanques de asbesto-cemento, correspondiente a un 70 % aproximadamente, seguido de otras aplicaciones como por ejemplo, las empaquetaduras, bandas para frenos y tejidos de asbesto.

El auge del uso del asbesto en diferentes aplicaciones se favoreció gracias a sus propiedades únicas, sin embargo, desde hace varias décadas diversas investigaciones identificaron que este mineral causaba serios problemas de salud, particularmente en el tracto respiratorio, debido a su naturaleza fibrosa.

² Fecha en la cual se establecieron prohibiciones relacionadas con el asbesto, a través de la Ley 1968 de 2019.

³ Diagnostico preliminar realizado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el marco del proceso de formulación de la Política para la sustitución de asbesto instalado en el país (actualizado a 2024).

Es así como, la International Agency for Research on Cancer - IARC ha catalogado a las distintas formas de asbesto como un agente cancerígeno del Grupo 1 (IARC, 2012). Por otra parte, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud - OMS, el asbesto causa cáncer de pulmón, laringe y ovario, mesotelioma y asbestosis y no se ha identificado un umbral de seguridad para su riesgo carcinogénico, es decir, una cantidad muy pequeña de fibras que penetren al tracto respiratorio puede causar el desarrollo de enfermedades a largo plazo (OMS, 2015).

En los últimos años se han generado regulaciones estrictas y prohibiciones alrededor del mundo, lo cual, ha reducido la producción y consumo de asbesto y, por tanto, a la fecha, su uso se encuentra prohibido en aproximadamente 70 países, entre ellos Colombia.

En ese mismo sentido y con el objeto de preservar la vida, la salud y el ambiente de los trabajadores, las trabajadoras y todos los habitantes del territorio nacional frente a los riesgos que representa la exposición al asbesto para la salud pública, colectiva e individual en cualquiera de sus modalidades o presentaciones, el 11 de julio de 2019 el Congreso de la República de Colombia a través de la Ley 1968, prohibió la explotación, la producción, la comercialización, la importación, la distribución o exportación de cualquier variedad de asbesto y de los productos con él elaborados. Dicha prohibición comenzó a regir a partir del 1 de enero de 2021.

En el artículo 3° de la Ley mencionada, se estableció la obligación de formular una política pública para la sustitución del asbesto instalado en el país. En ese sentido, y entendiendo la necesidad de articulación intersectorial que requiere esta problemática, se ha considerado necesario definir lineamientos dirigidos a las entidades encargadas de formular la Política, que establezcan una hoja de ruta para su formulación de tal manera que permita orientar las acciones futuras entre todas las entidades de orden nacional involucradas, de tal manera que se optimicen las actividades de concertación dirigidas a formular las medidas para la gestión integral de los productos instalados con asbesto y sus residuos, garantizando la reducción de los riesgos a la salud y los impactos ambientales derivados, así como favoreciendo la reincorporación laboral de los trabajadores afectados por las prohibiciones establecidas y fortaleciendo las medidas de control para evitar la explotación, la producción, la comercialización, la distribución, la importación y la exportación de cualquier variedad de asbesto y sus productos en el territorio nacional.

2.1. Marco normativo nacional e internacional

Las disposiciones normativas que tratan acerca del asbesto tienen una trayectoria de tres décadas tanto en el ámbito internacional como en el nacional. Inicialmente, estas disposiciones estaban orientadas a la utilización del asbesto en forma segura, impulsadas,

especialmente por parte de la Organización Internacional del Trabajo - OIT. Sin embargo, en la década de los años 2000 se identificó que no era posible el control efectivo de los riesgos asociados al uso del asbesto, por lo que la orientación de las políticas y regulaciones cambiaron a lograr su prohibición de uso y búsqueda de sustitutos de menor peligrosidad. A continuación, se describen algunas disposiciones relacionadas con el asbesto.

En 1986 se suscribe el Convenio sobre utilización del asbesto en condiciones de seguridad, Convenio C-162 por la OIT, el cual, tiene como principio general que las legislaciones de las naciones parte deberán prescribir las medidas que habrán de adoptarse para prevenir y controlar los riesgos para la salud, debidos a la exposición profesional al asbesto en sus diferentes formas y para proteger a los trabajadores contra tales riesgos. Este convenio fue ratificado en el país a través de la Ley 436 de 1998, se promulgó mediante el Decreto 875 de 2001 y entró en vigencia a partir del 2002. Así mismo, la OIT emitió la Recomendación R172 de 1986 sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad con el propósito de orientar a los países en el control de los riesgos derivados del uso de las fibras de asbesto. Esta recomendación fue aprobada por Colombia mediante la Ley 347 de 1997.

En el 2006 como uno de los resultados de la 95ava reunión de la OIT, se adoptó como resolución *“la supresión del uso futuro del asbesto y la identificación y la gestión adecuada del asbesto instalado actualmente constituyen el medio más eficaz para proteger a los trabajadores de la exposición al asbesto y para prevenir futuras enfermedades y muertes relacionadas con el asbesto”*. Posteriormente, en 2007 la OIT y la OMS emitieron el esquema para la elaboración de programas nacionales de eliminación de las enfermedades relacionadas con el asbesto, con un enfoque preventivo.

Adicionalmente, algunos tratados ambientales internacionales, los cuales han sido ratificados por Colombia, también contienen disposiciones relacionadas con el comercio internacional y la gestión de adecuada de productos con asbesto. Estos tratados son descritos a continuación.

El Convenio de Basilea adoptado en 1989 establece las medidas para controlar los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, que entró en vigor en 1992. En Colombia, el convenio fue aprobado mediante la Ley 253 de 1996 y entró en vigencia el 31 de marzo de 1997. Dentro de los desechos peligrosos se encuentran los desechos que pertenezcan a cualquiera de las categorías enumeradas en el anexo I y entre los que se encuentra la categoría Y36 y A2050 que corresponde a Asbestos (polvo y fibra).

Por otra parte, el Convenio de Rotterdam en 1998 determinó la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo (PIC por su sigla en inglés) a ciertos

plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, que entró en vigor en 2004. En el país, el Convenio fue aprobado mediante la Ley 1159 de 2007 y promulgado mediante el Decreto 3448 de 2011. En la primera Conferencia de las Partes (COP 1) del Convenio celebrada en 2004 se logró la inscripción de cinco formas de asbesto (actinolita, amosita, antofilita, crocidolita y tremolita) en el anexo III, que enlista los plaguicidas y productos químicos prohibidos o severamente restringidos por razones sanitarias o ambientales. Estas enmiendas entraron en vigor el 1 de febrero de 2005.

A nivel nacional se han desarrollado una serie de iniciativas y reglamentaciones orientadas a la protección de la salud de los trabajadores y de la comunidad, así como a la gestión adecuada de los productos y los residuos con asbesto, dentro de las cuales se destacan las siguientes.

El Reglamento de higiene y seguridad en las labores mineras a cielo abierto adoptado mediante el Decreto 2222 de 1993, está dirigido al control de todas las labores mineras a cielo abierto en el territorio nacional para la preservación de las condiciones de seguridad e higiene en las minas. La vigencia de este reglamento fue extendida mediante el Decreto 2496 de 2018.

Por otra parte, el Decreto-Ley 1295 de 1994 determinó la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, definido como el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.

La Ley 776 de 2002, modificada parcialmente por la Ley 1562 de 2012, dictó las normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales, la cual determina el derecho de todo afiliado al Sistema General de Riesgos Laborales que, sufra un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, o como consecuencia de ellos se incapacite, se invalide o muera, tendrá derecho a que el Sistema General de Riesgos Laborales reconozca las prestaciones económicas y asistenciales que requiera.

Se resalta que, en el marco del Sistema General de Riesgos Laborales, mediante la Sección II Parte A del Decreto 1477 de 2014, modificada por el Decreto 676 de 2020, se estableció como enfermedades laborales directas, entre otras la Asbestosis y el Mesotelioma maligno por exposición al asbesto, así pues, si un trabajador padece alguna de las enfermedades mencionadas, se considerará directamente de origen laboral, sin que ello sea objeto de controversia. El trabajador podrá iniciar el proceso de calificación para determinar el porcentaje de pérdida de capacidad laboral que la patología le causó; dicho proceso

tendrá que efectuarse en la última Administradora de Riesgos Laborales en la cual estuvo afiliado.

De manera específica, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 007 de 2011 expidió el Reglamento de higiene y seguridad del crisolito y otras fibras de uso similar que busca reducir en los ambientes de trabajo, la exposición al polvo de crisolito y de otras fibras de uso similar. Este reglamento empezó a regir a partir del 2013. Así mismo, en 2010 elaboró el Plan Nacional para la prevención de la silicosis, neumoconiosis de los mineros de carbón y la asbestosis 2010-2030. Luego en 2012, se formuló el Plan Nacional de Cáncer Ocupacional 2012-2020 en coordinación con las Entidades Promotoras de Salud, las Administradoras de Riesgos Laborales, los Entes Territoriales de Salud, y demás actores involucrados, dirigido a reducir la exposición al asbesto, sílice, benceno, radiaciones ionizantes y demás sustancias cancerígenas. En 2016, se emitieron los lineamientos para el desarrollo de acciones de promoción y prevención en actividades económicas informales donde se usa, manipula y almacena plomo, mercurio y asbesto, en el marco del cumplimiento del Plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021.

Por su parte el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió del Decreto 402 de 2021 "Por el cual se establecen disposiciones relacionadas con la prohibición de la importación y exportación de asbesto en desarrollo de la Ley 1968 de 2019". La prohibición para la importación o exportación de cualquier variedad de asbesto y de los productos con él elaborados en el territorio nacional, se aplica a cuatro partidas y 15 subpartidas arancelarias descritas a continuación.

Tabla 1. Descripción de mercancía/arancel de aduanas por partida o subpartida arancelaria

Partida / Subpartida Arancelaria	Descripción de la Mercancía Arancel de Aduanas
25.24	Amianto (asbesto)
2524.10.10.00	Fibras de crocidolita
2524.10.90.00	Los demás productos de crocidolita
2524.90.00.00	Los demás
6811	Manufacturas de amiantocemento, celulosacemento o similares.
6811.40.00.00	Que contengan amianto (asbesto)
6812	Amianto (asbesto) en fibras trabajado; Mezcla a base de amianto o base de amianto y carbonato de magnesio; manufacturas de estas mezclas o de amianto (por ejemplo; hilados, tejidos, prendas de vestir, sombreros y demás tocados, calzado, juntas), incluso armadas, excepto las de las partidas 6811 ó 6813
6812.80.00.00	De crocidolita

Partida / Subpartida Arancelaria	Descripción de la Mercancía Arancel de Aduanas
6812.91.00.00	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, calzado, sombreros y demás tocados
6812.92.00.00	Papel, cartón y fieltro
6812.93.00.00	Amianto (asbesto) y elastómeros comprimidos, para juntas o empaquetaduras, en hojas o rollos
6812.99.10.00	Amianto en fibras trabajado; mezclas a base de amianto o a base de amianto y carbonato de magnesio
6812.99.20.00	Hilados
6812.99.30.00	Cuerdas y cordones, incluso trenzados
6812.99.40.00	Teñidos, incluso de punto
6812.99.50.00	Juntas o empaquetaduras
6812.99.90.00	Los demás
6813	Guarniciones de fricción (por ejemplo: hojas, rollos, tiras, segmentos, discos, arandelas, plaquitas) sin montar, para frenos, embragues o cualquier órgano de frotamiento, a base de amianto (asbesto), de otras sustancias minerales o de celulosa, incluso combinados con textiles o demás materias.
6813.20.00.00	Que contengan amianto (asbesto)

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, desde el sector ambiental, también se han expedido normas y lineamientos orientados a lograr una gestión adecuada de los productos con asbesto, una vez estos se convierten en residuos.

En 2005, mediante el Decreto 4741 (hoy compilado en el título VI del Decreto 1076 de 2015) se reglamentó la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral, con el fin de proteger la salud humana y el ambiente. Este decreto incorpora los listados de residuos peligrosos del Convenio de Basilea que incluyen: el código Y36 Asbesto (polvo y fibras) en la lista de clasificación por procesos o actividades; y el código A2050 Desechos de amianto (polvo y fibras) en la lista de clasificación por corrientes de residuos que contienen constituyentes inorgánicos caracterizados como peligrosos. Este decreto fue compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente 1076 de 2015. Posteriormente, con la Resolución 1362 de 2007 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estableció los requisitos y el procedimiento para el Registro de Generadores de residuos peligrosos.

En 2014, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elaboró la Guía Técnica para la Gestión Ambiental de Residuos de Asbesto y de los productos que los contengan, dirigida a los fabricantes, constructores, contratistas de demolición, mantenimiento y desmonte, autoridades ambientales y al público en general, para orientar acerca de las medidas

preventivas y controles disponibles que se deben llevar a cabo con el fin de garantizar su manejo en forma segura. Esta guía se fundamentó en las definiciones dadas por la Resolución 007 de 2011 de Minsalud.

En cuanto a la gestión integral de los residuos de construcción y demolición, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estableció las disposiciones aplicables a todas las personas naturales y jurídicas que generen, recolecten, transporten, almacenen, aprovechen y dispongan este tipo de residuos de las obras civiles o de otras actividades conexas en el territorio nacional, a través de la Resolución 472 de 2017, modificada parcialmente por la Resolución 1257 de 2021. Importante aclarar que, los residuos peligrosos resultantes de las actividades de construcción, demolición, reparación o mejoras locativas de las obras civiles o similares se registrarán por la normatividad ambiental especial establecida para su gestión.

Finalmente, con la expedición de la Ley 1968 de 2019 se estableció un nuevo marco jurídico orientado a proteger la salud y el ambiente, a través del establecimiento de una serie de prohibiciones al asbesto y los productos con asbesto, así como una serie de obligaciones al Gobierno Nacional orientadas a atender las problemáticas relacionadas con el uso de productos instalados con asbesto; desarrollar regulación, planes e iniciativas orientadas a lograr la desinstalación segura del asbesto instalado; propender por el desarrollo y uso de sustitutos del asbesto; y favorecer la inclusión laboral, en actividades productivas alternativas, de los trabajadores que resultan afectados por las prohibiciones establecidas en la Ley.

De esta manera, el artículo 3o de la citada Ley precisa que el gobierno nacional cuenta con un periodo de cinco años, contados a partir de su promulgación, para formular una política pública de sustitución de asbesto instalado.

2.2. Marco institucional

La Ley 1968 de 2019 en su artículo 6, creó la Comisión Nacional para la Sustitución del Asbesto, que está conformada por los siguientes integrantes: delegados del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Ministerio de Salud y Protección Social, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, del Ministerio de Minas y Energía, del Ministerio del Trabajo, del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (en ese momento, Colciencias), un Veedor Ciudadano y un integrante de Universidades que represente a la academia. Los ministerios desarrollarán las funciones encomendadas a la Comisión, sin perjuicio de las que establezca posteriormente el Gobierno nacional.

Las etapas de desarrollo, adopción e implementación de la política involucran no solo a las instituciones del orden gubernamental ya mencionadas, sino también a otras entidades de orden nacional, al sector privado, la academia y la sociedad civil, que están relacionados con la gestión integral de los productos instalados de asbesto y sus residuos, por lo que es

necesario definir unos lineamientos que establezcan los mecanismos de comunicación y de interacción que favorezcan el diálogo y los aportes de cada uno de estos actores para la formulación de la política de sustitución de asbesto instalado, que garantice la protección a la salud, la conservación de un ambiente sano y el bienestar económico para los colombianos.

3. FORMULACIÓN DE LINEAMIENTOS

En esta sección se consolidan los lineamientos que orientarán la formulación de la Política nacional de sustitución de asbesto instalado de manera coordinada por parte del Gobierno Nacional, representado principalmente por los sectores de Salud y Protección Social; del Trabajo; de Minas y Energía; de Comercio, Industria y Turismo; de Vivienda, Ciudad y Territorio; de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Planeación y los relevantes para la política.

En este sentido, los lineamientos se han categorizado para los procesos de generación de información y orientación a grupos de interés; gobernanza y articulación institucional y de política pública; fortalecimiento de capacidades; e implementación de la sustitución.

3.1. Información y orientación

Los siguientes lineamientos se refieren a la generación de información necesaria para orientar la gestión de la solución de la problemática, incorporando la posibilidad de realizar una focalización en aspectos particularmente críticos.

Los diferentes sectores involucrados en la política, trabajarán de manera coordinada en la revisión y/o actualización del marco normativo y jurídico, así como el fortalecimiento y aumento de la capacidad técnica y operativa para la gestión integral de los productos instalados con asbesto y sus residuos; en este sentido, establecerán las guías, protocolos o manuales para la identificación de productos con contenido de asbesto y posibles sustitutos; condiciones o recomendaciones técnicas para su desinstalación y la gestión de sus residuos; la generación y reporte de información asociada a la gestión; el uso de mecanismos o incentivos que promuevan la sustitución en condiciones seguras del asbesto instalado; y los lineamientos para las actividades de vigilancia y control por parte de las autoridades de cada sector. Para ejercer el control sobre el inventario de material de asbesto en el país en distintos productos y propender por la disposición controlada de este material, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo adelantará un levantamiento de información sobre empresas formalmente constituidas que hayan sido proveedoras de materiales con asbesto y con el apoyo de los sectores pertinentes para la formulación de la política, estimarán el asbesto instalado en el país utilizando las fuentes de información disponible.

Se formularán las acciones para caracterizar las poblaciones con mayor riesgo de exposición al asbesto en entornos laborales formales e informales y sus familias. El sector salud en conjunto con el sector trabajo identificarán los sectores o zonas con mayor riesgo de exposición al asbesto. Asimismo, se fortalecerán los sistemas de vigilancia epidemiológica poblacional, con mayor énfasis en los entornos laborales, para la identificación, seguimiento

y vigilancia de la población trabajadora con enfermedades asociadas a la exposición al asbesto.

El sector salud en conjunto con el sector ambiente desarrollarán estrategias de monitoreo ambiental, muestreo de aire y exámenes a que haya lugar, en la población, en áreas con alta probabilidad de exposición, para medir los niveles de fibras de asbesto en el ambiente y afectación en la salud de las personas. Finalmente, el sector salud realizará la caracterización de las poblaciones expuestas en zonas de potencial riesgo, como en áreas vecinas a las empresas que manejaron esta sustancia, con el fin de focalizar intervenciones para la prevención de enfermedades relacionadas con el asbesto.

Los sectores involucrados en la política, en el marco de sus competencias y en conjunto con instituciones científicas públicas o privadas, nacionales o internacionales, realizarán investigaciones y estudios que se encuentren en el objeto de la Ley 1968 de 2019 con énfasis en tratamiento de enfermedades generadas por el asbesto, así como en el desarrollo de industrias y nuevos materiales sustitutos.

3.2. Articulación

Los lineamientos de articulación se refieren a las oportunidades de sinergias entre la Política Nacional de Sustitución de Asbesto Instalado y los demás instrumentos e iniciativas de política relevantes que derivan en productos concretos como guías, manuales o protocolos para el personal involucrado en el desmonte de productos con componentes de asbesto.

Desde el sector Vivienda se promoverán las acciones que articulen los programas de mejoramiento de vivienda, tanto urbana como rural, con la gestión y sustitución de materiales con contenido de asbesto instalado en las viviendas.

Por otra parte, las acciones que se planteen en la Política Nacional de Sustitución de Asbesto Instalado deberán armonizarse con los diferentes instrumentos de gestión establecidos en la ley 1968 de 2019 , como son la Ruta de atención integral para personas expuestas al asbesto, el Programa Nacional de Eliminación de Enfermedades Relacionadas con el Asbesto (PNEERA) y el Plan de adaptación laboral y reconversión productiva, entre otros.

Respecto al manejo de residuos con contenido de asbesto, la formulación de la política deberá articularse con las políticas públicas del sector Ambiente para la gestión integral de residuos peligrosos y de residuos de construcción y demolición.

Para los casos donde ya se cuente con afectaciones en la salud asociadas a la exposición al asbesto, se desarrollarán mecanismos para la articulación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), y si se requiere con el Sistema de Gestión de

Seguridad y Salud en el Trabajo, especialmente para aquellas personas que estén encargadas de la desinstalación de estructuras con asbesto, para la provisión de atenciones oportunas y de calidad a las personas afectadas y su círculo cercano de contacto.

De manera general, se impulsarán acciones que favorezcan la gobernanza, coordinación y articulación intersectorial, a fin de lograr las metas de la política.

3.3. Capacidades

Capacidades se refiere a la construcción o fortalecimiento de habilidades en diferentes actores claves de la problemática que habilitan que su gestión se más efectiva y eficiente.

Se fortalecerá la capacidad técnica y operativa asociadas a **los procesos de inspección, vigilancia y control, la cual debe asegurar lineamientos o guías para los inspectores del trabajo en las empresas que involucren asbesto en sus productos.**

Se implementarán estrategias para fortalecer y capacitar a los laboratorios y demás actores relacionados en temas como normativa, protocolos y experiencias nacionales e internacionales para la caracterización del asbesto en insumos, materiales, productos y residuos, así como para mejorar la capacidad instalada de los diferentes actores públicos y privados con injerencia en la sustitución de asbesto instalado y la gestión de los residuos, tales como empresas encargadas de la desinstalación, transportadores, gestores de residuos peligrosos, sociedad civil, autoridades competentes, entre otros. Para ello se tendrá en cuenta las capacidades existentes en el Subsistema Nacional de la Calidad -SICAL- como apoyo a las acciones.

Se propondrán certificaciones que habiliten a personas naturales o jurídicas para el desarrollo de las actividades en el marco de la gestión integral de los productos con asbesto y sus residuos que comprendan las etapas de identificación, desinstalación, almacenamiento, transporte y disposición final. Este proceso tendrá en cuenta la existencia de normas técnicas internacionales, el análisis de los posibles efectos que tengan las certificaciones en el en el comercio y por tanto que no se constituyan como obstáculos técnicos al mismo, así como la existencia de capacidades en el SICAL para su ejecución.

Los sectores Salud y Ambiente, con el apoyo de los diferentes sectores que formularán la política, desarrollarán estrategias de sensibilización y difusión sobre las generalidades del asbesto, los elementos que podrían contenerlo, la identificación de fuentes potenciales de exposición ocupacional, cohabitacional y ambiental, las enfermedades relacionadas con esta sustancia y el manejo seguro de productos y residuos de asbesto, entre otros aspectos; y los aspectos técnicos y normativos relacionados con la gestión integral de productos de asbesto y sus residuos dirigidas a la población en general, los grupos de interés involucrados en la

gestión integral de los productos instalados de asbesto y sus residuos y a los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

En particular, se requiere aumentar la capacidad instalada para la gestión integral de los residuos con contenido de asbesto, en especial para la disposición final en el país. Para lo cual, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible planteará acciones estratégicas de manera coordinada con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para generar condiciones habilitantes que promuevan el desarrollo empresarial de los gestores ambientales de este tipo de residuos y orientar los procesos de ordenamiento territorial para la ubicación y operación de áreas potenciales y compatibles que permitan desarrollar este tipo de infraestructura.

3.4. Implementación

La implementación se refiere a iniciativas que inciden directamente en el proceso de sustitución de asbesto instalado.

Para fomentar la adopción de alternativas más seguras y sostenibles en estas actividades mineras se promoverá el aprovechamiento de los recursos minerales producidos que se identifiquen en el país que puedan actuar como sustitutos del asbesto. Adicional, se incluirán acciones tendientes a realizar el seguimiento y monitoreo pertinente en el proceso de cierre de las operaciones mineras para la explotación de asbesto, que permita una adecuada restauración de los terrenos de manera segura, mitigando los riesgos de exposición al asbesto.

Para mitigar los impactos económicos de la sustitución del asbesto instalado, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con la colaboración del Ministerio de Trabajo, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Salud y Protección Social, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), apoyará la reconversión productiva por lo cual, acompañará desde su competencia los programas de adaptación laboral e industrial para los sectores afectados, promoviendo alternativas de empleo y capacitación en sectores distintos a la minería de asbesto.

Adicionalmente, es necesario evaluar con las entidades competentes la gestión de incentivos que faciliten la sustitución de asbesto instalado en vivienda y en sus diferentes usos.

También se es necesario considerar una estrategia de inspección y vigilancia para las empresas y actividades económicas asociadas al uso del asbesto que considere: (i) la identificación de empresas potencialmente asociadas al uso del asbesto; (ii) una estrategia

de Inspección para la verificación de la sustitución del asbesto; y (iii) medidas de control para las empresas que no hayan realizado la sustitución del asbesto.

Se promoverá el desarrollo de proyectos pilotos, y particularmente se buscará estructurar un proyecto demostrativo con la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas S.A.S. con el fin que los proyectos urbanos que requieran demolición, se integren las medidas establecidas para la gestión del asbesto instalado con los instrumentos de gestión integral de residuos de construcción y demolición y así extenderlo a los procesos de demolición en el país.

Finalmente, con el fin de garantizar una gestión integral y efectiva de los riesgos asociados al manejo seguro y disposición adecuada de residuos que contengan asbesto, se realizará una revisión y gestión en la actualización de documentos normativos y de política vigentes, buscando que estos reflejen las mejores prácticas internacionales que aborden tanto la prevención de la exposición al asbesto como la atención integral de las personas ya afectadas.

4. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación; el Ministerio de Salud y Protección Social; el Ministerio del Trabajo; el Ministerio de Minas y Energía; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Solicitar a la Secretaría Técnica del CONPES la elaboración de un documento CONPES de Política Nacional de Sustitución de Asbesto Instalado que considere los lineamientos del presente documento; esta recomendación fungirá como solicitud de elaboración.
2. Solicitar a las entidades competentes cooperar con la iniciativa del documento CONPES de Política Nacional de Sustitución de Asbesto Instalado a través los insumos necesarios para la elaboración del documento y con su participación en el proceso de concertación de acciones necesarias para la solución de esta problemática dentro del marco de sus competencias.

GLOSARIO

Artículos de asbesto: objeto manufacturado al que se le da una forma o diseño específico durante la fabricación y que contiene asbesto en cualquiera de sus formas y en un porcentaje mayor al 1% (adaptado del Decreto 1630 de 2021 y de la Guía técnica para la gestión ambiental de residuos de asbesto y de los productos que lo contengan del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014).

Asbesto instalado: cualquier artículo o manufactura que contiene asbesto en cualquiera de sus formas, en un porcentaje mayor al 1% y que se encuentra en uso, emplazado, fijo, implantado, etc., en cualquier edificación, estructura, maquinaria, equipo, ensere, servicio, etc.

Demolición: es la acción de destruir, derribar o echar abajo una construcción, obra o edificación, de forma parcial o completa (Guía técnica para la gestión ambiental de residuos de asbesto y de los productos que lo contengan, 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Desinstalación: retiro, remoción o eliminación de los artículos o manufacturas de asbesto instalados en edificaciones, estructuras, maquinaria, equipo, ensere, servicio, etc.

Disposición final de residuos: es el proceso de aislar y confinar los residuos o desechos en forma definitiva en lugares especialmente seleccionados y diseñados para evitar la contaminación, y los daños o riesgos a la salud humana y al ambiente (adaptado de la Guía técnica para la gestión ambiental de residuos de asbesto y de los productos que lo contengan, 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y CONPES 3874 de 2016 Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos).

Gestión integral de los productos instalados de asbesto y sus residuos: conjunto articulado e interrelacionado de acciones de política, normativas, operativas, financieras, de planeación, administrativas, sociales, educativas, de evaluación, seguimiento y monitoreo desde la prevención de la generación hasta la disposición final de los residuos o desechos, con el fin de proteger la salud humana y el ambiente y lograr la optimización económica de su manejo respondiendo a las necesidades y circunstancias de cada localidad o región (adaptado del CONPES 3874 de 2016 Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos y del Artículo 2.2.6.1.1.3. del Decreto 1076 de 2015).

Identificación: todas las prácticas adoptadas para determinar la presencia de artículos o manufacturas de asbesto en una edificación, estructura, maquinaria, equipo, ensere, servicio, etc, y que incluye la recolección de información, la inspección, el muestreo y análisis (adaptado de EPA, 2021).

Manejo integral de los residuos de asbesto: es la adopción de todas las medidas individuales o combinadas para la separación en la fuente, embalaje, marcado, acopio, almacenamiento, transporte, y disposición final de los residuos o desechos de asbesto, de manera que se minimice la liberación de fibras o polvos de asbesto y se protejan la salud humana y el ambiente de los efectos nocivos que pueden derivarse de tales residuos o desechos (adaptado del artículo 2.2.6.1.1.3. del Decreto 1076 de 2015).

Manufacturas de asbesto: productos obtenidos a través de la transformación física o química de materiales, sustancias o componentes, que contienen asbesto en cualquiera de sus formas y en un porcentaje mayor al 1% (adaptado de CIU Rev. 4 A.C., DANE, 2020).

Residuos de construcción y demolición -RCD: (anteriormente conocidos como escombros) son los residuos sólidos provenientes de las actividades de excavación, construcción, demolición, reparaciones o mejoras locativas de obras civiles o de otras actividades conexas, entre los cuales se pueden encontrar los no susceptibles de aprovechamiento, los contaminados con residuos peligrosos o los que tengan características de peligrosidad (Resolución 0472 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Residuo: cualquier objeto, material, sustancia, elemento o producto que se encuentra en estado sólido o semisólido, o es un líquido o gas contenido en recipientes o depósitos, cuyo generador descarta, rechaza o entrega porque sus propiedades no permiten usarlo nuevamente en la actividad que lo generó o porque la legislación o la normatividad vigente así lo estipula (Artículo 2.2.6.1.1.3. del Decreto 1076 de 2015).

Residuo peligroso: es aquel residuo o desecho que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, infecciosas o radiactivas puede causar riesgos, daños o efectos no deseados, directos o indirectos, a la salud humana y el ambiente. Así mismo, se considerarán residuos peligrosos los empaques, envases y embalajes que estuvieron en contacto con ellos (Artículo 2.2.6.1.1.3. del Decreto 1076 de 2015).

Riesgo: probabilidad que el manejo, la liberación al ambiente y la exposición a una sustancia química, material o residuo produzca un efecto adverso para la salud humana o el ambiente (adaptado del CONPES 3868 de 2016, Política de gestión del riesgo asociado al uso de sustancias químicas y del artículo 2.2.6.1.1.3. del Decreto 1076 de 2015).

BIBLIOGRAFÍA

- IARC. (2012). *A review of human carcinogens. Part C: Arsenic, Metals, Fibres, and Dusts*. Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans, Volume 100C, IARC Working Group on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans, Lyon, France. Obtenido de <https://publications.iarc.fr/Book-And-Report-Series/Iarc-Monographs-On-The-Identification-Of-Carcinogenic-Hazards-To-Humans/Arsenic-Metals-Fibres-And-Dusts-2012>
- OMS. (2015). *Asbesto Crisotilo*. Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Suiza. Obtenido de https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/178803/9789243564814_spa.pdf?sequence=1