



ASBESTO:

¿UN PELIGRO SILENCIOSO?

Parte 2:

Intentos de prohibición del uso de asbesto
en Colombia

Observatorio de Redes y Acción Colectiva (ORAC)



Síguenos @ORACURosario



Universidad del
Rosario

Asbesto: ¿un peligro silencioso?

Parte 2:
Intentos de prohibición del uso de asbesto en Colombia

Informe del ORAC
Número 02

BOGOTÁ, D.C.

Asbesto: ¿un peligro silencioso?

Parte 2: Intentos de prohibición del uso de asbesto en Colombia

Observatorio de Redes y Acción Colectiva (ORAC)

BOGOTÁ, D.C.
JULIO DE 2019

Director del ORAC
Juan Carlos Guerrero Bernal

Jóvenes investigadoras
Ana María Torres Uribe
Johana Trujillo Terán

Asistentes de investigación
Daviana Quecho Mayorga
Yarol Gómez Perilla
Mariana Camacho Muñoz

Estudiantes del Semillero de Acción Colectiva, Democracia
Participativa y Problemas Públicos
Erika Ruiz Casas
Sergio Moreno Huerfano
María Camila Babilonia Taboada
Laura Heredia Cuellar

* Las opiniones de los Artículos solo comprometen a los autores
y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la
reproducción total ni parcial sin la autorización de los autores.
Todos los derechos reservados

Primera edición: Julio de 2019
Hecho en Colombia
Made in Colombia

Contenido

Intentos de prohibición del uso de asbesto en Colombia	9
1. Análisis de los articulados y exposición de motivos de los proyectos de ley sobre el asbesto	13
1.1. Proyecto de ley 199 de 2007 de la Cámara de Representantes	13
1.2. Proyecto de ley 35 de 2007 del Senado	16
1.3. Proyecto de ley 45 de 2007 del Senado	18
1.4. Proyecto de ley 177 de 2007 del Senado	20
1.5. Proyecto de ley 341 de 2009 de la Cámara de Representantes	23
1.6. Proyecto de ley 97 de 2015 del Senado	24
1.7. Proyecto de Ley 34 de 2016 de la Cámara de Representantes	34
1.8. Proyecto de Ley 61 de 2017 del Senado – 302 de 2018 de la Cámara de Representantes	38
2. Procesos para alternativas para prohibir el asbesto en Colombia	50
2.1. Prohibición del uso del asbesto a nivel territorial en Colombia	50
2.1.1. El Colegio, Cundinamarca	51
2.1.2. Chivatá, Boyacá	51
2.1.3. Tibasosa, Boyacá	52
2.1.4. Samacá, Boyacá	52
2.1.5. Prohibición en el departamento de Boyacá	53
2.2. Prohibición del asbesto en Colombia por medio de la vía judicial	54
3. Conclusión	56
4. Referencias	61

5. Anexos	63
Anexo 1. Tramite para aprobar una ley por medio del Congreso de la República en Colombia.....	63
Anexo 2. Documentos que acompañaron el debate del proyecto de ley 97/15	65
Anexo 3. Documentos que acompañaron los debates del proyecto de ley 61/17 en el Senado.....	72
Anexo 4. Documentos que acompañaron los debates del proyecto de ley 302/2018 en la Cámara de Representantes	77
Anexo 5. Comisiones permanentes Constitucionales del Congreso de la República a donde han sido llevadas las iniciativas legislativas relacionadas con el uso del asbesto en Colombia.....	82
Anexo 6. Síntesis de cuestiones claves y de posiciones de los congresistas y otros actores en la discusión sobre la prohibición y regulación del uso del asbesto en Colombia.....	84
Anexo 7. Proyectos de ley sobre el uso del asbesto en Colombia.....	90

Asbesto: ¿un peligro silencioso?

Parte 2: Intentos de prohibición del uso de asbesto en Colombia

Históricamente, el asbesto¹ ha sido utilizado en diferentes sectores, como el automotriz y el de la construcción, por sus condiciones de aislante, su resistencia a altas temperaturas y su bajo costo. Ahora bien, durante todo el siglo XX, pero sobre todo a partir de la década de los ochenta, numerosos estudios médicos y epidemiológicos a nivel internacional demostraron la relación que existe entre la exposición a esta fibra mineral y el desarrollo de algunas enfermedades en los seres humanos, principalmente enfermedades pulmonares. Por esta razón, desde la década de los setenta, algunos gobiernos en distintos países iniciaron un proceso tanto de regulación como de prohibición de la explotación, uso y comercialización del asbesto.

Según la Secretaría Internacional por la Prohibición del Asbesto (IBAS, por sus siglas en inglés),² el primer país en establecer una prohibición total³ del uso

- 1 Asbesto o amianto es el nombre dado a un grupo de minerales fibrosos que se dividen en dos grandes grupos. Un primer grupo está conformado por los llamados anfíboles, al que pertenecen cinco tipos de asbesto: la amosita (asbesto marrón), la crocidolita (asbesto azul), la antofilita, la tremolita y la actinolita. Un segundo grupo de esos minerales es el de las serpentinas, al que únicamente pertenece el tipo de asbesto crisotilo (asbesto blanco).
- 2 La Secretaría Internacional por la Prohibición del Asbesto (*International Ban Asbestos Secretariat*, IBAS) es una organización no gubernamental estadounidense, creada en el 2000, que tiene como propósito aumentar la conciencia pública sobre los riesgos derivados del uso del asbesto. IBAS busca ser un canal de comunicación para el intercambio de información entre las personas u organizaciones que estén interesadas en la prohibición del asbesto a nivel mundial. Para más información, el lector puede remitirse a la página web de IBAS: <http://ibasecretariat.org/index.htm>
- 3 Para efectos de este informe, la prohibición total se entiende como la decisión de un gobierno de prohibir la explotación, el uso y la comercialización de todos los tipos de asbesto. La prohibición parcial es la decisión de un gobierno de prohibir el asbesto con algunas excepciones, como sucede, por ejemplo, cuando se prohíbe únicamente el amianto tipo anfíbol y se sigue permitiendo el uso del amianto tipo crisotilo. Las regulaciones son medidas o restricciones tomadas frente al uso de esta fibra mineral en algunas actividades o productos específicos.

del amianto fue Israel en 1984. Sin embargo, desde la década de los setenta países como Suecia, Noruega, Islandia y Estados Unidos adoptaron medidas regulatorias para el uso de esta fibra mineral. Un hito importante que impulsó los procesos de prohibición en varios países fue el Convenio 162 de 1986 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), reconocido por ser el primer instrumento jurídico a nivel internacional que recomendó a los Estados adoptar medidas para regular y sustituir el uso del asbesto. A partir de las recomendaciones contenidas en dicho convenio, entre 1986 y 2005, cuarenta y seis países –incluidos todos los Estados miembros de la Unión Europea– optaron por prohibir de manera total el asbesto en sus territorios nacionales. Luego, desde el 2005 hasta el 2018, diecisiete gobiernos más se unieron a la prohibición total de esta fibra mineral cancerígena. Esto significa que actualmente sesenta y cuatro países han prohibido la explotación, el uso y la comercialización de todos los tipos de asbesto; a esta lista habría que agregar aquellos países que han establecido una prohibición parcial o que han reglamentado estrictamente el uso del amianto.⁴

En Colombia, desde el 2007, se ha intentado legislar sobre el asbesto. Desde ese año, ocho proyectos de ley fueron radicados sobre este tema. Increíble y paradójicamente, dos de estos proyectos de ley buscaron convertir el amianto en un insumo básico para la construcción de viviendas en el país; es decir, fueron proyectos que no buscaban regular o prohibir el uso del asbesto en Colombia, sino más bien promoverlo. Los otros seis proyectos de ley sí buscaron prohibir el uso, la comercialización y la explotación de todos los tipos de asbesto en el país. En junio del 2019, luego de doce años de lucha para tratar de prohibir esta fibra mineral, fue aprobada finalmente la octava iniciativa legislativa –el proyecto de ley “Ana Cecilia Niño”– que busca prohibir el uso total del asbesto a partir del 1 de enero del 2021.

En la actualidad, aún existe una mina en Colombia de la cual se extrae asbesto tipo crisotilo. Aunque no se conocen cifras exactas sobre la producción de la mina Las Brisas, ubicada en el municipio de Campamento, Antioquia, se estima que en nuestro país se producen unas 700 toneladas de asbesto mensuales.⁵ Se espera que, con la nueva legislación, se inicie un proceso

4 Para ampliar la información sobre los procesos de prohibición y reglamentación del asbesto a nivel mundial, el lector puede remitirse a la primera parte del informe *Asbesto: ¿un peligro silencioso?*, el cual se encuentra en la página web de nuestro observatorio: <http://www.urosario.edu.co/Documentos/Evento-UR/Facultad-de-Ciencia-Politica/Asbesto-un-peligro-silencioso.pdf>

5 Greenpeace, «El asbesto sigue enfermando a Colombia: Datos y cifras», noviembre de 2017, https://www.greenpeace.org/archive-colombia/PageFiles/326280/2017/11/informe_datos.pdf.

de desmantelamiento que lleve a su cierre total en el 2021. Además de la producción a nivel nacional, el asbesto ha sido históricamente importado por algunas empresas, para emplearlo en sus procesos de producción. En el 2012, empresas como Disramfor Autopartes, Eternit, Incolbest, Repuestos Colombianos y Tecnología en Cubrimiento importaron asbesto desde India, Rusia, Brasil China y Ucrania.⁶ Según un informe de Greenpeace Colombia, en nuestro país hay 256 empresas que utilizan el asbesto en sus productos (las más reconocidas son Eternit, Incolbest y Toptec).⁷

Pese a que organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han recomendado sustituir el uso del asbesto desde la década de los ochenta, en nuestro país las discusiones sobre el uso de esta fibra mineral apenas comenzaron a realizarse en el Congreso de la República a partir del 2007. Debido a las dificultades que por mucho tiempo se presentaron para impulsar una ley que prohibiera el uso del asbesto en Colombia, los activistas en contra del uso de esta fibra mineral optaron por intentar lograr ese mismo objetivo mediante otros caminos. Algunas de las alternativas usadas para avanzar hacia la prohibición del asbesto fueron: el recurso a una acción popular para exigir que instancias judiciales tomaran medidas ante el riesgo por la exposición al asbesto; la interposición de demandas ante instancias internacionales –más precisamente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos– exigiendo una presión sobre el Estado colombiano para que prohibiera esa fibra mineral;⁸ la acción de presión y *lobbying* sobre las autoridades locales a nivel municipal, para que, poco a poco, desde ese nivel territorial se fuera prohibiendo el uso del asbesto en todo el territorio nacional.

Este informe busca brindar una panorámica completa sobre los diversos intentos llevados a cabo para prohibir el uso del asbesto en Colombia. En él se analiza cada uno de los proyectos de ley que fueron radicados en Colombia relacionados con el uso del asbesto, así como los otros mecanismos que fueron empleados para tratar de prohibir el uso de esa fibra mineral. El informe se divide en dos partes. En primer lugar, se describirán y analizarán los articulados

6 «Asbestos Issues in Colombia», 24 de julio de 2013, <http://www.ibasecretariat.org/anon-asbestos-issues-in-colombia.php>.

7 Greenpeace, «El asbesto sigue enfermando a Colombia: Datos y cifras».

8 El activismo judicial colombiano que ha optado por ejercer presión para la prohibición del asbesto a través de instancias internacionales será ampliado en la cuarta parte del informe Asbesto: ¿un peligro silencioso?

y la exposición de motivos de cada una de las iniciativas legislativas llevadas al Congreso de la República, para posteriormente estudiar los argumentos expuestos alrededor de cada uno de los proyectos de ley, con el fin de comprender cómo se desarrolló el debate político en torno al uso del asbesto en nuestro país. En segundo lugar, se mencionarán y se analizarán las iniciativas alternativas de prohibición del asbesto en Colombia, como por ejemplo los procesos que se han llevado a cabo a nivel territorial y los intentos de prohibición del amianto por medio de la vía judicial.

1. Análisis de los articulados y exposición de motivos de los proyectos de ley sobre el asbesto

A continuación, se analizarán los articulados y las justificaciones de cada uno de los proyectos de ley que han sido presentados en el Congreso de la República⁹ sobre el uso del asbesto en el país.

1.1. Proyecto de ley 199 de 2007 de la Cámara de Representantes

El 31 de enero de 2007, un congresista del Partido Liberal, Pedro Muvdi Aranguena, radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley 199 de 2007. Con este proyecto se buscó “establecer y regular la obligación de producir y suministrar cemento social y láminas de cubiertas de asbesto, como insumo para los planes de construcción o mejoramiento de vivienda de interés social y como incentivo para impulsar los planes y programas de vivienda de interés social a cargo del Estado”.¹⁰

Esta primera iniciativa legislativa nació en un contexto de preocupación por el déficit de Viviendas de Interés Social (VIS) que tuvo lugar en Colombia entre el 2002 y el 2006. El gobierno del presidente Uribe se había comprometido a que durante ese cuatrienio otorgaría 400.000 VIS cada año. Sin embargo, durante los cuatro años de su gobierno, solo se habían entregado 130.000 viviendas. Esto condujo a que, para finales del 2006, se presentara un déficit de 1'470.000 de VIS, con respecto a la meta inicialmente propuesta por el gobierno. Debido a esto, no fue posible cubrir la demanda de la población que buscaba obtener una vivienda digna. Sumado a este retraso en la promesa hecha por el gobierno, Muvdi argumentó que la problemática entorno a la VIS en Colombia se había intensificado, debido al aumento de la población

⁹ Para conocer cómo se desarrolla el proceso legislativo en Colombia, es decir, cómo un proyecto de ley se convierte en ley de la República, remítase al anexo 1.

¹⁰ Secretaría General de la Cámara de Representantes de la República de Colombia. Proyecto de ley. En: Gaceta del Congreso número 028. (Febrero, 2007).

demandante de viviendas a causa del desplazamiento forzado generado por el conflicto armado colombiano.

Bajo dicho contexto, el representante Muvdi propuso el proyecto de ley 199 de 2007, con el propósito de atender y reducir los problemas habitacionales en Colombia y promover los programas de atención a la población vulnerable, especialmente a aquella que le urgía tener acceso a una vivienda digna. La iniciativa legislativa buscaba entonces regular y establecer un mínimo de productos que debían ser otorgados por parte de empresas privadas al gobierno para la fabricación de VIS. De ese modo, se intentaba también excluir a productos como el cemento y las tejas de asbesto de las fluctuaciones del libre mercado, estableciendo así una especie de mercado cautivo para ese tipo de materiales en el sector de la VIS.

Esta iniciativa legislativa —que constaba de once artículos— proponía, por un lado, la creación del “cemento social”, definiéndolo como un “insumo básico destinado en forma exclusiva a incentivar la construcción de vivienda nueva de interés social”;¹¹ por otro lado, planteaba la creación de láminas de asbesto-cemento, considerándolas como un “insumo básico necesario y esencial en los planes y programas de vivienda”.¹² El proyecto de ley establecía además que las cementeras que operaran en el territorio nacional debían designar por lo menos un 10% de su producción de cemento y de láminas para la producción de VIS del gobierno. Esto con el fin de regular los precios, la cantidad y la calidad de estos insumos sociales. Por último, a las industrias que no cumplieran con esta obligación se les impondrían multas y sanciones por parte de las entidades pertinentes; tales sanciones iban desde multas hasta el cierre de la empresa por cuatro meses. Las entidades encargadas de velar y garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la ley serían el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Superintendencia de Industria y Comercio. Esto condujo a que algunos congresistas cuestionaran el hecho de otorgarle funciones sancionatorias a los ministerios, excediendo el alcance de sus funciones.

Este proyecto de ley fue asignado a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes. Las ponencias del primer debate fueron divergentes. Por un lado, los representantes Fabio Amín, Ángel Cabrera y Bernardo Elías presentaron una ponencia que respaldaba el proyecto de ley, argumentando que era importante promover los programas de Vivienda de Interés Social

11 *Ibíd.*

12 *Ibíd.*

en el país y que la iniciativa buscaba incentivar el goce efectivo de vivienda para los colombianos con bajos recursos económicos. Según los ponentes, la iniciativa era oportuna, porque buscaba garantizar un derecho contemplado en la Constitución Política de 1991, al mismo tiempo que concordaba con los lineamientos del Plan de Desarrollo 2006-2010, especialmente con respecto al propósito de reducir los problemas habitacionales en Colombia. Respecto al déficit de Viviendas de Interés Social en Colombia, los ponentes coincidieron con el autor del proyecto de ley en que este problema se había intensificado por factores externos como el desplazamiento forzado, los desastres naturales y la corrupción administrativa, entre otros. Los ponentes argumentaron además que la iniciativa, más que proponerse intervenir el mercado de la industria, buscaba impulsar un trabajo articulado entre el gobierno y la empresa privada para darle solución a los problemas de vivienda.

Por otro lado, el representante Eduardo Crissien propuso el archivo al proyecto de ley 199/07. Su ponencia se centró en los efectos negativos que una intervención de ese tipo podía generar en el mercado y en la economía. Para él, regular y establecer un precio fijo a un producto equivalía a desconocer las fluctuaciones en los precios de otros servicios y bienes que hacían parte de los costos de producción y de comercialización de las empresas. De ese modo, las medidas propuestas en el proyecto de ley podían en últimas llevar a generar una disminución en la inversión del sector de la construcción.

Curiosamente, pese a que el proyecto de ley promovía el uso de una sustancia que, como el asbesto, ya había sido categorizada en aquella época como cancerígena a nivel internacional, ninguna ponencia hizo referencia a los pronunciamientos que organizaciones internacionales como la OMS y la OIT habían hecho al respecto. Es más, un año antes de que Muvdi radicara su proyecto de ley 199/07, la OIT había emitido la llamada “Resolución relativa al asbesto”, la cual recomendaba a todos los países sustituir el uso del amianto, dado el riesgo que esa fibra implicaba para la salud de los seres humanos. Aún así, en ese momento, en Colombia se intentó, por el contrario, hacer del asbesto un insumo necesario para la construcción de las viviendas de interés social que el gobierno entregaba a la población de los estratos más bajos.

Ante las críticas por los posibles efectos negativos en el sector de la construcción —y no por el riesgo que pudiese generar en la salud de los colombianos—, el autor decidió retirar su proyecto de ley el 20 de junio de 2007,

antes de que se llevara a cabo el primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

1.2. Proyecto de ley 35 de 2007 del Senado

El 24 de julio de 2007, fue radicado en el Senado de la República el proyecto de ley 35 de 2007, por Jesús Antonio Bernal Amorocho, antiguo senador del Partido Polo Democrático. Esta iniciativa buscó prohibir “el uso del asbesto, en todas sus formas, en la fabricación de todo tipo de elementos en el territorio nacional”.¹³ Por lo tanto, este es en realidad el primer intento para prohibir el uso asbesto en Colombia por la vía del Congreso.

Este proyecto de ley fue motivado por hallazgos científicos que habían demostrado el riesgo para la salud de los seres humanos asociado a la exposición e inhalación de fibras de asbesto. Algunos de los estudios citados en la justificación de esta iniciativa fueron: en primer lugar, la clasificación de la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC, por sus siglas en inglés) que designó al asbesto como un agente cancerígeno ocupacional; en segundo lugar, el estudio que durante diez años realizó el Instituto Nacional de Salud de Investigación Médica (Inserm por sus siglas en francés), donde se concluyó que la exposición a todos los tipos de amianto estaba asociada a la generación de algunas enfermedades; y en tercer lugar, el Criterio de Salud Ambiental número 203 de 1998 del Programa Internacional de Seguridad Química de la OMS, en el que se estableció que no existían niveles de exposición seguros al amianto y se recomendó la sustitución de este material por otros más seguros.

Para justificar el proyecto de ley se apeló, por un lado, a fundamentos constitucionales y legales. Según Bernal, autor del proyecto de ley, su iniciativa legislativa era acorde con la Constitución Política de 1991, donde se establece el deber del Estado de asegurar la vida, los derechos y las libertades de todos los residentes en Colombia. Por otro lado, el proyecto también fue justificado con base en la normatividad internacional, haciendo énfasis especial en las disposiciones de la OIT, que, desde 1986, venía recomendado la sustitución del uso de esta fibra mineral.

¹³ Secretaría General del Senado de la República de Colombia. Proyecto de ley. En: Gaceta del Congreso número 346. (Julio, 2007).

El autor de este proyecto de ley propuso nueve artículos que establecían la prohibición de la producción, importación, distribución, venta y uso del asbesto en Colombia. En el articulado de la iniciativa legislativa se propuso un periodo transicional de dos años para que se llevara a cabo la debida reforma estructural que deberían efectuar las industrias que utilizaban esta fibra mineral. Es decir, durante este tiempo se debían transformar los procesos industriales en donde se manipulaba el asbesto. Para esto, el autor del proyecto de ley recomendó la fibra de vidrio como un bien sustituto. También propuso que aquellos bienes cuya sustitución no fuera fácilmente realizable podrían conservar una autorización temporal para continuar con la fabricación y comercialización del amianto. En esos casos, el Estado sería responsable de efectuar los debidos mecanismos de control y regulación a través del Ministerio del Medio Ambiente.

El proyecto de ley le dio además una gran importancia al papel de los trabajadores dentro de la reestructuración de la industria. Se demandó la imposibilidad de las empresas de despedir a sus empleados como resultado de lo dispuesto en aquel proyecto de ley. Además, en el articulado se pretendía vincular al gobierno, por medio del Ministerio de Protección Social, con el fin de garantizar los derechos laborales, los empleos y los derechos de seguridad social, junto a un plan de vinculación y adaptación laboral para las personas que fueran empleadas en esta industria.

Por último, el proyecto de ley contempló algunos aspectos relacionados con los procesos de demolición de estructuras que contuvieran asbesto. Si bien no se estipuló la remoción total de esa fibra mineral en las edificaciones,¹⁴ se establecieron parámetros de vigilancia y control para los procesos de demolición o mantenimiento de edificios en los que se hubiera utilizado amianto, con el fin de proteger la vida de los trabajadores y de la población durante ese tipo de trabajos. El monitoreo de esta disposición estaría a cargo de una comisión compuesta por funcionarios del Ministerio del Medio Ambiente, empresarios y sindicatos.

Este proyecto de ley fue asignado a la Comisión Quinta del Senado con el fin de cumplir con el proceso de aprobación legislativo. Las dos ponencias presentadas para el primer debate se pronunciaron en contra de la aprobación de esta primera iniciativa legislativa que buscaba prohibir el asbesto en

14 Para efectos de este informe, se entenderá como remoción los procesos de sustitución del asbesto instalado en edificaciones por materiales menos nocivos.

Colombia. Los ponentes Antonio Valencia y José Gonzalo Gutiérrez radicaron su informe de ponencia el 2 de octubre de 2007, argumentando que no existía evidencia científica suficiente que comprobara los riesgos asociados a la exposición del asbesto para la salud de los colombianos. Según los ponentes, el riesgo relacionado con el amianto dependía del nivel de exposición y se estaba creando “una falsa creencia”, según la cual, con solo respirar un bajo nivel de asbesto se podían producir alteraciones en la pleura del pulmón. Esta posición no tuvo en cuenta la investigación realizada por el Instituto Nacional de Salud de Investigación Médica, citada en la exposición de motivos por el senador Bernal –autor del proyecto de ley–, en la que se concluía que todos los tipos de asbesto eran cancerígenos y que no existía un nivel mínimo de exposición que redujera los efectos nocivos de esta fibra mineral.

Los senadores José David Name, Julio Manzur, Antonio Valencia y José Gonzalo Gutiérrez presentaron de igual manera un informe de ponencia en contra del proyecto de ley, con el argumento de que si se prohibía una sustancia que hacía parte de la categoría de sustancias cancerígenas de la IARC, ello conllevaría a la obligación de estudiar la prohibición de más de cien sustancias que también hacían parte de esa categoría. Dichos ponentes consideraron además que este proyecto afectaba el derecho al trabajo de las personas que dependían de la mina Las Brisas, ubicada en Campamento (Antioquia). Por último, argumentaron que el uso del asbesto no era un problema de salud pública, porque no cumplía con las condiciones del Acuerdo 117 de 1998 del Ministerio de Salud que define y rige ese tipo de problemáticas.

Es claro que la discusión en primer debate en comisión desconoció de plano los estudios que a nivel internacional ya habían demostrado los riesgos derivados del uso de asbesto. Durante la deliberación nunca se hicieron propuestas para tratar de sacar adelante el proyecto de ley del senador Bernal. La discusión se centró más bien en la propuesta de archivo. Y en efecto, el proyecto fue archivado durante el primer debate en la Comisión Quinta del Senado el 2 de abril de 2008.

1.3. Proyecto de ley 45 de 2007 del Senado

A finales de julio del 2007, mismo mes en el que fue radicado el proyecto 35 de 2007, tres senadores del Partido MIRA (Alexandra Moreno, Gloria Díaz y Manuel Virgúez) radicaron el proyecto de ley 45 de 2007 en el Senado de la

República. El objetivo de esta propuesta era “adoptar lineamientos para la política de protección contra el amianto/asbesto en el territorio nacional”.¹⁵ Esta iniciativa coincidió con el proyecto 35/07 en la pretensión de eliminar y sustituir el asbesto, así como sus derivados, en los ciclos económicos a corto plazo, mediante políticas y estrategias planeadas por el gobierno.

En comparación con el proyecto 35/07 radicado unos días antes por el senador Bernal, la exposición de motivos de este nuevo proyecto de ley fue más detallada. La justificación de la iniciativa hizo énfasis en los pronunciamientos de la OIT frente al tema, centrándose especialmente en el Convenio 162 de 1986 y la Resolución relativa al asbesto. Sus autores argumentaron entonces que, según lo establecido por la OIT, el gobierno colombiano debía buscar la prohibición del uso del amianto en el territorio nacional. Además, se evocaron los países que hasta ese momento habían decidido restringir la importación y exportación del asbesto, como por ejemplo, Argentina, Chile, Estados Unidos y Francia; se indicó que, para julio del 2007, cuarenta países ya habían prohibido de manera total el uso del asbesto.

Los autores del proyecto de ley 45/07 destacaron igualmente la posición de la toxicóloga colombiana, María del Carmen Vallejo, quien afirmó que todos los tipos de asbesto son cancerígenos. Es importante resaltar que este proyecto de ley, a diferencia del anterior, describió los procesos de sustitución del uso del asbesto que ya se habían desarrollado en Colombia, pese a que no se hubiera aún establecido ninguna prohibición legal. Algunas de esas iniciativas voluntarias de sustitución las habían llevado a cabo empresas como Manilit, Colombit y Fiberglass.

Los exsenadores del Partido MIRA propusieron nueve artículos con el fin de prohibir el asbesto en el territorio nacional, en concordancia con los compromisos internacionales. De igual forma que en el proyecto de ley 35/07, el articulado definió qué se entendía por asbesto y cuáles eran sus diferentes tipos, con el propósito de establecer el alcance de la prohibición. El proyecto propuso desarrollar mecanismos de cooperación internacional que apoyaran el proceso de prohibición en Colombia, así como diseñar planes de acción que garantizaran el trabajo a las familias que dependían de la explotación de asbesto. Sin embargo, la iniciativa no fue clara ni específica en ciertos aspectos claves

15 Secretaría General del Senado de la República de Colombia. Proyecto de ley. En: Gaceta del Congreso número 366. (Agosto, 2007).

del proceso de prohibición como, por ejemplo, la definición de un período de transición o el establecimiento claro de un plan de adaptación laboral.

En cambio, el proyecto planteó algo novedoso: establecer mecanismos de prevención contra el asbesto, los cuales deberían ser considerados asuntos prioritarios en la política nacional de seguridad social en lo concerniente a la salud pública y ocupacional. Es decir que esta fue la primera iniciativa legislativa que consideró el uso del asbesto como un problema de salud pública y no simplemente de salud ocupacional. Por eso, el proyecto buscaba tomar medidas que garantizaran el bienestar, la vida y la salud de todos los colombianos. Con respecto a los trabajadores, se pretendía establecer mecanismos de prevención que debían beneficiar tanto a los trabajadores del sector económico que utilizaba el asbesto, como a aquellos encargados de la renovación y remoción de los espacios que contenían esa fibra mineral. En el proyecto también se insistió en la necesidad de efectuar planes de mejoramiento en los territorios, para la deposición final de los residuos y desechos sólidos de amianto.

Este proyecto de ley fue asignado a la Comisión Quinta del Senado. Sin embargo, un mes después de su radicación fue retirado por los autores, razón por la cual no se efectuaron ponencias para primer debate ni tampoco el primer debate en la Comisión.

1.4. Proyecto de ley 177 de 2007 del Senado

En el 2007, hubo un tercer intento por prohibir el uso del asbesto en Colombia mediante el proyecto de ley 177 de 2007, el cual fue radicado en el Senado de la República por la antigua senadora del Partido de la U, Zulema Jattin Corrales. El objetivo de esta iniciativa legislativa era “expedir normas sobre la prohibición del uso del asbesto en todas sus variedades y establecer medidas de prevención, protección y vigilancia frente a los riesgos derivados de la exposición al asbesto en los lugares de trabajo y el ambiente en general”.¹⁶

Al igual que las dos iniciativas anteriores que buscaron prohibir el asbesto en Colombia, los artículos del proyecto de ley 177 de 2007 inician definiendo el asbesto y sus diferentes tipos. Pero a diferencia de los proyectos anteriores, por primera vez en un proyecto de ley de este tipo fueron evocadas cifras que

¹⁶ Secretaría General del Senado de la República de Colombia. Proyecto de ley. En: Gaceta del Congreso número 561. (Noviembre, 2007).

habían emitido importantes organizaciones internacionales sobre el riesgo del uso del asbesto para la salud de los seres humanos. La autora del proyecto citó datos de la OIT del año 2002, en el que se estableció que 100.000 personas morían al año en el mundo a causa del asbesto.¹⁷ Además, se resaltó el hecho de que países como Brasil, quinto productor de asbesto a nivel mundial para la época, hubiese iniciado el proceso de prohibición y reconversión del asbesto por otros sustitutos.

Esta iniciativa legislativa estaba compuesta por cuarenta artículos divididos en cinco títulos, lo que la convierte en el proyecto de ley más extenso relativo al uso del asbesto en Colombia que se hubiera radicado en el Congreso hasta el momento, haciendo allí un énfasis especial en los trabajadores de la industria del asbesto. Es importante resaltar que, por primera vez en un proyecto de ley referente al uso del asbesto, fue usado el término “prohibición total”. Es decir que se pretendía proscribir cualquier tipo de amianto, restringiendo totalmente su explotación, su uso, su producción y su comercialización. Se trata de uno de los proyectos más completos y descriptivos en cuanto al proceso de prohibición del amianto, en el que se plantearon puntos muy importantes como: la responsabilidad de las empresas frente a los trabajadores afectados por la exposición al asbesto –así, por ejemplo, en el caso de que algún empleado o ex trabajador fuera diagnosticado con alguna enfermedad relacionada al asbesto, el empleador debería costear los gastos generados por la atención de salud hasta treinta años después de que hubiese terminado el vínculo laboral–; un programa de trabajo para la remoción del asbesto y la rotulación de los productos que aún contuvieran asbesto; las sanciones para las personas que incumplieran con la prohibición del uso, comercialización y explotación de asbesto (un punto que nunca antes un proyecto de ley había contemplado); la propuesta de que entidades como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo hicieran parte del proceso de seguimiento de lo establecido en el proyecto (la DIAN se encargaría de vigilar la importación del asbesto y de otros productos que contuvieran esa fibra mineral).

Pese a que este proyecto de ley fue bastante detallado y extenso, no se establecía el tiempo en el que iba a hacerse efectiva la prohibición, es decir, el llamado periodo de transición. Por el contrario, dictaminaba una

17 Ibid.

prohibición inmediata a partir de la expedición de la ley. Dicho periodo de transición es importante, ya que garantiza que las empresas productoras de asbesto puedan adecuar sus sistemas de producción a los productos sustitutos de esa fibra mineral.

Este proyecto de ley fue asignado a la Comisión Quinta del Senado y el 2 de abril de 2008 se realizó el primer debate, asignando como ponente al senador Oscar Josué Reyes. Dicho congresista se pronunció en contra de esta iniciativa legislativa, resaltando el hecho de que Colombia era un país exportador de asbesto y la prohibición iba a afectar la economía del país, en especial la del municipio de Campamento (Antioquia), donde se encuentra la mina de asbesto Las Brisas. Además, sostuvo que no existían estudios científicos que demostraran la toxicidad del asbesto en Colombia, recalando igualmente que dichos estudios debían estar basados en la realidad científica y no en intereses comerciales. Según Reyes, las medidas preventivas que había establecido la Comisión Nacional de Salud Ocupacional frente a la exposición del amianto eran suficientes, porque no existían registros que demostraran lo contrario.

Teniendo en cuenta que el primer debate de este proyecto de ley se llevó a cabo durante la misma sesión de la Comisión Quinta en la que se debatió el proyecto de ley 35/07, los argumentos en contra de las dos iniciativas fueron muy similares. Los ponentes de los dos proyectos expresaron su preocupación por el futuro laboral de las personas que trabajaban en las industrias que utilizaban asbesto, sin considerar el hecho de que esta población era la que tenía un mayor riesgo de contraer alguna enfermedad como resultado de la inhalación de esa fibra mineral y, por lo tanto, era una de las principales víctimas potenciales de la exposición al asbesto. Además, se omitieron los hallazgos de los estudios que había realizado la OMS, por medio del Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer, en los que se había demostrado que el asbesto es una sustancia cancerígena para el ser humano.

A pesar de que el proyecto de ley 177 de 2007 fue una de las iniciativas más completas entre los distintos intentos por prohibir el uso de asbesto en el país por la vía legislativa, los argumentos del senador Reyes, quien actuó como ponente, fueron suficientes para archivar el proyecto de ley durante el primer debate en la Comisión Quinta del Senado.

1.5. Proyecto de ley 341 de 2009 de la Cámara de Representantes

El 6 de mayo de 2009, el exrepresentante Pedro Muvdi Aranguena, del Partido Liberal, radicó nuevamente un proyecto de ley para regular la producción y distribución de cemento social en Colombia. El proyecto 341 de 2009, que fue asignado a la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, pretendía “establecer y regular la producción y distribución del cemento social y de las láminas de asbesto cemento para cubiertas”.¹⁸ Una vez más, tal y como se intentó en el primer proyecto de ley elaborado por ese congresista, se resaltó la necesidad de elaborar cemento social y láminas de asbesto como insumo básico, necesario y esencial para los planes y programas de vivienda en el país.

Esta iniciativa fue justificada del mismo modo que en el proyecto 199 de 2007. Es decir, la iniciativa legislativa pretendía ofrecer una solución a la preocupación que existía frente al déficit de construcción de Viviendas de Interés Social (VIS) en el país. La exposición de motivos reconoció la insuficiencia de algunas de las iniciativas gubernamentales generadas para mitigar este problema habitacional, dado al gran número de personas que era necesario atender. Ignorando nuevamente las recomendaciones de organizaciones como la OMS y la OIT respecto a la necesidad de sustituir el asbesto, el autor del proyecto 314/09 argumentó que era necesario reglamentar la producción de materiales con asbesto para producir VIS y, de ese modo, cumplir con lo estipulado en la Constitución de 1991 con relación al derecho de acceso a una vivienda digna.

Durante el primer debate en Comisión, fueron asignados como ponentes Miguel Amín Escaf, del Partido de la U, y Pedro Mary Muvdi Aranguena, del Partido Liberal. En los informes de ponencia se aludió a la importancia de promover los programas de vivienda ante el déficit habitacional en el que se encontraba Colombia.

Aunque los ponentes del proyecto de ley fueron distintos a los del proyecto de ley 199 de 2007, en sus informes de ponencia se retomaron puntos a favor muy similares a los del proyecto anterior, en especial aquel que ponía el énfasis en la importancia de garantizar la vivienda digna de los colombianos.

18 Secretaría General de la Cámara de Representantes de la República de Colombia. Proyecto de ley. En: Gaceta del Congreso número 283. (Mayo, 2009).

Según Escaf y Muvdi, factores externos como la fluctuación en los precios del cemento y el aumento de la población demandante de vivienda habían incidido en el problema habitacional en el país, por lo cual era necesario impulsar medidas que garantizaran los derechos de acceso a una vivienda digna de las personas que residían en Colombia. Y nuevamente, al igual que en la discusión del del proyecto del 2007, los ponentes omitieron el hecho de que estas iniciativas involucraban el uso de una sustancia categorizada como cancerígena para los seres humanos.

Pese a que los informes de ponencia respaldaban esta iniciativa, el exrepresentante Muvdi decidió retirar el proyecto el 16 de junio de 2009. Este se convirtió en el último proyecto de ley radicado en el Congreso que buscó promover, en lugar de prohibir, el uso del asbesto en Colombia.

1.6. Proyecto de ley 97 de 2015 del Senado

Durante el cuatrienio legislativo 2010–2014, no se radicarón proyectos de ley relativos al uso del asbesto en Colombia, así que el tema solo fue retomado en el Congreso colombiano el 22 de septiembre de 2015, con el proyecto de ley 97 de 2015. Este nuevo proyecto fue radicado en el Senado por Nadia Blel Scaff, Nora García Burgos, Jorge Ospina Gómez, Julio Guerra Sotto, Orlando Castañeda Serrano, Honorio Henríquez Pinedo y Sofía Gaviria Correa. En esta iniciativa legislativa se planteó el objetivo de prohibir “la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto en Colombia”.¹⁹ En esencia, el proyecto buscaba preservar la vida y la salud de todos los habitantes del territorio frente al uso del amianto.

Los autores justificaron su intención con pronunciamientos y cifras de la OMS, de acuerdo con los cuales “todos los años mueren, como mínimo, 90.000 personas de cáncer de pulmón, mesotelioma y asbestosis debidos a la exposición al asbesto por motivos profesionales”.²⁰ De acuerdo a esto, se recomendó la sustitución del uso del asbesto y la creación de planes de eliminación de enfermedades causadas por esta fibra mineral. El proyecto también hizo referencia a conceptos de la OIT y del Instituto Nacional de Cáncer de Estados Unidos que demostraban que el asbesto es un cancerígeno para los

19 Secretaría General del Senado de la República de Colombia. Proyecto de ley. En: Gaceta del Congreso número 948. (Noviembre, 2015).

20 *Ibíd.*

humanos. Se señaló además que, pese a que en aquel momento morían en Colombia aproximadamente 320 personas al año por enfermedades relacionadas a la exposición al amianto, en el 2010, se habían consumido en el país 12.312,63 toneladas métricas de esta fibra mineral.²¹

Por medio de once artículos, el proyecto de ley 97/15 proponía la prohibición absoluta del asbesto en cualquiera de sus variedades. Es importante resaltar que, al igual que el proyecto de ley 177 de 2007, la prohibición se extendía a cualquier tipo de amianto. Para esto, se proponía clausurar las minas de todas las variedades asbesto en Colombia.

El proyecto de ley estableció un periodo de transición de un año, a partir de la expedición de la ley, para efectuar la prohibición. El periodo de transición fue considerado necesario no solo para que las empresas pudieran emprender con tiempo suficiente planes de sustitución, sino también para garantizar las condiciones laborales de los trabajadores. Es decir que dentro de la transición debía contemplarse un plan de adaptación laboral, que, para el caso de este proyecto de ley, estaba dirigido únicamente para los trabajadores de las minas, dejando por fuera a las personas que manipularan asbesto en procesos de producción de otras industrias, como la automotriz y la de la construcción.

Es importante resaltar sin embargo la pretensión de los autores de complementar el proceso de prohibición con la creación de un fondo para la reparación de víctimas del asbesto y una comisión para la sustitución de la sustancia. Esto se hizo siguiendo las recomendaciones de la OMS y de la OIT. Asimismo, las personas que incumplieran con lo establecido con la ley, luego de cumplirse el periodo de transición, iban a ser sancionadas con cien salarios mínimos legales mensuales vigentes, cada día en el que se cometiera la infracción.

Finalmente, vale la pena resaltar que, por primera vez, un proyecto de ley sobre el uso del asbesto fue asignado a la Comisión Séptima del Senado, la cual se encarga de los temas de salud y seguridad social.²² Para llevar a cabo el primer debate, fueron designados ponentes los senadores Nadia Blal Scaff,

21 Ibid.

22 Los proyectos de ley radicados anteriormente fueron asignados a la Comisión Quinta, a excepción del primer proyecto de ley (el 199 de 2007) que fue asignado a la Comisión Tercera. La Comisión Quinta –a la que fueron asignados los proyectos de ley 35 de 20007, 45 de 2007 y 117 de 20007– se encarga de analizar los temas relacionados con el régimen agropecuario, medio ambiente, recursos naturales y asuntos de minas y energía. (Ver Anexo 5). Esto es importante, ya que indica que los anteriores proyectos de ley eran considerados como intentos de regulación de la explotación de recursos naturales, más que iniciativas legislativas relacionadas con la salud pública.

Orlando Castañeda Serrano, Antonio Correa Jiménez, Sofía Gaviria Correa, Honorio Henríquez Pinedo, Jorge Ospina Gómez y Carlos Soto Jaramillo.

En el informe de ponencia presentado a la Comisión Séptima del Senado, los ponentes destacaron que la prohibición del asbesto era un asunto con un alto grado de importancia que había sido pospuesto desde el 2007 en nuestro país. Durante nueve años, se había omitido el hecho de que el uso del asbesto era un problema de salud pública y de que, por lo tanto, era un deber del Estado colombiano tomar medidas que garantizaran los derechos fundamentales de sus ciudadanos, especialmente el de proteger la salud de las personas que se encontraban expuestas directa o indirectamente al amianto. Para fundamentar lo anterior, los ponentes citaron declaraciones de la OMS, en las que se sostenía que esa fibra mineral era un cancerígeno para los seres humanos y en las que se establecía que no existe un mínimo de exposición o un uso seguro que reduzca el nivel de riesgo para la salud de las personas que manipulan ese material, razón por la cual, dicha organización internacional recomendaba a los Estados sustituir su uso por insumos menos nocivos.

Por primera vez en un informe de ponencia se propusieron ajustes y sugerencias al articulado del proyecto con el fin complementar la iniciativa. El pliego de modificaciones hizo énfasis en ampliar el tiempo de transición de uno a cuatro años. A partir del texto propuesto por los autores y los ponentes y los conceptos jurídicos, consideraciones y pronunciamientos emitidos por distintas entidades (ver anexo 2), el 5 de abril de 2016, se inició el primer debate en Comisión para el proyecto de ley 97/15. Esta discusión fue extendida durante cinco sesiones de la comisión y la votación se efectuó el 7 de junio del 2016.

- **Primera discusión:**

El 5 de abril de 2016, se llevó a cabo la primera sesión del primer debate del proyecto de ley 97/15. Durante esta discusión se presentaron argumentos tanto a favor del uso del asbesto como en contra, los cuales serán expuestos de manera sintética en el cuadro que se presenta a continuación:²³

²³ Los debates que tuvieron una sesión más prolongada serán sintetizados en cuadros de síntesis de los argumentos para facilidad del lector. Por el contrario, aquellas sesiones cortas que no tuvieron importantes intervenciones serán descritas en forma de texto.

Cuadro 1

Argumentos en contra de la prohibición del asbesto en Colombia Primera discusión del primer debate del proyecto de ley 97/15 (5 de abril de 2016)		
Nombre	Entidad	Posición
Jorge Hernán Estrada	Presidente de Asociación Colombiana de Fibras	* Aseguró que el sector industrial estaba en capacidad de darle un uso seguro al asbesto, por lo cual, no se debía prohibir el uso de esta fibra mineral. * Sostuvo que Ascolfibras se había encargado de la seguridad de sus trabajadores y de la protección de su salud. * Afirmó que no se tenía evidencia de personas que hubieran contraído una enfermedad a causa de la exposición al asbesto.
Jorge Iván Durán	Alcalde de Campamento, Antioquia	* Recalcó que el asbesto y la actividad de la mina Las Brisas era la fuente del desarrollo económico del municipio. * Sostuvo que la mina Las Brisas llevaba más de 50 años en el municipio y que no se conocían casos o datos sobre personas que hubieran padecido asbestosis.
Héctor Ruíz Varela	Habitante de Campamento, Antioquia	* Defendió el uso del asbesto, especialmente la explotación de esta fibra mineral en el municipio de Campamento, argumentando que en la mina Las Brisas y en el municipio no se habían presentado casos de personas damnificadas por la exposición al asbesto. * Pidió a los senadores conocer y visitar el municipio, antes de prohibir esta fibra mineral.
Alfonso Méndez	Representante SUTIMAC	* Defendió el uso del asbesto, manifestando que todos los trabajadores podían mantener sus empleos en esa industria, si se establecían medidas de seguridad para el uso de esta fibra mineral. * Sostuvo que, durante el tiempo que había trabajado en Eternit (35 años), no se había conocido ningún caso de algún trabajador que hubiese padecido mesotelioma o cáncer pulmonar a causa de una exposición al asbesto.

Elaboración del Observatorio de Redes y Acción Colectiva (ORAC) de la Universidad del Rosario.

Cuadro 2

Argumentos de posiciones dubitativas ante la prohibición del asbesto en Colombia Primera discusión del primer debate del proyecto de ley 97/15 (5 de abril de 2016)		
Nombre	Entidad	Posición
Álvaro Uribe Vélez	Senador del Congreso de la República	* Expuso su preocupación por las condiciones laborales de las personas que dependen de la industria del asbesto, sobre todo en el municipio de Campamento, Antioquia. Mencionó que había que llevar las empresas de la mano de los trabajadores, la inversión privada de la mano de la solidaridad. Por lo tanto, propuso dividir a las empresas en dos: primero, aquellas que pueden encontrar alternativas y segundo, las que tienen que cerrar.
Alberto Castilla Salazar	Senador del Congreso de la República	* Expresó que, antes de una prohibición, el gobierno colombiano debería expresar su compromiso en cuanto a garantizar las condiciones necesarias para que pudiera cumplirse con lo establecido en el proyecto de ley, especialmente en lo concerniente a los procesos de transición y de adaptación laboral.
Carlos Enrique Soto Jaramillo	Senador del Congreso de la República	* Manifestó su acuerdo con la posición de la senadora Nadia Blel, pero consideró que hacía falta un mayor compromiso por parte del gobierno para apoyar el proceso de prohibición.

Elaboración del Observatorio de Redes y Acción Colectiva (ORAC) de la Universidad del Rosario.

Cuadro 3

Argumentos a favor de la prohibición del asbesto en Colombia Primera discusión del primer debate del proyecto de ley 97/15 (5 de abril de 2016)		
Nombre	Entidad	Posición
Daniel José Pineda	Líder de Colombia Libre de Asbesto	* Expresó que existen estudios a nivel mundial que demuestran que el mesotelioma y demás enfermedades son causadas por la exposición al asbesto, razón por la cual, para prevenir tales enfermedades, era necesario prohibir el uso de esa sustancia.
Guillermo Villamizar	Vocero Asociación de Víctimas de Asbesto	* Resaltó que en varios países el uso del asbesto había sido prohibido, como por ejemplo, en todos los países miembros de la Unión Europea. Esto teniendo en cuenta los conceptos de varias organizaciones internacionales como la OIT y la OMS, que consideran al asbesto como una sustancia cancerígena para los seres humanos. * Concluyó con que no se podía invocar al Convenio 162 de 1982 de la OIT para legitimar o permitir el uso del asbesto crisotilo. Esto teniendo en cuenta que esta misma organización recomendó la sustitución del asbesto en el 2006, mediante la Resolución relativa al asbesto.
Nadia Blel	Senadora del Congreso de la República	* Describió el objeto del proyecto de ley 97/15 y la importancia de prohibir el asbesto en Colombia, teniendo en cuenta el riesgo que su exposición implica para el ser humano. Aclaró que esta iniciativa no buscaba ni favorecer ni perjudicar a la industria del asbesto, sino fundamentalmente proteger la vida de todos los colombianos.
Jorge Iván Ospina	Senador del Congreso de la República	* Resaltó que el derecho a la vida es imprescindible y prima por encima del derecho al trabajo.
Juan Pablo Ramos	Profesor Universidad de Los Andes	* Aclaró que el asbesto crisotilo es tóxico y tiene características cancerígenas para los seres humanos. * Subrayó que no existen medidas de seguridad suficientes para salvaguardar la salud de las personas, ni siquiera aunque se propusiera el encapsulamiento de las fibras, puesto que, en un desastre natural, dichas fibras podrían esparcirse en el espacio.

Elaboración del Observatorio de Redes y Acción Colectiva (ORAC) de la Universidad del Rosario.

- **Segunda discusión:**

El 18 de mayo de 2016, se iba a continuar con la discusión en la Comisión Séptima del proyecto de ley 97/15. Sin embargo, por falta de quórum, se propuso postergar el debate.

- **Tercera discusión:**

El 24 de mayo de 2016, se reanudó la discusión del proyecto de ley 97/15. Con el propósito de nutrir el debate, intervino Javier Praga Coca, especialista en salud ocupacional, quien argumentó que no existían evidencias que el mesotelioma o el cáncer de pulmón podía ser producido por la exposición al asbesto. Esta posición fue refutada por la médica Bibiana Matilde Bernal, especialista en patología, quien expuso que sí existía una relación de la exposición al asbesto con el desarrollo de mesotelioma pleural, como lo han expresado diferentes estudios a nivel internacional. Además, durante esta sesión rindieron testimonio algunos habitantes de Sibaté, Cundinamarca, donde se encuentra una fábrica de la Empresa Eternit, que contrajeron mesotelioma de forma indirecta, es decir, sin estar expuestos al asbesto en su lugar de trabajo. Sin embargo, esta población afectada no pretendía pedir el cierre de las empresas, dado que ella depende económicamente de esa actividad empresarial; su petición iba enfocada a solicitar la sustitución de esta fibra mineral en las empresas instaladas en Sibaté.

Es importante resaltar que durante esta sesión, por primera vez, fue evocado el “principio de precaución”.²⁴ Este fue utilizado por la senadora Nadia Blel, quien argumentó que este principio debía ser tenido en cuenta como un argumento para prohibir el uso del asbesto en Colombia, con el fin de proteger la vida de las personas ante el riesgo potencial para la salud y el medio ambiente que implica el uso de esta fibra mineral. En su intervención, la senadora expresó que según una sentencia de la Corte Constitucional se debía aplicar el principio de precaución en nuestro país para las sustancias que implicaban una amenaza para la salud pública, el medio ambiente y la vida aunque no existiera un estudio o evidencia científica que demostrara el

24 El principio de precaución se aplica cuando el riesgo o la magnitud del daño generado o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual generalmente ocurre por la falta de certeza científica absoluta acerca de las precisas consecuencias de un fenómeno, un producto o un proceso. Corte Constitucional de Colombia, «T-080-17», 2017, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-080-17.htm>.

nivel del riesgo.²⁵ El senador Jorge Iván Ospina, del Partido Alianza Verde, expresó su apoyo a la ponencia realizada por la senadora Blel, manifestando la legitimidad de invocar el principio de precaución en medio de la discusión sobre el proyecto de ley.²⁶

Pese a la disposición de varios senadores de apoyar en principio esta iniciativa (entre ellos, los senadores Yamina Pestana, Álvaro Uribe y Luis Andrade), se pidió incluir más posiciones que permitieran a los congresistas conocer mejor la realidad de esta problemática en el país. Por esa razón, se pospuso la sesión para continuar el debate posteriormente.

- **Cuarta discusión:**

El debate se reanudó el 31 de mayo de 2016, con la participación del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social. En la intervención del Ministerio de Trabajo —a cargo de la exviceministra de Relaciones Laborales e Inspección, Mariela Barragán— se argumentó que el seguimiento a la salud y seguridad de los trabajadores se realizaba de acuerdo a la normatividad que regía en Colombia con respecto al uso del asbesto. Además, se resaltó el hecho de que en Colombia no existía un estudio serio que demostrara la toxicidad del amianto y tampoco se registraban reportes de personas diagnosticadas con enfermedades relacionadas a la exposición de esta fibra mineral por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL). Finalmente, el Ministerio de Trabajo no apoyó esta iniciativa legislativa ante los posibles efectos negativos para los trabajadores que dependían laboralmente de esta industria. Dicha posición se justificó afirmando que constitucionalmente el deber del ministerio era el de velar por el derecho al trabajo.

En la intervención del Ministerio de Salud y Protección Social, que estuvo a cargo del exministro Alejandro Gaviria, se expuso que en el caso colombiano no se tenía certeza de los riesgos que implicaba para la salud humana el uso del asbesto. Según Gaviria, la incapacidad del gobierno para realizar este tipo de estudios se debía a dos razones: en primer lugar, porque era muy complejo identificar todos los riesgos que giraban en torno a la exposición al asbesto, ya que debían ser tenidos en cuenta simultáneamente aspectos laborales, ambientales y sociales. En segundo lugar, según el exministro, dado el prolongado periodo

25 Secretaría General del Senado de la República de Colombia. Acta de Comisión. En: Gaceta del Congreso número 459. (Mayo, 2016).

26 Ibid.

de latencia de las enfermedades pulmonares supuestamente causadas por el asbesto, era difícil establecer una relación causal entre la exposición a esa fibra mineral y el desarrollo en los seres humanos de dichas enfermedades. El exministro expresó la importancia de establecer periodos de transición en este tipo de iniciativas, con el fin de reducir los efectos sociales y laborales que pudieran generarse durante el proceso de prohibición.

Durante su intervención, el exministro Gaviria sostuvo además que no se podía prohibir el uso del asbesto aludiendo al principio de precaución, tal y como se había hecho, por ejemplo, con las aspersiones de glifosato en el país²⁷. Según Gaviria, el caso de la prohibición de las aspersiones de glifosato por medio del principio de precaución era diferente al uso del asbesto, porque existía previamente un pronunciamiento explícito de la Corte Constitucional donde se estableció el riesgo de la sustancia para la salud de los colombianos.²⁸ De acuerdo a la intervención del exministro, era posible concluir que existía otra alternativa para la prohibición del asbesto en Colombia diferente a la legislativa. Esta consistía en una sentencia de la Corte Constitucional que exigiera a las instituciones públicas tomar medidas para prohibir una sustancia o una actividad, aludiendo al principio de precaución para preservar la vida y el medio ambiente en el territorio nacional.

Finalmente, debido a la inasistencia al cuarto debate del Ministerio de Hacienda y del Instituto Nacional de Cancerología, el presidente de la Comisión Séptima, Antonio Correa Jiménez, decidió postergar la discusión una vez más.

• Quinta discusión:

El 7 de junio de 2016 se llevó a cabo la última sesión del primer debate del proyecto de ley 97 de 2015. La discusión durante esta sesión giró en torno a los recursos que tenían que ser destinados para la implementación del proyecto de ley 97/15, haciendo énfasis en los procesos de acompañamiento a las industrias y a los trabajadores. Pese a que la iniciativa legislativa había

27 El glifosato es una sustancia incolora, inodora y de apariencia cristalina. De acuerdo a sus características el glifosato es un herbicida de amplio espectro, no selectivo y sistemático, que elimina o suprime efectivamente toda clase de plantas inhibiendo el proceso de fotosíntesis, incluidos pastos, flores, vides, arbustos, matorrales y árboles, dando lugar a que la planta muera por interrupción de su proceso de desarrollo y crecimiento. Se usa de forma extensiva, principalmente, en actividades agrícolas en todo el mundo. Corte Constitucional de Colombia, «T-080-17».

28 Secretaria General del Senado de la República de Colombia. Acta de Comisión. En: Gaceta del Congreso número 460. (Mayo, 2016).

planteado que el uso del asbesto era un problema de salud pública, las discusiones en la Comisión Séptima se centraron en la falta de evidencia científica que comprobara la toxicidad de esta fibra en nuestro país y en el futuro de los trabajadores y de la industria ante una prohibición.

Ante esta situación, los senadores del Partido Liberal, que pertenecían a esta Comisión, propusieron establecer un periodo de seis meses para que se desarrollaran estudios en Colombia que comprobaran que el asbesto era cancerígeno. Esta propuesta planteó modificaciones al articulado del proyecto de ley condicionando la prohibición del asbesto a los resultados que arrojaran dichas investigaciones. Esta propuesta, lanzada al término del debate, no permitió que el proyecto de ley lograra el respaldo suficiente para ser aprobado. Finalmente, en el momento de la votación del proyecto de ley, los argumentos en contra pesaron más (Ver cuadro 4). De ese modo, el proyecto fue archivado en primer debate.

Cuadro 4

Votación para aprobar el proyecto de ley 97/15. Primer debate en la Comisión Séptima (7 junio de 2016)		
Posición	Senadores cuatrienio 2014-2018	Total de votos
A favor de la aprobación del proyecto de ley	Nadia Blel Scaff, Orlando Castañeda Serrano, Jorge Iván Ospina.	3
En contra de la aprobación del proyecto de ley	Antonio José Correa, Javier Mauricio Delgado, Edison Delgado Ruiz, Sofía Gaviria Correa, Honorio Miguel Henríquez, Carlos Enrique Soto, Álvaro Uribe Vélez.	7
Ausentes	Luis Évelis Andrade Casamá, Jesús Alberto Castila, Jesús Alberto Castila, Yamina del Carmen Pestana, Eduardo Enrique Pulgar.	4

Elaboración del Observatorio de Redes y Acción Colectiva (ORAC) de la Universidad del Rosario.

1.7. Proyecto de Ley 34 de 2016 de la Cámara de Representantes

Tras la decisión de los senadores de la Comisión Séptima de archivar el proyecto de ley 97/15, nueve congresistas²⁹ radicaron un año después (el 27 de julio de 2016), el proyecto 34 de 2016 en la Cámara de Representantes, reiterando el propósito de prohibir el asbesto en Colombia, con el fin de preservar la vida y salud de los individuos que se encuentren en el territorio nacional frente a los riesgos que representa la exposición al amianto. La iniciativa propuso “prohibir la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto en Colombia”.³⁰

En la justificación del proyecto de ley, se citaron otros estudios científicos realizados a nivel internacional en los que se llamaba la atención sobre los riesgos asociados al uso del asbesto (entre ellos, los estudios realizados por el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos, la Oficina de Protección Ambiental y la Oficina Internacional para la Investigación del Cáncer). En la exposición de motivos de este proyecto de ley se retomaron las recomendaciones y cifras de organizaciones internacionales como la OMS y la OIT, las cuales ya habían sido tenidas en cuenta en el proyecto de Ley 95/15.

En cuanto al articulado, es importante resaltar que se buscó de nuevo la prohibición general del uso del asbesto, pero ampliando el período de transición a cinco años. Sin embargo, a diferencia de las anteriores iniciativas, se propuso que, finalizado el proceso de transición, el Ministerio de Trabajo tuviera la facultad de entregar permisos especiales a las empresas que demostrasen imposibilidades para realizar la sustitución.

En este proyecto de ley se le dio una mayor atención a la industria y a los trabajadores del asbesto, pues se propuso un acompañamiento por parte del gobierno para el proceso de transición hacia la sustitución de esta fibra mineral. El articulado del proyecto planteó, por un lado, una alternativa para una adaptación laboral a los trabajadores de esta industria, por medio

29 Los congresistas que radicaron el proyecto de ley fueron Nora García Burgos, Yamina Pestana Rojas, Nadia Blel Scaff, Jorge Ospina Gómez, Claudia López Hernández, Andrés García Zuccardi, Mauricio Salazar Peláez, Óscar Ospina Quintero y Angélica Lozano Correa.

30 Secretaria General de la Cámara de Representantes de la República de Colombia. Proyecto de ley. En: Gaceta del Congreso número 556. (Agosto, 2016).

de la reubicación o adecuación de procesos con sustancias menos nocivas, evitando que los empleados siguieran exponiéndose a los riesgos asociados al asbesto. Asimismo, se contemplaba la posibilidad de una capacitación que le permitiera al trabajador la vinculación a un empleo diferente. Por otro lado, se propuso que era deber del gobierno prestar asistencia técnica y acompañamiento a las empresas que debían realizar procesos de sustitución.

Esta iniciativa estipulaba que para la supervisión, el acompañamiento, la capacitación y el control de lo establecido en la ley debían intervenir: el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Industria y Turismo, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Sena. Se recomendaba además crear una “Comisión Nacional para la Sustitución del Asbesto”, la cual debía encargarse de hacer seguimiento a los programas de adaptación laboral, así como supervisar y evaluar la existencia de sustitutos para otras sustancias que la OMS hubiese categorizado como cancerígenas.

Luego de su radicación en la Cámara de Representantes, este proyecto de ley fue asignado a la Comisión Séptima. Dicha Comisión tomó la decisión de acumularlo con otros dos proyectos, al considerar que su objetivo era similar. Así, las propuestas de los proyectos de ley 33/16, 34/16 y 85/16 quedaron reunidas en un solo proyecto de ley, el 85/16. Este último proyecto de ley buscaba adoptar unas directrices para analizar y regular varias sustancias peligrosas en el país. Este consolidado de iniciativas fue presentado como un intento no solo de salvaguardar el derecho a la salud y el medio ambiente, sino también de proteger la libre empresa.

Para cumplir con tal objetivo, se planteó la creación de un “Sistema Nacional de Seguimiento a Sustancias Nocivas” (SNSN), en las que se incluía al asbesto y el plomo. Este sistema –cuya coordinación quedaría a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio del Trabajo– debía desarrollar investigaciones periódicas con el propósito de determinar los riesgos ante la exposición y manipulación de algunas sustancias consideradas como nocivas para los seres humanos. A partir de los resultados de las investigaciones, se establecería a partir de qué momento y hasta qué punto era necesaria la intervención del Estado para regular o prohibir el uso de ciertas sustancias. Por lo tanto, con este proyecto de ley, la eventual prohibición del asbesto quedaba sujeta a que se realizara primero un estudio que demostrara sus riesgos para la salud humana.

En suma, el proyecto de ley 85/16 trataba el tema de las sustancias nocivas mediante una forma de regulación fundamentada en estudios e investigaciones realizadas a nivel nacional que determinarían la peligrosidad de estas. Así que, con este proyecto, pese a las advertencias hechas a nivel internacional sobre los riesgos del asbesto, el uso de dicha fibra mineral no iba a ser prohibido rápidamente. Se trataba entonces de un proyecto bien distinto al proyecto 34/16 que era más específico, dado que este último estaba dirigido directamente al asbesto y al propósito de prohibir su uso de manera urgente.

Dado que el proyecto de ley 34 de 2016 quedó acumulado en el proyecto de ley 85/16, tal iniciativa legislativa no tuvo informes de ponencia ni debates en la Comisión de manera separada. La discusión se llevó a cabo entonces con el compilado de los tres proyectos de ley. El primer informe de ponencia de la iniciativa del proyecto de ley 85/16 fue presentado por Didier Burgos, Rafael Paláu, Ana Cristina Paz, Cristóbal Rodríguez y Rafael Romero. En sus documentos, los ponentes resaltaron la importancia de regular el uso de sustancias nocivas en Colombia, especialmente el asbesto y el plomo. Sin embargo, se propuso que esta regulación debía estar determinada por una investigación que estableciera el riesgo de dichas sustancias para el ser humano.

A diferencia del primer debate del proyecto 97/15, en el cual se propuso prohibir el asbesto invocando el principio de precaución, en las ponencias para el primer debate del proyecto 85/16 se hizo más bien énfasis en la necesidad de determinar primero con mayor certeza el riesgo de una sustancia, antes de emprender cualquier intento de prohibirla. Esto llevó a los ponentes a proponer la eliminación del proyecto de ley radicado de todos los artículos que establecían la prohibición y sustitución del asbesto, insistiendo en la necesidad de que en el “Sistema Nacional de Seguimiento a Sustancias Nocivas” se realizaran primero los estudios sobre toxicidad y riesgo de algunas sustancias. Solo sobre la base de esos estudios se podría determinar qué tipo de regulación debía efectuarse.

El representante Didier Burgos presentó un informe de ponencia de manera individual en el que describió que esta iniciativa buscaba establecer un marco legal que protegiera la salud y el medio ambiente de los colombianos. Los argumentos de su ponencia fueron a favor del nuevo proyecto de ley. En cuanto al uso del asbesto, resaltó los pronunciamientos de la OMS en donde se establecía que todas las formas de asbesto son cancerígenas para el ser

humano. También citó las declaraciones de la OMS donde se sostenía que el uso de plomo generaba consecuencias negativas en el desarrollo cognitivo de los menores de edad. No obstante, lo anterior, Burgos sostuvo que era necesario circunscribir la prohibición de sustancias nocivas, como el plomo y el asbesto, a investigaciones que determinaran su riesgo.

Durante el primer debate de este proyecto de ley, que se realizó el 15 de diciembre de 2016, la discusión terminó centrándose en aspectos de forma y procedimentales, más precisamente en la decisión de la Comisión Séptima de acumular los proyectos de ley 33/16, 34/16 y 85/16. Según la senadora Nadia Blel, tal acumulación violaba la Ley 5 de 1992, ya que los ponentes al proyecto acumulado no habían sido asignados correctamente. Otros congresistas, como el representante Didier Burgos, consideraban que la decisión de acumulación por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima había sido realizada correctamente. Como resultado de esta discusión formal, se procedió a votar el retiro de la iniciativa que buscaba reunir tres proyectos de ley distintos, el cual fue aprobado por mayoría (Ver cuadro 5).

Cuadro 5

Votación para retirar el proyecto de ley 85/16 durante el primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes (15 de diciembre de 2016)		
Posición	Representantes cuatrienio 2014-2018	Total de votos
A favor de retirar el proyecto de ley	Fabio Raúl Amín Saleme, Guillermina Bravo Montaña, Wilson Córdoba Mena, Édgar Gómez Román, José Élvor Hernández Casas, Óscar de Jesús Hurtado Pérez, Óscar Ospina Quintero.	8
En contra de retirar el proyecto de ley	Dídier Burgos Ramírez, Germán Carlosama López, Álvaro López Gil, Rafael Eduardo Paláu Salazar, Rafael Romero Piñeros.	5
Ausentes	Esperanza Pinzón de Jiménez, Margarita María Restrepo Arango, Ángela María Robledo Gómez, Cristóbal Rodríguez Hernández, Mauricio Salazar Peláez, Argenis Velásquez Ramírez.	6

Elaboración del Observatorio de Redes y Acción Colectiva (ORAC) de la Universidad del Rosario.

1.8. Proyecto de Ley 61 de 2017 del Senado – 302 de 2018 de la Cámara de Representantes

El último intento por prohibir el uso del asbesto es el proyecto de Ley 61 de 2017, radicado el 2 de agosto de 2017 por diecinueve congresistas.³¹ Esta iniciativa fue nombrada “Ley Ana Cecilia Niño” con el propósito de honrar a una de las víctimas del asbesto en Colombia que, después de haber sido afectada por la agresiva enfermedad del mesotelioma, emprendió una lucha para concientizar a los ciudadanos colombianos sobre los peligros del uso del asbesto y para buscar su prohibición en el Congreso de la República.

A través de once artículos, esta última iniciativa legislativa planteó como propósito “prohibir el uso del asbesto en el territorio nacional y establecer garantías de protección a la salud de los ciudadanos frente a sustancias nocivas”.³² Los autores de este proyecto lo fundamentaron considerando que el gobierno colombiano tiene el deber de prevenir las afectaciones futuras del bienestar físico o psicológico de sus habitantes, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de 1991. En la exposición de motivos y en el articulado se estableció además que el uso del asbesto es un problema de “salud pública”, teniendo en cuenta que se calcula que en Colombia mueren cerca de 320 personas al año por enfermedades relacionadas con el asbesto y que el 50% de los cánceres ocupacionales son producidos por este mineral. En la exposición de motivos de este proyecto de ley, se retomaron por supuesto argumentos que fueron usados en los dos intentos anteriores por prohibir el amianto en Colombia.

Esta iniciativa legislativa buscaba prohibir la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto en el territorio nacional. Para llevar a cabo esta medida, el proyecto planteó un período de transición para la sustitución del asbesto de cinco años, a partir

31 Nadia Blel Scaff (Partido Conservador Colombiano), Sandra Elena Villadiego (Partido de la U), Jorge Ospina Gómez (Partido Alianza Verde), Claudia López Hernández (Partido Alianza Verde), Iván Cepeda Castro (Partido Polo Democrático Alternativo), Yamina Pestana Rojas (Conservador Colombiano), Antonio Navarro Wolff (Partido Alianza Verde), Daira Galvis Méndez (Partido Cambio Radical), Nora García Burgos (Partido Conservador Colombiano), Nidia Marcela Osorio (Partido Conservador Colombiano), Arturo García Turbay (Partido Liberal Colombiano), Andrés García Zuccardi (Partido de la U), Myriam Paredes Aguirre (Partido Conservador Colombiano), Efraín Cepeda Sarabia (Partido Conservador Colombiano), Fernando Velasco Chávez (Partido Liberal Colombiano), Angélica Lozano Correa (Partido Alianza Verde), Óscar Ospina Quintero (Alianza Verde), Alirio Uribe Muñoz (Partido Polo Democrático Alternativo) y Ángela María Robledo (Partido Alianza Verde).

32 Secretaría General del Senado de la República de Colombia. Proyecto de ley. En: Gaceta del Congreso número 645. (Agosto, 2017).

de la entrada en vigencia de la ley. Adicional a esto, se propuso prohibir la expedición de licencias mineras para la explotación del asbesto. Se trata de un proyecto que reúne en su articulado, apartados de iniciativas legislativas anteriores, con el objetivo de expedir una ley más sólida y de mayor envergadura.

La exposición de motivos de esta iniciativa cita a la OMS en sus pronunciamientos sobre la peligrosidad del asbesto en cualquiera de sus formas. Según esa organización internacional, 125 millones de trabajadores en el mundo están expuestos al asbesto, siendo esta fibra mineral la causa de la llamada Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica (EPOC). El proyecto de ley resaltó además que los procesos de demolición o de reconstrucción son aquellos en los que existe mayor riesgo de exposición al asbesto; en esos casos, el riesgo no es únicamente para los trabajadores, sino también para sus familiares, debido a que los residuos de asbesto pueden llevarse en la ropa y en el cabello.

Entre las entidades que trabajarían para la implementación de lo establecido en esta iniciativa legislativa se encuentran: el Ministerio de Trabajo, el cual debería desarrollar un “Plan de Adaptación Laboral” para reubicar a los trabajadores de las minas y de la industria del asbesto; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre el cual recaería la tarea de reducir los riesgos a la exposición ambiental de las fibras de asbesto, abogando así por la protección del ambiente, la vida y la salud; la “Comisión Nacional para la Sustitución del Asbesto” que se encargaría del seguimiento a las medidas establecidas para la sustitución del asbesto durante el período de transición; el Instituto Nacional de Salud que debería realizar el monitoreo y la investigación científica sobre productos o materias primas que presentan nocividad a nivel individual o colectivo; y finalmente el Ministerio de Salud y Protección Social, que adoptaría las decisiones que busquen limitar, restringir y/o prohibir el uso, comercialización y/o toda forma de distribución de una sustancia o materia prima que puedan representar un peligro para la salud pública y colectiva.

El proyecto de ley 61 de 2017 fue finalmente el único en haber podido pasar todo el proceso de aprobación legislativa en el Congreso de la República. En efecto, fue un proyecto de ley que logró pasar tanto los dos primeros debates en el Senado de la República, como los dos debates siguientes en la Cámara de Representantes.³³

³³ Para conocer los conceptos jurídicos, consideraciones y pronunciamientos que fueron emitidos por distintas entidades públicas y privadas para acompañar los debates en el Senado y en la Cámara de Representantes remítase a los anexos 3 y 4.

Para el primer debate en la Comisión Séptima del Senado fueron asignados como ponentes Nadia Blel, del Partido Conservador, y Jorge Iván Ospina, del Partido Alianza Verde. En el debate, se hicieron evidentes argumentos movidos por intereses particulares y argumentos impulsados por el bienestar social de todos los colombianos. Los argumentos a favor y en contra de la aprobación del proyecto de ley fueron los siguientes:

Cuadro 6

Primer debate del proyecto de ley 61/17 en la Comisión Séptima del Senado (11 de octubre del 2017)		
A favor de la aprobación del proyecto de ley	* La prohibición del asbesto es necesaria porque es un problema de salud pública y no únicamente de salud ocupacional. * Se estima que en Colombia mueren 285 personas a causa de la exposición al asbesto en un quinquenio. * No se deben desconocer e ignorar los pronunciamientos de la OMS, en los que se ha establecido que el asbesto es una fibra mineral que produce cáncer y que, por lo tanto, debe ser catalogado dentro de las sustancias de carácter cancerígeno. * No se deben tampoco pasar por alto las recomendaciones de la OIT y la OMS que han enfatizado en que la mejor manera de evitar enfermedades relacionadas con el asbesto es mediante la prohibición y sustitución de esa fibra mineral por sustancias menos nocivas. * En Colombia, ya se producen productos sin asbesto que son exportados a Honduras, Perú y Chile. * Aunque el desarrollo y el crecimiento económico deban ser un objeto de preocupación por parte del Estado, no pueden nunca convertirse en metas que estén por encima de la vida y la salud de los colombianos.	Nadia Blel (ponente), Jorge Ospina (ponente), Luis Andrade, Yamina Pestana, Eduardo Pulgar, Édison Delgado, Jesús Alberto Castilla

Posición	Argumentos	Senadores que participaron en el debate
En contra de la aprobación del proyecto de ley	* No se estaba dando el debate adecuado y suficiente a un tema tan importante como el uso del asbesto. Por el contrario, se estaba realizando el proceso legislativo con afán. * No existían garantías para los senadores que se encontraban en contra de la iniciativa. * No se puede comparar la topografía colombiana con la de otros países que han sustituido el uso del asbesto para la fabricación de frenos. * No existe información estadística certera sobre las muertes causadas por el asbesto en el territorio nacional y que hayan sido emitidas por una autoridad competente, razón por la cual, sería imprudente concluir que el asbesto es realmente una fibra mineral peligrosa o que representa un riesgo para la salud humana. * La prohibición del uso del asbesto dejaría sin futuro laboral estable a todos los trabajadores que actualmente trabajan en las industrias donde esa fibra mineral es utilizada. También implicaría el cierre de la mina de las Brisas en Campamento (Antioquia), de la cual dependen no solo varias personas de ese municipio que encuentran allí una fuente de trabajo casi única, sino también varias industrias del país que usan el asbesto. * El Convenio 162 de la OIT establece el uso seguro del asbesto, lo cual significa que en lugar de prohibir la utilización de esa fibra mineral, el Estado colombiano debe velar porque exista una buena regulación y técnicas de utilización de ese material en la industria.	Mauricio Delgado y Honorio Miguel Henríquez.

Elaboración del Observatorio de Redes y Acción Colectiva (ORAC) de la Universidad del Rosario.

El 11 de octubre de 2017, fue aprobado en primer debate de la Comisión Séptima del Senado el proyecto de ley 61/17 (ver cuadro 7). Para el segundo debate en plenaria de Senado, fueron asignados los mismos ponentes (Nadia Blel y Jorge Ospina), quienes radicaron su ponencia, para el segundo debate, el día 30 de noviembre de 2017. Dicha ponencia, favorable a la prohibición del asbesto en Colombia, tuvo una base argumentativa similar a la presentada para el primer debate. En ella fueron evocadas una vez más las recomendaciones hechas por organizaciones internacionales como la OMS y la OIT. No obstante, para el segundo debate, se propusieron algunas modificaciones al articulado que en realidad no implicaban cambios de fondo, sino que buscaban únicamente que el proyecto fuera más específico.

Cuadro 7

Votación para aprobar el proyecto de ley 61/17 en primer debate en la Comisión Séptima del Senado (11 de octubre de 2017)		
Posición	Senadores cuatrienio 2014-2018	Total de votos
A favor de la aprobación del proyecto de ley	Luis Andrade Casamá, Nadia Blel Scaff, Jesús Alberto Castilla, Antonio José Correa, Édinson Delgado Ruiz, Honorio Henríquez Pinedo, Roberto Ortiz Urueña, Jorge Iván Ospina Gómez, Yamina del Carmen Pestana, Eduardo Enrique Pulgar.	10
En contra de la aprobación del proyecto de ley	-	0
Ausente (con excusa)	Orlando Castañeda Serrano, Orlando Castañeda Serrano.	2
Se retiró del recinto	Jorge Géchem Turbay.	1

Elaboración del Observatorio de Redes y Acción Colectiva (ORAC) de la Universidad del Rosario.

El 4 de diciembre del 2018, se llevó a cabo el segundo debate del proyecto de ley 61/17 en la plenaria del Senado de la República. En esta sesión, la senadora Nadia Blel expuso el articulado de la iniciativa, insistiendo en que su propósito era el de proteger la vida de todos los colombianos, ya que estaba demostrado científicamente el riesgo que para la salud de los seres humanos implicaba la exposición a cualquiera de las variedades de asbesto. La senadora

resaltó que el proyecto de ley era un homenaje a las víctimas que en Colombia habían contraído enfermedades como resultado de una exposición directa o indirecta al amianto. Luego de describir el articulado, haciendo énfasis en el período de transición y la asistentencia técnica para sustituir el asbesto, en el plan de adaptación laboral y en las sanciones por incumplimiento a la ley, la senadora solicitó a la plenaria del Senado que la iniciativa legislativa fuera votada en bloque, es decir, que se tomara una decisión sobre todos los artículos en conjunto sin realizar una votación para cada uno de los artículos.

Finalizada la intervención de Nadia Blel, las bancadas del Partido Centro Democrático, del Partido MIRA, del Partido Colombia Justa y Libre, del Partido Liberal, del Partido Cambio Radical, del Partido de la U y del Partido Conservador expresaron su apoyo y su voto unánime a favor de la aprobación del proyecto de ley 61/17. Los argumentos de las bancadas giraron alrededor de la importancia de preservar la vida y la salud de todos los colombianos. Todas ellas destacaron la labor realizada por la autora del proyecto, sobre todo su disposición a escuchar cada una de las bancadas y sectores con el propósito de complementar y consolidar el articulado de la iniciativa legislativa. Durante esta sesión, el senador Carlos Guevara realizó una proposición que fue aprobada y acogida como un artículo nuevo en el proyecto de ley, el cual estableció una ruta de atención integral para realizar un acompañamiento a todas las personas que hayan estado expuestas a esta fibra mineral. Es importante resaltar también la intervención del senador Guillermo García, quien expresó que la prohibición del asbesto en el territorio nacional debía hacerse con base en el principio de precaución ambiental, el cual hacía parte de la normatividad colombiana. Según el senador, pese a que no existía certeza científica sobre los riesgos del uso de esta fibra mineral en Colombia, era necesario preservar el bienestar de los colombianos por encima de algunos intereses económicos o comerciales; García destacó de hecho los casos en los que el principio de precaución había sido utilizado en el país, como lo fueron la prohibición de la aspersión de glifosato y la prohibición de instalación de torres y antenas de comunicaciones en sitios poblados.

El proyecto de ley 61/17 fue aprobado por unanimidad en el segundo debate en plenaria del Senado de la República, razón por la cual fue enviado a la Cámara de Representantes para que se llevaran a cabo los dos debates faltantes. El texto fue radicado en la Cámara el 13 de diciembre del 2018, asignándole el número 302/18. Sin embargo, el trámite legislativo se retrasó

notablemente, dado que el texto del proyecto de ley no fue recibido de manera inmediata para ser estudiado y debatido en la Comisión Séptima de la Cámara. Según los representantes de esta comisión, ellos solo recibieron el proyecto de ley hasta abril del 2019.

Para el tercer debate en la Comisión Séptima, surgió una disyuntiva, puesto que fueron presentadas dos ponencias en favor de la iniciativa que buscaba prohibir el asbesto en Colombia. La primera fue radicada el 7 de mayo del 2019 por los representantes Mauricio Toro y Jairo Cristancho. Los ponentes argumentaron que el Estado colombiano tiene el deber constitucional de proteger y preservar el derecho a la salud, a la vida digna, al trabajo y a la vivienda frente a agentes cancerígenos que, como el asbesto, ponen en riesgo diariamente a toda la población. Además, destacaron el hecho de que, desde otras ramas del poder como la judicial, se estaban adelantando acciones para intentar sustituir el amianto, dados los riesgos que genera para la salud de los seres humanos.³⁴

La segunda ponencia fue radicada el 9 de mayo del 2019 por los representantes Henry Correal, Jairo Cristo, Maria Cristina Soto y Faber Muñoz. Al igual que en la ponencia anterior, el asbesto fue reconocido como un agente cancerígeno que pone en riesgo a la población colombiana. Sin embargo, los ponentes propusieron varias modificaciones al proyecto de ley original, con el fin de contrarrestar lo que ellos consideraron podían ser efectos negativos posibles del mismo, como por ejemplo, un eventual pánico colectivo derivado de la declaratoria de prohibición del asbesto. Los cambios también pretendían evitar que hubiera una oleada de demandas al Estado colombiano por parte de las víctimas y que se desatara una crisis económica en la industria que explota esa fibra mineral. Las proposiciones fueron las siguientes:

- Cambiar la palabra prohibición por reducción o eliminación.
- Eliminar la palabra exportación del objeto del proyecto de ley, es decir que la reducción y eliminación estaría dirigida solo a la producción, la comercialización, la importación y la distribución del amianto a nivel interno.
- Permitir la explotación del asbesto para la exportación hasta el vencimiento de los títulos mineros.

34 La sentencia del juez 39 administrativo de Bogotá –que constituye un intento por lograr la prohibición del asbesto por la vía judicial– será explicada y analizada en el segundo apartado de este informe.

- Desarrollar campañas de divulgación sobre el manejo del asbesto ya instalado que estarían a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Trabajo.

Luego de la publicación de ambas ponencias, se llevó a cabo el tercer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, el 21 de mayo del 2019. Por primera vez, después de doce años de intentos por prohibir el asbesto en el Congreso, el debate no se centró en si esta fibra mineral era o no cancerígena y en si existía suficiente evidencia científica sobre su peligrosidad. Los representantes de la Comisión Séptima expresaron todos su intención de apoyar la prohibición de esta fibra mineral, pero surgió entre ellos una divergencia en torno a qué tipo de prohibición implementar: una prohibición total (como en el proyecto original) o una prohibición parcial (como en el proyecto modificado).

Durante el tercer debate, se discutió primero la ponencia mayoritaria, es decir, la segunda en ser radicada. Sus ponentes argumentaron la necesidad de reemplazar la palabra prohibición por eliminación para mitigar el pánico colectivo que se podía originar en la población y para reducir el número de demandas al Estado colombiano por hechos victimizantes relacionados con el uso del amianto. Consintieron además en no utilizar el verbo reducir en el objetivo del proyecto de ley para evitar posibles confusiones, pero insistieron en dejar el verbo eliminar. Por último, alentaron a que se permitiera la explotación del amianto con fines de exportación comercial, hasta que se vencieran los títulos mineros de la empresa minera de asbesto. Según los ponentes, esto no iba a perjudicar a la población colombiana, teniendo en cuenta que el uso de esta fibra mineral ya se habría prohibido en el territorio nacional y su comercialización a nivel internacional dependería de su demanda, la cual venía de todos modos disminuyendo en los últimos años.

Las propuestas realizadas en la ponencia mayoritaria fueron objeto de críticas por parte de varios actores (ONGs como Greenpeace Colombia, académicos de universidades y grupos de la sociedad civil en favor de una prohibición total y sin ambigüedades del asbesto). Esas críticas pueden resumirse en cuatro puntos. En primer lugar, la palabra eliminación no iba a evitar el pánico colectivo; por el contrario, ella podía inducir a las personas a sustituir y remover los productos que contuvieran asbesto, lo que generaría un riesgo

aún mayor de dispersión de fibras de amianto en el aire, aumentando así las posibilidades de que más personas contrajeran enfermedades pulmonares. En segundo lugar, la palabra eliminación no iba tampoco a evitar el recurso a la solicitud de indemnizaciones, teniendo en cuenta el derecho que tienen los colombianos de demandar al Estado colombiano, tanto por acción como por omisión, por no haber garantizado la salud y un medio ambiente sano. En tercer lugar, la idea de mantener abierta la mina Las Brisas equivalía a desconocer que los trabajadores y la población aledaña a la explotación minera serían las principales víctimas, dado que quedarían expuestos directamente a esa fibra mineral cancerígena. En cuarto a lugar, seguir exportando asbesto iría en contravía de compromisos adquiridos por nuestro país a nivel internacional, como por ejemplo, los pactos en materia ambiental creados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los cuales van encaminados hacia la prohibición del amianto.

En la presentación de la otra ponencia para el tercer debate, los representantes Cristancho y Toro expresaron su apoyo al proyecto de ley Ana Cecilia Niño tal y como fue aprobado en el segundo debate en el Senado, es decir que no consideraron necesario realizar modificaciones al texto. Los argumentos que respaldaron esta posición se centraron en la evidencia científica que lleva a recomendar la prohibición y la sustitución del asbesto. Estos dos ponentes manifestaron su preocupación ante las modificaciones propuestas en la ponencia mayoritaria, especialmente en la posibilidad de mantener abierta la mina de amianto en el país.

Durante esta sesión intervino el senador Juan Diego Gómez, quien aseguró que el proyecto de ley fue aprobado en el segundo debate en la plenaria del Senado con la condición de excluir de la prohibición la exportación, teniendo en cuenta, por un lado, la dependencia económica que existe en el municipio de Campamento, Antioquía, a esta actividad extractiva y, por otro lado, que el propósito de la iniciativa legislativa era prohibir el uso de este material en el territorio nacional. La intervención del senador Gómez dejó en evidencia que la pretensión de permitir la explotación del asbesto para fines de exportación comercial era un tema que ya venía contemplándose desde el segundo debate en el Senado, aunque no hubiese sido ventilado en el debate público. Asimismo, participó el viceministro de salud, Iván Darío González, expresando que el Ministerio de Salud apoyaba la prohibición de todas las formas de asbesto en nuestro país.

El proyecto de ley fue aprobado de manera unánime en el tercer debate, con el cambio de la palabra prohibición por eliminación, aunque se decidió crear una subcomisión, compuesta por los seis ponentes, para analizar las demás proposiciones y llegar a un acuerdo entre ambas propuestas, especialmente con respecto a la exportación de este material. Pero los ponentes no lograron ponerse de acuerdo en cuanto a si debía excluirse la prohibición de la explotación y exportación de asbesto del proyecto de ley, razón por la cual, para el último debate en la plenaria de la Cámara fueron presentadas dos ponencias.

En el transcurso del tercer debate, el representante Jairo Cristancho terminó adhiriendo a la ponencia mayoritaria que proponía seguir permitiendo la explotación y exportación del amianto. En cambio, el representante Toro mantuvo su posición de presentar una ponencia que conservara el término prohibición, sin excluir de ésta la explotación y la exportación de asbesto. Es importante resaltar que durante el tránsito en la Cámara de Representantes hubo otras modificaciones que intentaban fortalecer la iniciativa legislativa, como por ejemplo: reducir el tiempo en el que la prohibición debía hacerse efectiva (de cinco años a solo año y medio); fijar un plazo de cinco años para que el gobierno formule una política pública de remoción del asbesto ya instalado; establecer un plan de reconversión productiva para el municipio donde se encuentra la única mina de asbesto en Colombia; e incluir a más entidades públicas en el proceso de implementación y verificación del proyecto de ley.

El 11 de junio de 2019, se llevó a cabo el cuarto y último debate del proyecto de ley “Ana Cecilia Niño” en la plenaria de la Cámara de Representantes. A petición de los ponentes, se solicitó debatir este proyecto de ley de primeras en el orden del día, especialmente para evitar que el proyecto de ley fuera archivado por tránsito de legislatura.³⁵ Al inicio de la plenaria los seis ponentes expresaron que habían llegado a un acuerdo respecto a los temas en los cuales sus ponencias diferían, por lo cual decidieron presentar un solo informe de ponencia en el que se proponía mantener el término prohibición, no se permitía la explotación ni la exportación de asbesto y, además, se incluyeron otros puntos que fortalecían la propuesta, los cuales ya fueron descritos anteriormente. Aunque vale la pena resaltar la voluntad de los ponentes de

35 Un proyecto de ley tiene un plazo máximo de dos periodos legislativos para ser aprobado por las dos cámaras del Congreso de la República. De no ser así, automáticamente la iniciativa legislativa es archivada por tránsito legislativo. Los periodos legislativos en Colombia van del 20 julio al 20 de junio del año siguiente.

llegar a un acuerdo para legislar a favor de la salud de todos los colombianos, no hay que olvidar que dicho acuerdo estuvo precedido de una presión bastante fuerte por parte de la sociedad civil y de los medios de comunicación sobre aquellos representantes que en el tercer debate se habían inclinado por una eliminación parcial y no por una prohibición total del asbesto en Colombia.

Durante el cuarto debate en la plenaria de la Cámara, intervinieron varios representantes.³⁶ Sus intervenciones tuvieron los siguientes propósitos: en primer lugar, felicitar a los ponentes del proyecto de ley por llegar a un acuerdo para prohibir el asbesto en Colombia; en segundo lugar, resaltar la importancia de utilizar la expresión prohibir en el proyecto de ley, así como incluir en él la proscripción de la explotación y la exportación de esa fibra mineral; en tercer lugar, expresar su preocupación frente a los trabajadores de la mina y la población aledaña que depende económicamente de esa actividad extractiva, por lo cual, le pidieron al gobierno realizar a cabalidad lo establecido en el proyecto de ley para garantizar el derecho al trabajo de esas personas; y en cuarto lugar, recordar el deber de los congresistas de seguir legislando a favor de la salud y de un medio ambiente sano.

El proyecto de ley fue finalmente aprobado por unanimidad en la plenaria de la Cámara de Representantes. Sin embargo, como se realizaron algunas modificaciones al texto que había sido aprobado en el Senado, fue necesario realizar una conciliación entre los textos de ambas cámaras antes de poder proceder a su sanción presidencial que lo convertiría por fin en ley de la República.

El texto conciliado, que se convirtió en ley de la República, se denomina “Ley Ana Cecilia Niño”. Se trata de una ley para prohibir el uso de asbesto en el territorio nacional y establecer garantías de protección a la salud de los colombianos, cuyo objetivo es preservar la salud, la vida y el medio ambiente de los trabajadores y de los colombianos. De acuerdo con esta ley, el asbesto quedará prohibido en el territorio nacional a partir del 1 de enero del 2021. En ella se establece, además, un periodo de cinco años en el cual

36 César Lorduy, Ángela Patricia Sánchez, Modesto Enrique Aguilera y Betty Zorro de Cambio Radical; Armando Zabaraín del Partido Conservador; Norma Hurtado, José Eliecer Salazar y Oscar Tulio Lizcano del Partido de la U; John Jairo Roldan, Elizabeth Jai-Pang, Juan Carlos Reinales y Juan Carlos Lozada del Partido Liberal; César Eugenio Martínez, Edwin Ballesteros y Óscar Darío Pérez del Partido Centro Democrático; Jorge Alberto Gómez del Partido Polo Democrático Alternativo; Neyla Ruzf y León Fredy Muñoz del Partido Verde; Carlos Acosta del Partido Colombia Justas Libres; María José Pizarro del Partido Coalición Decentes; Fabián Díaz del Partido Coalición Alternativa Santandereana; y Omar de Jesús Restrepo del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

el gobierno debe formular una política pública de sustitución del asbesto ya instalado. También se debe crear un plan de adaptación laboral y reconversión productiva, que incluye a los trabajadores de la industria, de la mina y a las poblaciones que dependen económicamente de este material. Asimismo, se decreta una ruta de atención a personas expuestas al asbesto. Así, después de doce años de varios intentos fallidos, se logró consolidar la iniciativa más completa respecto a la prohibición del asbesto en nuestro país.

2. Procesos para alternativas para prohibir el asbesto en Colombia

El proceso para intentar prohibir el uso de asbesto en Colombia por medio de una iniciativa legislativa del Congreso de la República, como se mencionó anteriormente, fue entorpecido por los intereses de algunos sectores de la economía que lograron, por más de diez años impedir que los proyectos de ley concluyeran exitosamente. Por esta razón, los grupos de la sociedad civil que se movilaron para prohibir el uso del asbesto en Colombia por otros medios diferentes a la vía legislativa. Por un lado, decidieron intentar lograr su objetivo haciendo presión sobre las autoridades municipales, de manera tal que la proscripción de la fibra se pudiera llevar a cabo poco a poco desde lo local. Por otro lado, se instauraron acciones populares para exigirle al Estado colombiano que tomara medidas frente a los riesgos a los que estaban expuestos toda la población por el uso del asbesto en el país.

2.1. Prohibición del uso del asbesto a nivel territorial en Colombia

Durante los primeros meses del 2019, cuatro municipios (El Colegio, Chivatá, Tibasosa y Samacá) emitieron medidas para prohibir el asbesto en sus jurisdicciones, motivados por la evidencia científica que, tanto a nivel internacional como nacional, demostraba la existencia de una relación entre la exposición al asbesto y el desarrollo de algunas enfermedades pulmonares. Estas iniciativas fueron reforzadas por la decisión que tomó la gobernación de Boyacá, en mayo del 2019, de prohibir el uso del asbesto en las obras públicas de todo el departamento. Los procesos de prohibición a nivel local son un avance que puede llevar a motivar a otras entidades territoriales a prohibir esta fibra mineral de manera autónoma. A continuación, se describirán brevemente los procesos de prohibición local que hasta ahora han avanzado en esa dirección y que pudimos documentar bien durante la redacción de este informe.³⁷

³⁷ En el momento en que fue publicado este informe, otros municipios colombianos se sumaron a la prohibición, especialmente a aquella dirigida al uso del asbesto en obras públicas. Así sucedió, por ejemplo, en Lórica (Córdoba); Villa de Leyva, Duitama y Moniquirá (Boyacá). No comentamos sin embargo estos casos de manera detallada en este documento, porque no se encontró información

2.1.1. El Colegio, Cundinamarca

La primera entidad territorial en prohibir el uso del asbesto de manera autónoma en Colombia fue el municipio de El Colegio, ubicado en el departamento de Cundinamarca. El alcalde, Óscar Mauricio Núñez, presentó un proyecto al Concejo Municipal con el fin de prohibir el uso de este material en las obras públicas que vayan a ser realizadas en el municipio, para así preservar la salud de sus habitantes. El proyecto fue motivado principalmente por los casos que se han presentado en Sibaté, Cundinamarca, donde algunos de los empleados de las fábricas que utilizan amianto para la elaboración de sus productos han contraído enfermedades relacionadas a la exposición a esta fibra mineral.

El Concejo Municipal de El Colegio aprobó el proyecto presentado por Núñez, el cual estableció que esta prohibición entraba en vigor a finales de febrero del 2019. Sin embargo, es importante resaltar que esta disposición no es una prohibición total del uso del asbesto, si no que se refiere únicamente a la utilización de esta fibra mineral en las obras públicas que se realicen en el municipio. Aunque la prohibición es parcial, es un paso simbólicamente importante en el proceso de abandono del uso de asbesto en Colombia.

2.1.2. Chivatá, Boyacá

Durante el mes de febrero de 2019 –mismo mes en el que se prohibió el asbesto en El Colegio–, las autoridades locales del municipio de Chivatá, ubicado en el departamento de Boyacá, decidieron prohibir el uso del asbesto en su territorio. La prohibición en este municipio será realizada de manera total e incluirá un proceso de sustitución del amianto ya instalado. La iniciativa para la prohibición en Chivatá estuvo liderada por el personero, Diego Rivera, quien, junto al alcalde, David Jacinto Montero, presentaron un proyecto al Concejo Municipal para prohibir el uso de esta fibra mineral en el área urbana y rural del municipio. Esta decisión estuvo motivada por los casos conocidos de algunos habitantes de Chivatá que han sido diagnosticados con enfermedades pulmonares derivadas de la exposición al asbesto.

descriptiva sobre este proceso de prohibición. Bogotá también dio sus primeros pasos para sumarse a estas iniciativas de prohibición a nivel local, prohibiendo el uso del asbesto en obras públicas. Tampoco hacemos un comentario detallado del caso, dado que, al finalizar la redacción de este informe, aún hacía falta la aprobación en la plenaria del Concejo de la capital para que se convirtiera en un decreto.

El proyecto presentado al Concejo Municipal fue aprobado de manera unánime, lo que convirtió a este municipio en el segundo en tomar medidas respecto al uso del asbesto y el primero en prohibirlo de manera total. Como se mencionó anteriormente, en Chivatá se realizará un proceso de sustitución de las construcciones que tienen asbesto instalado, las cuales pueden generar un riesgo para su población. Una atención particular se le acordará a cómo, por ejemplo, la tubería de agua del municipio —que fue elaborada con amianto y que se ha deteriorado con el paso de los años— genera hoy un riesgo de liberación de partículas de esta fibra mineral cancerígena. A pesar de que la decisión que se tomó en Chivatá vincula únicamente a su jurisdicción, los autores de la iniciativa también buscan concientizar a las demás entidades municipales y departamentales, para que le pongan atención al problema.

2.1.3. Tibasosa, Boyacá

El municipio de Tibasosa, en el departamento de Boyacá, se unió a los procesos de prohibición del asbesto a nivel local, convirtiéndose en el tercer municipio en Colombia y el segundo en el departamento de Boyacá en tomar medidas respecto al uso de esta fibra mineral. En marzo del 2019, el Concejo Municipal decidió por unanimidad prohibir el uso del amianto en obras públicas que se realicen en el área rural y urbana del municipio. A pesar de que esta decisión involucra únicamente las obras públicas, según el concejal Jorge Alirio Becerra, esta es una medida inicial que se complementará con campañas educativas para concientizar a la población sobre los riesgos derivados de la exposición a esta fibra mineral.³⁸ Aunque las prohibiciones a nivel local han sido una decisión importante que ha generado eco en otros municipios, no se ha realizado un seguimiento mediático que permita conocer detalles de cómo se realizará el proceso de prohibición.

2.1.4. Samacá, Boyacá

El cuarto municipio que prohibió el uso del asbesto en su territorio fue Samacá (Boyacá). Por tercera vez, en el departamento de Boyacá, un Concejo

38 Jorge Herrera, «Tibasosa le dice no a construcciones con asbesto», 10 de marzo de 2019, <http://www.radio.com.co/noticias/regionales/tibasosa-le-dice-no-a-construcciones-con-asbesto/20190310/nota/3874712.aspx>.

municipal decidió de manera unánime prohibir el uso del amianto de manera parcial en su territorio. De forma similar a Tibasosa, la medida está dirigida únicamente a las obras públicas que se realicen en el municipio. La medida contempla campañas y jornadas de capacitación para que la población conozca los riesgos asociados a esta fibra mineral. Esta decisión fue adoptada para proteger la salud de los habitantes de este municipio, teniendo en cuenta los estudios que han comprobado la peligrosidad del uso de este material para los seres humanos.

La prohibición a nivel local actualmente se ha convertido en una alternativa que poco a poco fue tomando alguna fuerza, mientras que no se sabía lo que podía ocurrir con el proyecto de ley Ana Cecilia Niño que estaba haciendo en ese momento su curso por la Cámara de Representantes (proyecto de ley 302 del 2018). A pesar que en la mayor parte de estos casos se trataba de una prohibición parcial, la estrategia fue considerada como un avance significativo en el proceso de prohibición, sobre todo dadas las dificultades que se presentaron durante doce años para sacar adelante una legislación nacional a través del Congreso de la República. Los autores de estas iniciativas locales han de hecho tratado de motivar e invitar a otros gobiernos locales a estudiar y a actuar respecto al uso del asbesto en sus territorios. Sin duda, el hecho de que el Congreso de la República le haya finalmente dado su trámite completo a la ley de prohibición del asbesto, llevará a que otros municipios vayan promoviendo medidas para prohibir esa sustancia a nivel local.

2.1.5. Prohibición en el departamento de Boyacá

El 24 de mayo del 2019, el gobernador del departamento de Boyacá, Carlos Amaya, firmó un decreto que prohíbe el uso del asbesto en contrataciones públicas que se ejecuten en todo el departamento. Esta decisión está enfocada únicamente a las obras públicas y se realizará de manera gradual. Se espera que en el corto plazo se logre una reducción del uso de esta fibra mineral en un 80%. A pesar de las limitaciones en el alcance de esta prohibición, este decreto fue un hito histórico en el proceso de prohibición del amianto en Colombia. Con esta decisión, Boyacá se convirtió en el primer departamento en Colombia en prohibir el uso del asbesto, buscando ser un ejemplo para que las demás autoridades departamentales actuaran frente a este problema de salud pública.

Es importante resaltar, que Boyacá era el cuarto departamento en utilizar el asbesto en el país, con 47 toneladas al año.³⁹ Durante la firma del decreto, acto al que asistieron activistas y víctimas que apoyan la prohibición del amianto, el gobernador Amaya le solicitó al Congreso que tomara las medidas necesarias para proteger a la población colombiana frente a los riesgos derivados por la exposición del asbesto.

2.2. Prohibición del asbesto en Colombia por medio de la vía judicial

Como se describió a lo largo del informe, la lucha para prohibir el asbesto en Colombia por la vía legislativa inició en el 2007. Ahora bien, dos años antes de que se realizara el primer intento por legislar en el Congreso de la República, el abogado, Juan José Lalinde, interpuso una acción popular sobre el uso del asbesto en Colombia ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca. Teniendo en cuenta que las acciones populares son mecanismos para garantizar los derechos de los colombianos, Lalinde solicitó a este tribunal que se tomaran medidas a nivel nacional con el fin de garantizar el derecho a la vida frente a los riesgos derivados por la exposición al asbesto. Esta acción popular justificó su petición basándose en los estudios internacionales que ya habían demostrado el carácter cancerígeno de esa fibra mineral, llevando a organizaciones internacionales como la OIT a pronunciarse y a recomendar, desde 1986, la sustitución del amianto.

La acción popular fue admitida por el tribunal en enero del 2006. Ahora bien, solo hasta el 4 de febrero del 2019, el juez 39 administrativo de Bogotá, Leonardo Gallego, falló en primera instancia a favor de la sustitución del asbesto en el territorio nacional. En concordancia con los pronunciamientos de organizaciones internacionales, como la OIT y la OMS, respecto al riesgo que genera el asbesto para la salud, el juez Gallego decidió que era necesario que en nuestro país se implemente una política de sustitución de esta fibra mineral, estableciendo entonces un plazo máximo de cinco años para implementar esta decisión.

39 El Tiempo, «Gobernación de Boyacá prohibió el uso de asbesto en obras públicas», *El Tiempo*, 24 de mayo de 2019, <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/boyaca-prohibe-el-uso-de-asbesto-en-ese-departamento-366628>.

En el fallo se explicó que el juzgado no tiene las competencias para prohibir el uso de una sustancia, ya que estas son funciones del ente legislador. Sin embargo, el juez consideró que sí podía solicitar la sustitución de un material que ha sido catalogado como cancerígeno y que pone en riesgo la salud de los colombianos. El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo fueron las entidades que quedaron vinculadas al proceso de sustitución del asbesto por la vía de este fallo a la acción popular. A dichos ministerios se les ordenó:

1. Realizar acciones pedagógicas para enseñarle a toda la población que reside en el país los riesgos relacionados a la exposición al amianto.
2. Llevar a cabo un censo para identificar las empresas que utilizan asbesto en sus procesos de producción, así como los trabajadores que actualmente se encuentran expuestos a esta fibra mineral en sus lugares de trabajo. También ordena elaborar un censo de las poblaciones que se encuentran ubicadas cerca a dichas empresas.
3. Elaborar un programa de adaptación laboral para los trabajadores de la mina Las Brisas, ubicada en el departamento de Antioquia.
4. Monitorear la concentración de asbesto en el área donde se explota asbesto en Colombia.
5. Crear un comité de verificación para hacerle seguimiento a la implementación de establecido en la sentencia.

La decisión del juez Gallego fue también un avance notable en la lucha para la prohibición del asbesto en el país. Sin embargo, su fallo no debe entenderse como una decisión judicial definitiva, ya que existe la posibilidad de apelarlo. Es decir, si alguna persona considera que la decisión vulnera los derechos individuales o colectivos de los colombianos puede alegar y controvertir lo establecido por el juez Gallego. Esto llevaría a una revisión de la sentencia en segunda instancia, la cual estaría a cargo del Consejo de Estado. En ese segundo fallo, se podría ratificar o revertir lo decretado. Por esta razón, el juez articuló su decisión con el proyecto de ley que durante el primer semestre del 2019 se encontraba en pleno trámite de aprobación en la Cámara de Representantes (el proyecto de ley 302 de 2018). Esto se hizo ordenando al Ministerio de Salud y Protección Social que realice los trámites necesarios para obtener la aprobación de la prohibición del asbesto en el Congreso de la República.

3. Conclusión

Los procesos de prohibición del asbesto a nivel mundial iniciaron a partir de la década de los ochenta. Países como Israel (1984), Suecia (1986) y Dinamarca (1986) fueron los primeros en prohibir totalmente el uso de cualquier tipo de amianto en su territorio. A estos procesos de prohibición total se sumaron los gobiernos que implementaron prohibiciones parciales y regulaciones, atendiendo a las recomendaciones emitidas por organizaciones internacionales como la OIT y la OMS. Hoy en día, sesenta y cuatro países han prohibido de manera total el asbesto, ocho han realizado prohibiciones parciales y diecisiete han regulado su uso.

Como pudo verse en este informe, en Colombia el uso del asbesto tardó bastante tiempo en aparecer en la agenda legislativa y política. Solo en el 2007 surgieron las primeras iniciativas en el Congreso de la República para tratar de prohibirlo. Ahora bien, no solo Colombia tuvo un rezago importante en iniciar el debate público frente a los riesgos y la peligrosidad del uso del asbesto, sino que el proceso para llegar finalmente a aprobar una ley de prohibición por parte del Congreso de la República fue bastante demorado.

En esa demora jugó un papel importante, en primer lugar, la puesta en duda constante de los riesgos que implicaba el uso del asbesto en nuestro país. Durante mucho tiempo (al menos hasta el final del 2016), una gran mayoría de los congresistas que discutieron los distintos proyectos de ley llevados al Congreso no le dieron mucho crédito a los estudios científicos elaborados a nivel internacional ni a los pronunciamientos de organizaciones como la OMS y la OIT, en los cuales se recalcaron insistentemente los riesgos del uso del asbesto para la salud humana. En múltiples ocasiones, la aprobación de varios proyectos de ley se retrasó y se estancó con el argumento de que, antes de proscribir el uso del amianto, era necesario realizar estudios en el país que determinaran con certeza su peligrosidad. Sorprende que en Colombia se haya postergado el debate, planteando frecuentemente una exigencia de ese tipo e ignorando de paso la amplia y suficiente evidencia científica sobre los peligros del uso de asbesto. Dado que los colombianos no tenemos condiciones inmunológicas muy distintas a las de los demás seres humanos en el mundo entero, lo lógico habría sido que los congresistas hubiesen considerado válida la evidencia recolectada a nivel mundial sobre los peligros y riesgos del asbesto.

Otro argumento que retrasó considerablemente la adopción de una ley para prohibir el asbesto en Colombia fue la llamada “tesis del uso seguro del asbesto”, según la cual, no todos los tipos de asbesto acarrearán riesgos para la salud humana; dicha tesis sostiene que el asbesto tipo crisotilo –si es manipulado bajo estrictas normas de seguridad– no conlleva a un riesgo inminente para la salud de los trabajadores o de la sociedad. Esa tesis, evocada en muchas ocasiones en los debates del Congreso, fue el argumento principal del gremio de empresas que utilizan el asbesto (Ascolfibras) para oponerse a los intentos de prohibición de esa fibra mineral por la vía legislativa.

Conviene recalcar que la tesis del uso seguro del asbesto fue esencialmente promovida en el mundo entero por el sector empresarial de Canadá, país que durante mucho tiempo fue uno de los grandes productores de amianto a nivel mundial. Para contrarrestar la controversia sobre el riesgo del uso del asbesto que se inició a nivel internacional a partir de la década de los ochenta, las empresas mineras y la industria del amianto canadiense trataron por mucho tiempo de darle credibilidad a esa tesis, incluso mediante estudios hechos en prestigiosas universidades canadienses. Pero, con el paso del tiempo, tal tesis fue perdiendo peso y fue finalmente desmentida, incluso en Canadá, país que también terminó entrando al proceso de prohibición del asbesto en el 2018.⁴⁰ No es fácil de entender porqué entonces en Colombia los congresistas siguieron dándole crédito a la tesis del uso seguro del asbesto, haciendo caso omiso de lo que venía sucediendo no solo en Canadá, sino también en otros grandes países productores de asbesto en el mundo –como Brasil– donde los riesgos a la exposición de ese mineral empezaron a ser reconocidos sin tanta duda. Semejante omisión solo puede tener dos explicaciones: bien sea los congresistas no se interesaron en documentarse de forma juiciosa y correcta sobre los debates en torno a los riesgos del uso del asbesto que también estaban dándose en otros países productores de asbesto; o bien ellos ignoraron deliberadamente esos debates para proteger intereses particulares.

Otro aspecto importante a resaltar es que las diferentes iniciativas legislativas radicadas en el Congreso para prohibir el uso del asbesto en Colombia dejan en evidencia que, durante los primeros años, hubo un trabajo desarticulado entre congresistas y otros actores que hubiesen podido tener un interés en ese objetivo. Es más, quizás durante mucho tiempo, esos actores fueron muy

40 Ese tema fue abordado por nuestro observatorio en el primer informe que elaboramos sobre los intentos de prohibición del asbesto en el mundo.

reducidos y poco visibles, dado que la comprensión de los peligros del asbesto tardó bastante en aparecer a nivel de la opinión pública y de los posibles afectados. Sólomente hasta el 2015, con el proyecto de ley 97/15, puede decirse que se inició un trabajo mucho más mancomunado entre unos congresistas y ciertos sectores de la sociedad (unas cuantas víctimas del asbesto acompañadas de sus familiares, unos pocos trabajadores de la industria, activistas de organizaciones no gubernamentales, ciertos grupos académicos, uno que otro artista y pequeños grupos de ciudadanos) que se sintieron concernidos por el problema y que empezaron a movilizarse de forma continua para impulsar una ley de prohibición del asbesto. Al inicio, esos sectores de la sociedad civil no fueron muy amplios, pero el círculo se fue ensanchando y consolidando a través de un activismo persistente y paciente.

La conformación de un bloque, cada vez más sólido, de congresistas y sectores de la sociedad civil explica en buena medida porqué las últimas tres iniciativas legislativas radicadas en el Congreso (el proyecto de ley 97/15, el proyecto de ley 34/16 y el proyecto de ley 61/17) son similares en sus articulados y en su exposición de motivos; todas ellas han sido el fruto de un trabajo conjunto de perfeccionamiento gradual de una propuesta de prohibición del asbesto que ha tenido que responder a varios argumentos en su contra.

En el 2019, el proyecto de ley Ana Cecilia Niño logró finalmente sortear cuatro debates en el Congreso de la República. Este es un paso muy importante y sin precedentes en el esfuerzo emprendido hace ya doce años por prohibir esta fibra mineral cancerígena en el territorio nacional. De los seis proyectos de ley que fueron presentados en el Congreso de la República con el propósito de prohibir el asbesto en nuestro país, el 61/17 es la iniciativa más completa y consolidada. Los autores de este proyecto de ley se tomaron el tiempo para complementar cada uno de los artículos, con el fin de responder a las preocupaciones que suscitaba una eventual prohibición, especialmente a nivel del impacto laboral y económico. La ley aprobada contempla tanto un plan de adaptación laboral para garantizar el derecho de los trabajadores de esta industria, como un corto periodo de transición para que la industria se prepare al cambio; igualmente establece una ruta de atención para las personas expuestas al asbesto y una serie de sanciones para quienes incumplan con lo propuesto.

Además del trabajo realizado por los autores del proyecto y otros congresistas para fortalecer y aprobar el proyecto de ley Ana Cecilia Niño, es

factible que las prohibiciones a nivel territorial y la sentencia del juzgado 39 administrativo de Bogotá hayan también contribuido a empujar la aprobación en el Congreso de la Ley Ana Cecilia Niño. Sobre todo las acciones a nivel local, que estuvieron acompañadas de campañas realizadas por activistas, llevaron a que el tema no saliera de los reflectores mediáticos. Así se logró poner algo de presión sobre los legisladores, especialmente para que estos no dejaran hundir fácilmente el proyecto de ley.

Pese a ser la iniciativa más completa, la Ley Ana Cecilia Niño no contempla algunos aspectos dentro del proceso de prohibición que sí fueron propuestos y discutidos en otros proyectos de ley que la precedieron, como por ejemplo, cómo va a ser tratado y desechado el asbesto que eventualmente pueda encontrarse en el *stock* de las industrias (asunto propuesto en el proyecto 35/07 del Senado). Otro aspecto relevante que no quedó en la ley es la creación de lazos de cooperación internacional con países en los que ya se han realizado procesos de prohibición y que podrían brindarle sobre todo asistencia técnica a Colombia (esto se propuso en el proyecto de ley 45/07 del Senado). Y finalmente, otra idea desechada fue la de la participación —con voz, pero sin voto— de actores importantes como las víctimas, la industria, los trabajadores y las organizaciones no gubernamentales en la futura “Comisión Nacional para la sustitución del asbesto”. En la ley aprobada, dicha comisión quedó conformada solamente por representantes de ministerios y de entidades estatales como Colciencias, dejando una participación mínima a los actores no gubernamentales a través de un representante proveniente únicamente de la academia.

Hay también vacíos que no fueron contemplados ni en la Ley Ana Cecilia Niño ni en ninguna de las iniciativas anteriores. Por ejemplo, no se contempló la necesidad de obligar al Estado a emprender pronto campañas educativas encaminadas a instruir sobre qué hacer y qué no hacer frente al asbesto ya instalado, evitando así que las personas se inquieten demasiado y emprendan por ellas mismas —sin los cuidados y conocimientos necesarios— la remoción de materiales fabricados con asbesto. Esas campañas informativas deberían iniciar casi tan pronto como la ley sea sancionada por el presidente de la República, pues el mal manejo del asbesto ya instalado conllevaría liberar en el ambiente muchas fibras minúsculas del mineral, aumentando así significativamente el riesgo de exposición de los colombianos.

Otro vacío, o mejor dicho un asunto que no fue bien ponderado, fue el establecimiento de un periodo de veinte años para monitorear la salud de los trabajadores de la industria del asbesto y de los que operan en las minas. Este periodo de monitoreo de la salud de los trabajadores es realmente corto, considerando los largos periodos de latencia de las enfermedades que son generadas por la exposición al asbesto. Debería ser un periodo mínimo de unos cincuenta años, pues, de acuerdo con la experiencia de otros países que ya prohibieron el asbesto, una ley de prohibición no hará que el asbesto desaparezca rápidamente de nuestros entornos, así que los problemas de salud producidos por ese mineral seguirán presentándose durante más de tres o cuatro décadas con certeza.

El proceso para prohibir el asbesto en Colombia por medio de la vía legislativa fue un camino largo, que por doce años estuvo permeado por intereses económicos y políticos particulares que lograron hundir varias iniciativas en el Congreso. Finalmente, el interés público logró prevalecer con la aprobación de la Ley Ana Cecilia Niño, ley que lleva el nombre de una de las víctimas del asbesto más emblemáticas en nuestro país. Pero, como puede deducirse de lo expuesto en estas conclusiones, ese éxito no es el culmen del camino. La aprobación de la prohibición del asbesto en realidad abre un nuevo camino lleno de retos para Colombia en esa materia. Por eso será importante hacerle un seguimiento serio y juicioso a la manera como será implementado todo lo dispuesto en la nueva ley.

4. Referencias

- «Asbestos Issues in Colombia», 24 de julio de 2013. <http://www.ibasecretariat.org/anon-asbestos-issues-in-colombia.php>.
- Cámara de Representantes. «¿Cómo se tramita una ley?», s. f. <http://www.camara.gov.co>.
- Corte Constitucional de Colombia. «T-080-17», 2017. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-080-17.htm>.
- El Tiempo. «Gobernación de Boyacá prohibió el uso de asbesto en obras públicas». *El Tiempo*, 24 de mayo de 2019. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/boyaca-prohibe-el-uso-de-asbesto-en-ese-departamento-366628>.
- Greenpeace. «El asbesto sigue enfermando a Colombia: Datos y cifras», noviembre de 2017. https://www.greenpeace.org/archive-colombia/PageFiles/326280/2017/11/informe_datos.pdf.
- Herrera, Jorge. «Tibasosa le dice no a construcciones con asbesto», 10 de marzo de 2019. <http://www.wradio.com.co/noticias/regionales/tibasosa-le-dice-no-a-construcciones-con-asbesto/20190310/nota/3874712.aspx>.
- IARC Working Group on the Evaluation of the Carcinogenic Risk of Chemicals to Man. *IARC Monographs on the Evaluation of the Carcinogenic Risk of Chemicals to Man*. Vol. 15. International Agency for Research on Cancer., 1977.
- Secretaría General de la Cámara de Representantes de la República de Colombia. Proyecto de ley. En: Gaceta del Congreso número 028. (Febrero, 2007).
- Secretaría General de la Cámara de Representantes de la República de Colombia. Proyecto de ley. En: Gaceta del Congreso número 283. (Mayo, 2009).
- Secretaría General de la Cámara de Representantes de la República de Colombia. Proyecto de ley. En: Gaceta del Congreso número 556. (Agosto, 2016).
- Secretaría General del Senado de la República de Colombia. Proyecto de ley. En: Gaceta del Congreso número 346. (Julio, 2007).
- Secretaría General del Senado de la República de Colombia. Proyecto de ley. En: Gaceta del Congreso número 366. (Agosto, 2007).

Secretaria General del Senado de la República de Colombia. Proyecto de ley.

En: Gaceta del Congreso número 561. (Noviembre, 2007).

Secretaria General del Senado de la República de Colombia. Proyecto de ley.

En: Gaceta del Congreso número 948. (Noviembre, 2015).

Secretaria General del Senado de la República de Colombia. Acta de Comisión.

En: Gaceta del Congreso número 459. (Mayo, 2016).

Secretaria General del Senado de la República de Colombia. Acta de Comisión.

En: Gaceta del Congreso número 460. (Mayo, 2016).

Secretaria General del Senado de la República de Colombia. Proyecto de ley.

En: Gaceta del Congreso número 645. (Agosto, 2017).

5. Anexos

Anexo 1. Tramite para aprobar una ley a través del Congreso de la República

El proceso legislativo para las leyes ordinarias en Colombia consta de siete pasos, al término de los cuales una ley finalmente puede llegar a ser aprobada. Tales pasos son los siguientes:

- Presentar o radicar el proyecto de ley⁴¹ ante la Secretaría General del Senado o de la Cámara de Representantes; también es posible presentar proyectos de ley durante las sesiones de plenarias de cada una de las cámaras.
- Luego de ese primer paso, la Secretaría General de cada una de las cámaras del Congreso le asigna una Comisión Constitucional Permanente, de acuerdo al tema del proyecto de ley, para que éste sea estudiado y aprobado en primer debate (ver anexo 1). En dicha comisión son asignados uno o varios ponentes para que elaboren una ponencia para el primer debate del proyecto. La ponencia debe argumentar porqué es importante aprobar o no una iniciativa legislativa (no necesariamente los ponentes tienen que asumir una posición favorable al proyecto).
- Después, la comisión respectiva se reúne para estudiar y debatir los informes de ponencia del proyecto de ley. A este paso se le llama “primer debate en comisión”.
- Si un proyecto de ley es aprobado durante el primer debate, el presidente de la comisión respectiva debe asignarle nuevamente uno o más ponentes para realizar las ponencias del segundo debate. Los ponentes pueden ser o no los mismos que hicieron la ponencia en primer debate.

41 Los requisitos para radicar un proyecto de ley son: “tener un título o nombre que los identifique, el articulado y además una exposición de motivos en donde se explican las razones y la importancia del proyecto”. Cámara de Representantes, «¿Cómo se tramita una ley?», s. f., <http://www.camara.gov.co>.

- Una vez realizadas las ponencias para segundo debate, se procede a estudiarlas y debatirlas durante una sesión de plenaria de la cámara en la que el proyecto de ley fue radicado, es decir, bien sea en el Senado o bien en la Cámara de Representantes. Este paso es conocido como “segundo debate”.
- Si un proyecto de ley es aprobado durante su segundo debate, se procede a enviar la iniciativa a la otra cámara, es decir, si fue radicado en el Senado pasa a la Cámara de Representantes y viceversa. Esto con el propósito de que se lleven a cabo dos debates más, uno en la comisión y otro en plenaria de la otra cámara.
- Finalmente, si un proyecto es aprobado en los cuatro debates en las dos cámaras se convierte en una ley. Para que una ley sea publicada y entre en vigencia debe ser además estudiada y ratificada por el Presidente de la República. A esta última etapa se le conoce como “sanción presidencial”.

Anexo 2. Documentos que acompañaron el debate del proyecto de ley 97/15 del Senado

Esta discusión del proyecto de ley en la Comisión Séptima del Senado estuvo acompañada de diversos conceptos jurídicos, consideraciones y pronunciamientos sobre el uso del asbesto en Colombia que serán descritos a continuación:

Documentos que acompañaron el primer debate del proyecto de ley 97/15			
Documento	Fecha	Argumentos	Posición
Comentarios de ASCOLFIBRAS Reseña respecto a la diferencia entre el crisotilo y los asbestos anfíboles.	Marzo 15 del 2016	ASCOLFIBRAS expresó que el asbesto es un término colectivo que se da a un grupo de minerales cuyos cristales ocurren en forma fibrosa. Insistió en que el asbesto tipo crisotilo podía ser utilizado en forma segura y no era una amenaza devastadora para la población. Además, se describió que la propaganda de los 100.000 decesos de asbestos ignoraba: el tipo de asbesto, el nivel de exposición y las prácticas modernas seguras. De acuerdo a esto, se concluyó que no se debía prohibir el uso del asbesto tipo crisotilo, más bien se debía ayudar y acompañar a las empresas para que fuera utilizado de forma segura.	En contra del proyecto de ley
Comentarios del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Industria de Materiales para Construcción SU-TIMAC - Seccional Cali	Marzo 15 del 2016	Se expresó que los trabajadores de la empresa Eternit estaban manipulando el asbesto crisotilo en condiciones seguras. Según el Convenio 162 de la OIT, que es reconocido en Colombia, se debía abogar por el uso seguro del asbesto y no por su prohibición. La normatividad colombiana respecto al amianto permitía a los trabajadores realizar sus labores en condiciones seguras. Por último, se le pidió al Congreso que tomara una decisión teniendo en cuenta a los trabajadores.	En contra del proyecto de ley

Documentos que acompañaron el primer debate del proyecto de ley 97/15			
Documento	Fecha	Argumentos	Posición
Comentarios del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Industria de Materiales para Construcción SUTIMAC - Seccional Barranquilla	Marzo 15 del 2016	Desde la seccional de Barranquilla de SUTIMAC se enviaron los mismos comentarios al proyecto de ley 97/15 que los que envió la seccional de Cali. Es decir, se argumentó que en Colombia se estaba usando el asbesto crisotilo de forma segura de acuerdo a lo que establecía la normatividad nacional e internacional. Además, se le pidió al Congreso que tuviera en cuenta la opinión de los trabajadores.	En contra del proyecto de ley
Comentarios de la Asociación Colombiana de Fabricantes de Autopartes (ACOLFA)	Marzo 17 del 2016	ACOLFA aclaró que el asbesto que utilizaban para la fabricación de frenos era el crisotilo y que no existía evidencia que comprobara que la forma en la que se utilizaba el asbesto en Colombia era perjudicial para la salud. Sostuvo además que no existían productos sustitutos menos nocivos reconocidos por una autoridad competente e insistió en que la evidencia científica comprobaba que era posible usar el asbesto tipo crisotilo de manera segura.	En contra del proyecto de ley
Consideraciones de la Asociación Nacional de Pensionados de la Industria del Cemento, la Construcción y Similares.	Abril 22 del 2016	Expresaron que en Colombia se hacía la manipulación del asbesto de manera controlada y segura de acuerdo a lo que estableció el Convenio 162 de la OIT. A su vez, manifestaron que una de sus más grandes preocupaciones era el futuro laboral de más 75.000 empleados si se prohibía el uso del crisotilo. Por último, afirmaron que no se había registrado ningún caso de pensionados enfermos con cáncer de pleura.	En contra del proyecto de ley

Documentos que acompañaron el primer debate del proyecto de ley 97/15			
Documento	Fecha	Argumentos	Posición
Concepto Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social.	Mayo 2 del 2016	Durante la reunión para analizar el proyecto de ley 97/15, en la que participó la senadora Nadia Blel, el Ministerio identificó las siguientes preocupaciones frente a las pretensiones de la iniciativa legislativa: * El periodo de transición para efectuar la prohibición no podía ser menor a cinco años. * No se incluía a los trabajadores de las empresas que utilizaban asbesto en el proceso de adaptación laboral. * No se habían identificado los productos sustitutos. * No se incluían los costos fiscales de la iniciativa. * No eran claras las funciones que iba a tener la Comisión Nacional para la Sustitución del Asbesto. * Imponer funciones sancionatorias a la Superintendencia Nacional de Salud excedía los alcances de esta entidad.	A favor del proyecto de ley con modificaciones
Concepto Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social.	Mayo 2 del 2016	El Ministerio de Salud y Protección Social realizó un segundo concepto jurídico describiendo cada una de las modificaciones que eran sugeridas para fortalecer la iniciativa. En general, se sugirió ser más específico en cada una de las propuestas y procesos que fueron planteados en el proyecto de ley, como por ejemplo, en los planes de adaptación laboral, procesos de sustitución, vigilancia de la importación, exportación y comercialización del asbesto y presupuesto disponible para llevar a cabo la prohibición.	A favor del proyecto de ley con modificaciones

Documentos que acompañaron el primer debate del proyecto de ley 97/15			
Documento	Fecha	Argumentos	Posición
Concepto Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social.	Mayo 4 del 2016	El Ministerio de Salud y Protección Social realizó consideraciones al proyecto de ley en las que se proponía modificaciones que buscaban hacer viable la iniciativa. Algunas de estas modificaciones eran: * Aumentar el periodo de transición a cinco años. * Estudiar y establecer el presupuesto disponible para llevar a cabo la prohibición. * Definir y detallar cómo se iba a realizar el proceso de sustitución.	A favor del proyecto de ley con modificaciones
Concepto jurídico de ASCOLFIBRAS	Mayo 4 del 2016	Ascolfibras expresó su preocupación por las deficiencias que tenía el proyecto de ley 97/15. Algunos aspectos que fueron resaltados en el concepto jurídico fueron: * No existían cifras oficiales de mortalidad causada por la exposición al asbesto. * No se realizaba el correcto análisis de impacto fiscal que iba a tener esta iniciativa.	En contra del proyecto de ley
Consideraciones de la Universidad de los Andes	Mayo 17 del 2016	A partir de la solicitud de proporcionar información académica sobre el uso del asbesto por parte de la senadora Blel, la Universidad de los Andes le hizo llegar a la Comisión Séptima del Senado la investigación en la que participó el profesor Juan Pablo Ramos titulada “<i>Prevention of Asbestos-Related Disease in Countries Currently Using Asbestos</i>”. En esta se concluyó que existe evidencia científica que comprueba la relación entre el asbesto y el desarrollo de algunas enfermedades, por lo cual se debía prohibir su producción y utilización.	A favor del proyecto de ley

Documentos que acompañaron el primer debate del proyecto de ley 97/15			
Documento	Fecha	Argumentos	Posición
Concepto jurídico de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).	Mayo 18 del 2016	Según la ANDI el proyecto 97/15 era inviable por tres razones: * Limitaba la libertad de empresa. * Ya existían regulaciones en Colombia respecto a la producción y utilización del asbesto. * No se establecían cuáles eran los productos sustitutos menos nocivos para la salud de los seres humanos.	En contra del proyecto de ley
Propuesta de la Unión de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo.	Mayo 31 del 2016	Este documento contenía las fichas básicas sobre elementos cancerígenos utilizados en Colombia. En dichas fichas se escribían: la localización del cáncer de las personas afectadas, usos y criterios de exposición de la IARC y actividades con exposición potencial al asbesto. Asimismo, se adjuntó una lista de departamentos, ciudades y municipios del país con las empresas que hacían uso de elementos cancerígenos. Además, expresó que no existía un documento relacionado con estudios sobre incidencia y efectos del asbesto en la salud.	Sin posición clara frente al proyecto de ley.
Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Junio 3 del 2016	El Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió un concepto negativo al proyecto de ley 97/15. Esta decisión fue tomada especialmente porque el artículo 7 de esta iniciativa planteaba la creación de un Fondo de Víctimas del Asbesto, pero sin especificar de dónde iban a provenir los recursos para tal fondo.	En contra del proyecto de ley

Documentos que acompañaron el primer debate del proyecto de ley 97/15			
Documento	Fecha	Argumentos	Posición
Concepto Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social.	Junio 3 del 2016	Para este proyecto de ley se le solicitó al Ministerio de Salud y Protección Social que describiera de qué forma en Colombia se controlaba la exposición al asbesto de los trabajadores y que adoptara medidas para erradicar en Colombia la explotación y uso del amianto. En este concepto se describió la normatividad que buscaba proteger la salud de los trabajadores ante la exposición del asbesto en Colombia, algunas de estas eran: la Ley 347 de 1997, el Decreto 875 de 2001, la Resolución 2844 de 2007, el Plan Nacional de Salud Ocupacional, la Resolución 4496 de 2012 y la Resolución 1841 de 2013. Además, expresó que, sin evidencia técnica que comprobara que los sustitutos del asbesto eran menos nocivos, no se debía prohibir el asbesto. El documento concluyó que, hasta que se pudiera realizar una transferencia tecnológica a una fibra menos nociva, el Ministerio continuaría en su tarea de vigilancia en salud ocupacional, prevención de los riesgos ocupacionales y en promoción de la salud de la población trabajadora y población en general, manteniendo la aplicación de medidas para el uso y manejo seguro tanto del asbesto como de otras fibras de uso similar.	Sin posición clara frente al proyecto de ley

Documentos que acompañaron el primer debate del proyecto de ley 97/15			
Documento	Fecha	Argumentos	Posición
Concepto jurídico del Ministerio de Minas y Energía.	Junio 7 del 2016	El Ministerio manifestó que no compartía la propuesta de prohibición absoluta del asbesto en Colombia. Los argumentos que acompañaron esta posición fueron: * No se establecía un término prudencial para la prohibición. * No se describían cuáles eran los productos sustitutos del amianto. * No era claro el proceso de clausura de la mina Las Brisas, especialmente cómo se iba a terminar la relación laboral con los trabajadores de la mina. El ministerio expresó su preocupación frente al hecho de que con el proyecto de ley no se garantizaran los derechos de los trabajadores.	En contra del proyecto de ley
Consideraciones de la Agencia para la Investigación en Cáncer (IARC).	Junio 7 del 2016	La IARC afirmó que el asbesto era un cancerígeno ocupacional, clasificado en el grupo 1 de agentes cancerígenos, debido al riesgo que su exposición podía generar a la salud de los seres humanos.	A favor del proyecto de ley

Elaboración del Observatorio de Redes y Acción Colectiva (ORAC) de la Universidad del Rosario.

Anexo 3. Documentos que acompañaron los debates del proyecto de ley 61/17 en el Senado

Los debates del proyecto de ley 61/17 en el Senado estuvieron acompañada por los siguientes conceptos jurídicos, consideraciones y pronunciamientos sobre el uso del asbesto en Colombia.

Documentos que acompañaron los debates del proyecto de ley 61/17 en el Senado			
Documento	Fecha	Posición	Posición
Concepto jurídico de la Asociación Colombiana de Salud Pública	Septiembre 4 del 2017	La Asociación Colombiana de Salud Pública afirmó que a nivel internacional se ha comprobado científicamente la peligrosidad del asbesto y se ha catalogado como un agente cancerígeno para el ser humano. Para corroborar esto, se citaron algunos estudios como los que ha realizado la OMS y el Instituto Nacional de Salud Ocupacional de los Estados Unidos. Además, expresó su preocupación ante la premisa que en Colombia el asbesto era usado de manera segura y ante el hecho de que no se estaba realmente teniendo en cuenta la salud de los trabajadores.	A favor del proyecto de ley
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social	Octubre 5 del 2017	El Ministerio de Salud envió un documento en el que se describen las estadísticas por departamentos y distritos del número de enfermedades y muertes (por cáncer de pulmón y mesotelioma) causadas por el asbesto.	Sin posición
Concepto jurídico de la Defensoría del Pueblo	Octubre 9 del 2017	La Defensoría consideró que la creación de la “Comisión Nacional para la sustitución del asbesto” y las funciones que el proyecto de ley le acordó eran coherentes y acordes con el propósito de prohibir el asbesto en Colombia.	A favor del proyecto de ley

Documentos que acompañaron los debates del proyecto de ley 61/17 en el Senado			
Documento	Fecha	Posición	Posición
Concepto jurídico de la Universidad Tecnológica de Bolívar	Octubre 9 del 2017	La Universidad Tecnológica de Bolívar expresó su apoyo a la iniciativa legislativa 61/17. Sin embargo, no se expusieron argumentos respaldando esta posición.	A favor del proyecto de ley
Concepto jurídico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo	Octubre 10 del 2017	El Ministerio de Ambiente consideró que el propósito y el articulado del proyecto de ley 61/17 eran convenientes. Sin embargo, recalcó que era importante tener en cuenta algunas consideraciones como la de establecer una etapa de dismantelamiento y abandono de actividades que involucren el asbesto y la de especificar qué entidad sería la encargada de imponer sanciones a quien incumpla la norma.	A favor del proyecto de ley
Concepto jurídico de Educar Consumidores	Octubre 10 del 2017	Educar Consumidores reconoció que el asbesto es un material que pone en riesgo la vida y la salud de los colombianos, especialmente porque la exposición a esta fibra mineral puede producir cáncer de pulmón y mesotelioma. Finalmente, invitaron a los congresistas a aprobar el proyecto de ley 61/17 con el fin de que no siga aumentando el número de víctimas.	A favor del proyecto de ley
Concepto jurídico del Ministerio del Interior	Octubre 10 del 2017	El Ministerio consideró la iniciativa legislativa como idónea, pues pretende proteger la vida, la salud de las personas y el medio ambiente. También la valoró como necesaria, pues está demostrado que la prohibición del asbesto es la medida más eficaz para salvaguardar los derechos fundamentales y humanos. Y, por último, la calificó como ponderada, ya que hace que prevalezca el interés colectivo, la vida, la salud y el medio ambiente por encima de los derechos de naturaleza económica de un sector.	A favor del proyecto de ley

Documentos que acompañaron los debates del proyecto de ley 61/17 en el Senado			
Documento	Fecha	Posición	Posición
Concepto jurídico del Ministerio del Trabajo	Octubre 10 del 2017	El Ministerio del Trabajo, a partir de los estudios realizados por la OMS, la OIT y la OCDE, emitió un concepto favorable al proyecto de ley 61/17, argumentando que es importante mitigar el impacto y los efectos nocivos del asbesto en la población trabajadora con el fin de preservar ambientes de vida y de trabajo saludables.	A favor del proyecto de ley
Concepto jurídico de la Asociación Colombiana de Fibras (ASCOLFIBRAS)	Octubre 10 del 2017	ASCOLFIBRAS resaltó que existen muchos tipos de asbesto y no todos son iguales. De hecho, el asbesto tipo crisotilo –que es el que actualmente se usa en Colombia– es el tipo de fibra más segura. Asimismo, según este gremio empresarial, en Colombia ya existe una normatividad que establece un esquema de seguimiento eficaz, por tal motivo, consideró inoportuno la creación de una ley que prohíba su uso absoluto. El gremio sostuvo que existe evidencia técnica y científica de que el uso seguro controlado del crisotilo no genera riesgos para salud de los trabajadores ni de los usuarios finales.	En contra del proyecto de ley
Concepto institucional del Ministerio de Salud y Protección Social	Octubre 11 del 2017	Respecto a la prohibición, este ministerio consideró pertinente que se añadiera un párrafo al proyecto de ley donde se especificara que los Ministerios de Ambiente, Trabajo, Comercio y Salud serían los encargados de establecer unas medidas regulatorias para aquellos productos que no tengan sustituto. Por otro lado, estimó conveniente que se fije un tiempo superior a los 5 años del periodo de transición, para quienes demuestren imposibilidades técnicas en lograr la sustitución del asbesto. Para estos casos, es fundamental el apoyo en asistencia técnica del gobierno nacional.	A favor del proyecto de ley con modificaciones

Documentos que acompañaron los debates del proyecto de ley 61/17 en el Senado			
Documento	Fecha	Posición	Posición
Concepto jurídico de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)	Octubre 11 del 2017	Primero, los empresarios consideraron que el proyecto limita la libertad de empresa, puesto que se pretende la prohibición absoluta, siendo esta la limitación más extrema. Segundo, los empresarios consideraron innecesaria la prohibición, dado que ya existen regulaciones nacionales en Colombia para la producción y el uso del asbesto, como el convenio 162 de la OIT y la Resolución 07 de 2011 del Ministerio de Salud. Tercero, lo percibieron incompleto, porque el proyecto no contempla las alternativas que ha adoptado la industria. Cuarto, según el Grupo de Trabajo tripartito de examen de las normas de la OIT, el Convenio 162 se encuentra vigente, actualizado y puede ser aplicado por los países miembros.	En contra del proyecto de ley
Concepto jurídico de la Universidad de los Andes	Noviembre 23 del 2017	La Universidad de los Andes consideró que el asbesto es un mineral que representa una grave amenaza para la salud pública de los colombianos. Los resultados de su investigación sobre la utilización del asbesto en la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública llevaron a concluir que es necesario avanzar hacia la prohibición inminente de la explotación, el uso y la comercialización del asbesto en Colombia. En suma, se consideró que el asbesto es un material cancerígeno y, por ende, es fundamental prohibir su uso en Colombia.	A favor del proyecto de ley

Continúa

Documentos que acompañaron los debates del proyecto de ley 61/17 en el Senado			
Documento	Fecha	Posición	Posición
Concepto jurídico del Grupo de Trabajo tripartito del Mecanismo de Examen de las Normas (MEN) de la OIT	Noviembre 23 del 2017	En su tercera reunión, el Grupo de Trabajo Tripartito del MEN y la Oficina Internacional del Trabajo examinaron los instrumentos relacionados con la seguridad y la salud en el trabajo. De esta forma, se encontró que el Convenio 162 y la Recomendación sobre el asbesto 172 hacen parte de los instrumentos relativos a la protección frente a los riesgos de sustancias peligrosas. Estos dos instrumentos se encuentran actualizados.	Sin posición
Concepto jurídico de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Sin fecha	El Ministerio de Vivienda expresó que existía suficiente evidencia científica para prohibir el asbesto en Colombia, especialmente por el riesgo al que se encuentra expuesta toda la población, no únicamente los trabajadores de la industria.	A favor del proyecto de ley

Elaboración del Observatorio de Redes y Acción Colectiva (ORAC) de la Universidad del Rosario.

Anexo 4. Documentos que acompañaron los debates del proyecto de ley 302/2018 en la Cámara de Representantes

Para el desarrollo de los debates restantes en la Cámara de Representantes del proyecto de ley 61/17 del Senado y 302/18 de la Cámara de Representantes, los ponentes solicitaron una serie de documentos que permitieran conocer la posición de diferentes sectores respecto al uso del asbesto en Colombia.

Documentos que acompañaron los debates del proyecto de ley 302/2018 en la Cámara de Representantes			
Documento	Fecha	Argumentos	Posición
Concepto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Marzo 1 del 2019	El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo propuso cambiar el término “prohibición” en el título del proyecto por los términos “reducción” y “eliminación”, de acuerdo con la redacción que fue empleada en otros proyectos para la eliminación de sustancias peligrosas. Además, estableció que para llevar un seguimiento correcto, el proyecto debía indicar el periodo de transición. La Comisión Nacional para la Sustitución de Asbesto sería la encargada de evaluar los avances en la eliminación de este material.	A favor del proyecto de ley con modificaciones
Concepto de la Federación Nacional de trabajadores y ex trabajadores enfermos de Colombia	Mayo 8 del 2019	El sindicato expresó la necesidad de prohibir el asbesto, teniendo en cuenta que diariamente aumenta el número de víctimas en el país por la exposición al asbesto.	A favor del proyecto de ley
Concepto del Sindicato Nacional de trabajadores, metalúrgicos, mecánicos, metal-mecánicos, siderúrgicos, mineros, del material eléctrico y electrónico (SINTRAMETAL)	Mayo 8 del 2019	SINTRAMETAL envió los mismos argumentos de la Federación Nacional de trabajadores y ex trabajadores enfermos de Colombia. Estos son la necesidad de prohibir el asbesto, teniendo en cuenta el número de víctimas en nuestro país por la exposición al asbesto.	A favor del proyecto de ley

Documentos que acompañaron los debates del proyecto de ley 302/2018 en la Cámara de Representantes			
Documento	Fecha	Argumentos	Posición
Concepto de la Unión de trabajadores enfermos de General Motors Colmotores (U.T.G.E.M.)	Mayo 8 del 2019	Así como SINTRAMETAL y la Federación Nacional de trabajadores y ex trabajadores enfermos de Colombia, U.T.G.E.M. argumentó su apoyo a la aprobación del proyecto de ley, dada la cantidad de personas enfermas y muertas por el asbesto en nuestro país.	A favor del proyecto de ley
Concepto del Sindicato Nacional de trabajadores de la industria gastronómica, hotelera, y turística de Colombia (SINTHOL)	Mayo 8 del 2019	SINTHOL expresó su preocupación por el hecho que: * El asbesto es carcinógeno y causa más de 100.000 muertes al año en el mundo. * Colombia es el sexto país que más produce esta fibra mineral.	A favor del proyecto de ley
Concepto del Ministerio de Salud y Protección Social	Mayo 9 de 2019	El Ministerio de Salud expresó algunas inconformidades frente a la iniciativa legislativa, algunas de estas eran: * La propuesta del plan de adaptación laboral propuesto en la ley sugiere en realidad una duplicidad normativa con respecto a la que actualmente rige en Colombia. * En cuanto a la responsabilidad del Ministerio de adoptar decisiones que limiten, restrinjan o prohíban el uso, comercialización o distribución de sustancias nocivas, como lo dice el proyecto de ley, eran temas que ya tenían una regulación en nuestro país. Sin embargo, Ministerio manifestó que su intención con dichas críticas era fortalecer el articulado del proyecto de ley en tanto es de interés para la salud pública.	A favor del proyecto de ley, pero con críticas.

Documentos que acompañaron los debates del proyecto de ley 302/2018 en la Cámara de Representantes			
Documento	Fecha	Argumentos	Posición
Concepto del Sindicato de trabajadores de Emi y sector salud (UNTRAEMIS)	Mayo 10 de 2019	El Sindicato enfatizó en la necesidad de prohibir el asbesto al poner en riesgo la salud de los colombianos. Expresó que, en primer lugar, se ha comprobado que es una sustancia cancerígena. En segundo lugar, que está asociada a otros trastornos no cancerosos de la pleura y los pulmones. En tercer lugar, que el Congreso debía actuar frente a los grandes problemas nacionales y no solo velar por los intereses de las empresas y las élites.	A favor del proyecto de ley
Concepto de la Unión Sindical de trabajadores de la industria cervecera, bebidas, alimentos, malteros y similares (USTIAM)	Mayo 13 de 2019	El Sindicato apoyó la prohibición por dos razones fundamentales: * La cantidad de personas que mueren debido a enfermedades asociadas a la asbestosis, el mesotelioma y el cáncer del pulmón. * Las investigaciones y resoluciones a nivel internacional de organizaciones, como la OIM, la OIT y la OCDE, que recomiendan su prohibición.	A favor del proyecto de ley
Concepto del Sindicato de trabajadores de la empresa Alpina productos alimenticios S.A.	Mayo 13 de 2019	El sindicato de Alpina solicitó la aprobación del proyecto de ley, teniendo en cuenta la cantidad de víctimas por el asbesto en nuestro país.	A favor del proyecto de ley
Concepto de Darwin Fonseca	Mayo 14 de 2019	Darwin Fonseca argumentó que los productos que contienen asbesto ponen en riesgo la salud de las personas, razón por la cual, más de sesenta países han prohibido esta fibra mineral.	A favor del proyecto de ley

Continúa

Documentos que acompañaron los debates del proyecto de ley 302/2018 en la Cámara de Representantes			
Documento	Fecha	Argumentos	Posición
Concepto de Amarildo Maldonado	Mayo 14 de 2019	Amarildo Maldonado enfatizó en la necesidad de la pronta aprobación del proyecto de ley para la prohibición del asbesto en Colombia, teniendo en cuenta que se producen más de tres mil productos con este material, poniendo en riesgo la salud de las personas. Además, expuso que más de sesenta países en el mundo lo han prohibido, incluyendo cinco en América Latina.	A favor del proyecto de ley
Concepto de Carlos Alberto Jaimes Pelayo	Mayo 14 de 2019	Carlos Jaimes argumentó que todos los tipos de asbesto pueden ingresar al organismo y causar cáncer en los seres humanos. Esto supone un peligro principalmente para los trabajadores de la industria, pero también para todos aquellos que se relacionan con los territorios de donde se extrae esta fibra mineral.	A favor del proyecto de ley
Concepto del Sindicato Nacional de trabajadores de la vigilancia privada y afines (SINTRAAN-DINAVALLE)	Mayo 15 de 2019	El Sindicato expuso que el asbesto es cancerígeno y causa daños en la salud tanto para quien lo produce como para quien lo utiliza.	A favor del proyecto de ley
Concepto del Ministerio de Minas y Energía	Mayo 20 de 2019	El concepto de este Ministerio no estaba encaminado a dar argumentos a favor o en contra del proyecto en sí, sino que se aclaró que existen tres títulos mineros vigentes de la Gobernación de Antioquia para la explotación de asbesto. Dos los tiene la empresa Minera Las Brisas de Colombia y otro fue otorgado a la empresa Mejisulfatos.	Sin posición

Documentos que acompañaron los debates del proyecto de ley 302/2018 en la Cámara de Representantes			
Documento	Fecha	Argumentos	Posición
Concepto del Ministerio de Hacienda y crédito público	Mayo 21 de 2019	El Ministerio de Hacienda propuso que quien debería realizar el plan de adaptación laboral para los trabajadores del asbesto es el SENA. Además, consideró que la creación de la Comisión Nacional para la Sustitución del Asbesto era posible mientras no se generen más gastos a la nación. Por otro lado, propuso que el monitoreo científico sea realizado por COLCIENCIAS y sea contemplado en el plan de gastos para esta entidad. Por último, expuso que fortalecer la industria de sustitutos del asbesto generaría más ganancias que las que reporta los productos en los que se emplea el amianto.	A favor del proyecto de ley con algunas sugerencias

Elaboración del Observatorio de Redes y Acción Colectiva (ORAC) de la Universidad del Rosario.

Comisiones Permanentes Constitucionales del Congreso de la República								
Comisión /Proyecto de ley	Proyecto de ley 199/07	Proyecto de ley 35/07	Proyecto de ley 45/07	Proyecto de ley 177/07	Proyecto de ley 341/09	Proyecto de ley 97/15	Proyecto de ley 34/16 y 85/16	Proyecto de ley 61/17
Comisión Cuarta Leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas y contratación administrativa.					X			
Comisión Quinta Régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.		X	X	X				
Comisión Sexta Comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura.								
Comisión Séptima Estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.						X	X	X

Elaboración del Observatorio de Redes y Acción Colectiva (ORAC) de la Universidad del Rosario. Fuente: Senado de la República. <http://www.senado.gov.co/comisiones-comisiones-constitucionales>

Anexo 6. Síntesis de cuestiones claves y de posiciones de los congresistas y otros actores en el debate público sobre la prohibición y regulación del uso del asbesto en Colombia

Asunto	Proyecto de ley	Nombre	Cargo	Institución
Posición a favor de que se estableciera el asbesto como un insumo social para la fabricación de Viviendas de Interés Social en Colombia.	199/07	Fabio Amín	Representante ponente	Cámara de Representantes
	199/07	Ángel Cabrera	Representante ponente	Cámara de Representantes
	199/07	Bernardo Elías	Representante ponente	Cámara de Representantes
	341/09	Miguel Amín Escaf	Representante ponente	Cámara de Representantes
	341/09	Pedro Mary Muvdi Aranguena	Representante ponente	Cámara de Representantes
Posición a favor de considerar el uso del asbesto como un problema de salud pública en Colombia	35/07	José David Name Cardozo	Senador ponente	Senado
	35/07	Jesús Bernal Amorocho	Senador autor	Senado
	97/15 y 61/17	Nadia Blal Scaf	Senadora autora	Senado
	97/15	Daniel José Pineda	Líder	Colombia Libre de Asbesto
	97/15	Juan Pablo Ramos	Profesor	Universidad de los Andes
Posición en contra de considerar el uso del asbesto como un problema de salud pública en Colombia	35/07	José Gonzalo Gutiérrez	Senador ponente	Senado
	35/07	Julio Alberto Manzur	Senador ponente	Senado
	35/07	Antonio Valencia Duque	Senador ponente	Senado

Asunto	Proyecto de ley	Nombre	Cargo	Institución
Posición en favor de que no existía suficiente evidencia científica en Colombia para prohibir el asbesto.	35/07	José Gonzalo Gutiérrez	Senador ponente	Senado
	35/07 y 97/15	Luis Emilio Sierra	Senador	Senado
	35/07 y 177/07	Oscar Josué Reyes Cárdenas	Senador ponente	Senado
	97/15	Mariela Barragán Beltrán	Ex viceministra de Relaciones Laborales e Inspección	Ministerio de Trabajo
	97/15	Jesús Alberto Castilla	Senador	Senado
	97/15 y 61/17	Mauricio Delgado Martínez	Senador	Senado
	97/15	Jorge Iván Durán	Alcalde	Municipio de Campamento, Antioquia
	97/15	Jorge Hernán Estrada	Presidente	ASCOLFIBRAS
	97/15	Alejandro Gaviria Uribe	Exministro	Ministerio de Salud y Protección Social
	97/15	Alfonso Méndez	Trabajador	SUTIMAC
	97/15	Javier Parga Coca	Médico	Universidad de Antioquia
	97/15	Héctor Ruiz Varela	Habitante municipio Campamento, Antioquia	
	97/15	Carlos Enrique Soto Jaramillo	Senador ponente	Senado

Continúa

Asunto	Proyecto de ley	Nombre	Cargo	Institución
Posición en favor de que existía suficiente evidencia científica en Colombia para prohibir el asbesto.	35/07	Jesús Bernal Amorcho	Senador autor	Senado
	97/15 y 61/17	Nadia Btel Scaff	Senador ponente	Senado
	97/15 y 61/17	Jorge Iván Ospina	Senador ponente	Senado
	97/15	Daniel José Pineda	Líder	Colombia Libre de Asbesto
	97/15	Juan Pablo Ramos	Profesor	Universidad de los Andes
	97/15	Amelia Segura	Víctima	
	97/15	Guillermo Villamizar	Director	Fundación Colombia Libre de Asbesto
	61/17	Luis Évelis Andrade	Senador	Senado
	35/07	Julio Alberto Manzur Abdala	Senador ponente	Senado
Posición a favor del uso seguro del asbesto crisotilo en Colombia a partir de lo establecido en el Convenio 162 de la OIT	35/07 y 177/07	Oscar Josué Reyes	Senador ponente	Senado
	35/07	Luis Emilio Sierra Grajales	Senador	Senado
	35/07	Jorge Enrique Robledo	Senador ponente	Senado
	97/15	Mariela Barragán Beltrán	Ex viceministra de Relaciones Laborales e Inspección	Ministerio de Trabajo
	97/15	Jorge Hernán Estrada	Presidente	ASCOLFIBRAS
	97/15	Alfonso Méndez	Trabajador	SUTIMAC
	97/15	Javier Parga Coca	Médico	Universidad de Antioquia
	97/15	Héctor Ruiz Varela	Habitante municipio Campamento, Antioquia	
	97/15	Luis Emilio Sierra	Senador	Senado
	61/17	Honorio Miguel Henríquez Pinedo	Senado	Senador

Asunto	Proyecto de ley	Nombre	Cargo	Institución
Posición en contra del uso del uso seguro del asbesto en Colombia	35/07	Jesús Bernal Amorocho	Senador autor	Senado
	97/15	Nadia Blal Scaff	Senador ponente	Senado
	97/15	Guillermo Villamizar	Director	Fundación Colombia Libre de Asbesto
Posición a favor de que no existía certeza de la existencia de sustitutos del asbesto, menos nocivos para la salud de los seres humanos	35/07	Jorge Enrique Robledo	Senador ponente	Senado
	35/07 y 97/15	Luis Emilio Sierra Grajales	Senador	Senado
	97/15	Jesús Alberto Castilla	Senador	Senado
	97/15	Jorge Hernán Estrada	Presidente	ASCOLFIBRAS
Posición en contra de que no existía certeza de la existencia de sustitutos del asbesto, menos nocivos para la salud de los seres humanos.	97/15 y 61//17	Nadia Blal Scaff	Senador ponente	Senado
	97/15	Juan Pablo Ramos	Profesor	Universidad de los Andes
	35/07	Julio Alberto Manzur Abdala	Senador ponente	Senado
Posición en contra de la prohibición del asbesto, teniendo en cuenta las repercusiones laborales generadas por la proscripción	35/07	Jorge Enrique Robledo	Senador ponente	Senado
	97/15	Alfonso Méndez	Trabajador	SUTIMAC
	97/15	Carlos Enrique Soto Jaramillo	Senador ponente	Senado
	61/17	Jesús Alberto Castilla	Senador	Senado

Continúa

Asunto	Proyecto de ley	Nombre	Cargo	Institución
Posición a favor de la necesidad de realizar estudios nacionales que comprobaran el riesgo del asbesto para la salud de los colombianos	85/16	Didier Burgos	Representante ponente	Cámara de Representantes
	85/16	Rafael Eduardo Paláu	Representante ponente	Cámara de Representantes
	85/16	Ana Cristina Paz	Representante ponente	Cámara de Representantes
	85/16	Cristóbal Rodríguez	Representante ponente	Cámara de Representantes
	85/16	Rafael Romero Piñeros	Representante ponente	Cámara de Representantes
Posición a favor de evocar el principio de precaución para prohibir el asbesto en Colombia.	97/15	Nadia Blal Scalf	Senador ponente	Senado
	61/17	Guillermo García	Senador	Senado
	97/15	Jorge Iván Ospina	Senador ponente	Senado
Posición en contra de prohibir el asbesto por medio del principio de precaución, sin un pronunciamiento previo de la Corte Constitucional.	97/15	Alejandro Gaviria Uribe	Exministro	Ministerio de Salud y Protección Social
Posición en contra de prohibir el uso de asbesto en la fabricación de frenos para los automóviles, debido a la topografía especial del territorio colombiano.	61/17	Javier Mauricio Delgado	Senador	Senado

Asunto	Proyecto de ley	Nombre	Cargo	Institución
Posición que pone en duda los conceptos jurídicos emitidos por entidades públicas sobre la prohibición del asbesto, especialmente porque en un inicio expresaron estar en contra la prohibición y sin ningún tipo de justificación cambiaron a estar a favor de la prohibición.	61/17	Honorio Miguel Henríquez Pinedo	Senado	Senado

Elaboración del Observatorio de Redes y Acción Colectiva (ORAC) de la Universidad del Rosario. Fuente: Congreso de la República. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>

Anexo 7. Cronología de los proyectos de ley sobre el uso del asbesto en Colombia

NORMATIVIDAD NACIONAL

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY FECHA DE RADICACIÓN	PROYECTO DE LEY FECHA DE RADICACIÓN	PROYECTO DE LEY FECHA DE RADICACIÓN	PROYECTO DE LEY FECHA DE RADICACIÓN	PROYECTO DE LEY FECHA DE RADICACIÓN	PROYECTO DE LEY FECHA DE RADICACIÓN	PROYECTO DE LEY FECHA DE RADICACIÓN	PROYECTO DE LEY FECHA DE RADICACIÓN
Proyecto de ley 199/07 Cámara de Representantes 31 de enero de 2007	Proyecto de ley 35/07 Senado 24 de julio de 2007	Proyecto de ley 45/07 Senado 31 de julio de 2007	Proyecto de ley 177/07 Senado 30 de noviembre de 2007	Proyecto de ley 341/09 Cámara de Representantes 06 de mayo de 2009	Proyecto de ley 97 /15 Senado 22 de septiembre de 2015	Proyecto de ley 34-85/16 Cámara de Representantes 27 de julio de 2016	Proyecto de ley 61/17 Senado - 302/16 Cámara de Representantes 02 de agosto de 2017
Cámara de Representantes	Senado de la República	Senado de la República	Senado de la República	Cámara de Representantes	Senado de la República	Cámara de Representantes	Senado de la República
Retirado por el autor	Archivado en primer debate	Retirado por el autor	Archivado en primer debate	Retirado por el autor	Archivado en primer debate	Archivado por tránsito de legislatura	Ley de la República
Número de autores del proyecto por partidos políticos Proyecto de Ley 199 de 2007 1 representante del Partido Liberal Colombiano	Número de autores del proyecto por partidos políticos 1 senador del partido Polo Democrático Alternativo	Número de autores del proyecto por partidos políticos 3 senadores del Partido Político MIRA	Número de autores del proyecto por partidos políticos 1 senador del partido de la U	Número de autores del proyecto por partidos políticos 1 representante del Partido Liberal Colombiano	Número de autores del proyecto por partidos políticos 1 senador del partido Alianza Verde 1 senador del Partido Liberal Colombiano 1 senador del Partido Opción Ciudadana 2 senador del partido Centro Democrático 2 senadores del Partido Conservador Colombiano	Número de autores del proyecto por partidos políticos 1 representante del Partido de la U 4 representantes del partido Alianza Verde 4 representantes del Partido Conservador Colombiano	Número de autores del proyecto por partidos políticos 1 senador del Partido Cambio Radical 2 senadores del Partido de la U 2 senadores del Partido Liberal Colombiano 2 senador del partido Polo Democrático Alternativo 6 senadores del Partido Conservador Colombiano 6 senadores del partido Alianza Verde

Elaboración del Observatorio de Redes y Acción Colectiva (ORAC) de la Universidad del Rosario.
Fuente: Gacetas del Congreso de la República. <http://svrpubinde.imprenta.gov.co/senado/>

