



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 924

Bogotá, D. C., viernes, 13 de octubre de 2017

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariatsenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

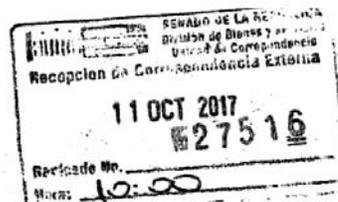
## SENADO DE LA REPÚBLICA

### CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 61 DE 2017 SENADO  
*por el cual se prohíbe el uso del asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a esta sustancia nociva.*

Bogotá, D.C., martes, 10 de Octubre de 2017.

Doctor  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA**  
Secretario Comisión Séptima  
Senado de la República  
Carrera 8 10 - 07  
Bogotá



**Referencia.** Concepto al proyecto de ley "ANA CECILIA NIÑO" No. 061 de 2017, "Por el cual se prohíbe el uso asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a esta sustancia nociva".

Respetado doctor España:

De manera atenta me dirijo a usted, para remitirle los siguientes comentarios realizados al proyecto de Ley No. 061 de 2017 "ANA CECILIA NIÑO, "Por el cual se prohíbe el uso asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a esta sustancia nociva" de autoría de la senadora Nadia Blel Scaff, para que sean tenidos en consideración al momento de adelantarse el trámite legislativo correspondiente, los cuales muy seguramente enriquecerán el debate en términos técnicos y constitucionales.

Lo anterior del siguiente modo:

#### I. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

##### FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA INICIATIVA

Una vez analizado el contenido de la iniciativa legal, consideramos que la misma tiene un amplio fundamento constitucional, representado, al menos, en los artículos 1, 2, 8, 11, 49, 79, 80, 88, 95.8, y 366 entre otros, referente a la protección a la vida, la salud y el medio ambiente englobados en el concepto de "Constitución Ecológica", adoptada por el constituyente primario como pilar fundamental, y como una de las tantas consecuencias plausibles de la existencia del llamado Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, donde prevalece el

**interés general** de la colectividad, y los derechos, principios, valores y fines consagrados en la Constitución de 1991.

De igual forma, se tiene como fundamento los instrumentos internacionales que tutelan el derecho humano a un medio ambiente sano, en conexidad con el derecho humano a la vida, la integridad personal ratificados por Colombia, y que integran el bloque de constitucionalidad, a saber:

- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", artículo 11 *"1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente."*
- Resolución 1819 "Derechos Humanos y Medio Ambiente" de la Asamblea General de la OEA.
- Resolución 1896 "Derechos Humanos y Medio Ambiente en las Américas" de la Asamblea General de la OEA.
- Artículo 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Motivo por el cual, no ofrece duda que el proyecto de ley que busca la prohibición del asbesto, persigue un fin constitucional válido, como lo es la protección a la vida; la salud y el medio de ambiente de los administrativos.

#### BREVES ANTECEDENTES DEL ASBESTO

Ahora bien, sin el ánimo de ser exhaustivo, es importante tener presente que el asbesto o amianto, es una fibra de tipo mineral empleada en diversos procesos industriales y comerciales, por su flexibilidad, durabilidad y resistencia, para producir productos como tejas; frenos de autos; tanques de agua; embragues; aires acondicionados; pinturas; empaques; revestimiento, entre muchos otros.

La denominación asbesto es el nombre genérico asignado a un grupo de seis materiales fibrosos diferentes, reconocidos oficialmente (minerales fibrosos o variedades fibrosas de minerales que no lo son) que se encuentran en la naturaleza, todas altamente tóxicas y nocivas para el medio ambiente, la salud e integridad de las personas, y que se describen y relacionan brevemente así:

- **"Asbesto crisotilo.** Las fibras que componen la mayoría de los tipos de asbesto tienen formas pequeñas, rectas y fuertes, frecuentemente descrito como "similar a una aguja." El asbesto crisotilo (o "asbesto blanco") es la excepción; sus fibras tienen una forma rizada, como en espiral. El asbesto crisotilo es visto como relativamente seguro, aunque no lo es, y todavía es usado en Colombia y en otros Estados; sin embargo, su exposición causa graves problemas de salud y ha cobrado la vida de múltiples personas.
- **Asbesto Amosita.** Las fibras del asbesto amosita son rectas y casi siempre café o grises. Por esta característica, el apodo común de amosita es el "asbesto café." Después del asbesto crisotilo, el asbesto café fue el segundo más común usado en productos comerciales. El uso comercial de esta sustancia se ha disminuido en gran parte desde que los peligros fueron demostrados en décadas recientes.
- **Asbesto Crocidolita.** Conocido como el "asbesto azul," el asbesto crocidolita es compuesto de fibras muy afiladas y muy finas. Comparadas a otras formas de fibras de asbesto, las fibras del crocidolita son quebradas e inhaladas muy fácilmente.
- **Asbesto Tremolita.** El asbesto tremolita se forma naturalmente en masas grandes en muchas partes del mundo, incluyendo a Canadá y ciertas partes de los Estados Unidos. Aunque nunca fue uno de las formas de asbesto más frecuentemente usadas, es uno de los más peligrosos. Tremolita se ha encontrado en varios productos de casa, incluyendo talco y hasta juguetes de niños.
- **Asbesto Antofilita.** El asbesto antofilita no es tan durable como otras formas, significando que no tiene tantos usos industriales. Sin embargo, ha sido usado como un componente en ciertos productos como la pintura y selladores. Los mineros, pintores y trabajadores de astillero son especialmente vulnerables a enfermedades relacionadas al antofilita.
- **Asbesto Actinolita.** El asbesto actinolita es similar al tremolita: los dos se extienden en colores de blanco a verde, los dos se forman en ciertos tipos de piedras, y ninguno de ellos tienen una historia larga de uso industrial. Actinolita viene en dos formas: una que es compuesta de fibras largas y delgadas, y una que no lo es."

El uso del asbesto se incrementó durante finales del siglo XIX, por los diferentes procesos de industrialización, llegando a una producción mundial cercana a los 5

millones de toneladas por año en 1975. En la actualidad se calcula que existe una producción mundial al año de 2 millones de toneladas de asbesto en sus diferentes presentaciones, de las cuales 90% corresponden a crisotilo.

Siendo completamente notorio el carácter de peligroso y dañino de todas las clases de asbesto, que aun cuando se esfuerzan unos en hacer ver cómo menos nocivo algunos, o querer defender lo indefendible, tenemos que el proceso del asbesto ha tenido tres importantes etapas: la primera asociada a la extracción y manufacturación de los productos que contenían amianto (1930); la segunda asociada al uso del asbesto en la fabricación de trenes, barcos, automóviles, edificios y textiles (1940), en la que no existía mayor conocimiento sobre el poder y la capacidad de la mencionada fibra, y la tercera que es la que se vive hasta hoy en día, es la exposición ocupacional y no ocupacional de los millones de toneladas del amianto, que a pesar de ser exposiciones más reducidas, son más amplias y generales, cuya tardanza de revelación definitiva se calcula en muchos años más, motivo por el cual algunos afirman que les parece curioso que a pesar del uso de vieja data del asbesto, sólo hasta ahora se venga a hablar de sus consecuencias negativas sobre las personas y el medio ambiente.

Dichas fibras pueden ingresar al cuerpo humano por vías respiratoria y digestiva, produciendo principalmente las siguientes enfermedades: (i) asbestosis; (ii) placas pleurales; (iii) cáncer de pulmón y (iv) mesotelioma pleural e intestinal.

Se tiene entonces, que los efectos relativos al uso y la comercialización del asbesto son generales y universales, sin que se requiera de algún estudio específico realizado en Colombia, como el único medio de prueba idóneo, pertinente y útil, que tenga la virtualidad de demostrar los daños ciertos y las amenazas por cuenta del peligro que comporta esta fibra para la salud de las personas y del medio ambiente, configurándose un peligro UNIVERSAL para todas las personas y el medio ambiente, presentándose resultados uniformes en todas las latitudes, y en todos los contextos.

Por lo mismo es que en el año 1991, el Banco Mundial impuso como política, de no financiar causas que contengan en su manufactura o uso, productos con algún tipo de componente con asbesto.

Se tiene conocimiento, que la aspiración de una sola fibra de asbesto por parte de una persona, puede dar origen a algunas de las enfermedades antes vistas, especialmente la del mesotelioma, tal como ha sucedido con diferentes casos, donde los familiares de los empleados de fábricas expuestas al mineral, al momento de lavar sus utensilios de trabajo, resultaron contagiados. Lo que supone sostener que el riesgo por amianto, no sólo es de índole ocupacional, sino ambiental y residencial, afectando a toda la colectividad, por tal razón se ha concluido que las personas que residen a un radio de 2

kms cerca de una fábrica de fibrocemento o con elementos de fricción donde se emplee asbesto, se han multiplicado por 1240, y los que tienen exposición en sus lugares de residencia cercano a los 500 mts a plantas que emplean asbesto para procesos de fundición y plantas productoras de energía, presentan un incremento de 2 a 5 veces frente a los no expuestos, incluso existen estudios que demuestran el grave riesgo en lugares residenciales por fibras de amianto derivadas de sistemas de calefacción o ventilación por su desgaste (como sucede con las tejas, que a pesar de estar encapsuladas y aseguradas las fibras cancerígenas, estas pueden ser liberadas accidentalmente lo que da origen a un inminente riesgo), que llegan a un incremento de 5 veces en casos de mesotelioma, de los no expuestos a dicha carga.

La Organización Mundial de la Salud OMS, estableció que existen cerca de 125 millones de personas expuestas al asbesto, y estimó que más de 107.000 personas mueren al año por cuenta del uso del amianto en exposición laboral. De igual forma ha indicado que el asbesto es uno de los minerales más cancerígenos y responsable de la mayor cantidad de enfermedades, estableciendo que la recomendación general es el abandono del amianto en todas sus clases y en todo posible uso.

Se cree que al año mueren cerca de 43000 personas por causa del mesotelioma, el cual tiene una fracción etiológica de más de un 80%, durante el período 1994-2008 se notificaron 92.253 muertes por este tipo de cáncer, considerando la OMS en el informe sobre esta enfermedad que: *"En conclusión, el mesotelioma maligno sigue siendo una rara forma de cáncer, pero la enfermedad está en aumento, probablemente debido a la propagación del uso del amianto en las últimas décadas"*.

Según la Revista InDret *"Guía InDret de jurisprudencia sobre la responsabilidad civil por daños del amianto"*. Albert Azagra Malo y Marian Gili Saldaña. Facultad de Derecho, Universidad Pompeu Fabra. Barcelona, España 2005: "En los Estados Unidos de América, NICHOLSON, PERKEL y SELIKOFF (1982, pp. 259-311) calcularon que 27.500.000 de trabajadores habían estado expuestos al polvo de amianto, 18.800.000 de los cuales a niveles particularmente intensos y que, en el momento de publicación del estudio (1982), 8.200 personas fallecían anualmente por cánceres derivados de la exposición ocupacional al polvo de amianto. De acuerdo con la previsión del estudio, la mortalidad aumentaría hasta el año 2000, en el que fallecerían alrededor de 9.700 personas. A partir de entonces, descendería progresivamente, aunque se mantendría elevada durante tres décadas más.

En la publicación *"Los enfermos de cáncer por amianto, una epidemia silenciada"*. La propia Comisión Europea consideró la existencia de una epidemia que en promedio va cobrar la vida de 500.000 personas en los próximos años, cantidad 10 veces mayor a la registrada, por concepto de accidentes de trabajo. El propio documento indica

textualmente: *"las muertes prematuras son posibles de evitar. La vigilancia específica de la salud y el reconocimiento profesional de estas enfermedades profesionales e indemnización correspondiente, es clave para que avance la prevención frente a las múltiples sustancias cancerígenas utilizadas en el ámbito laboral y conseguir la detección precoz de la enfermedad, para prolongar su esperanza de vida".*

Articulando lo antes dicho en la publicación «El cáncer por exposición al amianto provocará más de 200.000 muertes durante la próxima década en el Reino Unido, según los expertos». De la revista Consumer, 22 de febrero de 2007, se esgrimió que: *"Los más afectados serán personas mayores de 60 años que trabajaron en la industria de la construcción y sus familias. La enfermedad ha provocado ya 30.000 muertes en el país... Peto indicó que los más expuestos son los carpinteros, los trabajadores de astilleros, metalúrgicos y electricistas nacidos entre 1945 y 1950. El mesotelioma ha matado ya a dos veces más personas que el cáncer de cérvix, afirmó el experto. Más de 2.000 personas son diagnosticadas cada año de esta enfermedad, mientras que una persona muere de esa enfermedad cada cinco horas en el Reino Unido, según la Fundación Británica del Pulmón".*

Los principales productores en la actualidad de asbesto o amianto, son: Rusia; China; Kazajistán; Canadá y Zimbabue.

El asbesto ha sido prohibido en algunos de los siguientes países: Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Austria, Bélgica, Chile, Dinamarca, Emiratos Árabes, Eslovenia, España (en 2001), Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia, Suiza y Uruguay y ha sido restringido en Australia y Brasil.

El 4 de mayo de 1999, la Comisión Técnica de la Unión Europea aprobó la prohibición de uso de cualquier tipo de amianto a partir del 1 de enero de 2005 para aquellos países que todavía no lo prohibieron y en el año 2006 la UE inició una campaña contra el amianto bajo el expresivo lema: «¡El amianto es mortal!».

En Estados Unidos, se calcula que cincuenta mil personas por año presentan una denuncia a causa de enfermedades provocadas por Asbesto, y según cifras las empresas aseguradoras estadounidenses incurrieron en gastos de 21.600 millones de dólares en estas enfermedades provocadas por esta fibra hasta el año 2000, sumado al hecho que las empresas demandadas debieron desembolsar 32 mil millones de dólares por concepto de reparación. Se estima que las solicitudes de indemnización podrían alcanzar la suma de 260 mil millones de dólares para el caso de EE.UU por daños derivados del amianto .

Actualmente el asbesto ha sido sustituido en los países que lograron su prohibición, por otros como el PVA o cerámica, por tener bondades similares a las del amianto. Lo cuales hasta la fecha no han reportado ser nocivos o comportan un peligro para el medio ambiente o la colectividad en su integridad y la vida.

Debe tenerse en cuenta que en Colombia las personas jurídicas que utilizan en sus procesos industriales el asbesto o amianto, arguyen el uso controlado basados en la ratificación del tratado 162 de la OIT, ratificado por Colombia, el mismo que quedaría relegado en caso de ser aprobada la iniciativa normativa que hoy se estudia.

Colombia suscribió el 23 de noviembre de 2005, el tratado internacional de Rotterdam, donde se prohibió el uso del asbesto, junto con otras sustancias que representa un peligro inminente para el medio ambiente, la integridad y la vida de las personas.

Hace varias décadas operan en Colombia varias empresas que emplean el asbesto o amianto como materia prima en su procesos industriales y comerciales, entre las que se destacan: ETERNIT COLOMBIANA S.A; INCOLBEST S.A; TECNOLOGÍA EN CUBRIMIENTO S.A-TOPTEC S.A O MANILIT S.A; MANUFACTURAS DE CEMENTO S.A y SKINCO COLOMBIT S.A.

Existe unanimidad técnica y científica, en cuanto a los riesgos que comporta el asbesto -con independencia de sus medidas o cuidados en su uso- siendo responsable de enfermedades exclusivamente relacionadas con la exposición de esta fibra de tipo mineral como: (i) asbestosis; (ii) placas pleurales; (iii) cáncer de pulmón y (iv) mesotelioma pleural e intestinal.

La Organización Mundial de la Salud – OMS, ha advertido el riesgo que comporta el asbesto para salud, en sus diferentes presentaciones o modalidades, sugiriendo su abandono absoluto y sustitución.

Colombia suscribió el 23 de noviembre de 2005, el tratado internacional de Rotterdam, donde se prohibió el uso del asbesto con ciertas restricciones, junto con otras sustancias que representa un peligro inminente para el medio ambiente, la integridad y la vida de las personas.

Se calcula que en nuestro país mueren al año 330<sup>1</sup> personas por causa a la exposición de asbesto, muchas de los cuales -por no decir en su mayoría- no fueron trabajadores de las empresas que usan el asbesto como materia prima en su procesos industriales,

<sup>1</sup> <http://www.semana.com/nacion/multimedia/asbesto-en-colombia-enfermedades-que-produce-el-mineral/477528>.

tal como fue ya conocido caso de Ana Cecilia Niño<sup>2</sup>, quien adquirió el cáncer de mesotelioma en su lugar de residencia en el Municipio de Sibate – Cundinamarca siendo una niña en los años 80s donde opera la fábrica de la empresa Eternit<sup>3</sup>, luego se percató de su existencia en el año 2013 y falleció en el año 2017, siendo una prueba contundente que el asunto del asbesto no es un tema exclusivamente laboral u ocupacional como restrictivamente se ha querido hacer notar; sino también, residencial y ambiental. En el mundo se calcula que mueren alrededor de 120 mil personas al año por esta misma causa<sup>4</sup>, cifra que, según expertos puede aumentar considerablemente, dada la tardanza en la curva de síntomas que muestran los afectados entre su exposición al mineral y la revelación de sus enfermedades de tipo mono-causal<sup>5</sup> -es decir que no puede existir otra posible causa para esta patología como en el caso del mesotelioma y la asbestosis-, que puede tardar entre 20 y 30 años.

Por su parte en Colombia, se ha intentado sin éxito prohibir el asbesto a través de 7 proyectos de ley presentados en el Congreso de la República<sup>6</sup>, por cuenta de las siguientes falacias: (i) uso seguro de asbesto; (ii) falta de evidencia científica que demuestre su peligrosidad; (iii) ausencia de datos y cifras en Colombia sobre sus afectados; (iv) posible afectación laboral a las personas que laboran en empresas dedicadas al asbesto; (v) falta de elementos que demuestren que el material sustituto no afecta igualmente los derechos a la vida, la salud y el medio ambiente; y (vi) que 2/3 partes del mundo usan aún asbesto, lo que a juicio de los mismos es una habilitante para seguir con su uso en el territorio colombiano.

#### DE LA EVENTUAL COLISIÓN ENTRE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES Y LOS EMPRESARIOS DE TENER UNA FUENTE DE INGRESOS FRENTE A LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS A LA VIDA, INTEGRIDAD Y MEDIO AMBIENTE SANO

Con el presente proyecto de ley, se quiere plantear un falso dilema por sectores que defienden el uso del asbesto, por una colisión entre los derechos individuales que pueden verse afectados con la medida que busca la prohibición y restricción en el uso del asbesto por cuenta de su posible pérdida de empleos, de fuentes de ingresos, y a su turno, de otros derechos de los trabajadores en caso de no mitigarse oportunamente

<sup>2</sup> <http://www.semana.com/nacion/articulo/asbesto-en-colombia-demandan-a-la-nacion-ante-cidh-por-enfermedad/477526>.

<sup>3</sup> <http://www.greenpeace.org/colombia/es/Blog/5-datos-sobre-el-asbesto-cancergeno-de-eternit/blog/59666/>.

<sup>4</sup> [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-07932014000100006](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-07932014000100006).

<sup>5</sup> Cfr. [http://www.beeradvocaten.nl/uploaded\\_files/publication/lydia-artikel-revised.pdf](http://www.beeradvocaten.nl/uploaded_files/publication/lydia-artikel-revised.pdf).

<sup>6</sup> <http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-el-cual-se-prohibe-la-produccion-comercializacion-exportacion-importacion-y-distribucion-de-cualquier-variedad-de-asbesto-en-colombia-prohibicion-del-asbesto/8208/>.

tal situación, frente a los derechos *iusfundamentales* a la vida; la salud y el medio ambiente de los ciudadanos expuestos al peligroso mineral, el cual fuera no existir, queda desvirtuado luego de aplicar un *test estricto* por los bienes jurídicos comprometidos, concluyéndose que la decisión de prohibir todo tipo de explotación y uso de asbesto es una medida que se reputa:

- (i) **idónea** esto es que alcanza el fin constitucional pretendido, de proteger la vida y la salud de las personas, y el medio ambiente.
- (ii) **necesaria** como quiera que no existe otra medida que resulte eficaz y procedente para salvaguardar de la misma forma e intensidad los derechos fundamentales y humanos que se encuentran agraviados por un daño cierto y una amenaza por el uso del asbesto, siendo insuficientes las medidas ocupacionales orientadas a mitigar o disminuir el riesgo; y
- (iii) **ponderada** pues luego de hacer un juicio de análisis entre los derechos que pueden verse afectados o comprometidos, según su valor y alcance dado por el ordenamiento jurídico, entre los derechos pecuniarios con posibles efectos constitucionales difusos de los empresarios y los empleados no demostrados, frente a los derechos a la vida, la salud y el medio ambiente de los afectados por el asbesto, resulta plausible que antes de poderse hablar de una restricción de unos derechos naturaleza económica de unos pocos empresarios y trabajadores, estamos satisfaciendo y garantizando otras garantías de mayor peso, siendo la opción decisiva más justa, sin que sea posible plantear una coexistencia entre unos y otros, a través del uso controlado del amianto.

No se requieren hacer mayores disquisiciones o elucubraciones para colegir, que los bienes jurídicamente tutelados que van a ser restringidos con la presente iniciativa legal prohibitiva del asbesto, cumplen cabalmente los sub-principios de los mecanismos ponderadores o diferentes test de proporcionalidad e igualdad estrictos por los bienes comprometidos, acorde a la *ratio decidendi* de los precedentes constitucionales vinculantes, y se justifica tal restricción, en el respeto de derechos de mayor envergadura, que resultan de imperiosa protección por este órgano de presentación popular, a través de medidas claramente proporcionales y justificadas, y en la efectividad y progresividad de los derechos, dentro de un Estado Social, Democrático y Constitucional de Derecho.

En todo caso tal tensión de derechos, desaparece, al existir la posibilidad de la sustitución o reemplazo del asbesto por otro tipo de sustancias como el PVA o la cerámica, que según el notorio reflejo internacional (empleado en países Dinamarca, Noruega, Bélgica, Alemania, Canadá, Australia, España, por mencionar algunos), y en virtud del principio de buena fe contenido en el artículo 83 de la Constitución Política, resultan menos nocivos y generadores de daños que el asbesto o amianto.

### EL ASBESTO COMO DAÑO CIERTO

La concepción del daño cierto ha sido el componente tradicional, sobre el cual se edifica la responsabilidad, es el elemento protagónico y habilitante, pero no el único, para poder sostener la existencia del deber de reparar o hacer cesar tal situación como se busca a través de esta iniciativa legal que cursa en el Congreso.

Existen diferentes definiciones de la noción de daño, de una parte algunos autores como Adriano De Cupis<sup>7</sup> y Fernando Hinestrosa<sup>8</sup> reiteran su concepto pacífico y clásico; entendido como un menoscabo, quebrantamiento o agravio a un derecho subjetivo o interés legítimo<sup>9</sup> tutelado por el ordenamiento jurídico, otros como Bianca<sup>10</sup> sostienen que el daño es la consecuencia económica negativa inmediata y directa de la acción u omisión sobre la víctima -definición más acertada al concepto de perjuicio como consecuencia del daño-, y recientemente, doctrinantes como Juan Carlos Henao<sup>11</sup>, sostienen que el daño es la amyoración del patrimonio del afectado u ofendido por cuenta de la conducta del autor del hecho dañoso, partiendo de la idea de un concepto amplio del patrimonio, cuyo contenido no se limita a las obligaciones de contenido pecuniario.

<sup>7</sup> Adriano De Cupis, "El daño, teoría general de la responsabilidad civil", Bosch, Barcelona, 1975, trad. Ángel Martínez Sarrion, p. 109: "lo que el derecho tutela, el daño vulnera. Si el derecho tutela un determinado interés humano, éste puede ser atacado por un daño, que será un daño en sentido jurídico (daño jurídico), en cuanto contra él apresta el derecho la propia reacción".

<sup>8</sup> Fernando Hinestrosa, en "Derecho Civil, Obligaciones", Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1964, p. 334, define daño como la: "lesión del derecho ajeno consistente en el quebranto económico recibido, en la merma patrimonial sufrida por la víctima, a la vez que en el padecimiento moral que la acompaña. Todo detrimento que resulta de la actividad del demandado, principalmente en el patrimonio, pero también en los sentimientos del ofendido, constituye daño y es materia de indemnización que procura restablecer el orden turbado con las medidas restitutorias, reparadoras y compensatorias dichas".

<sup>9</sup> Existen doctrinantes como Héctor Pedro Iribarne, en su obra "De los daños a la persona", edit., Ediar, Buenos Aires 1993, que hacen una diferenciación entre interés legítimo e interés simple -que puede en cierto punto parecer irrelevante-, afirmándose que estos últimos son intereses predicables de las personas, que hacen parte de su esfera privada y cuya protección escapada del ordenamiento jurídico.

<sup>10</sup> Jaime Mendieta "Culpa In Contraendo Historia, Evolución y Estado Actual de la Cuestión", Universidad Externado de Colombia. Revista Julio-Diciembre de 2011, cit., p. 4: "C. Massimo Bianca, Diritto Civile, Le Responsabilità, Milano, Giuffrè Editores, 1ª ed., 1994, V, pp. 112 y 113. El autor señala en su libro tres nociones distintas del daño: según la primera, el daño puede ser entendido como un evento lesivo, o sea, el resultado material o jurídico en el cual se concreta la lesión a un interés jurídicamente tutelado; la segunda considera que el daño se puede entender como una consecuencia económica negativa, resultado inmediato y directo del incumplimiento. En su tercera acepción, el daño consiste en la cuantificación pecuniaria de la consecuencia económica negativa".

<sup>11</sup> Podcast No. 100 transmitido en el programa "Derecho a la Carta" el 15 de abril de 2015, en la Universidad Externado de Colombia. <http://www.spreaker.com/show/derecho+a+la+carta>.

El Código Civil colombiano en su artículo 1494, prevé el daño como una de las fuentes de las obligaciones, porque dispone que estas nacen " (...) ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos (...)", surgiendo el deber de reparación extracontractual conforme al artículo 2341 de ese mismo código, que prevé "[e]l que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido".

La amenaza tiende a ser confundida doctrinalmente con el concepto de riesgo, de ahí que resulta común querer desvirtuar la amenaza como una de las formas de daño, y como una atribución en sí mismo lesiva al derecho subjetivo o a un estado preexistente a una situación latente de daño definitivo en cabeza de su titular. Es por ello, que es prudente puntualizar, que riesgo<sup>12</sup> hace alusión a la potencialidad o aleatoriedad en la concreción de un daño, bajo una perspectiva abstracta, por cuenta de una actividad que con alta probabilidad, puede desencadenar en el quebrantamiento de un derecho o interés legítimo de las personas, y por lo mismo, sólo hasta ese momento, en un perjuicio indemnizable.

En cambio la amenaza<sup>13</sup>, a pesar de ser entendido usualmente como un momento previo dentro del proceso formativo del daño, finalizando con la concreción del agravio definitivo -en su noción tradicional y elemental-, parte de dos supuestos primordiales donde puede tener asidero: el primero, de la idea de una merma o disminución en el goce pacífico de un derecho fundamental como estado en sí mismo indemnizable a partir de la inferencia de elementos objetivos, ciertos y relevantes, y el segundo supuesto se da, en la medida que no se intervenga judicial, administrativamente o de facto, en una situación que con grado de certeza se puede tornar en irreversible para los derechos fundamentales comprometidos en un daño consumado futuro, debiéndose ordenar las medidas tendientes a evitar este resultado nocivo. Estos enfoques, de amenaza en términos reales son inescindibles, y para situaciones prácticas tienen el mismo efecto: son indemnizables y merecedoras de protección con independencia del daño definitivo.

La Corte Constitucional en sentencia T-339 de 2010, diferenció el riesgo de amenaza, en los siguientes términos: "El riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone

<sup>12</sup> Según la Real Academia Española, se entiende por riesgo la: "Contingencia o proximidad de un daño". <http://lema.rae.es/drae/?val=riesgo>.

<sup>13</sup> Según la Real Academia Española, se entiende por amenaza: "Delito consistente en intimidar a alguien con el anuncio de la provocación de un mal grave para él o su familia". <http://lema.rae.es/drae/?val=amenaza>.

*la existencia de signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño. Por este motivo, cualquier amenaza constituye un riesgo pero no cualquier riesgo es una amenaza<sup>14</sup>.*

De suerte que a modo de precisión tenemos que el perjuicio cierto (amenaza para este caso que nos ocupa) en términos conceptuales, es lo opuesto al perjuicio eventual<sup>15</sup> (entendido como riesgo), en torno a las consecuencias definitivas y las que están por producirse por la explotación y el uso del asbesto en las condiciones que se viene haciendo en nuestro país.

#### **DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN**

Otro aspecto que resulta de insalvable análisis para abordar el tema del asbesto como se regula en el proyecto de ley No. 061 de 2017, es el principio de precaución, que algunos doctrinantes como el profesor Manuel Atienza, advierten que antes de ser un principio que sea llamado a ser utilizado, en la medida que resulte la necesidad de ponderar principios, es verdaderamente una regla, que impone su uso indistinto, siempre que se den los presupuestos para su procedencia, evitando así daños y consecuencias previsibles a garantías individuales y colectivas, cuya inferencia es previsible sumariamente, aun cuando no absoluta al momento de su invocación, con el cual una vez aplicado en el presente asunto, es suficiente para acceder a la inconstitucionalidad de la norma acusada.

El mencionado principio no tiene una consagración expresa en alguna fuente jurídica formal, pero se desprende de los artículos constitucionales 79 y 80, relativos a los deberes de protección y prevención del deterioro del medio ambiente, predicables para la Administración Pública, por lo mismo es que la Ley 99 de 1993, en su artículo 1 numeral 6, estableció que: *"cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta*

<sup>14</sup> En esa misma ocasión, el Alto Tribunal moduló el concepto de riesgo sobre la vida e integridad personal: *"Nivel de riesgo: existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca. Este nivel se divide en dos categorías: a) riesgo mínimo: categoría hipotética en la que la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y; b) riesgo ordinario: se refiere a aquel riesgo que proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad. En este nivel de la escala, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad. Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado, en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión".*

<sup>15</sup> Juan Carlos Henao Pérez *"De la importancia de concebir la amenaza y el riesgo sobre derechos ambientales como daño cierto. Escrito a partir del derecho francés y del derecho colombiano"*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

*de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente".*

Prescripción normativa, que ulteriormente fue reiterada en la Ley 1333 de 2009, en sus artículos 32 y 39, permitiendo a las autoridades la adopción de medidas urgentes y previas sobre las obras, proyectos o actividades que pueden comprometer gravemente el derecho colectivo al medio ambiente sano, con el fin de evitar un perjuicio irremediable sobre esta garantía en cabeza de la colectividad.

Por su parte la jurisprudencia constitucional, en sentencia C 293 de 2002, consagró el principio de precaución, bajo los siguientes presupuestos: *"1. Que exista peligro de daño; 2. Que este sea grave e irreversible; 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta; 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente; 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado."*, luego la sentencia C-339 de 2002, ahondó en el concepto de este principio, declarando la existencia del in dubio pro ambiente, para favorecer al medio ambiente en caso de duda.

Finalmente la sentencia C-703 de 2010, dijo en relación a este principio y sus elementos: *"PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL-Elementos exigidos para la adopción de medidas fundadas en este principio. La Corte ha advertido que la adopción de medidas fundadas en el principio de precaución debe contar con los siguientes elementos: (i) que exista peligro de daño, (ii) que éste sea grave e irreversible, (iii) que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta, (iv) que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente y (v) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado"*.

De entre esos instrumentos se destacan la Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo de 1992, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, el protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y el Acuerdo de Copenhague de 2009, y el Convenio de Róterdam que entró a operar en 2004, suscrito por cerca de 100 países, entre los que se destacan los siguientes, incluyéndose lógicamente Colombia: Alemania, Argentina, Armenia, Arabia Saudita, Australia, Austria, Bélgica, Belfice, Benin, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Camerún, Canadá, Colombia, Chad, Chile, China, Islas Cook, Costa de Marfil, Eritrea, Eslovenia, España, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Comunidad Europea, Finlandia, Francia, Gabón, Gambia, Ghana, Grecia, Guinea, Guinea Ecuatorial, Hungría, India, Irlanda, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kenia, Kuwait Kirguistán, Libia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malasia, Malí, Islas Marshall, Mauricio, Mauritania,

México, Mongolia, Namibia, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, Siria, República Checa, República Democrática del Congo, Corea del Norte, Tanzania, Rumania, Ruanda, Samoa, Senegal, Singapur, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Surinam, Tailandia, Togo, Ucrania, Uruguay, República Dominicana y Venezuela, que prohibió entre otras sustancias, al asbesto por ser una sustancia prohibida.

Tratados que de manera general y concreta imponen el deber internacional y constitucional por integrar el Bloque de Constitucionalidad al Gobierno Colombiano, de respetar la protección del medio ambiente, y de prohibir el asbesto por ser una sustancia altamente peligrosa para la integridad de las personas y el medio ambiente. Obligación que en nuestro sentir, ha sido burlada e ignorada por la Administración Pública y los particulares, que se lucran de una sustancia a toda cosa, despreciando los bienes jurídicos que pueda menoscabar por cuenta de esta actividad.

El propio Consejo de Estado colombiano, ha reafirmado el carácter peligroso y dañino del asbesto, tal como lo hizo la sentencia del 18 de julio de 2012, radicación número: 25000-23-26-000-1996-02146- 01(18900), donde el propio tribunal hizo suya la apreciación en torno al carácter de cancerígeno que tiene el asbesto –sin hacer diferenciaciones–, reafirmando el carácter de objetivo de la responsabilidad ambiental: *"El hecho generador del daño alegado consiste en la exposición de la que fue víctima Javier Pedro Villota Loza a un agente contaminante, reconocido ampliamente como cancerígeno (asbesto), debido a la existencia de un relleno sanitario en inmediaciones de su hogar, en el que se depositaban residuos industriales que contenían dicha sustancia. (...) La jurisprudencia civil ha reconocido que la responsabilidad en casos en los que se produzcan daños con afectación del medio ambiente debe estudiarse bajo la óptica de un régimen objetivo. (...) Advierte la Sala la existencia de circunstancias que eventualmente permitirían la elección de uno u otro régimen, v.gr la omisión de normas ambientales que supondrían la aplicación de un régimen subjetivo; o la creación de un riesgo excepcional por parte del Municipio, al autorizar el depósito de desechos industriales peligrosos dentro del casco urbano. Sin embargo, estima la Sala, que en caso de autos, dada la existencia de disposiciones en materia ambiental y de disposición de suelos, la eventual responsabilidad de las entidades demandadas deberá estudiarse bajo el título de responsabilidad subjetiva por falla en el servicio".*

Ahora bien, siendo completamente notorio el carácter de peligroso y dañino de todas las clases de asbesto, que aun cuando se esfuercen unos en hacer ver cómo menos nocivo, o querer defender lo indefendible, tenemos que, permitir su uso es menoscabar el concepto de un ambiente sano, y exponer a la colectividad a riesgos innecesarios en su integridad y en su propia vida, siendo procedente la intervención del Congreso de la República para adoptar un modelo prohibicionista con la simple aplicación de este

principio, en aras de lograr la efectividad en la tutela y el ejercicio de los derechos humanos y fundamentales gravemente comprometidos por el uso indiscriminado del amianto en nuestro país.

### CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta lo hasta aquí expuesto, no existe otra posible conclusión válida y conforme a nuestro orden constitucional, que la de prohibir el asbesto o amianto en todas sus clases y presentaciones dentro del territorio colombiano como lo plantea el proyecto de ley objeto de análisis, con el fin de salvaguardar en debida forma los derechos fundamentales y humanos a la vida; la salud y el medio ambiente gravemente comprometidos.

### II. CONCEPTO

De acuerdo a las anteriores consideraciones de tipo constitucional, este ministerio rinde concepto favorable al proyecto de Ley No. 061 de 2017 "ANA CECILIA NIÑO, "Por el cual se prohíbe el uso asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a esta sustancia nociva".

Atentamente,



**LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO**  
Viceministro Para la Participación e Igualdad de Derechos

**COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los diez (11) días del mes de octubre del año dos mil diecisiete (2017) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes Consideraciones.

**CONCEPTO:** MINISTERIO DEL INTERIOR

**REFRENDADO POR:** DOCTOR, LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO – VICEMINISTERIO PARA LA PARTICIPACIÓN E IGUALDAD DE DERECHOS

**AL PROYECTO DE LEY N°.** 61/2017 SENADO

**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR EL CUAL SE PROHIBE EL USO ASBESTO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE ESTABLECEN GARANTÍAS DE PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS COLOMBIANOS FRENTE A SUSTANCIAS NOCIVAS".

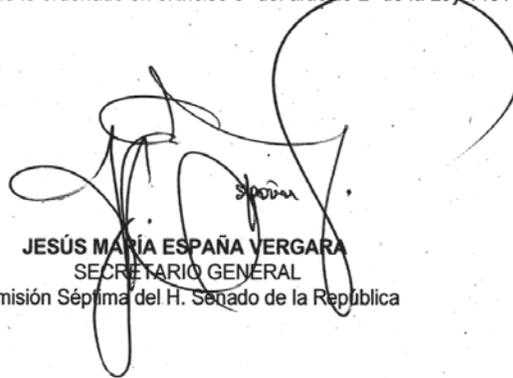
**NÚMERO DE FOLIOS:** NUEVE (09) FOLIOS

**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** ONCE (11) DE OCTUBRE DE 2017

**HORA:** 4:00 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El secretario



**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONCEPTO JURÍDICO DE MINISTERIO DE TRABAJO  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 61 DE 2017 SENADO**  
*por el cual se prohíbe el uso del asbesto en el territorio nacional  
y se establecen garantías de protección a la salud de los  
colombianos frente a esta sustancia nociva.*

Bogotá, 10 de octubre de 2017

Doctor  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA**  
Secretario Comisión Séptima  
Senado de la República  
Carrera 7 No. 08 - 68  
Bogotá

**ASUNTO:** CONCEPTO TÉCNICO AL PROYECTO DE LEY No. 61 "POR EL CUAL SE PROHIBE EL USO DEL ASBESTO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE ESTABLECEN GARANTÍAS DE PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS COLOMBIANOS"

Respetado señor Secretario,

Desde el Ministerio de Trabajo remitimos concepto técnico respecto del Proyecto de Ley 61 de 2017, "por el cual se prohíbe el uso de asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos". El concepto se divide en las siguientes secciones:

1. Pretensiones del proyecto ley
2. Contenido del proyecto de ley
3. Análisis de conveniencia
4. Concepto.

**1. PRETENSIONES DEL PROYECTO:**

El proyecto de ley pretende prohibir el uso del asbesto, teniendo en cuenta que han sido reconocidos los efectos nocivos para la salud tras la utilización del mencionado mineral, estableciendo una serie de efectos a mediano plazo desde el punto de vista de la actividad comercial, a quienes no pongan en práctica la utilización de otro elemento que reemplace el asbesto.

Así las cosas, se pretende "preservar la vida y la salud de todos los habitantes del territorio nacional frente a los riesgos que representa la exposición al asbesto"

Es necesario tener en cuenta que el proyecto muestra condiciones que favorecen a la población en general, toda vez que la utilización de dicho mineral tiene un uso final de múltiples formas, a las cuales tienen acceso los consumidores, que para el caso en concreto es la población. De este modo, se encuentra acorde con los postulados del Estado Social de Derecho, el cual pretende darle prioridad a la dignidad humana y a los derechos fundamentales.

**2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY:**

PROYECTO DE LEY: "ANA CECILIA NIÑO"

"POR EL CUAL SE PROHIBE EL USO DEL ASBESTO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE ESTABLECEN GARANTÍAS DE PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS COLOMBIANOS"

El Congreso de la República

**DECRETA:****DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTÍCULO 1°. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio nacional frente a los riesgos que representa la exposición al asbesto para la salud pública, colectiva e individual en cualquiera de sus modalidades o presentaciones.

**ARTÍCULO 2°. PROHIBICIÓN GENERAL DE LA UTILIZACIÓN DE ASBESTO.** Prohibase la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto y de los productos con él elaborados.

**Parágrafo primero:** La prohibición general de la utilización de asbesto en el territorio nacional, entrará en vigor pasado cinco años contados a partir de la promulgación de la presente ley.

**Parágrafo segundo.** Durante el periodo de transición, el Ministerio del Trabajo, de Salud y Protección Social, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Comercio Industria y Turismo, establecerán de manera coordinada mediante reglamentación conjunta, las medidas regulatorias necesarias que permitan cumplir la presente norma y reducir hasta su eliminación de manera segura y sostenible del uso del asbesto en las diferentes actividades industriales del país, así como las medidas para aquellos que no tengan sustituto.

**ARTÍCULO 3°. LICENCIAS PARA LA EXPLOTACIÓN DE ASBESTO.** A partir de la expedición de esta ley, no podrán otorgarse nuevas concesiones, licencias o permisos, ni prórrogas o renovaciones a las vigentes para la explotación y exploración del asbesto en el territorio nacional.

**Parágrafo primero.** Las actividades que cuenten con contrato y licencia ambiental o con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente serán terminadas, con el fin de preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio nacional.

**Parágrafo segundo.** Durante el periodo de transición el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Trabajo y la autoridad ambiental evaluarán anualmente el cumplimiento de las regulaciones de orden técnico, de higiene, seguridad y laborales sobre la exploración y explotación de asbesto, a las concesiones, licencias o permisos vigentes, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo XII, de la ley 685 de 2001.

Así mismo, el Ministerio del Trabajo, a través de las direcciones territoriales, velará por que se dé estricto cumplimiento a la normatividad vigente.

**ARTÍCULO 4°. PLAN DE ADAPTACIÓN LABORAL.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Trabajo, adelantará Plan de Adaptación Laboral para los trabajadores de las minas e industria del asbesto, en virtud del cual se dicten medidas que propendan y posibiliten en la reubicación de un trabajo o un nuevo empleo que no genere las afectaciones a la salud que produce el contacto con el asbesto, mediante el desarrollo de las competencias necesarias para que logren insertarse nuevamente en el mercado laboral.

**Parágrafo.** El Ministerio de Trabajo en apoyo con los Ministerios de Agricultura, Minas y Energía; Comercio, Industria y Turismo; Educación, y el Sena promoverán y desarrollarán en el marco de sus competencias la realización de programas de formación, capacitación, fortalecimiento empresarial de actividades diferentes a la minería del asbesto.

**ARTÍCULO 5°. COMISIÓN NACIONAL PARA LA SUSTITUCIÓN DEL ASBESTO.** Créase la Comisión Nacional para la sustitución del Asbesto, que estará conformada por los siguientes integrantes: dos delegados del Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible; dos delegados del Ministerio de Salud y Protección Social; dos delegados del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; dos delegados del Ministerio de Minas y Energía; dos delegados del Ministerio del Trabajo, que serán designados por el Ministro del ramo correspondiente, un delegado de Colciencias postulado por el Director general, un integrante de Universidades que representen a la academia, elegido por convocatoria pública.

Los ministerios desarrollarán las funciones encomendadas a la Comisión, en el ámbito de su competencia funcional.

La Comisión tendrá a su cargo las siguientes funciones, sin perjuicio de las que establezca posteriormente el Gobierno nacional:

1. Supervisar el efectivo cumplimiento de la sustitución del asbesto en todas sus formas, a lo largo de todo el territorio Nacional, en el plazo establecido en esta ley.
2. El seguimiento de las medidas aquí establecidas con el objetivo de sustituir el asbesto en el periodo de transición señalado en esta ley.
3. Expedir el Programa Nacional de Eliminación de Enfermedades Relacionadas con el Asbesto (PNEERA), con referencia al expedido por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Internacional del Trabajo.

**Parágrafo.** El Programa Nacional que expida esta Comisión deberá contener disposiciones que proporcionen el apoyo necesario a los afectados por las enfermedades relacionadas con el asbesto en Colombia.

**ARTÍCULO 6°. SANCIONES.** Si pasado el término de cinco años, contado a partir de la expedición de esta ley, alguna persona, natural o jurídica, continúa con la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto y de los productos con este elaborados, se le impondrá una sanción económica que oscilará entre los cien (100) y los cinco mil (5.000) smmlw, sin perjuicio de las acciones penales y disciplinarias que hubiere lugar por los mismos hechos.

*Parágrafo Primero:* El procedimiento para imponer dicha sanción será adelantado por las entidades de inspección, vigilancia y control correspondiente, en aplicación de las normas sancionatorias especiales aplicables por cada entidad según la naturaleza de los hechos objeto de sanción o en su defecto, de acuerdo a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

*Parágrafo Segundo:* En tratándose de Producción de asbesto, será la autoridad ambiental, la encargada de realizar la inspección, vigilancia y control correspondiente, así como la imposición de sanciones a las que haya lugar.

**ARTÍCULO 7. DE LA COMISIÓN NACIONAL DE SALUD OCUPACIONAL DEL ASBESTO CRISOTILO Y OTRAS FIBRAS.** Pasado los cinco (5) años del periodo de transición, se eliminarán las funciones relacionadas con el asbesto de acuerdo al objeto de la presente ley.

**ARTÍCULO 8 VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

### 3. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA:

La propuesta del proyecto de Ley, además de servir como homenaje a una víctima de la contaminación ambiental, es la oportunidad para reflexionar acerca de estos asuntos, que son fundamentales para nuestra sociedad:

Nuestra relación con el medio ambiente: es el momento para plantear el debate en respecto al modo como nos relacionamos con el medio ambiente, de cómo lo debemos aprovechar y, esencialmente, de cómo debemos preservarlo, a partir de una premisa fundamental: este es el mundo en el que vivimos, y si no lo preservamos, los perjudicados directos vamos a ser todos.

El aprovechamiento económico del medio ambiente debe ser sostenible, y las industrias deben ser responsables: la responsabilidad de las empresas no se limita a la observancia de una normatividad laboral y de seguridad social, ni a la observancia de unas disposiciones en materia de gestión de riesgos laborales, sino que implica la necesidad de reconocer su imbricación en la sociedad, así como por reconocer que no existen actividades humanas - y la industrial es una de ellas - que tenga un efecto neutro en el entorno; en ese sentido, la responsabilidad empresarial requiere de INNOVACIÓN, en el sentido de que los avances técnicos y tecnológicos deben tener un impacto positivo en el modo como las empresas operan y se relacionan con su entorno. La INNOVACIÓN EMPRESARIAL conlleva necesariamente a la RECONVERSIÓN INDUSTRIAL, en el sentido de incorporar en sus procesos todos aquellos avances y

productos de la inteligencia humana que permitan obtener eficiencia en el negocio, un impacto favorable en el entorno y un relacionamiento justo con los trabajadores y con las comunidades.

La reconversión industrial es una oportunidad para la generación de nuevos empleos con mayor valor agregado, lo que consecuentemente, conlleva a mejores remuneraciones y una mejor y mayor cobertura de los esquemas de aseguramiento: La innovación que se plasme en la reconversión industrial genera nuevas formas de trabajar, con un mayor valor tanto para el empresario como para el empleador. Ese mayor valor se traduce en una mayor capacidad de consumo y ese consumo dinamiza la economía en su conjunto.

#### Respecto del Contenido del Proyecto.

El proyecto de ley tiene por objeto preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio nacional frente a los riesgos que representa la exposición al asbesto para la salud pública, en cualquiera de sus modalidades o presentaciones, para reducir los riesgos posibles de exposición ambiental a las fibras de asbesto, la protección del medio ambiente, la vida y la salud de los trabajadores y la comunidad en general.

El asbesto se utiliza como componente de diversos productos (tejas, tuberías de agua y envases médicos), como aditivo de los plásticos y en la industria automovilística (revestimiento de embragues y frenos, juntas y amortiguadores), donde los trabajadores pueden tener gran probabilidad de presentar enfermedades laborales como asbestosis, mesotelioma y cáncer de pulmón conforme a la tabla de enfermedades laborales establecida en el Decreto 1477 de 2014.

Para la Organización Mundial de la Salud (OMS) la exposición al asbesto, incluido el crisotilo, es causa de cáncer de pulmón, laringe y ovario, así como de mesotelioma y asbestosis.

Colombia, aprobó la Ley 436 del 11 de febrero de 1998, como mecanismo para prevenir y controlar los riesgos para la salud que tiene la exposición laboral al asbesto y para proteger a los trabajadores contra tales riesgos.

También se expidió la Resolución 007 de 4 de noviembre de 2011 por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, para el uso seguro del asbesto, siendo necesario adelantar acciones más contundentes tendientes a eliminar el uso del asbesto en todas sus modalidades estableciendo materiales sustitutos al respecto y un desmonte en cinco (5) años del asbesto en el país, porque el "uso seguro del asbesto" puede ofrecer cierta seguridad en el ámbito laboral, pero está desprotegida la población informal, el consumidor final o usuarios de productos que contengan asbesto y la población en general.

El proyecto de ley, se adecua a las buenas prácticas encaminadas a prohibir o restringir el uso del Asbesto implementadas por varios países que conforman la OCDE, a donde Colombia se está proyectando en el ámbito internacional en lo relacionado a los buenos ambientes de vida y trabajo saludables.

Mediante el proyecto de ley se prohíbe el otorgamiento de nuevas licencias, permisos o concesiones y también que se concedan prorrogas o renovaciones relacionados con el asbesto, evitando la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto y de los productos con ella elaborados.

Se establece un régimen de transición de cinco (5) años, para reducir hasta su eliminación de manera segura y sostenible el uso del asbesto en las diferentes actividades industriales del país, así como las medidas para aquellos productos que no tengan sustituto.

Se respetan los derechos laborales mediante un plan de adaptación laboral para los trabajadores de las minas e industria del asbesto, a fin de que se garantice la continuidad de las relaciones laborales y protección de los derechos de los trabajadores, con el acompañamiento y asistencia técnica del gobierno nacional para sustituir el asbesto.

Se crea la comisión nacional para la sustitución del asbesto, la cual desarrollará y establecerá control y seguimiento a las medidas para sustituir el asbesto y finalmente se establece el sistema sancionatorio para las personas naturales y jurídicas que una vez culminado el término de transición continúen realizando producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto y de los productos con ella elaborados en el territorio nacional.

Dicho lo anterior, se estima conveniente tener en cuenta las siguientes consideraciones, las cuales darían mayor sustento de la conveniencia del proyecto, puesto que se ha visto a nivel mundial la necesidad de evitar la explotación, producción, usos, comercialización, exportación, importación y distribución, de productos tóxicos para la salud, tal y como lo ha manifestado la OMS en sus cifras y datos sobre la exposición de personas al asbesto, calculando que la mitad de las muertes por cáncer de origen laboral son causadas por el asbesto y además, cada año se producen miles de muertes por exposición doméstica de asbesto.

La OMS considera entre las opciones de políticas para aplicar el plan de acción mundial para la prevención y el control de enfermedades no transmisibles (2013-2020), la intervención costo efectiva para aquellas enfermedades pulmonares laborales relacionadas con la exposición de asbesto, aprobado en 2013 por la 66 Asamblea Mundial de la Salud en su resolución WHA66.10.

Así mismo, es necesario resaltar la prevalencia del interés general sobre el interés particular previsto en la legislación colombiana, visto desde la posición que tiene el ser humano frente al Estado, toda vez que, Colombia como un Estado social de derecho previsto desde la Constitución Política de 1991, busca fundamentalmente el bienestar de los ciudadanos, donde los residentes puedan vivir en el modo más digno posible, sin importar la situación económica, gozando de buena salud. Así mismo, el derecho de la vida está catalogado dentro de los Derechos de Primera Generación o Derechos Civiles que han sido consagrados en los ordenamientos jurídicos internos e internacionales, razón por la cual el Estado debe garantizar el libre goce de estos, creando mecanismos judiciales que los protejan.

Por otro lado, el Convenio 170 de 1990 de la OIT ratificado por Colombia, sobre los productos químicos, hace referencia a la protección de los trabajadores en contra de aquellos efectos producidos por el uso de productos químicos, que a su vez contribuye a la protección del público en general y del medio ambiente y

de la misma manera, indica que el acceso a la información del uso de los productos químicos en el trabajo corresponde a la necesidad y es un derecho de los trabajadores, de igual forma la Resolución 34 del 15 de junio de 2006 expedida por la OIT estipula, "a) la supresión del uso futuro del asbesto y la identificación y la gestión adecuada del asbesto instalado actualmente constituye el medio más eficaz para proteger a los trabajadores de la exposición al asbesto y para prevenir futuras enfermedades y muertes relacionadas con el asbesto".

El Decreto 1477 de 2014 "Por el cual se expide la Tabla de Enfermedades Laborales", toma en consideración lo mencionado en el artículo 4 de la ley 1562 de 2012, en la cual se define la enfermedad laboral como aquella contraída como resultado de la exposición a factores de riesgo inherente a la actividad laboral del medio en el que el trabajador se ha visto obligado a trabajar. En la mencionada tabla se ubica la Asbestosis en la sección II: ENFERMEDADES LABORALES DIRECTAS, indicando las industrias que se ven afectadas por dicho mineral tales como:

*"Todos los trabajadores que se expongan por su trabajo a estos materiales durante la extracción, producción, molido, separación y utilización del agente específico, tales como:*

- *Trabajadores de las minas, túneles, canteras*
- *Industriales textiles en la fabricación de prendas incombustibles*
- *Cemento*
- *Industria naviera*
- *Fabricación de partes automotrices, materiales de aislamiento y operaciones de pulido y tallado"*

En estas consideraciones antes vistas se evidencia la protección de algunos derechos fundamentales protegidos en el ordenamiento jurídico por la constitución política colombiana, los cuales se ven vulnerados con el uso del asbesto, tales como:

**Artículo 11 Constitución Política - Derecho a la Vida:** *"El derecho a la vida es inviolable".* Se evidencia científicamente la relación directa que hay entre el uso del asbesto y el cáncer, publicados por organizaciones tales como OMS, OIT, GREEN PEACE, entre otros.

**Artículo 25 Constitución Política - Derecho al Trabajo:** *"El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas".* Si bien es cierto, toda persona es libre de escoger su actividad económica y de desarrollarse laboralmente en donde quiera, no se debe considerar digno trabajar en condiciones que generan riesgos ocupacionales que representen una parte considerable de la carga de mortalidad que deriva en enfermedades crónicas.

**Artículo 49 Constitución Política - Derecho a la Atención de la Salud.** Debe recordarse que el Estado el responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud tal y como se menciona el artículo 5 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 que en su artículo 2º dispone así mismo que *"El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo".* Sobre este aspecto, no debe pasarse por alto que el asbesto ha sido considerado como un mineral

cáncerígeno para los seres humanos y es reconocido que la manera más efectiva de eliminar algunas enfermedades producidas por este mineral es detener el uso de todos los tipos de asbesto.

**Artículo 79 Constitución Política - Derecho a un Medio Ambiente Sano:** "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano". En este caso, de acuerdo con lo mencionado en la sentencia No T-536/92 la violación de este derecho atenta con la perpetuación de la especie humana y en consecuencia con el derecho más fundamental del hombre que es la vida.

La no prohibición del uso y extracción del asbesto no debe justificarse ante una posible pérdida del empleo como consecuencia de la prohibición, razón por la cual las víctimas principales de este mineral son las personas que desarrollan sus labores en esta industria, sin dejar de lado, todas aquellas que indirectamente están expuesta al uso de productos que contengan el mineral.

Existen opciones de reemplazo del asbesto en sus diferentes presentaciones que deben ser puesto a consideración de la industria colombiana.

Es por lo anterior que el artículo 4 del Proyecto de Ley menciona que "El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo, adelantará un Plan de Adaptación Laboral para los trabajadores de las minas e industria del asbesto, en virtud del cual se dicten medidas que les garanticen ser reubicados en un trabajo que no genere las afectaciones a la salud que produce el contacto con el asbesto.

El Ministerio del Trabajo, analizando la problemática nacional, los estudios de la Organización Mundial de la Salud, las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, y de la OCDE, conceptúa favorablemente respecto del proyecto de ley 61 de 2017, que es importante para mitigar el impacto y los efectos nocivos del asbesto en la población trabajadora para preservar ambientes de vida y trabajo saludables, acorde a los lineamientos internacionales sobre la reducción y eliminación del asbesto en el mundo del trabajo. Sin perjuicio de lo anterior, se realizan las siguientes sugerencias de redacción:

En el párrafo primero del artículo 3º al señalar que las actividades que cuenten con contrato y licencia ambiental o con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente "serán terminadas." Debe precisarse si esta terminación sería inmediata o si le aplica la transición de 5 años previsto en el artículo anterior del proyecto.

En el inciso final de ese mismo artículo, no se considera pertinente incluir la expresión "a través de las direcciones territoriales", sino solamente hacer referencia al Ministerio del Trabajo.

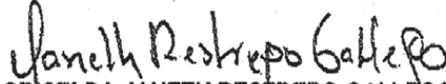
Frente al artículo 6º se debe señalar en concreto las entidades competentes para imponer la respectiva sanción e incluir el cierre del establecimiento, pues el pago de la multa no tiene la virtud de impedir el desarrollo de la actividad.

#### 4. CONCEPTO

Conforme con las consideraciones precedentes, se considera que el proyecto de ley es viable, por cuanto es constitucional y tal y como se menciona en Ley Estatutaria 1751 de 2015 dentro de los deberes del

Estado se encuentra el de adoptar políticas públicas que permitan la reducción de determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, toda vez, constituye una política pública que enaltece en forma directa los derechos fundamentales.

Cordialmente,

  
**GRISelda JANETH RESTREPO GALLEGO**  
Ministra del Trabajo

11/10/2017 Gmail - MINTRABAJO CONCEPTO Proyecto de Ley No. 061 de 2017 Senado "Por el cual se prohíbe el uso de asbesto en el territorio nacional"



Jesús María España Vergara <comision7senado@gmail.com>

**MINTRABAJO CONCEPTO Proyecto de Ley No. 061 de 2017 Senado "Por el cual se prohíbe el uso de asbesto en el territorio nacional"**

1 mensaje

Jesús María España Vergara <comision7senado@gmail.com> 11 de octubre de 2017, 10:42

Para: NADIA BLEL SCAFF <nadiabell@hotmail.com>, Otiliano y Jimena Castañeda <ensancha12@gmail.com>, Jesús Cote <casalber1829@gmail.com>, MAURICIO DELGADO <santiagodecall21@hotmail.com>, EDISON DELGADO RUIZ <edidel@yahoo.com>, Sofía Gaviria Correa <gaviriacorrea@gmail.com>, SOFIA ALEJANDRA GAVIRIA CORREA <sofiagaviriacorreaedebogota@gmail.com>, Marcela Patiño <zelmar47@hotmail.com>, YAMINA PESTANA <yaminapestana@hotmail.com>, Alvaro Uribe Vélez <uribevelezalvaro2010@gmail.com>, Luis Antonio Ortega Mitanoy <mitanoy@gmail.com>, Luis Carlos Osorio <lucarcos7@gmail.com>, Ángela Cristancho Camargo <angelaco@hotmail.com>, UTL LUIS EVELIS <utlisenadorleac@gmail.com>, Viviana Yepes Moreno <vivianay1728@gmail.com>, Clara Yolanda <clarayol@yahoo.com>, Diana María Bautista Cardenas <dedianita@gmail.com>, Andrés Mauricio Mayorquin Bocanegra <mayorquin12@hotmail.com>, ycirca@hotmail.com, Alejandro Mantilla <alejandromantilla@gmail.com>, UTL SENADO <utl.albertocastilla@gmail.com>, EDISSON CESPÉDES NEIRA <edissoncespedes@yahoo.es>, EDISSON CESPÉDES NEIRA <edissoncespedes@gmail.com>, Paula Andrea Arenas Soto <andrea\_2405@yahoo.es>, Jaime Ferley Riveros <ferley.riveros@gmail.com>, sergiopoesia@yahoo.com, sergio atzate <sergiomedellin12@gmail.com>, Diana Acosta <diana\_acosta82@hotmail.com>, Margoth Enciso <margaritaenciso57@gmail.com>, aidaboh@hotmail.com, Nhora Mondragon <nhortamon@hotmail.com>, Sebastian Bendiksen <bendiksen@gmail.com>, UTL H.S. YAMINA <utlyaminapestana@gmail.com>, Ruby Chagui <rubychagui@gmail.com>, Juandaigu11@hotmail.com, Juan David Giraldo Saklerriaga <juandcho055@gmail.com>, Leidy Riascos <elizabeth.wriascos@gmail.com>, Estefania Vanegas <tefavanegas@gmail.com>, diana fernanda barbosa baquero <nandabliss1@yahoo.com>, Zoraya Hurtado <zorayaprensa@gmail.com>, juan carlos medina fernandez <jmedina386@hotmail.com>, Iuis alfredy sarmiento escorcia <jolusarmi@hotmail.com>, jajacome@hotmail.com, danyquintero@hotmail.com, Paola Silva <paosilva33@gmail.com>, ramirezapo@hotmail.com, Juliana Ramirez <majar Ramirez2008@gmail.com>, montes.claudia@hotmail.com, jose.gomez1405@correo.policia.gov.co, Jimmy Dranguet Rodriguez <dranguetabogado@hotmail.com>, beatriz parada <beatricita@hotmail.com>, lesly johana tellez gomez <leslytellegomez@hotmail.com>, Daniel Casallas <danik687@gmail.com>, Juan Sanchez <jsebastiansanchez@gmail.com>, margui acosta <margui27@hotmail.com>, UTL NADIA BLEL <senado14@hotmail.com>, Deyanira Enriquez Rosero <deyareniquez@gmail.com>, Nicolas Ordoñez <nicolas.santanderpv@gmail.com>, paola castellanos <ac.paola@gmail.com>, profesionalvaruribe@hotmail.com, karoline.cardenas1@live.com, CAYITA DAZA <cayita46uod@gmail.com>, Alvaro Uribe Vélez <auv.utl@gmail.com>, oficina216@hotmail.com, Gloria S <sglori@gmail.com>, Integral de comunicaciones comunicaciones <comunicaciones.integral@gmail.com>, john\_0415@hotmail.com, Maria Paula Aldana Alvarez <map.aldana@gmail.com>, CONCHA BERNAL <conchabernal@hotmail.com>, Ruth Cuevedo <ruthcuevedo@gmail.com>, badelemesto9@hotmail.com, abel-palacios@hotmail.com, Pedro Hernán Suárez Trujillo <pedrosuarez264@gmail.com>, Juan Sebastian Hernández <juan.hernandezm@hotmail.com>, Alejandra Galeano <alejandragaleano32@gmail.com>, azareu@hotmail.com, robertortizcongreso@gmail.com, Roberto Ortiz Uruña <roberto.ortiz@senado.gov.co>, morenoa275@hotmail.com, ana.alvarezsenado@gmail.com, victoriasuarez92@hotmail.com, Cithya Moreno <gmae.cast87@gmail.com>, colombianosmejores@gmail.com, mangela angel <icar0101@yahoo.es>, CARMEN EUGENIA MEJIA AREVALO <carmenemejia@misen.edu.co>, Manuel Antonio Joaquín Guzmán <manueljoaqui@hotmail.com>, sarly novoa <novoa.garzon@gmail.com>, jhon gonzalez carrillo <jgc\_347@hotmail.com>, conyabe34@yahoo.es

BUENOS DÍAS  
HONORABLES SENADORES Y SENADORAS

POR INSTRUCCIONES DEL SEÑOR SECRETARIO DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO, DOCTOR JESÚS MARÍA ESPAÑA, PARA SU CONOCIMIENTO Y FINES PERTINENTES, ME PERMITO ADJUNTAR DOCUMENTO DEL ASUNTO

CORDIALMENTE,

Miriana Oyola Caldera

MINTRABAJO CONCEPTO PL No. 61.pdf  
499K

https://mail.google.com/mail/u/1/?ui=2&ik=488b173a00&jsver=aswb4YXo.lqM.es.&view=pt&search=sen&th=15f0c1a42c23a758&siml=15f0c1a42c23a... 1/2

**COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los diez (11) días del mes de octubre del año dos mil diecisiete (2017) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes Consideraciones.

**CONCEPTO:** MINISTERIO DEL TRABAJO  
**REFRENDADO POR:** DOCTORA, GRISELDA JANETH RESTREPO GALLEGU- MINISTRA  
**AL PROYECTO DE LEY N.º. 61/2017 SENADO**  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR EL CUAL SE PROHIBE EL USO ASBESTO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE ESTABLECEN GARANTÍAS DE PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS COLOMBIANOS FRENTE A SUSTANCIAS NOCIVAS".  
**NÚMERO DE FOLIOS:** CINCO (05) FOLIOS  
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** ONCE (11) DE OCTUBRE DE 2017  
**HORA:** 10:42 A.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario

**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y  
PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
61 DE 2017 SENADO**

*por el cual se prohíbe el uso del asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a esta sustancia nociva.*

Bogotá D.C.,

Doctor  
**JESUS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
Secretario Comisión Séptima  
Senado de la República  
Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá D.C.

*Jesús María España Vergara*  
11-10/2017  
#10:14 AM  
Lab

**ASUNTO:** Concepto al PROYECTO DE LEY 61 DE 2017 Senado "Por el cual se prohíbe el uso de asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a sustancias nocivas. "Ana Cecilia Niño". [Prohíbe el uso de asbesto, Ley Ana Cecilia Niño]."

Respetado doctor España Vergara:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Comisión, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social, para tal cometido, se toma como fundamento el texto de ponencia publicado para primer debate.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

**1. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

Mediante el proyecto de ley, se pretende decretar la prohibición general de la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto y de los productos con él elaborados, con el propósito de preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio nacional frente a los riesgos que representa la exposición al asbesto para la salud pública, colectiva e individual en cualquiera de sus modalidades o presentaciones.

La iniciativa contempla, en consecuencia, elementos como los que a continuación se describen:

- 1.1. Objeto, prohibición general de la utilización de asbesto (arts. 1º y 2º) y régimen de transición de cinco años (art. 2º), en este último precepto se acoge la sugerencia realizada sobre el particular por parte de este Ministerio a la propuesta radicada en el año 2015 y en el pliego de modificaciones del texto para el primer debate efectivamente se elimina la posibilidad de que el Ministerio del Trabajo otorgará permiso especial de carácter

temporal hasta por 5 años a las industrias que demuestren imposibilidades técnicas, científicas para la sustitución de asbesto.

- 1.2. En los artículos 3º y 4º se establece la negativa de expedir nuevas concesiones, licencias o permisos para la exploración y explotación de minas de asbesto. Adicionalmente, se consagra un Plan de Adaptación Laboral para los empleados de las minas y de la industria de asbesto. Efectivamente se ha modificado el texto respecto a la alusión a compensaciones que fue objeto en proyectos pasados.
- 1.4. El artículo 5º crea la Comisión Nacional para la Sustitución del Asbesto. Se tiene que, en contraste con la versión anterior, el articulado sub examine reduce la participación del sector industrial para dejarla excesivamente gubernamental, en parte según observaciones de este ministerio por estar mal redactada anteriormente la participación de la industria.

El citado artículo también estipula que la Comisión Nacional para la Sustitución del Asbesto expedirá el Programa Nacional de Eliminación de Enfermedades Relacionadas con el Asbesto (PNEERA), texto que fue ajustado con las observaciones de este ministerio, eliminando la alusión a otras sustancias clasificadas como cancerígenas IARC.

- 1.5. El artículo 6º se detiene en las sanciones que han sido ajustadas para un texto general

**2. CONSIDERACIONES**

**2.1. Efectos del asbesto**

Los efectos generados por el asbesto sobre la salud son generalmente la consecuencia de la exposición por inhalación del aire en el cual, las fibras del compuesto se encuentran suspendidas como resultado de las actividades en las cuales se produce la liberación de este material.

Frecuentemente, las personas se pueden exponer a bajos niveles de asbesto que se encuentra naturalmente al aire libre, como resultado de la erosión de materiales que contienen asbesto o por la ingestión de agua contaminada con el compuesto, a partir de fuentes como la erosión de depósitos naturales, la corrosión de las tuberías de cemento de asbesto y la desintegración de los materiales de techado que contienen asbesto, que son transportados posteriormente a los alcantarillados.

Sin embargo, las personas con mayor exposición son quienes han trabajado en la industria del asbesto, por ejemplo, construcción de barcos, fabricación de materiales de construcción y manejo de material aislante, entre otras circunstancias, en las cuales el trabajador ha estado expuesto a cantidades importantes del material presente en el aire espirado y, eventualmente, sus familiares debido al transporte de las fibras del asbesto en la ropa del operario y el potencial contacto por parte del pariente, en el caso que no se haya contado con las medidas de seguridad y salud en el trabajo, enfocadas en la prevención de la contaminación secundaria

Cuando las fibras del asbesto en el aire son inhaladas, puede que éstas se peguen a la mucosidad de la garganta, tráquea, bronquios (vías respiratorias mayores de los pulmones) y puede que sean eliminadas al toser o al tragarse. Sin embargo, otras de las fibras (las de menor tamaño) alcanzan el extremo de las vías respiratorias menores en los pulmones y pueden penetrar en el recubrimiento exterior del pulmón y pared torácica (pleura). Puede que estas fibras irriten las células pulmonares o la pleura, lo cual eventualmente incrementa el riesgo de causar cáncer pulmonar o mesotelioma (American Cancer Society, 2013).<sup>1</sup>

A continuación se cita la evidencia de alteraciones en humanos:

- *Cáncer de pulmón:*

La inhalación de las fibras de asbesto se ha asociado con el incremento en el riesgo del cáncer de pulmón en estudios con trabajadores expuestos a este compuesto. Este riesgo se incrementa con todas las formas del asbesto (*crisotilo, crocidolita, amosita, tremolita, actinolita y antofilita*), sugiriendo que no hay ningún tipo "seguro" de asbesto en relación al riesgo de cáncer de pulmón. Por lo general, entre mayor sea la exposición al asbesto, mayor es el riesgo del cáncer de pulmón.

La mayoría de los casos de cáncer de pulmón identificados en las personas incluidas en los estudios desarrollados para evaluar este desenlace ha ocurrido, al menos, 15 años después de la exposición inicial al asbesto y puede incrementarse de manera significativa cuando se asocian otros factores de riesgo como el consumo de cigarrillo (International Agency of Research on Cancer, 2015).

- *Mesotelioma:*

El mesotelioma es un tipo de cáncer poco común que, en la mayoría de los casos, afecta las membranas finas que cubren los órganos en la región del pecho (pleura) y el abdomen (peritoneo). Esta patología ha sido estrechamente relacionada con la exposición directa al asbesto en el trabajo. Aunque el anfíbol (*crocidolita, amosita, tremolita, actinolita y antofilita*) parece ser la forma de asbesto que más influye con el desarrollo del mesotelioma, todas las formas del asbesto pueden relacionarse con este tipo de cáncer.

De la misma manera en que los estudios han sugerido el incremento del riesgo de mesotelioma entre los trabajadores que están expuestos al asbesto, también hay un riesgo aumentado de padecer esta enfermedad entre los familiares de los trabajadores y las personas que vivan en zonas cercanas a minas y fábricas de asbesto.

<sup>1</sup> American Cancer Society. [www.cancer.org](http://www.cancer.org). (2013)

American Cancer Society. (2013, 11 13). [www.cancer.org](http://www.cancer.org). Retrieved from [www.cancer.org](http://www.cancer.org)

Harding, H. A., Darnton, A., Wegerdt, J., & McElvenny, D. (2009). Mortality among British Asbestos Workers Undergoing Regular Medical Examinations (1971-2005). *Occupational and Environmental Medicine*, 487-495.

International Agency of Research on Cancer. (2015, 08 24). [www.iarc.fr](http://www.iarc.fr). Retrieved from [monographs.iarc.fr/ENG/Monographs/vol100C/mono100C-11.pdf](http://monographs.iarc.fr/ENG/Monographs/vol100C/mono100C-11.pdf)  
U.S. National Library of Medicine. Toxicology Data Network. (2015). [www.nlm.nih.gov](http://www.nlm.nih.gov). Retrieved from <http://toxnet.nlm.nih.gov/cgi-bin/sis/htmlgen?HSDB>

Igualmente, es necesario tener en cuenta que aunque el riesgo de desarrollar mesotelioma aumenta con la intensidad de la exposición de asbesto, no hay un nivel determinado de exposición a estos compuestos, que pueda ser considerado seguro con relación al riesgo de aparición de este tipo de cáncer.

El tiempo entre la exposición inicial al asbesto y un diagnóstico de mesotelioma es, por lo general, de 30 años o más. Desafortunadamente, el riesgo de llegar a desarrollar un mesotelioma no se reduce tras el cese de la exposición al asbesto (International Agency of Research on Cancer, 2015).

- *Otros tipos de cáncer:*

Según la revisión sistemática de literatura y el consenso de expertos realizado por la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer (IARC por sus siglas en inglés), existe una clara relación entre la exposición al asbesto en el lugar de trabajo con el incremento en el riesgo de cáncer ovárico y de laringe.

De la misma forma se ha sugerido una asociación positiva, aunque menos clara, entre la exposición a todas las formas de asbesto con otros tipos de cáncer como el de faringe (garganta), estómago, colon y recto.

Para el cáncer de faringe, la relación es más fuerte para la hipofaringe que es la parte de la faringe más cercana a la laringe. No queda claro exactamente cómo el asbesto podría afectar en el riesgo de desarrollo de estos tipos de cáncer, pero la ingestión de asbesto podría de alguna forma contribuir al riesgo.

Debido a la suficiencia de la evidencia en animales y humanos, identificada en el proceso de revisión sistemática y consenso de expertos, la IARC ha clasificado el asbesto como un "carcinógeno para los humanos" o agente categoría I (International Agency of Research on Cancer, 2015).

De la misma forma, el Programa Nacional de Toxicología (National Toxicology Program NTP) conformado por diferentes agencias gubernamentales de los EE.UU., incluyendo los Institutos Nacionales de Salud (National Institutes of Health NIH), los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades (Centers for Disease Control and Prevention CDC) y la Administración de Medicamentos y Alimentos (Food and Drug Administration FDA) ha clasificado al asbesto como un "carcinógeno humano conocido" (American Cancer Society, 2013).

La Agencia de Protección Ambiental de los EE.UU. (EPA) ha mantenido en su base de datos, IRIS (Integrated Risk Information System) que contiene información sobre los efectos en la salud humana provenientes de la exposición ambiental a diferentes sustancias, la clasificación del asbesto como un carcinógeno humano (American Cancer Society, 2013).

- *Otros problemas de salud asociados con el uso de asbesto:*

El mayor problema de salud causado por la exposición al asbesto, aparte del cáncer, corresponde a la enfermedad conocida como asbestosis (U.S. National Library of Medicine. Toxicology Data Network, 2015).

Cuando una persona inhala cantidades elevadas de fibras de asbesto a través del tiempo, algunas de estas se alojan profundamente en los pulmones causando irritación crónica que lleva a que se produzca tejido cicatricial (fibrosis) en los pulmones haciendo que estos pierdan su elasticidad y se desarrolle dificultad para respirar, además de los crónica (U.S. National Library of medicine. Toxicology Data Network, 2015).

Generalmente, la asbestosis ocurre entre 10 y 20 años después de la exposición al asbesto, y la enfermedad puede empeorar con el transcurso del tiempo. La frecuencia de presentación y su severidad es variable de tal forma que algunas personas pueden sufrir mayores problemas respiratorios que otras (U.S. National Library of medicine. Toxicology Data Network, 2015).

El asbesto puede además alcanzar el recubrimiento exterior de los pulmones (pleura), donde puede causar placas pleurales (zonas de tejido duro de tipo cicatricial en la pleura), así como engrosamiento de la pleura y el desarrollo de derrames o sobre producción de líquido pleural que incrementa en mayor medida el compromiso respiratorio del paciente (U.S. National Library of medicine. Toxicology Data Network, 2015)

## 2.2. Comentarios específicos

Sin perjuicio de que la versión radicada para primer debate del Proyecto de Ley 061 "Ana Cecilia Niño", recibió e incluyó las observaciones que de éste acopio una mesa interinstitucional encabezada por el Viceministerio de Participación Ciudadana, del Ministerio del Interior, donde representantes técnicos de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Trabajo y con el Ministerio de Salud y Protección Social, pudieron concretar un proyecto de texto junto al equipo técnico de la Honorable Senadora Nadya Blei Scaff que pudiera tener un concepto unificado de aprobación. Lo anterior desarrollado mediante dos reuniones y envío de observaciones de cada ministerio. Por tanto este ministerio se encuentra satisfecho con el acopio de las observaciones enviadas por este ministerio y plasmadas en el proyecto de texto. Sin embargo es conducente para éste ministerio enfatizar en los siguientes asuntos:

- i. En relación con el artículo 2°, donde se determina la prohibición de la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto y de los productos con él elaborados, se tiene lo siguiente:

En el entendido que la referencia a "productos con él elaborados" final, con la eliminación de la referencia del texto anterior sobre "productos con ella elaborados en el territorio nacional", indica que se pretende prohibir todos los productos que contengan asbesto, sean producidos a nivel nacional o importados. Por tanto, reiteramos, tal y como indicamos en las reuniones con el equipo de la senadora, que no hay referencia, indicadores o estadísticas en la memoria justificativa sobre la situación nacional de consumo de los productos con asbesto, tal que se tenga claro que los productos se están prohibiendo. Sin embargo y en el caso de que un producto se imposibilite su sustitución, el texto que se ha concertado en el grupo interinstitucional incluido este Ministerio con el equipo de la senadora, da respuesta a poder establecer salvedades, así contemplado en la propuesta en el artículo 2, parágrafo segundo:

"Parágrafo segundo. Durante el periodo de transición, el Ministerio del Trabajo, de Salud y Protección Social, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Comercio Industria y Turismo, establecerán de manera coordinada mediante reglamentación conjunta, las medidas regulatorias necesarias que permitan cumplir la presente norma y reducir hasta su eliminación de manera segura y sostenible del uso del asbesto en las diferentes actividades industriales del país, así como las medidas para aquellos que no tengan sustituto."

- ii. Este ministerio indica que existe un error en la memoria justificativa en el punto 4. CONTENIDO DE LA INICIATIVA en los apartes 2 y 4 que indica:

### 1. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

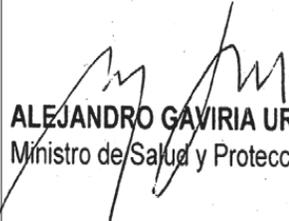
4. Establece la prohibición general de producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto y de los productos con ella elaborados en el territorio nacional. Aunado a la prohibición de otorgar nuevas licencias o permisos, concesiones o prorrogas o renovaciones.
4. Plantea un régimen de transición de 5 años, para hacer efectiva la prohibición general. El cual se extenderá con permiso especial de carácter temporal hasta por 5 años para quienes demuestren imposibilidades técnicas para lograr la sustitución.
4. Propone un plan de adaptación laboral para los trabajadores de las minas e industria del asbesto, a fin de que se garantice la continuidad de las relaciones laborales y protección de los derechos de los trabajadores.
4. Garantiza el acompañamiento y asistencia técnica del gobierno nacional para sustituir el asbesto.
4. Crea la comisión nacional para la sustitución del asbesto, las cuales desarrollaran y establecerán control y seguimiento a las medidas para sustituir el asbesto.
4. Establece sanciones para las personas naturales y jurídicas que una vez culminado el término de transición continúen realizando producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto y de los productos con ella elaborados en el territorio nacional."

Los numerales 2 y 4 no fueron actualizados según la versión final, donde se concretó eliminar estas alusiones a un plazo posterior de otros 5 años para quienes demuestren imposibilidades técnicas para lograr la sustitución y sobre el acompañamiento y asistencia técnica del gobierno nacional para sustituir el asbesto. Por lo anterior debe haber concordancia en la memoria justificativa con los nuevos artículos 2 y 5.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia y en el ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998. Esto, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible.

Acorde con las razones expuestas ut supra, se emite el pronunciamiento al proyecto de ley concerniente a la prohibición del asbesto en su versión más reciente, de ahí que, se solicite respetuosamente al Congreso de la República evaluar las observaciones planteadas sobre la memoria justificativa con el ánimo de fortalecer la propuesta, así como indicar que el texto del proyecto de Ley se encuentra acorde con las observaciones y construcción conjunta de los representantes del Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Interior con el equipo de la Senadora autora, persiguiendo el fin último de proteger a la población y procurar por su salud y bienestar.

Cordialmente,

  
**ALEJANDRO GAVIRIA URIBE**  
Ministro de Salud y Protección Social

Copia: H. Senadora Nadya Georgette Blé Scaff

**COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los diez (11) días del mes de octubre del año dos mil diecisiete (2017) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes Consideraciones.

**CONCEPTO:** MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

**REFRENDADO POR:** DOCTOR, ALEJANDRO GAVIRIA URIBE- MINISTRO

**AL PROYECTO DE LEY N°.** 61/2017 SENADO

**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR EL CUAL SE PROHIBE EL USO ASBESTO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE ESTABLECEN GARANTÍAS DE PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS COLOMBIANOS FRENTE A SUSTANCIAS NOCIVAS".

**NÚMERO DE FOLIOS:** OCHO (08) FOLIOS

**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** ONCE (11) DE OCTUBRE DE 2017

**HORA:** 10:15 A.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario

**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONCEPTO JURÍDICO DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL  
DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA (ANDI) AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 61 DE 2017 SENADO  
*por el cual se prohíbe el uso del asbesto en el territorio nacional y  
se establecen garantías de protección a la salud de los  
colombianos frente a esta sustancia nociva.*



**DOCUMENTO**

**Proyecto de Ley No. 061 de 2017 Senado "Por el cual se  
prohíbe el uso de asbesto en el territorio nacional"**

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI, inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar sus opiniones respecto del Proyecto de referencia.

La iniciativa legislativa establece la prohibición absoluta de la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto y los productos elaborados con este material y suspende la expedición o renovación de licencias para la explotación minera del asbesto, para lo cual ofrece un periodo de transición de 5 años.

Como lo hemos manifestado en otras ocasiones, la ANDI comparte el ideal del proyecto de ley, encaminado a asegurar condiciones saludables para los colombianos. Pero, al mismo tiempo estima que se trata de un asunto que debe ser estudiado cuidadosamente, en la medida que su aprobación implicaría la prohibición absoluta de una actividad legítima que se desarrolla en Colombia. De este modo, a pesar de buscar un fin, la prohibición establece un precedente altamente inconveniente para el sector productivo nacional y para los usuarios y consumidores. En el presente documento se explicarán tres razones de inconveniencia, como lo veremos a continuación:

**A. El Proyecto limita la libertad de empresa consagrada en el artículo 333 de la Constitución.**

Según el artículo 333 de la Constitución, la iniciativa privada es libre, dentro de los límites del bien común y el interés general. Esto supone que en Colombia opera una economía social de mercado, la cual reconoce a la empresa como motor de la economía y generación de progreso, pero le reserva al Estado la potestad de prohibir, legítimamente, una actividad productiva por considerarla contraria al bien común o el interés general.

En este contexto, la Corte Constitucional ha entendido que el mandato constitucional ordena buscar un equilibrio entre las garantías necesarias para el buen desarrollo económico y la obligación de intervención del Estado. Para lograr este equilibrio, la Corte ha indicado que es posible limitar e incluso prohibir actividades económicas, siempre y cuando, se trate de una limitación que sea (i) necesaria; (ii) razonable y (iii) proporcionada, en relación con a la finalidad que busca.

El Proyecto en comento, al tratarse de una prohibición absoluta, es la limitación más extrema y drástica que existe dentro del ordenamiento, por lo cual, para ser razonable y proporcionada, la medida debe enfrentar una necesidad imperiosa. En otras palabras, a ella solo se podría llegar en caso de que sea absolutamente evidente que no hay mecanismos de protección que puedan ser adoptados para neutralizar los riesgos. Sin embargo, este no es el caso como manifestó el Ministerio de Salud en comunicación a la Comisión Séptima del Senado: *"En Colombia no existen cifras exactas sobre la población expuesta y por ende no podemos calcular un riesgo atribuible"*. En este contexto, la Corte ha exigido que, para realizar una restricción de esta medida a un derecho constitucional debe tratarse de un riesgo social, objetivo y verificable, y responder de manera proporcional al riesgo que presenta.

El Proyecto toma una medida excesivamente restrictiva en relación con la evidencia objetiva con la que se dispone. Así, limita de manera desproporcionada un derecho de rango constitucional como es la libertad de empresa y de iniciativa privada.

**B. Ya existen regulaciones nacionales estrictas en Colombia para la producción y utilización del asbesto.**

Con el objeto de evitar limitaciones desproporcionadas, el ordenamiento jurídico colombiano ha propendido por establecer regulaciones estrictas sobre el uso del asbesto en el país. Tal reglamentación, como la Ley 436 de 1998, a través de la cual Colombia ratificó el Convenio 162 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad y la Resolución 7 de 2011 del Ministerio de Salud y Protección Social que reglamentó su uso. Se trata de regulaciones que buscan armonizar no sólo la libertad de empresa, sino las necesidades de consumo de los colombianos en artículos tan importantes como los frenos de carros y ascensores, tejas, otros elementos de construcción, aislamiento de cables y contrafuegos, entre otros. Esta libertad, así como las necesidades de consumo se armonizan con las condiciones de seguridad y salud necesarias para los usuarios y los trabajadores de la industria.

Por ello, resaltamos que ya existe regulación al respecto, que además cumple con las condiciones de razonabilidad y proporcionalidad, en la medida que no prohíbe la actividad, pero la limita con el objetivo de asegurar el interés general.

**C. El Proyecto no contempla las alternativas que ha adoptado la industria.**

Es muy importante recordar que existen dos variedades de asbesto: los anfíboles y el crisotilo. Según la Agencia de Sustancias Tóxicas y Registro de Enfermedades de los Estados Unidos, el crisotilo es considerablemente más seguro que los anfíboles al ser menos respirable. La diferencia es importante pues el crisotilo es la única variedad de asbesto utilizada actualmente por la industria formal en Colombia, cuyo uso está sujeto a una estricta regulación.

Esto supone que, actualmente el uso de dicho material en el país se hace con su variedad más segura. Adicionalmente, su uso se da encapsulado en componentes de alta densidad, con el objeto de impedir su escape y eventual respiración.

En consecuencia, no solo el país, sino la industria forma, han propendido por un uso seguro y responsable del componente, situación que la ANDI solicita respetuosamente tener en cuenta en la valoración del asunto. En esta misma dirección, debe tenerse en cuenta que la prohibición no solo afectará de manera severa a empresarios, sino que tendrá repercusiones sobre los colombianos consumidores y las finanzas públicas, especialmente el tema de vivienda se verá afectado con esta regulación.

**D. Evaluación reciente de la OIT del Convenio 162 sobre el asbesto.**

Hace 15 días, el Mecanismo de Evaluación de Normas MEN del Consejo de Administración de la Organización Internacional de Trabajo -OIT realizó un estudio del Convenio 162 sobre el asbesto y lo encontró adecuado a las exigencias actuales de la protección laboral. Por lo que lo calificó como un convenio actualizado (*up to date*), es decir, que cumple las expectativas actuales y no requiere revisión, pues el Convenio establece un balance entre la prohibición total de los anfíboles y el uso adecuado del crisotilo en condiciones seguras, que es lo que precisamente se hace en Colombia.

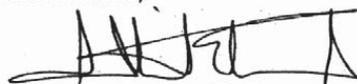
**Conclusión:**

Por lo anterior, la ANDI concluye que:

1. De acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Salud, se tienen registros de número de personas atendidas, pero no existen cálculos sobre el riesgo atribuible al asbesto y por lo tanto no se puede indicar para tales estadísticas, qué totalidad de atenciones corresponden a una exposición a dicha sustancia.
2. Al no existir evidencia objetiva y verificable del asunto, una prohibición absoluta puede considerarse irrazonable y desproporcionada debido a que implica una limitación de un derecho constitucional como es la iniciativa privada.
3. Ya existen en Colombia normas tendientes a hacer un uso responsable y seguro del asbesto.
4. La industria formal ha tomado medidas y actualmente utiliza la variedad más segura de asbesto, la cual se procesa de forma que se evite que sea respirado.
5. Colombia se ajusta al Convenio 162 de la OIT sobre el asbesto, el cual fue revisado hace 15 días por el Mecanismo de Evaluación de Normas MEN del Consejo de Administración y lo encontró adecuado a las exigencias actuales de la protección laboral.

De esta forma, la ANDI respetuosamente solicita el ARCHIVO de la iniciativa.

Cordialmente,



**Alberto Echavarría Saldarriaga**  
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

Bogotá, Octubre 9 de 2017

**COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los diez (11) días del mes de octubre del año dos mil diecisiete (2017) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes Consideraciones.

**CONCEPTO:** LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA - ANDI  
**REFRENDADO POR:** DOCTOR, ALBERTO ECHAVARRÍA SALDARRIAGA- VICEPRESIDENTE DE ASUNTOS JURÍDICOS

**AL PROYECTO DE LEY N°.** 61/2017 SENADO

**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR EL CUAL SE PROHIBE EL USO ASBESTO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE ESTABLECEN GARANTÍAS DE PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS COLOMBIANOS FRENTE A SUSTANCIAS NOCIVAS".

**NÚMERO DE FOLIOS:** TRES (03) FOLIOS

**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** ONCE (11) DE OCTUBRE DE 2017

**HORA:** 11:33 A.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario

**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 SECRETARIO GENERAL  
 Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE FIBRAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 61 DE 2017 SENADO**  
*por el cual se prohíbe el uso del asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a esta sustancia nociva.*

Bogotá D.C., octubre 10 de 2017

Doctor  
 Jesus María España Vergara  
 Secretario Comisión Séptima de Senado  
 Senado de la República  
 Bogotá D.C.

*Financ 4/10/17  
 11:14 am  
 11-10-2017  
 20 folios*

Respetado Doctor España,

En calidad de Director y Representante de la Asociación Colombiana de Fibras ASCOLFIBRAS, queremos enviarle nuestros respetuosos comentarios al Proyecto de Ley 051-17 Senado, POR EL CUAL SE PROHIBE EL USO DE ASBESTO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE ESTABLECEN GARANTÍAS DE PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS COLOMBIANOS FRENTE A SUSTANCIAS NOCIVAS, como sector directamente afectado por las disposiciones que en el mismo se proponen.

**Argumentos Contrales**

- Reiteramos que existen muchos tipos de asbesto y no todos son iguales. La fibra de crisotilo es una fibra más segura que los anfíbeles; estos últimos no se utilizan en Colombia, hace más de 30 años y están prohibidos en nuestra legislación.
- No toda exposición a fibras afecta la salud de las personas; hay circunstancias que determinan esta afectación como la dosis, la duración y el tipo de fibra entre otros.
- Los asbestos están presentes naturalmente en el medio ambiente, sin que necesariamente afecte la salud de la población.
- El estricto cumplimiento del marco regulatorio vigente en el país reconocido por su alto nivel de exigencia, garantiza la protección de la salud de los trabajadores y la preservación del medio ambiente.

- *La normatividad colombiana establece un esquema de seguimiento eficaz.*
- *Los trabajadores de las empresas son testigos y dan fe de los altos estándares que se manejan en materia de seguridad y salud en el trabajo, para el uso seguro de esta materia prima.*
- *Las condiciones de seguridad y salud para los trabajadores y aquellas que se precisan para consumidores y usuarios, son completamente diferentes; los productos fabricados con crisotilo y utilizados de acuerdo con las recomendaciones técnicas del fabricante, son totalmente seguros para los usuarios.*
- *Las cifras que se presentan en el debate sobre la conveniencia de prohibir el crisotilo en Colombia no reflejan la realidad en el país y se plantean de forma distorsionada.*
- *En los preámbulos de este debate, se ha hecho presión indebida mediante ataques infundados a las empresas con el apoyo de algunas ONG y publicidad "pagada" y engañosa, que han hecho circular en redes sociales.*
- *También se ha hecho presión a través de presuntas víctimas sobre las cuales, no se conoce pronunciamiento de autoridad competente que asocie sus problemas de salud con la operación de las empresas.*
- *La prohibición genera riesgos laborales, de seguridad jurídica y económicos para el Estado y las empresas; ya hay demandas en curso.*
- *Los cálculos del costo de desmonte, disposición y reemplazo de los productos de fibrocemento históricamente instalados en el país, pueden alcanzar un poco más de 8 puntos del PIB del 2016.*

#### Introducción

La Asociación Colombiana de Fibras ASCOLFIBRAS, es la entidad que asocia a las personas naturales o jurídicas que directa o indirectamente, utilizan fibras para fabricar sus productos principalmente en el sector de fibrocemento y fricción. Promovemos el intercambio de información y buenas prácticas, para el manejo seguro de todas las materias primas. Dentro de las fibras que se utilizan en el sector, se encuentra un tipo de asbesto denominado crisotilo.

El uso seguro de las materias primas así estén clasificadas como sustancias cancerígenas, es posible. Nuestros asociados operan bajo esta premisa y en tal sentido, los riesgos para los trabajadores están controlados y los productos que

comercializan estas empresas, no generan ningún tipo de riesgo para los usuarios si se instalan y utilizan de acuerdo con las recomendaciones técnicas del fabricante.

En nuestro país hay empresas que desde su fundación hace más de 30 años, han utilizado exclusivamente la fibra de crisotilo para la fabricación de sus productos y a la fecha no han tenido un solo caso de enfermos, que pueda atribuirse a la utilización de esta materia prima y de ello, pueden dar fe las autoridades de inspección, vigilancia y control del Ministerio del Trabajo que han adelantado visitas a estas empresas. Tampoco a la fecha, se conoce ni un solo caso de usuario de productos que hayan enfermado por su utilización.

Nuestro sector está comprometido con una estricta regulación y un riguroso control para todas las sustancias clasificadas como cancerígenas que con un nivel similar de peligrosidad o incluso algunos con un mayor nivel de peligro que el crisotilo, son manejados día a día en muchos sectores industriales de este país. Reitero, la solución es la estricta regulación y el control, no la prohibición.

#### Comentarios al Informe de Ponencia para primer debate del PROYECTO DE LEY 61 DE 2017

1. Reiteramos que el término "asbesto" en el mundo está asociado a graves riesgos para la salud y eso tiene su explicación histórica derivado de su inadecuada utilización en el pasado en aplicaciones frías que nunca se han dado en Colombia y con el uso de variedades de anfíboles.

Hay que recordar que el asbesto es un denominador genérico de 6 tipos de fibras con propiedades muy diferentes clasificados en dos grandes grupos:

- a) Los anfíboles que agrupan a 5 de esos 6 tipos de fibras, son fibras muy tóxicas por sus características físicoquímicas que facilitan la inflamación de los tejidos y la formación de células malignas, por su morfología que facilita su inhalación y por su mayor biopersistencia que hace que las fibras perduren más tiempo en los tejidos y tengan mayor probabilidad de ocasionar daños, ese es el asbesto que mundialmente es reconocido como de muy alta

peligrosidad y que en el pasado, principalmente en Europa, se utilizó de manera muy irresponsable. No sobra recordar que los anfíboles no se utilizan desde hace más de 30 años en Colombia y están explícitamente prohibidos en nuestra legislación.

- b) La segunda categoría que solo agrupa una fibra que es el crisotilo, fibra que genera menos inflamación a los tejidos, es menos respirable y es mucho menos persistente.

El Instituto Nacional de Cáncer del Gobierno de los Estados Unidos<sup>1</sup> publica: *"Aunque todas las clases de asbesto se consideran peligrosas, los distintos tipos de fibras de asbesto pueden estar asociados con distintos riesgos para la salud. Por ejemplo, los resultados de varios estudios sugieren que el asbesto anfíbólico puede ser más peligroso que el crisotilo, especialmente en relación con el riesgo de mesotelioma, porque suele permanecer en el pulmón por más tiempo"*. No es nuestra invención, NO ES UN MITO, ES UNA REALIDAD, lo dicen las autoridades reconocidas a nivel mundial y sí es cierto que el CRISOTILO es menos tóxico que las variedades de los anfíboles.

2. El concepto del "ENCAPSULAMIENTO" es una realidad; la legislación colombiana<sup>2</sup> establece que para las sustancias peligrosas, la carta de navegación es el Libro Naranja de Naciones Unidas. El Volumen I del Libro Naranja sobre Recomendaciones Relativas al Transporte de Mercancías Peligrosas<sup>3</sup>, página 348, establece una la disposición especial (168) para la fibra de crisotilo: "No está sujeto a la presente Reglamentación el asbesto que va sumergido o fijo en un aglutinante natural o artificial (cemento, plástico, asfalto, resinas, mineral y otros) en forma tal que durante el transporte no puedan desprenderse fibras inhalables de dicha sustancia en cantidades peligrosas. Tampoco están sujetos a la presente Reglamentación los artículos manufacturados que contienen asbesto

<sup>1</sup> <http://www.emcr.gov/estadocancer/cuaso-creveccion/riesgo/sustancias/asbesto/haja-internativa-asbesto>

<sup>2</sup> <http://www.alcaldíabogotá.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6101>

<sup>3</sup> [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/danger/publi/unrec/rev17/Spanish/Rev17\\_Volume1.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/danger/publi/unrec/rev17/Spanish/Rev17_Volume1.pdf)

y no satisfacen esta prescripción, a condición de que vayan embalados en forma tal que no puedan desprenderse durante su transporte fibras inhalables de dicha sustancia en cantidades peligrosas".

3. Teniendo en cuenta la condición de salud de quienes han enfermado o fallecido por presuntas enfermedades relacionadas con la exposición al asbesto quienes son merecedoras de toda nuestra consideración y respeto, es importante precisar que ninguna autoridad competente ha asociado o determinado que las enfermedades padecidas por las presuntas víctimas que han contribuido para impulsar esta iniciativa, hayan sido ocasionadas por el funcionamiento de alguna de las empresas asociadas a ASCOLFIBRAS; en particular, no conocemos que oficialmente alguna autoridad competente más allá de las versiones de prensa, haya calificado la enfermedad de la Señora Ana Cecilia Niño como comprobadamente determinada por la operación o funcionamiento de alguna de las empresas y nuestra legislación, tiene claramente establecidos los procedimientos para determinar el origen de dichas enfermedades<sup>4</sup>. La calificación de este origen, es fundamental para determinar las responsabilidades en el caso de este tipo de enfermedades<sup>5</sup>.
4. Cuando los ponentes afirman que "se reconocen los efectos nocivos para la salud derivados de la manipulación de este mineral", es claro que la "manipulación" de este material, expone a quien realiza esta actividad que es contraria a las normas legales vigentes que regulan el uso de estos materiales<sup>6</sup>, a un riesgo mayor. Pero también es claro que el uso de esta fibra cumpliendo con las regulaciones y estándares técnicos, es posible y seguro para los trabajadores y usuarios.
5. El derecho a la salud implica el acceso oportuno, eficaz, de calidad y en igualdad de condiciones a todos los servicios, facilidades, establecimientos y bienes que se requieran para garantizarlo. De igual manera, comprende la satisfacción de otros derechos vinculados con su realización efectiva, como ocurre con el saneamiento básico, el agua potable y la alimentación adecuada. Por ello, según el legislador

<sup>4</sup> <http://www.fondaregustabolores.gov.co/documentos/Archivos/FREG/RECUEINTES-ORIGEN011.pdf>

<sup>5</sup> [http://regl.la.gov.co/document/Probra+Laboral/documento+Laboral\\_0112679d0bc26ee330a01015101a](http://regl.la.gov.co/document/Probra+Laboral/documento+Laboral_0112679d0bc26ee330a01015101a)

<sup>6</sup> <http://www.fondaregustabolores.gov.co/documentos/Actividad/Resoluciones/Res-007-2011.pdf>

estatutario, el sistema de salud: Es el conjunto articulado y armónico de principios y normas; políticas públicas; instituciones; competencias y procedimientos; facultades, obligaciones, derechos y deberes; financiamiento; controles; información y evaluación, que el Estado disponga para la garantía y materialización del derecho fundamental de la salud<sup>7</sup>.

El carácter prestacional y progresivo del derecho a la salud conlleva tres obligaciones por parte del Estado: en primer lugar, el deber del Estado de tomar todas las medidas – económicas, jurídicas y políticas- para su realización plena; en segundo lugar, el deber del Estado de garantizar unos contenidos mínimos y esenciales de prestación de servicios a una cobertura universal de los mismos y la obligación de maximizarlos en cuanto sea posible; y en tercer lugar, el nivel de protección alcanzado no se puede afectar o disminuir<sup>8</sup>.

Efectivamente el Estado Social de Derecho en el área de la salud, conlleva realizar una ponderación de los riesgos y afectaciones a la salud de tal forma que se implementen las medidas eficaces y eficientes para aminorar el impacto de factores externos.

En ese contexto, si esa ponderación del caso concreto resulta que el riesgo puede ser controlado mediante uso regulado, la prohibición sería contraria a la Constitución.

El Crisotilo utilizado de acuerdo con los preceptos de la normatividad vigente, permite controlar efectivamente el riesgo. La prohibición de la manipulación directa del asbesto sin las debidas protecciones, está contenida en dicha normatividad y la fibra, debe ser manejada en sistemas cerrados que eviten dicha manipulación.

6. En la Introducción de la Ponencia, se plantea que *“el asbesto se utiliza en el aislamiento de los edificios, como componente de diversos productos (tejas,*

<sup>7</sup> <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/T-121-15.htm>

<sup>8</sup> <http://www.minisud.gov.co/sites/default/files/BibliotecaDigital/RIDE/DO/DO/Sentencia-C-403-08.pdf>

*tuberías de agua, mantas ignífugas y envases médicos), como aditivo de los plásticos y en la industria automovilística (revestimiento de embragues y frenos, juntas y amortiguadores)”*. Esta afirmación es imprecisa y desconoce la realidad de este tema en Colombia.

**No es cierto** que esta fibra se utilice o haya utilizado en Colombia, en:

- Aislamiento de edificios.
- Como componente de mantas ignífugas y envases médicos.
- Como aditivo de plásticos.
- En juntas o amortiguadores.

Adicionalmente, el uso del “asbesto” en la actualidad, se concentra única y exclusivamente en la variedad crisotilo que tiene reconocidas y marcadas diferencias con los otros tipos de asbesto denominados anfíboles y que reiteramos, están prohibidos en nuestra legislación y no se utilizan desde hace más de 30 años en nuestro país.

7. Tampoco es cierto como lo plantea la introducción, que este material refiriéndose a las fibras de asbesto en su generalidad, esté teniendo una creciente utilización en nuestro país; por el contrario, el consumo debido a todos los ataques infundados, ha tenido una tendencia decreciente.
8. Como lo manifestamos anteriormente, coincidimos con los ponentes en que las patologías o enfermedades asociadas con este mineral, se relacionan con la “manipulación directa del asbesto” situación que no está permitida en nuestra legislación y que es cumplida estrictamente por nuestras empresas.
9. No es un descubrimiento reciente; la carcinogenicidad de todos los tipos de asbesto, está reconocida por la IARC desde 1973<sup>9</sup>. Hoy en día como sustancias comprobadamente carcinogénicas para humanos (Clase 1), se reconocen 120 (agentes, mezclas o circunstancias de exposición); en la Clase 2A (probablemente carcinógeno para humanos), se han identificado 81 sustancias. Muchas de las

<sup>9</sup> <http://www.inchem.org/documents/ehs/ehs/v022/asbestos.html>

sustancias de las categorías 1 y 2A de la IARC, se utilizan ampliamente en diversos sectores productivos de nuestro país<sup>10</sup>. Lo que es importante reconocer es que sustancia cancerígena no es igual a cáncer y los adelantos en materia de seguridad y salud en el trabajo que son cumplidos a cabalidad por nuestras empresas, permiten manejar este tipo de sustancias con total seguridad para los trabajadores y los usuarios de los productos.

Frente a este panorama, debemos acotar lo que se menciona en la Enciclopedia de Seguridad y Salud en el Trabajo de la OIT<sup>11</sup>: *“Coexistimos con sustancias naturales cancerígenas en nuestro medio ambiente. Para poder enfrentarnos a ellas, debemos calcular el riesgo asociado a la exposición a estas sustancias y utilizar la mejor tecnología disponible para reducir el riesgo a un nivel aceptable. Creer que podemos conseguir un nivel cero de riesgo es una idea errónea que posiblemente nos llevaría por el camino equivocado.”*

10. Con relación a las 107.000 muertes anuales en el mundo por cáncer relacionado con el asbesto se debe señalar que esta cifra, corresponde a estimativos y extrapolaciones de situaciones completamente superadas en la actualidad, y que se relacionan con las épocas en que se utilizaron los anfíboles (hace más de 30 años en Colombia)<sup>12</sup>.
11. La prohibición en la Unión Europea no es absoluta y de hecho, en la actualidad se exporta fibra de crisotilo a Alemania. La única excepción a la prohibición es el crisotilo en los diafragmas que se utilizan para la electrólisis en ciertas plantas de cloro. Los diafragmas son un caso especial porque son el único uso actual del crisotilo para el que no es técnicamente posible sustituir sin crear un problema de seguridad (es decir, un riesgo de explosión). Por otro lado, el riesgo para la salud humana y el medio ambiente de este uso del crisotilo es extremadamente bajo porque se realiza en un sistema cerrado in situ<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> [http://www.cancer.gov/offices/branches/archives/86831fda996bd83206f14389486d\\_1manua%20Agentes%20carcin%C3%B3genos.pdf](http://www.cancer.gov/offices/branches/archives/86831fda996bd83206f14389486d_1manua%20Agentes%20carcin%C3%B3genos.pdf)  
<sup>11</sup> <http://www.insht.es/InstitWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/EnciclopediaOIT/como1/19.pdf>  
<sup>12</sup> [http://www.chrysothile.com/data/structure\\_JCA\\_es.pdf](http://www.chrysothile.com/data/structure_JCA_es.pdf)  
<sup>13</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-09-572\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-572_en.htm)

12. No corresponde a la realidad en Colombia, la afirmación en la ponencia que dice que *“se calcula que mueren cerca de 320 personas al año a causa de alguna enfermedad relacionada con el asbesto”*; no se conoce de donde se obtiene este dato y no se relacionan con las cifras que emite la autoridad competente en nuestro país.

De acuerdo con la Ley 1122 de 2007 y la Ley 1438 de 2011, el Ministerio de Salud y Protección Social es el ente encargado a través del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO), de articular el manejo y administración de la información en salud. De acuerdo con las estadísticas emanadas oficialmente de esta entidad, las tasas de mortalidad por patología asociada con exposición al asbesto, no aparecen en las primeras causas de mortalidad en nuestro país; monitoreando las primeras 100 causas de mortalidad en Colombia, no aparece ninguna de estas enfermedades.

13. No compartimos la afirmación en el sentido que la normatividad vigente en Colombia, *“Implementa un esquema precario de uso seguro”* y por el contrario, la única sustancia cancerígena del listado de la IARC (120 en la Categoría 1) que posee una exigente normatividad así calificada por diferentes entidades y modelo para otras reglamentaciones, es el asbesto crisotilo y otras fibras de uso similar y que se construyó con base en el documento de la Organización Internacional del Trabajo Seguridad en la Utilización de Asbesto<sup>14</sup>. Nos preguntamos, en qué se fundamentan los ponentes para calificar como *“precaria”* dicha normatividad?; no encontramos sus argumentos en esta ponencia.
14. La Resolución 34 de la OIT de junio del 2006, es una resolución viciada en su promulgación, ya que fue tramitada de manera irregular y nunca estuvo en la agenda preparatoria de la Conferencia de la OIT del año 2006 como establecen los mandatos de esta institución. Dicha resolución contradice la letra y el espíritu de una norma superior como lo es el Convenio 162; se considera una Resolución viciada porque el propio Servicio Jurídico de la OIT se refirió a ella señalando que

<sup>14</sup> [http://www.ilo.org/anniv60/groups/public/-nd\\_protect/-protriv/-safework/documents/normativolustrampet/worm\\_112650.pdf](http://www.ilo.org/anniv60/groups/public/-nd_protect/-protriv/-safework/documents/normativolustrampet/worm_112650.pdf)

"no puede interpretarse, enmendarse, revisarse ni derogarse una norma superior" como lo es el Convenio 162.

15. En Colombia el artículo 10 de la Ley 436 de 1998 vigente, por medio de la cual se aprueba el Convenio 162 sobre Utilización del Asbesto en Condiciones de Seguridad<sup>15</sup>, establece: "Cuando sea necesario para proteger la salud de los trabajadores y sea técnicamente posible, la legislación nacional deberá establecer una o varias de las medidas siguientes: a) siempre que sea posible, la sustitución del asbesto, o de ciertos tipos de asbesto o de ciertos productos que contengan asbesto, por otros materiales o productos o la utilización de tecnologías alternativas, científicamente reconocidos por la autoridad competente como inofensivos o menos nocivos; y b) la prohibición total o parcial de la utilización del asbesto o de ciertos tipos de asbesto o de ciertos productos que contengan asbesto en determinados procesos de trabajo.

En consideración con lo anterior, es claro que la sustitución se debe adelantar cuando sea posible y sobre el fundamento que la fibra sustituta esté "científicamente reconocida por la autoridad competente como inofensiva o menos nociva".

Al igual como ha sido reiterado por entidades de Gobierno, ninguna de las fibras que se utilizan actualmente en Colombia como alternativas tanto en el sector de fricción como en el de fibrocemento, han sido reconocidas científicamente por autoridad competente como inofensivas o menos nocivas y no pueden ser clasificadas desde esta perspectiva, como sustitutas que cumplan cabalmente y sean avaladas por la Ley 436 de 1998 y el C-162 de la OIT.

16. Cuando se habla de impacto del asbesto en la salud y se presenta el concepto de la OMS que refiere que la "exposición al asbesto, incluido el crisólito, es causa" de varias enfermedades malignas y no malignas, se debe hacer claridad que esta referencia se relaciona con el peligro de la sustancia pero en absoluto, se relaciona con el riesgo o probabilidad de efectos bajo circunstancias reales de exposición.

15 [http://www.ia.org/sym/norms/wa/ftp/NORM/LEXPU812100-A-NO-P12100\\_IL0\\_CODE162](http://www.ia.org/sym/norms/wa/ftp/NORM/LEXPU812100-A-NO-P12100_IL0_CODE162)

En tal sentido, hay que tener en cuenta lo que afirma la Agencia para el Registro de Enfermedades y Sustancias Tóxicas del Gobierno de los Estados Unidos (ATSDR): "Si usted está expuesto al asbesto, hay muchos factores que determinan si le afectará adversamente. Estos factores incluyen la dosis (la cantidad), la duración (por cuánto tiempo), el tipo de fibra (forma mineral y sus tamaños) y la manera en que entró en contacto con esta sustancia. También debe considerar las otras sustancias químicas a las que usted está expuesto, su edad, sexo, dieta, características personales, estilo de vida (incluso si fuma tabaco) y condición de salud"<sup>16</sup>.

Claramente no basta la sola presencia de la sustancia sino, que deben mediar las circunstancias en las que se da dicha exposición y otras concomitantes, para que se genere el efecto (enfermedades) y más, cuando estamos ante una mineral que como lo afirma la misma ATSDR, está presente naturalmente en prácticamente todos los ambientes.

17. Ya nos hemos referido previamente a las supuestas 107.000 muertes anuales relacionadas con el asbesto y cómo esta cifra que es un estimativo y una extrapolación y no obedece a casos reales, y cómo está fundamentalmente asociada a exposición a los asbestos anfíboles<sup>17</sup>. La realidad es que las estadísticas que provee la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, reflejan que las tasas de mortalidad por enfermedades asociadas con la exposición al asbesto, no están dentro de las primeras 100 causas de mortalidad en nuestro país.

Pero adicionalmente, llamo la atención que esta cifra se relaciona con "exposición laboral" o también denominada ocupacional, e insistimos, no se correlaciona con las estadísticas locales y con el uso exclusivo de la fibra de crisólito.

18. Sobre la referencia que se hace con relación al impacto a la salud en el sentido que "cada año se producen varios miles de muertes atribuibles a la exposición doméstica al asbesto" es una referencia que igualmente se asocia a aplicaciones

16 [http://www.atsdr.cdc.gov/es/gha/es\\_gha91.pdf](http://www.atsdr.cdc.gov/es/gha/es_gha91.pdf)

17 [http://www.shyostile.com/data/brochure\\_JCA\\_es.pdf](http://www.shyostile.com/data/brochure_JCA_es.pdf)

friables en viviendas de otras latitudes que nunca que nunca se han dado en Colombia y que usaron fundamentalmente asbestos anfíboles. Consultadas las autoridades competentes en Colombia, no hay cifras de usuarios de productos fabricados con crisotilo, que hayan enfermado o fallecido por su utilización.

19. La **resolución WHA58.22** que insta a los estados miembros que presten especial atención a los cánceres evitables, no significa la prohibición como única vía para eliminar las enfermedades relacionadas con el trabajo. El uso del crisotilo cumpliendo con los estándares de seguridad y la reglamentación vigente en Colombia como lo hacen nuestras empresas, ha demostrado su efectividad para la preservación de la salud de los trabajadores.

20. La referencia que se hace en la ponencia con relación a la Resolución WHA60.26, es incompleta y no concuerda con el texto original<sup>18</sup>, ya que omite referirse a algo que es determinante en consideración que existen diferencias entre los tipos de amianto (anfíboles y crisotilo): la reglamentación relativa a las diversas formas de amianto

El texto original: "La OMS trabajará con los Estados Miembros con el fin de reforzar la capacidad de los ministerios de salud para liderar las actividades relacionadas con la salud de los trabajadores, formular y aplicar políticas y planes de acción y estimular la colaboración intersectorial. Sus actividades incluirán campañas mundiales para eliminar las enfermedades relacionadas con el amianto, teniendo en cuenta un enfoque diferenciado en la reglamentación relativa a las diversas formas de amianto, de conformidad con los pertinentes instrumentos jurídicos internacionales y los datos científicos más recientes relativos a las intervenciones eficaces, inmunizar a los trabajadores de salud contra la hepatitis B, y otras actividades relativas a los resultados sanitarios prioritarios relacionados con el trabajo".

Este "enfoque diferenciado" no es sino el reconocimiento de la diferenciación sustancial entre los anfíboles y el crisotilo tanto desde el punto de vista químico

18 [http://www.who.int/occupational\\_health/WHO\\_health\\_memo19\\_06.pdf?ua=1](http://www.who.int/occupational_health/WHO_health_memo19_06.pdf?ua=1)

como mineralógico, que justifica que no es posible el uso controlado de los anfíboles (prohibidos en nuestra legislación) y sí el del crisotilo.

21. La campaña de la OMS sobre la eliminación de las enfermedades relacionadas con el asbesto, expresa "el reconocimiento de que la forma más eficiente de eliminar esas enfermedades consiste en detener el uso de todos los tipos de asbesto" pero insistimos, no es la única forma de alcanzar este propósito.

Pero adicionalmente contiene un apartado que puede conducir a una aplicación inadecuada y de altísimo costo para el país, "que los desechos que contienen asbesto deben ser tratados como desechos peligrosos" la cual es contraria a disposiciones de organismos de Naciones Unidas que tratan sobre sustancias peligrosas.

El Convenio de Basilea<sup>19</sup> sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación adoptado por la Conferencia de Plenipotenciarios del 22 de marzo 1989 y aprobado en Colombia mediante la Ley 253 de 1996, en el Anexo I Categoría de Desechos que hay que controlar, identifica bajo el código Y36 al ASBESTO (polvo y fibras). Hace la aclaración que solamente se refiere a polvo y fibras.

El Decreto 4741 de 2005<sup>20</sup> del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia, por el cual se reglamenta parcialmente la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos, identifica bajo el código Y36 Asbesto (polvo y fibra). Nuestra legislación igualmente hace la claridad que se considera residuo peligroso exclusivamente el polvo y la fibra de asbesto, lo cual es completamente diferente del residuo de alta densidad.

Tanto el Convenio de Basilea como nuestra normatividad, solo considera como residuo peligroso, el asbesto en forma de polvo y fibra pero en ningún momento,

19 <http://www.basel.int/Pages/120Convention/docs/tw/BaselConventionText-s.pdf>

20 [http://www.mestrupol.gov.co/Residuos/Documents/Legislacion/20/Peligrosos/Decreto\\_4741\\_2005\\_Respid.pdf](http://www.mestrupol.gov.co/Residuos/Documents/Legislacion/20/Peligrosos/Decreto_4741_2005_Respid.pdf)

considera como peligrosos los residuos de alta densidad como lo son las tejas o las pastillas.

22. Con relación a la referencia del Instituto de Cáncer de los EE.UU. "RIESGOS A LA SALUD EXPOSICIÓN A ASBESTOS" es necesario hacer las siguientes precisiones:

- a) Los productos que se fabrican y comercializan en Colombia y que contienen exclusivamente fibra de crisotilo, no indican en sus instrucciones que se pueden "sacudir" ni su aplicación práctica así lo permite. Quién "sacude" una teja o una pastilla para frenos? Esta referencia se aplica a la ropa de trabajo que como sabemos, la normatividad no permite que sea llevada a lavar a la casa y es lavada al interior de las instalaciones de las empresas.
- b) La permanencia de las fibras inhaladas en los pulmones, depende fundamentalmente del tipo de fibra. Al respecto, la ATSDR<sup>21</sup> (autoridad del Gobierno de los Estados Unidos en materia de salud pública) refiere que "las fibras de crisotilo, pueden ser removidas del pulmón o pueden ser degradadas en el pulmón con el tiempo".
- c) La formación de cicatrices y los efectos a la salud derivados de la exposición a cualquier sustancia peligrosa van a depender de la dosis, la duración, la manera de exposición, las características y hábitos personales, y si están presentes otras sustancias químicas; así lo afirma la misma ATSDR<sup>22</sup>. No basta la simple presencia de la sustancia. En este caso en particular, conocemos que el crisotilo es un contaminante natural del medio ambiente y se requieren de otras circunstancias, para que genere efectos nocivos a la salud.

23. Sobre la afirmación que se hace en la ponencia en el sentido que "Según las investigaciones, la exposición al asbesto puede incrementar el riesgo de cáncer de pulmón y mesotelioma (cáncer poco común del revestimiento delgado del pecho y del abdomen)" insistimos como lo afirma la ATSDR<sup>23</sup> que los efectos a la salud derivados de la exposición en este caso al crisotilo, van a depender de la dosis, la

<sup>21</sup> [https://www.atsdr.cdc.gov/es/pla/ea\\_0901.pdf](https://www.atsdr.cdc.gov/es/pla/ea_0901.pdf)

<sup>22</sup> [https://www.atsdr.cdc.gov/es/pla/ea\\_0901.pdf](https://www.atsdr.cdc.gov/es/pla/ea_0901.pdf)

<sup>23</sup> [https://www.atsdr.cdc.gov/es/pla/ea\\_0901.pdf](https://www.atsdr.cdc.gov/es/pla/ea_0901.pdf)

duración, la manera de exposición, las características y hábitos personales, y si están presentes otras sustancias químicas.

24. Con referencia al Convenio 162 de la OIT aprobado en Colombia mediante la Ley 436 de 1998<sup>24</sup>, no es cierto como se afirma en la ponencia, que "el propósito fundamental de dicha disposición era retirar paulatinamente el uso y comercialización del asbesto en todos los países que ratificaran el convenio".

Al respecto, podemos citar lo que establece la Parte III de la Ley 436 de 1998, sobre MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y DE PROTECCIÓN, ARTICULO 9º: La legislación nacional adoptada de conformidad con el artículo 3º. del presente Convenio deberá disponer la prevención o control de la exposición al asbesto mediante una o varias de las medidas siguientes:

- a) Someter todo trabajo en que el trabajador pueda estar expuesto al asbesto a disposiciones que prescriban medidas técnicas de prevención y prácticas de trabajo adecuadas, incluida la higiene en el lugar de trabajo;
- b) Establecer reglas y procedimientos especiales, incluidas las autorizaciones, para la utilización del asbesto o de ciertos tipos de asbesto o de ciertos productos que contengan asbesto o para determinados procesos de trabajo.

Al analizar lo anterior y el contenido de la totalidad de la Ley 436 de 1998, es totalmente desproporcionado y ajeno al alcance de dicha normatividad, hacer la afirmación que trae esta ponencia.

25. El cuestionamiento que se hace en la ponencia a la "teoría del uso seguro" en la que establece que la misma ha sido replanteada con base en consideraciones "dadas a conocer por la OMS, han concluido que no existe evidencia concreta y definitiva de que el riesgo de contraer enfermedades relacionadas con la exposición al asbesto se elimine o disminuya, cuando la exposición del ser humano se da en un ambiente en los que la proporción de fibras de asbesto está por debajo

<sup>24</sup> [http://www.secretariadecolombiade.gov.co/temasde/temasde/ley\\_0436\\_1998.html](http://www.secretariadecolombiade.gov.co/temasde/temasde/ley_0436_1998.html)

de un *determinado umbral*" debemos afirmar que las mismas, no son universalmente aceptadas.

En la legislación colombiana, está claramente regulado el valor límite permisible para la fibra de crisotilo. Los valores límites permisibles que se aplican a los contaminantes ambientales presentes en los lugares de trabajo se fundamentan en el principio de que, aunque todas las sustancias químicas son tóxicas en determinada concentración cuando la exposición a ellas se prolonga durante un cierto período de tiempo, existe una concentración (es decir, dosis) para todas las sustancias a la que no se produce ningún efecto nocivo, sea cual sea la frecuencia con que se repita la exposición. Una premisa similar se aplica a las sustancias cuyos efectos se limitan a irritación, narcosis, molestias y otras formas de estrés (Stokinger 1981; ACGIH 1994)<sup>25</sup>.

En consideración con lo anterior, los límites de exposición ocupacional propuestos por distintos organismos normativos, corresponden a niveles que, aunque no garantizan la ausencia completa de riesgos, estos no son mayores que los profesionales clásicos, como electrocuciones, caídas, etc. Incluso en sitios de trabajo en los que no se utilizan sustancias químicas industriales, el riesgo global de sufrir una lesión fatal es casi de uno por mil. Esta es la consideración que se ha utilizado para justificar la elección de este criterio de riesgo teórico de cáncer para establecer los TLV aplicados a cancerígenos químicos (Rodricks, Brett y Wrenn 1987; Travis y cols. 1987)<sup>26</sup>.

La normatividad sobre valores límites permisibles en Colombia, tiene claramente establecido que para nuestro país, rigen los límites establecidos por la Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales ACGIH que anualmente entre otros, actualiza dichos valores para la fibra de crisotilo. Es así como la Resolución 2400/79 en el aparte sobre las concentraciones máximas permisibles,

<sup>25</sup> Dennis J. Paustenba. Occupational Exposure Limits. ENCYCLOPAEDIA OF OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY, Chapter 30, Part IV, Fourth Edition. Geneva : OIT, 1998 <http://www.insht.es/InshtWeb/Contenido/Documentacion/TextosOnline/EnciclopediaOIT/tomo1/30.pdf>

<sup>26</sup> Dennis J. Paustenba. Occupational Exposure Limits. ENCYCLOPAEDIA OF OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY, Chapter 30, Part IV, Fourth Edition. Geneva : OIT, 1998 <http://www.insht.es/InshtWeb/Contenido/Documentacion/TextosOnline/EnciclopediaOIT/tomo1/30.pdf>

establece que estas se registrarán de acuerdo con la tabla establecida por la ACGIH<sup>27</sup>.

En el mismo sentido documentos técnicos como la GATISO-CAP para Cáncer de Pulmón relacionado con el trabajo publicado por el Ministerio de la Protección Social, recomienda aplicar los valores publicados anualmente por ACGIH<sup>28</sup>. Estos mismos criterios, han sido ratificados en la Resolución 007 de 2011, "por la cual se adopta el Reglamento de Higiene y Seguridad del Crisotilo y otras Fibras de uso similar" que también remite específicamente para la fibra de crisotilo, a los valores fijados por la ACGIH<sup>29</sup>.

26. Compartimos parcialmente la afirmación de los ponentes en el sentido que "la teoría del uso seguro o controlado, solo ofrece seguridad en el ámbito ocupacional y en el sector de la economía formal, pero no se puede extender al consumidor final o usuarios de productos que contengan mineral, como tampoco a las poblaciones aledañas sobre las cuales la industria genera un impacto."

En tal sentido, es necesario hacer las siguientes aclaraciones:

a) La Ley 436 de 1998 que aprueba el Convenio 162 de la OIT, CAMPO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES, ARTICULO 1º. Establece que el presente Convenio se aplica a todas las actividades en las que los trabajadores estén expuestos al asbesto en el curso de su trabajo. De este, resalto que la normatividad en mención, se relaciona con el ámbito laboral exclusivamente.

b) Los riesgos para los usuarios en donde la fibra está sumergida o fija en aglutinantes que impiden la liberación espontánea de la misma de dichos productos, están controlados si se utilizan acorde con las instrucciones de los fabricantes como pasa, con cualquier otro producto de uso cotidiano.

27. Igualmente cuando los ponentes argumentan que "el uso controlado del asbesto no es una precaución eficaz y suficiente para hacer frente al riesgo que genera el asbesto" sobre la base que "hoy día existen materiales sustitutos del asbesto en casi todos los usos industriales que se conocen" como ya lo hemos mencionado anteriormente, dichos sustitutos no cumplen con lo establecido en la

<sup>27</sup> <https://fondosigoi.iberetels.gov.co/documents/Normatividad/Resoluciones/Res-2400-1979.pdf>

<sup>28</sup> <https://fondosigoi.iberetels.gov.co/documents/Publicaciones/Guia/Calles-Cancer-pulmon.pdf>

<sup>29</sup> <https://fondosigoi.iberetels.gov.co/documents/Normatividad/Resoluciones/res-007-2011.pdf>

normatividad vigente y no han sido clasificados por ninguna autoridad competente como inofensivos o menos nocivos y en tal sentido, deben ser manejados con la misma o más precaución, que la que se tiene para el uso del crisotilo.

28. Ya nos hemos referido a los vicios en la promulgación irregular de la Resolución 34 de 2006 que está claro, contradice la letra y el espíritu de una norma superior como lo es el Convenio 162 y en tal sentido, la misma carece de validez y no puede interpretarse, enmendarse, revisarse ni derogarse una norma superior como lo es el Convenio en mención.
29. Igualmente insistimos que las referencias que se hacen en la ponencia en el sentido que "los trabajadores sigan afrontando serios riesgos ocasionados por la exposición al asbesto, en particular en las actividades de remoción del asbesto, demolición, mantenimiento de edificios, desguace de buques y eliminación de los desechos" debemos aclarar que dichas actividades no se han desarrollado en Colombia y que las mismas, se asocian a las aplicaciones de aislamientos o friables que se usaron en otras latitudes, con el uso fundamentalmente de variedades anfíboles.
30. Con relación a las cifras que proporciona la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud, es importante precisar que dichas cifras se calculan sin haber aplicado una fracción atribuible teórica y por lo tanto, no se puede indicar que la totalidad de atenciones correspondan a una exposición al asbesto. Adicionalmente, estas no diferencian entre atenciones y personas o casos, ya que una persona puede consultar varias veces tanto en un mismo año como en los años sucesivos, sin que aquí se depure tal información.
31. Sobre los testimonios que han rendido las presuntas víctimas sobre las cuales, insistimos que son merecedoras de todo nuestro respeto y solidaridad por su situación, es necesario afirmar que no conocemos que sobre ninguna de las que se adjuntan a la ponencia, alguna autoridad competente en Colombia se haya pronunciado en el sentido que sus enfermedades estén relacionadas con la operación de las empresas asociadas a ASCOLFIBRAS.

32. Con relación al mesotelioma, es importante precisar que el mismo Instituto Nacional de Cáncer del Gobierno de los Estados Unidos al proporcionar información general sobre el tratamiento del mesotelioma maligno<sup>20</sup>, establece que se reporta una historia de exposición al asbesto en 70% a 80% de todas las causas de mesotelioma.

Publicaciones sobre la patogénesis del mesotelioma maligno, establecen que alrededor del 80% de los mesoteliomas malignos en el mundo occidental, se desarrollan en los individuos con una alta exposición a los asbestos. Pero concluye que el mesotelioma parece tener una etiología compleja en la que los carcinógenos ambientales (amianto y erionita), la radiación ionizante, los virus y los factores genéticos actúan solos o en concierto para causar malignidad<sup>21</sup>.

#### Conclusiones

1. No todos los tipos de asbesto son iguales, el crisotilo es una fibra más segura
2. Existe sólida evidencia técnica y científica que permite afirmar que el uso controlado del crisotilo a nivel industrial no genera ningún tipo de riesgo para la salud de los trabajadores y de los usuarios finales de los productos. La forma segura como maneja el crisotilo en Colombia, no genera problemas de salud pública
3. En muchas actividades industriales del país, se manejan de manera segura sustancias clasificadas como cancerígenas sin que se afecte la salud de los trabajadores ni de la población en general.
4. La normatividad en Colombia establece un esquema de seguimiento eficaz.
5. Los trabajadores del sector dan fe del estricto cumplimiento de las normas.

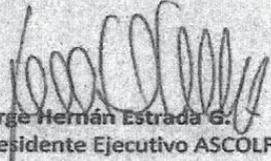
<sup>20</sup> <http://www.cancer.gov/espanol/pdq/tratamiento/mesoteliomamaligno/HealthProfessional>  
<sup>21</sup> <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11836984>

6. Las consecuencias de una prohibición infundada, trae graves riesgos para la seguridad jurídica y la economía del estado y de las empresas; adicionalmente, abre un camino de incertidumbre sobre todas las sustancias peligrosas que se manejan en el país.

7. Consideramos que para el control de las sustancias que tienen algún nivel de peligro hacia la salud, el camino no es la prohibición; el camino es una muy fuerte regulación y un riguroso control soportado por una estricta labor de vigilancia e inspección. La prohibición debe ser para quien no cumpla.

En nombre de la industria representada en ASCOLFIBRAS y de los más de 2.500 trabajadores vinculados a ella, invito de manera respetuosa pero enfática a que los Honorables Senadores de esta Comisión permitan el uso seguro, regulado, controlado y vigilado del crisotilo en Colombia y que si lo consideran pertinente dispongan un marco normativo aún más estricto que el existente. En la industria no ahorraremos esfuerzos ni recursos para su cumplimiento.

Cordialmente,



Jorge Hernán Estrada G.  
Presidente Ejecutivo ASCOLFIBRAS

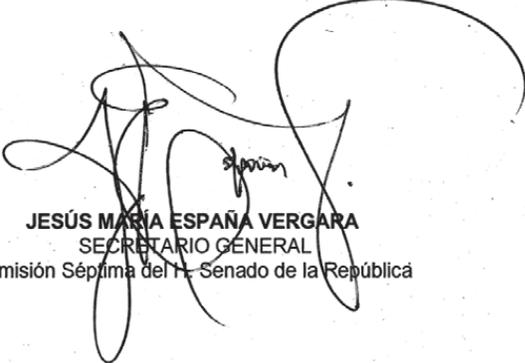
ASCOLFIBRAS

COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los diez (11) días del mes de octubre del año dos mil diecisiete (2017) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes Consideraciones.

**CONCEPTO:** ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE FIBRAS –ASCOLFIBRAS  
**REFRENDADO POR:** DOCTOR, JORGE HERNÁN ESTRADA G. – PRESIDENTE EJECUTIVO  
**AL PROYECTO DE LEY N°.** 61/2017 SENADO  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR EL CUAL SE PROHIBE EL USO ASBESTO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE ESTABLECEN GARANTÍAS DE PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS COLOMBIANOS FRENTE A SUSTANCIAS NOCIVAS".  
**NÚMERO DE FOLIOS:** VEINTE (20) FOLIOS  
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** ONCE (11) DE OCTUBRE DE 2017  
**HORA:** 11:14 A.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

## CONTENIDO

Gaceta número 924 - viernes 13 de octubre de 2017	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	<b>Págs.</b>
Concepto Jurídico del Ministerio del Interior al Proyecto de ley número 61 de 2017 Senado, por el cual se prohíbe el uso del asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a esta sustancia nociva. ....	1
Concepto Jurídico del Ministerio de Trabajo al Proyecto de ley número 61 de 2017 Senado, por el cual se prohíbe el uso del asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a esta sustancia nociva. ....	9
Concepto Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 61 de 2017 Senado, por el cual se prohíbe el uso del asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a esta sustancia nociva. ....	15
Concepto Jurídico de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) al Proyecto de ley número 61 de 2017 Senado, por el cual se prohíbe el uso del asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a esta sustancia nociva. ....	19
Concepto Jurídico de la Asociación Colombiana de Fibras al Proyecto de ley número 61 de 2017 Senado, por el cual se prohíbe el uso del asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a esta sustancia nociva. ....	21