



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 948

Bogotá, D. C., jueves, 19 de noviembre de 2015

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 97 DE 2015 SENADO

por la cual se prohíbe la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto en Colombia.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto preservar la vida y la salud de todos los habitantes del territorio nacional al decretar la prohibición absoluta de la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de todas las formas de asbesto y de los productos con estos elaborados.

Artículo 2°. *Prohibición absoluta de la utilización de asbesto.* Prohíbese la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto y de los productos con ella elaborados. De manera enunciativa se entienden incluidos: asbesto crisotilo, la crocidolita, la amosita, la tremolita, la antofilita, la actinolita, entre otros.

Artículo 3°. *Período de transición.* Se establece como período de transición para la sustitución del asbesto el término de un año, contado a partir de la expedición de esta ley.

Al término del plazo establecido en esta norma, ninguna persona, natural o jurídica, dentro del territorio colombiano podrá producir asbesto o elaborar, distribuir o comercializar productos que contengan cualquier variedad de asbesto.

Artículo 4°. *Clausura de minas de asbesto.* A partir de la expedición de esta ley se deberán iniciar todas las acciones tendientes a clausurar las minas de todas las variedades de asbesto que se encuentren abiertas, activas o inactivas en el país, y no podrán abrirse nuevas minas de asbesto bajo ninguna circunstancia.

Pasado el término de un año, ninguna mina de asbesto podrá continuar activa en el territorio colombiano.

Artículo 5°. *Plan de Adaptación Laboral.* El Gobierno nacional deberá elaborar un Plan de Adaptación Laboral para los trabajadores de las minas de 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 Gobierno nacional deberá establecer acciones que posibiliten la vinculación de los trabajadores de la mina en nuevos empleos mediante el desarrollo de las competencias necesarias para que logren insertarse nuevamente en el mercado laboral.

Artículo 6°. *Asistencia Técnica para la sustitución.* El Gobierno nacional prestará asistencia técnica a las empresas y/o personas que así lo requieran, y estén obligadas a sustituir el asbesto en virtud de lo expuesto en esta ley, para planear la sustitución de cualquier variedad de asbesto, por materiales considerados como inofensivos o menos nocivos para la salud.

La asistencia técnica tendrá en cuenta, entre otros aspectos, la instrucción a los agentes sobre la existencia de sustitutos para las diferentes variedades de asbesto que resultan inofensivos o menos nocivos para la salud del ser humano, y pueden reemplazar al asbesto por tener propiedades similares.

Artículo 7°. *Fondo de reparación de víctimas de asbesto.* Créase el fondo de reparación de víctimas de asbesto, destinado al resarcimiento material y mejora de las condiciones de vida digna de las víctimas de asbesto; en cuenta adscrita al Ministerio de Salud manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia. El gobierno nacional reglamentará, la fuente de recurso, funcionamiento y los requisitos para acceder al mismo.

Artículo 8°. *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, un delegado del Ministerio de

Minas y Energía, y un delegado del Ministerio del Trabajo, que serán designados por el Ministro del ramo correspondiente, un integrante de Universidades que representen a la academia, un representante del sector más significativo de la industria del asbesto y un representante del sector más significativo de la industria que a la fecha de la vigencia de la presente ley haya sustituido el asbesto de manera exitosa.

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. La comisión tendrá a su cargo el seguimiento de las medidas aquí establecidas con el objetivo de sustituir el asbesto por materiales menos nocivos o inofensivos para la salud, en el período de transición señalado en esta ley.

3. La Comisión será la responsable de expedir el Programa Nacional de Eliminación de Enfermedades Relacionadas con el Asbesto (PNEERA), bajo el entendido que en ningún caso se podrá permitir la utilización de ninguna variedad de asbesto en el territorio colombiano. El esquema para la elaboración de los programas nacionales de eliminación de las enfermedades relacionadas con el asbesto, fue expedido por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Internacional del Trabajo en el documento WHO/SDE/07.02.

Parágrafo 1°. El Programa Nacional que expida esta Comisión deberá contener disposiciones que proporcionen el apoyo necesario a las víctimas de las enfermedades relacionadas con el asbesto en Colombia.

Parágrafo 2°. Si alguna fibra es declarada como agente carcinogénico en el grado uno (1) por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC - por sus siglas en inglés), la Comisión procederá de manera inmediata a evaluar la existencia de sustitutos menos nocivos para la salud, y si ellos existieren procederá a recomendar al Ministerio de Salud, su prohibición y sustitución en el territorio colombiano.

Artículo 9°. *Sanciones.* Si pasado el término del año contado a partir de la expedición de esta ley, alguna persona continúa con la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto y de los productos con este elaborados, el Gobierno Nacional, a través de la Superintendencia Nacional de Salud, sancionará a los infractores con cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada día de retraso.

El procedimiento para imponer dicha sanción será el contemplado por la Superintendencia Nacional de Salud o en su defecto el establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 10. *Supresión de la Comisión Nacional de Salud Ocupacional del Asbesto Crisotilo y otras Fibras.* Con la presente ley se deroga la Resolución número 935 de 2001 y la Resolución número 1458 de 2008 del Ministerio del Trabajo y las demás que le sean inherentes, por las cuales se creó la Comisión Nacional de Salud Ocupacional del Asbesto Crisotilo y otras fi-

bras, por lo tanto deberá procederse a la eliminación de esta Comisión.

Artículo 11. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

The image shows a section of a document with several handwritten signatures. From top to bottom, the signatures are: a signature starting with 'Rodrigo', a signature starting with 'Rafael', a signature starting with 'Julio', a signature starting with 'Sofía', a signature starting with 'Honorio', a signature starting with 'Gloria', a signature starting with 'Jorge', and a signature starting with 'Eduardo'. Each signature is written over a horizontal line.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este documento plasma la necesidad de que a través del Congreso de la República se legisle en torno a la prohibición de asbesto, toda vez que se reconocen los efectos nocivos para la salud derivados de la manipulación de este mineral. Siendo coherentes con el estado social de derecho se requiere que el legislador mire intereses públicos como la salud desde la faceta preventiva.

Esta exposición de motivos está estructurada de la siguiente forma:

- Introducción
- Justificación
- Antecedentes legislativos
- Impacto del Asbesto en la Salud
 - Contexto del asbesto en Colombia
 - Víctimas
- Proposición
- Articulado.

1. Introducción

El término “Asbesto” designa un grupo de minerales naturales fibrosos, que han tenido o siguen teniendo un uso comercial debido a su extraordinaria resistencia a la tensión, su escaso termo conductividad y su relativa resistencia al ataque químico. Por estos motivos, el asbesto se utiliza en el aislamiento de los edificios, como componente de diversos productos (tejas, 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).

La creciente utilización de este material en la industria, alertó acerca del posible impacto de este frente a la salud de la población expuesta, teniendo como resultado una construcción científica que da fe de una variedad de patologías relacionadas a la manipulación de asbesto.

Estos descubrimientos médicos, que determinan que todas las formas de asbesto son cancerígenas para el ser humano y que la exposición laboral causa más de 107.000 muertes anuales por cáncer de pulmón relacionado con el asbesto, mesotelioma y asbestosis, han llevado a un llamado internacional para la sustitución de este material y la prohibición de su manipulación de este mineral, es así, como en la actualidad más de 50 países de todo el mundo han prohibido el amianto, incluyendo todos los miembros de la Unión Europea.

En Colombia a pesar de que se calcula que mueren cerca de 320 personas al año a causa de alguna enfermedad relacionada con el asbesto, las regulaciones normativas en relación al asbesto en nuestro ordenamiento jurídico, se remiten al Convenio Internacional de la OIT aprobado por la Ley 436 del 11 de febrero de 1998, convenio que tiene por objetivo esencial, “prescribir las medidas que habrán de adoptarse para prevenir y controlar los riesgos para la salud debidos a la exposición profesional al asbesto y para proteger a los trabajadores contra tales riesgos”, que posteriormente fue regulado con la Resolución número 007 de 4 de noviembre de 2011. De tal forma que se implementa un esquema precario de “uso seguro”, que día a día, se proyecta como una amenaza a la salud pública.

2. Justificación

La materialización del Estado Social de Derecho en el área de la salud pública exige que el Estado garantice la prevención de futuras afectaciones del bienestar físico o psicológico de sus habitantes; esto conlleva a 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.

Es de allí, que surge la necesidad de implementar un esquema legislativo que trascienda de las implementaciones seguras de asbesto a la prohibición de la manipulación del mismo, utilizando como medio la sustitución de este mineral por sustancias menos nocivas; de tal forma, que se constituya en una medida preventiva eficiente frente al impacto que ha generado en la salud de los colombianos.

3. Antecedentes de la iniciativa

– En el 2007, Jesús Bernal Amorochó – Polo Democrático (proyecto de ley aprobado en primer debate - pero después fue archivado) “*por medio de la cual se prohíbe el uso del asbesto, en todas sus formas, en la fabricación de todo tipo de elementos en el territorio nacional.* [Uso de asbesto]”.

– En 2007, Pedro Muvdi, (retirado por el autor) “*por medio de la cual se establece y regula la producción y distribución del cemento social y las láminas de asbesto cemento para cubiertas, como insumos para incentivar la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social.*”.

– En 2007, Zulema Jattin Corrales, Partido Social de la Unidad Nacional (archivado no se le dio debate) “*por la cual se expiden normas sobre la prohibición del uso del asbesto en todas sus variedades y se establecen medidas de prevención, protección y vigilancia frente a los riesgos derivados de la exposición al asbesto en los lugares de trabajo y el ambiente en general.*”.

– En 2007, Javier Cáceres Leal – Cambio Radical (fue retirado por el autor, no se le dio debate) “*por medio de la cual se adoptan lineamientos para la política de protección contra el amianto/asbesto, en el territorio nacional.*”.

– En 2009, Pedro Muvdi – Partido Liberal (no se le dio debate - retirado por el autor) “*por medio de la cual se establece y regula la producción y distribución del cemento social y las láminas de asbesto cemento para cubiertas y se dictan otras disposiciones.*”.

4. Impacto del asbesto en la salud

Concepto de la OMS

La Organización Mundial de la Salud considera que “Todas las formas de asbesto son cancerígenas para el ser humano. La exposición al asbesto, incluido el crisotilo, es causa de cáncer de pulmón, laringe y ovario, así como de mesotelioma (un cáncer del revestimiento de las cavidades pleural y peritoneal). La exposición al asbesto también puede causar otras enfermedades, como la asbestosis (una forma de fibrosis pulmonar), además de placas, engrosamientos y derrames pleurales.

En el mundo hay unos 125 millones de personas expuestas al asbesto en el lugar de trabajo. Según los cálculos más recientes de la OMS, la exposición laboral causa más de 107.000 muertes anuales por cáncer de pulmón relacionado con el asbesto, mesotelioma y asbestosis.

Se calcula que la mitad de las muertes por cáncer de origen laboral son causadas por el asbesto. Además se calcula que cada año se producen varios miles de muertes atribuibles a la exposición doméstica al asbesto.

También se ha demostrado que la exposición conjunta al humo del tabaco y a las fibras de asbesto aumenta el riesgo de cáncer de pulmón, y que el riesgo es tanto mayor cuanto más se fuma.

En su **Resolución WHA58.22** sobre prevención y control del cáncer, la Asamblea de la Salud instó a los Estados Miembros a que prestaran especial atención a los cánceres relacionados con exposiciones evitables, en particular la exposición a sustancias químicas en el lugar de trabajo o en el medio ambiente.

En su **Resolución WHA60.26**, la Asamblea de la Salud pidió a la OMS que llevara a cabo campañas mundiales para eliminar las enfermedades relacionadas con el asbesto, teniendo en cuenta un enfoque diferenciado en la reglamentación de sus diversas formas, de conformidad con los pertinentes instrumentos jurídicos internacionales y los datos científicos más recientes relativos a las intervenciones eficaces. **Las intervenciones costo-efectivas para prevenir las enfermedades pulmonares laborales debidas a la exposición al asbesto se encuentran entre las opciones de política para aplicar el plan de acción mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles (2013-2020), aprobado en 2013 por la 66.a Asamblea Mundial de la Salud en su resolución WHA66.10.**

La eliminación de las enfermedades relacionadas con el asbesto tiene dos componentes principales: **la asistencia a los países que siguen utilizando el crisotilo y la asistencia relacionada con las exposiciones derivadas del uso histórico de todas las formas del asbesto.**

Instituto Nacional de Cáncer EE. UU. “Riesgos a la salud exposición a asbestos”¹

Es posible que la gente esté expuesta al asbesto en su trabajo, en su localidad o en sus hogares. Si los productos que contienen asbesto se sacuden, fibras pequeñas de asbesto se desprenden en el aire. Cuando se inhalan las fibras de asbesto, es posible que se alojen en los pulmones y que permanezcan ahí por mucho tiempo. Con el tiempo, las fibras pueden acumularse y causar cicatrices e inflamación, lo cual puede dificultar la respiración y llevar a serios problemas de salud (6).

El asbesto ha sido clasificado como un cancerígeno humano reconocido (sustancia que causa cáncer) por el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos, por la Oficina de Protección Ambiental y por la Oficina Internacional para la Investigación del Cáncer (2, 3, 7, 8). 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). Aunque es un cáncer raro, el mesotelioma es el tipo de cáncer asociado más comúnmente con la exposición al asbesto. Además del cáncer de pulmón y mesotelioma, algunas investigaciones sugieren que existe una relación entre la exposición al asbesto y el cáncer colorrectal y gastrointestinal, así como un riesgo mayor de padecer cáncer de garganta, de riñón, esófago y vesícula biliar (3, 4). Sin embargo, las pruebas no son contundentes.

La exposición al asbesto puede también aumentar el riesgo de asbestosis (enfermedad inflamatoria que afecta los pulmones y causa dificultad para respirar, tos y daño permanente al pulmón) y otros trastornos no cancerosos de la pleura y de los pulmones, incluso las placas pleurales (cambios en las membranas que rodean el pulmón), el engrosamiento de la pleura y los derrames pleurales benignos (acumulación anormal de líquido entre las capas delgadas de tejido que revisten el pulmón y la pared de la caja torácica). Aunque las placas pleurales no preceden al cáncer de pulmón, existen pruebas que sugieren que las personas con enfermedad de la pleura causada por la exposición al asbesto pueden tener un riesgo mayor de cáncer de pulmón (2, 9).

Riesgos para padecer una enfermedad relacionada con el asbesto²

Todo el mundo se ve expuesto al asbesto alguna vez en su vida. Se pueden encontrar concentraciones bajas de asbesto en el aire, en el agua y en la tierra. Sin embargo, la mayoría de la gente no se enferma después de estar expuesta. Las personas que sí se enferman casi siempre han estado expuestas en forma regular al asbesto, por lo general en su lugar de trabajo donde trabajan directamente con el material o por el contacto sustancial en el ambiente.

Es claro que los riesgos para la salud por la exposición al asbesto son mayores si la exposición es mayor y el tiempo de exposición es mayor también, los investigadores han descubierto enfermedades relacionadas con el asbesto en personas que estuvieron

expuestas solo brevemente. Por lo general, las personas que presentan enfermedades relacionadas con el asbesto no muestran **signos de la enfermedad por mucho tiempo después de la primera exposición. Puede llevarse de 10 a 40 años o más para que aparezcan los síntomas de un padecimiento relacionado con el asbesto.**

Existen pruebas de que los familiares de los trabajadores expuestos a mucho asbesto tienen un riesgo mayor de presentar mesotelioma. Se piensa que este riesgo es el resultado de la exposición a las fibras de asbesto que llevaron a casa en los zapatos, en la ropa, la piel y el cabello de los trabajadores. **También se han visto casos de mesotelioma en personas que no han estado expuestas al asbesto en el trabajo pero que viven cerca de las minas de asbesto.**

Varios factores pueden ayudar a determinar cómo afecta a un individuo la exposición al asbesto:

Dosis (a qué tanto asbesto ha estado expuesta la persona).

Duración (por cuánto tiempo ha estado expuesta la persona).

Tamaño, forma y composición química de las fibras de asbesto.

Fuente de exposición.

Factores personales de riesgo, como el tabaquismo y una enfermedad pulmonar pre-existente.

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 anfíbolico puede ser más peligroso que el crisotilo, especialmente en relación con el riesgo de mesotelioma, porque suelen permanecer en el pulmón por más tiempo.

Cifras mundiales

- En el mundo hay unos 125 millones de personas expuestas al asbesto en el lugar de trabajo.

- Según los cálculos de la OMS, más de 107.000 muertes anuales son atribuibles a la exposición laboral al asbesto.

- Estimaciones globales muestran que todos los años mueren, como mínimo, 90.000 personas de cáncer de pulmón, mesotelioma y asbestosis debidos a la exposición al asbesto por motivos profesionales (1, 2, 8). Además, se estima que pueden atribuirse varios miles de muertes adicionales a otras enfermedades relacionadas con el amianto y a exposiciones a esa sustancia que no son de índole profesional.

- Según la OMS, anualmente mueren 318.000 personas por EPOC asociada a exposición laboral (2) y 90.000 por asbestosis, cáncer de pulmón y mesotelioma; sin embargo, por dos razones, se espera que estas cifras sigan en aumento: la primera es el uso continuado del asbesto en algunos países, que conlleva a exposición laboral y ambiental; la segunda radica en que a pesar de la prohibición del asbesto en muchas naciones, aún se espera la presentación de nuevos casos de las enfermedades asociadas a este mineral en los individuos expuestos anteriormente, a causa del largo período de latencia de dichas en-

¹ <http://www.cancer.gov/espanol/cancer/causas-prevencion/riesgo/sustancias/asbesto/hoja-informativa-asbesto>

² Instituto Nacional del Cáncer de los Institutos Nacionales de la Salud de EE. UU.

fermedades, lo que continúa siendo un problema de salud pública en esos países.

- La incidencia mundial de mesotelioma maligno está calculada en 1,3/100.000 hombres por año y 0,2/100.000 mujeres por año; sin embargo, según Park y colaboradores, mundialmente se pasa por alto un caso de mesotelioma por cada cuatro o cinco que se diagnostican.

- La carga de las enfermedades relacionadas con el asbesto sigue aumentando, incluso en países donde se prohibió su utilización desde inicios de los años 90. Debido al largo período de latencia de esas enfermedades, aunque se suprimiera su utilización de inmediato, el número de muertes que provoca solo comenzaría a disminuir dentro de varios decenios.

Recomendaciones de la OMS

La OMS se ha comprometido a prestar asistencia a los países para eliminar las enfermedades relacionadas con el amianto en el marco de las siguientes orientaciones estratégicas:

- El reconocimiento de que el abandono de la utilización de todas las variantes del amianto constituye la vía más eficaz para eliminar las enfermedades relacionadas con esas fibras minerales.

- El suministro de información sobre las soluciones para reemplazar el amianto por otros productos más seguros y la elaboración de mecanismos económicos y tecnológicos para fomentar su reemplazo.

- La adopción de medidas para prevenir la exposición al amianto que ya se encuentra *in situ*, así como durante su eliminación;

- La mejora del diagnóstico precoz, el tratamiento y la rehabilitación social y médica de las enfermedades relacionadas con el amianto y el establecimiento de registros de personas que estuvieron, o están, expuestas a esas fibras minerales.

Países que han prohibido el uso del asbesto

En la actualidad, más de 50 países de todo el mundo han prohibido el amianto, incluyendo todos los miembros de la Unión Europea³.

Prohibiciones nacionales de asbesto:

Argeria	Rep. Checa*	Islandia	Malta*	Arabia Saudita
Argentina	Dinamarca	Irlanda	Mongolia ⁵	Seychelles
Australia	Egipto	Israel ³	Mozambique	Eslovaquia*
Austria	Estonia*	Italia	Países Bajos	Eslovenia
Bahrein	Finlandia	Japón	Nueva Caledonia	Sudáfrica
Bélgica	Francia	Jordania	Noruega	España
Brunei	Gabón	Sudcorea	Omán	Suecia
Bulgaria	Alemania	Kuwait	Polonia	Suiza
Chile	Grecia*	Letonia	Portugal*	Turquía
Croacia ²	Honduras	Lituania*	Qatar	Reino Unido
Chipre*	Hungría*	Luxemburgo	Rumania	Uruguay

Canadá, país que había sido el más emblemático defensor del asbesto hasta hace algunos años, dado que cuenta con las minas más importantes del mundo después de Rusia, ha decidido abandonar la lucha a favor del 'uso seguro' del asbesto y ha dado comienzo a un programa de desmonte y prohibición. Algo similar está haciendo Brasil, que también ha iniciado una prohibición parcial en algunos estados.

³ <http://www.mesotelioma.net/asbestos-en-el-mundo.html>

Contexto del asbesto en Colombia



TOMADO DE: http://www.larepublica.co/asuntos-legales/el-uso-del-asbesto-en-la-industria-divi-de-sindicalistas-y-abogados_88071

En Colombia, el consumo de asbesto durante el año 2010 fue de 12.312,63 toneladas métricas según los datos publicados por el USG. De acuerdo con el Ministerio de la Protección Social, en el país solo existe una explotación de asbesto crisotilo, con producción aproximada de 9.000 toneladas anuales en los últimos años y de 270.000 toneladas anuales de asbesto-cemento (10% asbesto + 90% cemento) registrada en la década de los años 80⁴.

De los datos estadísticos relacionados con el *Plan Nacional para la Prevención de la Silicosis, la Neumoconiosis del Minero del Carbón y la Asbestosis 2010-2030*, logró detectar mediante encuestas a las Empresas Aseguradoras de Riesgos Profesionales (ARP), 256 empresas que desarrollan 25 actividades económicas con utilización de asbesto, en las cuales se calculó que el 7% de los trabajadores (688 de 15.170) están expuestos.

Tal como algunos autores manifiestan, estos datos no reflejan la verdadera realidad del país, pues no se cuenta con información precisa frente al tema, sumado a esto la existencia de subregistros derivados del trabajo informal, en el que se incluye una gran proporción del sector automotor que manipula material del fricción.

Recientemente se han conocido estremecedores casos de personas que aun sin trabajar con este mineral, han contraído mesotelioma y enfermedades relacionadas con el asbesto. Rafael Mayorga, operario de Eternit murió en el año 2000 por mesotelioma. Años más tarde, su hijo Luis Mayorga, un ingeniero de sistemas que nunca tuvo contacto laboral con esta fibra y quien a sus cinco años jugaba con los overoles de su padre cuando los llevaba a su casa para que su esposa los lavara, padeció este mismo cáncer que también le quitó la vida el año pasado. Su historia, que ya es conocida por la comunidad internacional en contra del asbesto, controvierte los estándares de 'uso seguro' que defienden los llamados 'amigos del asbesto'⁵.

Alcira Forero laboró como asistente administrativa en una empresa de frenos y mantenimiento desde el 5 de enero de 1989 hasta el 30 de junio de 2002. Recientemente fue diagnosticada con mesotelioma a causa del contacto que tenía, sin saberlo,

⁴ Ana Claudia Ossa Giraldo; Diana Maryory Gómez Gallego; Claudia Elena Espinal Correa, "Asbesto en Colombia: un enemigo silencioso" 2014.

⁵ <http://forum.sumamente.co/articles/detail/llego-la-hora-de-prohibir-el-asbesto-en-colombia>

con esta fibra, que circulaba libremente por todo el taller a raíz de la modificación y adecuación de las pastillas de frenos que se les adaptaban a los vehículos que iban al lugar.

Proposición

Por lo anterior, ponemos a consideración el presente proyecto de ley, en los términos de la exposición de motivos y en el ejercicio de las facultades constitucionales consagradas en el Capítulo III de la Constitución Política, y legales establecidas en la Ley 5ª de 1992.

De los honorables Congresistas,



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 22 del mes de septiembre de año 2015, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 97, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Nadia Blel, Nhora Burgos, Jorge I. Ospina, Julio Guerra, Orlando Castañeda, Honorio Henríquez, Sofía Gaviria.*

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 22 de septiembre de 2015

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 97 de 2015 Senado, *por la cual la Nación prohíbe la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto en Colombia*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Nadia Blel, Nhora Burgos, Jorge Iván Ospina, Julio Guerra, Orlando Castañeda, Honorio Henríquez, Sofía Gaviria* y otros. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., 22 de septiembre de 2015

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Fernando Velasco Chaves.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 115
DE 2015 SENADO**

por la cual se dictan normas de medidas de asistencia y atención de las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Generalidades

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas administrativas, sociales, económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad, sea transitoria o permanente.

Artículo 2°. *Ámbito y alcance de la ley.* La presente ley regula lo concerniente a la ayuda humanitaria, atención, asistencia y reintegración laboral de las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad, transitoria o permanente; entendida esta como el conjunto de barreras, incluyendo las actitudinales, que puedan impedir la participación plena y efectiva de la persona en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

Esta ley busca que el Estado reconozca la situación de discapacidad, a las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad. Se les permitirá el goce de los mismos derechos que las personas en situación de discapacidad, en igualdad de condiciones, para facilitar su reintegración y resocialización. Igualmente, para con sus cuidadores y sostenedores.

Parágrafo. Entiéndase por discapacidad transitoria aquella que tiene la virtud de ser restituida en la fisonomía y funcionalidad de las zonas afectadas. Una vez superada la discapacidad, las personas no podrán ser beneficiarias de esta ley.

Parágrafo 2°. Entiéndase por discapacidad permanente aquella en virtud de la cual se generan barreras, incluyendo las actitudinales, de manera indefinida.

CAPÍTULO II

Obligaciones

Artículo 3°. *Obligaciones del Ministerio Público.* Las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad, o su representante, deberán ser informados de todos los aspectos jurídicos, asistenciales, terapéuticos u otros relevantes relacionados con su caso, desde el inicio de la actuación. Los programas estatales para las víctimas y los mecanismos para vincularse a ellos serán incluidos de manera clara y precisa.

Para tales efectos, el Ministerio Público desarrollará una cartilla que renovará cada vez que sea necesario incluyendo los avances científicos, jurídicos o programas estatales con la información correspondiente. Esta deberá entregarse a la víctima de manera oportuna y contendrá al menos:

- a) Las entidades u organizaciones a las que puede dirigirse para obtener asesoría y apoyo;
- b) Los servicios y garantías a que tiene derecho o que puede encontrar en las distintas entidades y organizaciones;
- c) El lugar, la forma, las autoridades y requisitos necesarios para presentar una denuncia;
- d) Las actuaciones subsiguientes a la denuncia y los derechos y mecanismos que como víctima de ataques con agentes químicos y otras sustancias puede utilizar en cada una de ellas;
- e) Las autoridades ante las cuales puede solicitar protección y los requisitos y condiciones mínimas que debe acreditar para acceder a los programas correspondientes;
- f) Las entidades y/o autoridades que pueden brindarle orientación, asesoría jurídica o servicios de representación judicial gratuitos, cuando haya lugar;
- g) Los trámites y requisitos para hacer efectivos los derechos que le asisten como víctima y/o persona quemada.

Parágrafo. Lo anterior, no tendrá ningún costo para las personas beneficiadas con este servicio.

Artículo 4°. *Obligaciones del Instituto de Bienestar Familiar.* El ICBF contemplando un enfoque diferencial, tendrá la obligación transitoria, cuando así se requiera, de atender las necesidades básicas de las personas menores de edad que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad. Cuando por tratamiento médico el menor o su familia requieran trasladarse a otra ciudad, y la condición socioeconómica del menor y su representante requieran de alojamiento y alimentación transitoria, el ICBF tendrá la obligación de proveerla de tal modo que se haga en condiciones dignas y de manera inmediata.

Artículo 5°. *Obligaciones del Ministerio de Salud y Protección Social.* El Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces, tendrá a su cargo las siguientes obligaciones sin perjuicio de las demás que la ley le imponga:

1. A través del Instituto Nacional de Salud, deberá revisar y mantener actualizado el Protocolo de Atención de Urgencias a Víctimas de Ataques con Agentes Químicos.

2. El Ministerio de Salud y Protección Social impulsará una campaña para educar a la población sobre el Protocolo de Atención de Urgencias a Víctimas de Ataques con Agentes Químicos.

3. Deberá crearse una categoría en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), donde se registre la información de las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad, y de las personas que tengan a su cargo el cuidado y/o manutención de ellos, en los términos de la ley.

4. Para la realización efectiva de los trasplantes de órganos y tejidos y garantizar transparencia en las asignaciones, el Ministerio publicará para las EPS/IPS y a los médicos tratantes cuando lo soliciten, el listado de donantes, y la lista de receptores donde conste la priorización, la justificación de la misma.

5. Es obligación del Ministerio de Salud y Protección Social, participar con voz y voto en las mesas interinstitucionales para la prevención, protección, atención y restablecimiento de los derechos de las personas sobrevivientes de agresiones con agentes químicos, a nivel nacional.

6. El Ministerio garantizará que el Sistema General de Seguridad Social en Salud incorpore dentro de los planes de beneficios obligatorios, la cobertura completa del servicio de rehabilitación integral, incluyendo especialmente la atención psicológica o psiquiátrica para las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad.

7. Asegurará que la prestación de estos servicios se haga con altos estándares de calidad, y la entrega oportuna de todos los medicamentos, apósitos, e insumos que requiere el tratamiento para la rehabilitación del paciente, y sistemas de monitoreo y seguimiento correspondientes.

8. Asegurará la coordinación y articulación entre los diferentes sectores involucrados en los procesos de rehabilitación integral para las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad, y entre las entidades del orden nacional y local, para el fortalecimiento de los procesos de habilitación y rehabilitación funcional como insumo de un proceso integral, intersectorial (cultura, educación, recreación, deporte, etc.).

9. Garantizará que las entidades prestadoras de salud implementen servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia que sea necesaria para facilitar su vida digna y su inclusión en la comunidad, evitando su aislamiento.

10. Promoverá la investigación en técnicas y tecnológicas médicas y psicológicas que puedan mejorar las condiciones de vida y tratamiento médico de las víctimas incluyendo el trasplante de cara.

Artículo 6°. *Obligación de las instituciones de salud.* Las instituciones hospitalarias públicas y privadas

del territorio nacional, que prestan servicios de salud, tienen la obligación de prestar atención de emergencia de manera inmediata a las víctimas de ataques con agentes químicos y otras sustancias que la requieran, con independencia de la capacidad socioeconómica de los demandantes de estos servicios y sin exigir ninguna condición previa para su admisión, cuando estas lo requieran, y con la aplicación del protocolo de atención de urgencias que existiere a la fecha. Si estas instituciones no contaren con disponibilidad o capacidad para continuar prestando el servicio, serán remitidos a las instituciones hospitalarias especializadas en atención a quemados, que definan las entidades de aseguramiento para que allí se continúe el tratamiento requerido.

Artículo 7°. *Obligación del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.* El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio del Trabajo de manera conjunta, elaborarán una política pública para la generación de microempresas por parte de las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad, sus cuidadores y/o sostenedores, que les permita obtener ingresos.

Artículo 8°. *Obligaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.* Tendrá la obligación de crear una línea de crédito especial u otorgar algún tipo de prioridad en la asignación de subsidios a las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad, con el objeto de promover el acceso a la vivienda digna.

Artículo 9°. *Obligaciones de la Policía Nacional de Colombia.* La Policía Nacional de Colombia prestará especial atención a las víctimas de ataques con agentes químicos y otras sustancias, garantizando su seguridad y la de su familia durante el periodo necesario para prevenir un nuevo ataque.

Artículo 10. *Adiciónese al artículo 5° de la Ley 1639 de 2013 el parágrafo 2°.*

Parágrafo 2°. Las Entidades Promotoras de Salud deben garantizar la atención integral, continua e ininterrumpida, por especialista en el tema, y en la misma institución durante todas las etapas del tratamiento, a las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad. Las operaciones que se requieran para recuperar la funcionalidad o fisionomía de zonas afectadas, serán de carácter obligatorio para estas entidades.

CAPÍTULO III

Derechos de las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad

Artículo 11. *Derechos de las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad.* Estas personas tendrán de acuerdo a la presente ley los siguientes derechos:

1. Los que le concede la ley.
2. Todos los derechos contenidos en el Capítulo I y II de esta ley.

3. Las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen discapacidad, y que no se encuentren afiliados al régimen contributivo de seguridad social en salud o a un régimen de excepción, de lo contrario la entidad municipal procederá a afiliarlos al régimen subsidiado de conformidad con el Decreto número 1033 de 2014.

CAPÍTULO IV

Medicinas, detergentes y procedimientos básicos quirúrgicos para las personas que hayan sufrido quemaduras y la destrucción irreversible de tejido humano que generen una discapacidad

Artículo 13. *Obligación del Invima.* Tomando en cuenta los estudios internacionales que existen sobre la materia, en un término no mayor a 6 meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Invima deberá emitir el Registro Sanitario del *diphotherine* como dispositivo médico y homologar los estudios realizados, aunque no tenga solicitud de parte.

El Ministerio de Salud y Protección Social y el Invima, en un término no mayor a seis meses, contados a partir de la vigencia de esta ley, impulsará los estudios de las medicinas y detergentes para la atención de los pacientes que hayan sufrido quemaduras.

CAPÍTULO V

Medidas de asistencia y atención para las personas que hayan sufrido quemaduras y la destrucción irreversible de tejido humano que generen una discapacidad

Artículo 14. *Asistencia y atención.* Se entiende por asistencia a las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano que generen una discapacidad, al conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano que generen una discapacidad, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política.

Por otro lado, entiéndase por atención, la acción de dar información, de salud, de orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial de las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano que generen una discapacidad.

Artículo 15. *Educación para el trabajo.* El SENA deberá crear una oferta educativa virtual dirigida a personas en situación de discapacidad, en categoría de personas que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano que generen una discapacidad, sea temporal o permanente, sus cuidadores y/o sostenedores, reconocidos como tales en el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD). Esta oferta contendrá programas técnicos, tecnológicos y cursos virtuales.

Artículo 16. *Educación superior.* Las instituciones de educación superior públicas, acreditadas como tales por el Ministerio de Educación o quien haga sus veces, que ofrezcan programas de formación presencial y a distancia darán prioridad en sus procesos de solicitud de ingreso a las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano que generen una discapacidad, sus cuidadores y/o sostenedores, re-

conocidos como tales en el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD).

Parágrafo. Las instituciones de educación superior, acreditadas como tales por el Ministerio de Educación o quien haga sus veces, que ofrezcan programas de formación presencial y a distancia darán prioridad en sus procesos de solicitud de ingreso a los hijos de madres o padres de familia cabeza de hogar que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano que generen una discapacidad, sea temporal o permanente.

Artículo 17. *Financiación y ayudas económicas.* El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) implementará una línea de préstamos condonables para las personas en situación de discapacidad, en categoría de personas que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano, sus cuidadores y/o sostenedores, reconocidos como tales en el RLCPD, que accedan a programas de educación superior. También estarán incluidas en esta línea de créditos, los hijos de madres o padres de familia cabeza de hogar que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano que generen una discapacidad.

Artículo 18. *Becas.* El Gobierno nacional y las distintas autoridades educativas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, crearán las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano que generen una discapacidad, siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para el pago de Estudios Presenciales o a Distancia.

De no ser posible el acceso al sector oficial, se podrá contratar el servicio educativo con instituciones privadas. En educación superior, las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas y universidades o escuelas tecnológicas y universidades de naturaleza pública, en el marco de su autonomía, establecerán los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten que las personas que hayan sufrido quemaduras y la destrucción irreversible de tejido humano que generen una discapacidad, en los términos de la presente ley, puedan acceder a sus programas académicos ofrecidos por estas instituciones, especialmente mujeres cabeza de familia y adolescentes y población en situación de discapacidad que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano que generen una discapacidad.

Parágrafo. Este artículo cubre también a los cuidadores y sostenedores de personas que hayan sufrido quemaduras y la destrucción irreversible de tejido humano que generen una discapacidad.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional y las distintas autoridades educativas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, crearán las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media, para estudios presenciales y a distancia, a los hijos de madres o padres de familia cabeza de hogar que hayan sufrido la destrucción irreversible de tejido humano que generen una discapacidad, sea temporal o permanente.

Artículo 19. *Término para el cumplimiento de las obligaciones por parte de las Autoridades Estatales.* Las autoridades estatales deberán empezar a ejecutar sus obligaciones en el término de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Lo anterior, sin perjuicio del término específico contemplado para el Invima.

Artículo 20. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Pafoma Valencia
Pafoma Valencia Lorena

Guillermo Torres y la familia
Alexander López Maya
Viviana Morales Hoyos
Carole
Juan Manuel Guzmán Pachón
Manuel Sánchez
Roosevelt Rodríguez Banguito
Carolina López Hernández
Federico Hoyos

Juan Carlos
Shirley Torres de Rojas
Guillermo Valencia
Alba Ramos Moya
Pablo Ramos Moya
Daniel Caballero
Ivan Dagny
AURIBEL
Alvaro Uribe Vélez

Francisco
Francisco
Francisco

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Introducción

El flagelo de ataques con agentes químicos es una realidad alarmante en la sociedad colombiana. Las cifras sugieren que el problema de los ataques con agentes químicos en Colombia ha alcanzado un nivel comparable con países como Bangladesh o Pakistán, los cuales se encuentran en los primeros lugares del mundo en ataques de este tipo. Los ataques con agentes químicos en los diferentes contextos sociales, tienen algunas características similares: (i) sistemas judiciales leves, (ii) altos niveles de impunidad y (iii) pobreza y discriminación de género. Sin embargo, las conductas asociales de los individuos que atacan a una persona con agentes químicos solo han sido abordadas desde el ámbito penal y de cara al atacante¹.

Como ejemplo, se puede mencionar la Ley 1639 de 2013, “por medio de la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000”, que a grandes rasgos aumenta las penas y tímidamente ordena al Gobierno implementar una ruta de atención integral para las víctimas de estos ataques. Adicionalmente, cursa en el Congreso de la República una iniciativa que pretende el aumento de las penas para la misma conducta y paralelamente crea, con buen criterio jurídico, un tipo penal autónomo. Sin embargo, como legisladores debemos pensar de cara al sujeto pasivo de la acción y a la víctima y debemos analizar aspectos como: ¿cuál será su rehabilitación?, ¿cuáles serán sus posibilidades laborales?, ¿cuáles serán sus posibilidades de obtener un crédito de vivienda?, ¿cuáles serán sus posibilidades de cotizar una pensión?, entre otros problemas.

El legislador tiene como obligación moral y jurídica dictar leyes en aspectos que tengan vacíos, y por ende consideramos que en la primera etapa, referida al ámbito penal y sancionatorio, ya existe una iniciativa legislativa pendiente. No obstante, de cara a una segunda etapa y a la reincorporación de la persona a la sociedad, existen serias dificultades y vacíos a pesar de la expedición del Decreto número 1044 de 2014 y la Resolución número 4568 de 2014 para establecer medidas asistenciales, que debemos abordar. Las Fundaciones que tratan personas con este tipo de discapacidad han manifestado que la parte más difícil y donde mayor intervención se requiere, es en la adaptación de estas personas quemadas por agentes químicos o por cualquier sustancia, nuevamente al ámbito social. Es decir, en el ámbito laboral y de asociación con los demás individuos.

La triste e inconveniente realidad de las víctimas de los ataques con agentes químicos, es igual para todas las personas que hayan sufrido quemaduras que generen la destrucción irreversible del tejido humano, con discapa-

cidad, sin importar si tuvieron o no un victimario. Por lo anterior, es nuestro deber como Congreso de Colombia atender las necesidades humanas de estas personas, sean víctimas del delito o no, desde el ámbito legislativo.

i) Objetivos

El proyecto de ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas administrativas, sociales, económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad.

En este entendido, se busca la eliminación de barreras culturales, sociales, laborales, etc., para que la persona que está en estado de discapacidad pueda ejercer sus derechos integralmente. Lo anterior, en aras de equiparar la difícil situación de manifiesta desigualdad que estas personas viven tras sufrir a la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad.

ii) Los ataques con agentes químicos en Colombia y otras quemaduras

La respuesta de la sociedad colombiana ante este tipo de ataques, es de total repudio. Sin embargo, las leyes que existen para contrarrestar los daños causados a las víctimas, son pocas y muy ineficientes. Según el Instituto Nacional de Medicina Legal, en los últimos 11 años se han presentado 926 ataques con agentes químicos a personas en Colombia. Esta cifra ha venido en aumento desde el año 2008, en el cual se triplicaron las denuncias por este tipo de hechos, pasando de un promedio de 50 a 160 casos anuales.

Las secuelas de estos ataques tienden a evidenciarse en todos los ámbitos de la vida de la persona. En ese sentido afecta la integridad física y psicológica de la víctima, su núcleo familiar, social y el ámbito laboral de la misma.

1. Integridad física y psicológica

De acuerdo a los autores del Caso de estudio: Hospital Simón Bolívar, las agresiones con agentes químicos “causan graves secuelas físicas, estéticas y funcionales, y a su vez, severos problemas emocionales, de adaptación, de rechazo social, familiar y de pareja, pérdida laboral e incapacidades prolongadas (...)”. (Gaviria, Gómez & Gutiérrez. 2014).

Además, este tipo de agresiones generan altos costos económicos para las víctimas derivados de los largos tratamientos médicos y quirúrgicos, procesos judiciales extenuantes e incapacidades laborales transitorias o permanentes.

Realizando un estudio retrospectivo, de 45 casos sucedidos entre 1993 y 2013, se encontró que en el 82.2% de los casos, las lesiones se concentraron en la cara. Esto, de acuerdo a palabras de los mismos autores, no es más que el reflejo de la intención del agresor de ocasionar un daño visible, desfigurando el rostro de la víctima, algunas veces, dejándola irreconocible. Además, se hace evidente el mayor grado de victimización hacia las mujeres.

Como características adicionales de este tipo de ataques, con regularidad, la pareja de la víctima es el agresor mismo. Más aún, previo al ataque con agentes químicos, suelen ser comunes otros tipos de agresiones distintas entre las parejas.

El estudio de Gaviria *et al.* (2014) que de los 926 ataques que hubo, analizó 719 casos atendidos por el Insti-

¹ <http://www.semana.com/nacion/articulo/mujeres-colombianas-amenazadas-ataques-acido/258413-3> Agresiones con químicos en Colombia, un problema social. Jorge Luis Gaviria Castellanos, Md; Viviana Gómez Ortega, Md; Raúl Insuasty Mora, Md <http://www.ciplastica.com/sccp4-junio-2014>.

[1] Das KK, Khondokar MS, Quamruzzaman M, Ahmed SS & Peck M. Assault by burning in Dhaka, Bangladesh. Burns 2013; 39(1):177-183

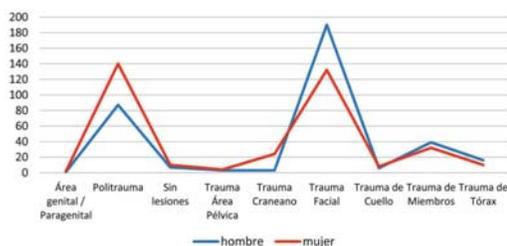
Mannan A, Ghani S, Clarke A, Butler P. Cases of chemical assault worldwide: a literature review. Burns 2007;33:149-54

6. Peck MD. Epidemiology of burns throughout the World. Part II: Intentional burns in adults. Burns. 2012; 38(5):630-637.

tuto Nacional de Medicina Legal entre enero de 2008 y julio de 2013, menciona que la intención del victimario es la de mutilar, desfigurar, torturar o asesinar a la víctima. Dice además, que no existe la piedad en estos comportamientos. Finalmente, concluye que los ataques con agentes químicos constituyen una violencia instrumental y premeditada, en lugar de un acto puramente impulsivo. Los sujetos pasivos de esta conducta, sufren daños permanentes, irreversibles, y de profunda incidencia en todas las esferas, tanto a nivel físico, como psicológico. Además de afectar el entorno social, laboral, familiar, etc.

Adicionalmente, de acuerdo con Das *et al.* (2013), los síntomas psicológicos abarcan desde reacciones emocionales intensas y agudas, hasta trastornos mentales de largo plazo. Lo anterior, generando sentimientos de desintegración y confusión, que generan en la persona la dificultad de contener las emociones y la ansiedad desbordante por la alteración en su imagen corporal, siendo mucho mayor cuando el compromiso es a nivel facial.

Daño corporal de ataques con agentes químicos



Fuente: Gaviria, Gómez & Insuasty (2014).

La mayoría de las víctimas de ataques con agentes químicos de acuerdo a Gaviria, Gómez & Insuasty, sufren un trauma a nivel facial.

2. Núcleo familiar y social

Las dificultades a las que se ven enfrentadas las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad, son igualmente extensibles a sus familiares. Como es apenas obvio, su círculo familiar tiende a sufrir y padecer por la lesión causada a su familiar. Este daño ha sido definido como daño moral, que es generado en “el plano psíquico interno del individuo, reflejado en los dolores o padecimientos sufridos a consecuencia de la lesión a un bien”². El daño moral producto de lesiones puede configurarse tanto en la persona que sufre la lesión, a la que se conoce como víctima directa, como también en sus parientes o personas cercanas, víctimas indirectas. Este concepto se encuentra compuesto por el dolor, la aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, entre otros, que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño³.

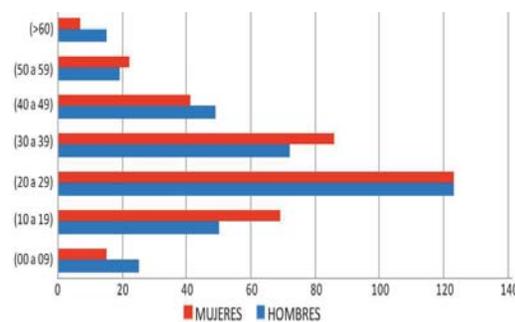
La sociedad, también es impresionable por este tipo de incidentes, por ejemplo los familiares o amigos de la persona que sufrió la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras

quemaduras, que generen una discapacidad, ven igualmente afectados sus derechos en el ámbito laboral en la medida que también se desempeñan como cuidadores y/o sostenedores. En muchos casos, la situación es incompatible con un trabajo que demanda la totalidad de tiempo y esfuerzos del trabajador. Esto deriva en la afectación de su patrimonio, sumado al conjunto de gastos en que deben incurrir de cara a la rehabilitación de la persona que se encuentra en esta situación y otros derivados de procesos judiciales, si son del caso. Para estos sujetos debemos también expedir algún tipo de norma que diferencie su situación, que sea benévola para que sigan siendo sostenedores o cuidadores de las personas en este grave estado de discapacidad.

3. Ámbito Laboral

El estudio realizado por Gaviria *et al.* (2014), además, pone de presente la proporción promedio hombre-mujer de ataques con agentes químicos para el periodo enero de 2008 a julio de 2013. De acuerdo a los expertos, es de 1:1.3 reflejando una mayor victimización hacia las mujeres.

Incidencia de ataques con agentes químicos por género y edad (número de casos)



Fuente: Gaviria, Gómez & Insuasty (2014).

Visto lo anterior, es dable concluir que esta práctica es mayoritariamente realizada contra personas que se encuentran en la etapa productiva de su vida (entre los 20 y 40 años). En este sentido, existe una manifiesta desventaja frente a las demás personas, debido a que sus capacidades laborales han sido disminuidas en un mercado laboral que presenta como característica evidente una creciente competencia entre sus actores. Debido a lo anterior, las víctimas de los ataques con agentes químicos, se ven enfrentadas a una difícil situación para encontrar trabajo, máxime en un país con índices de desempleo alrededor del 9% como Colombia⁴.

Debido a lo anterior, un alto porcentaje de las personas en situación de discapacidad por ataques con agentes químicos, tiende a trabajar de manera independiente o son sujetos sostenidos y cuidados por sus familiares o allegados. Teniendo en cuenta este difícil contexto, el proyecto busca moderar de manera efectiva las barreras de acceso al trabajo de estas personas, a través de incentivos para la creación de pequeñas y medianas empresas y tratando de mejorar las expectativas de educación que estas personas tienen.

Teniendo en cuenta las nefastas consecuencias tanto físicas como psicológicas abordadas en párrafos precedentes, en la mayoría de los casos, los empleadores

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia. 19001-23-31-000-1997-04001-01(19836). Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourt.

³ Consejo de Estado. Sentencia de 10 de julio de 2003, Expediente número 14083, Consejera Ponente, doctora María Elena Giraldo Gómez.

⁴ <http://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

preferirán la provisión de cargos con personas que no se encuentren en esta grave situación de discapacidad. En este orden de ideas, se deben generar incentivos de toda índole para promover la contratación o las empresas, de las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad.

A todo lo anterior, debe sumarse la preocupante realidad del país, que demuestra que se debe abordar la problemática desde un enfoque integral, no solo en el ámbito penal y punitivo de cara al agresor, sino desde un punto de vista social, que permita al sujeto pasivo de la acción y a las personas que sufrieron la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad, superar la difícil situación que padecen a diario a través de la eliminación de barreras diferenciales. En este sentido, el proyecto de ley tiende a abordar únicamente aquello concerniente a la posterioridad del ataque y/o accidente que genera la discapacidad, creando un conjunto de medidas que permitirán a la persona en situación de discapacidad, superar obstáculos sociales y satisfacer derechos básicos, como el mínimo vital.

iii) Contenido del proyecto

i) Tratamiento médico

Características y resultados de uso del *Diphoterine*

El *Diphoterine* actualmente es ampliamente utilizado en Europa, Sudáfrica, algunos países de Suramérica, México y recientemente en Canadá para quemaduras con agentes químicos. Estados Unidos, no es la excepción a la norma, pues reconocen los buenos efectos del *Diphoterine* en la atención inmediata de quemaduras con agentes químicos, pero aún disputan su registro como medicamento o como dispositivo médico en la *Food and Drug Administration* (FDA)⁵. Esta disputa solo afectará económicamente a la empresa productora del *Diphoterine*, su eficacia no se discute.

En Colombia, el uso del *Diphoterine* aún no está regulado, por lo que no es posible comercializarlo ni adquirirlo con fines de tratamiento para quemaduras con agentes químicos en el país. El *Diphoterine*, de acuerdo a los diversos estudios realizados, ha sido y sigue siendo la más efectiva solución líquida a los casos de ataques con agentes químicos o quemaduras accidentales químicas en el mundo. Los principales resultados se exponen a continuación:

– Un estudio realizado por el *Institut National de Recherche et de Sécurité* de Francia, estudia 145 casos con diferentes características en términos de sustancias y tiempos de reacción. Se concluye que a diferencia del agua, el *Diphoterine* permitió, en mayor medida, la disminución de las bajas laborales y la necesidad de atención médica secundaria.

– Un segundo estudio, de tipo comparativo, evalúa el tratamiento de 45 casos de accidentes con agentes químicos en Alemania utilizando agua, ácido acético y *Diphoterine*. Los resultados arrojaron que al utilizar el *Diphoterine* se evidencia una reducción importante de los tiempos de baja laboral en comparación con las

otras dos sustancias usadas. Por último, se evidenció que al utilizar *Diphoterine*, no fueron necesarios ningún cuidado médico posterior ni tratamiento específico alguno. (Mathieu *et al.*, 2004).

– Adicionalmente, en un estudio experimental con ratas, Cavallini *et al.* (2004) encontraron que, en comparación con sustancias como soluciones salinas básicas y gluconato de calcio, el uso de *Diphoterine* genera una descontaminación más rápida y efectiva, así como una mejor cicatrización posterior a lesiones con un agente ácido.

– De manera similar, Liodaki *et al.* (2015), a través del seguimiento durante un año a 5 pacientes con quemaduras por agentes químicos, evidencian que a través del uso de *Diphoterine* no se presentaron infecciones y los procesos de cicatrización fueron satisfactorios al cabo de 3 meses.

– Por su parte, Nehles *et al.* (2006), establecen conclusiones similares al analizar la evolución de 24 pacientes a quienes les fue aplicada la solución *Diphoterine* inmediatamente después de la proyección química. Ninguno de los individuos sufrió quemaduras producto de la proyección, por lo cual no presentaron secuelas y no tuvieron necesidad de incapacidades prolongadas, ausentándose tan solo un día de sus respectivos trabajos.

– Finalmente, en un estudio comparativo realizado por Donoghue (2010), se divide una muestra de 180 individuos víctimas de proyecciones con agentes químicos en dos grupos de tratamiento: uno tratado con *Diphoterine* y otro tratado con agua. Los resultados muestran diferencias estadísticamente significativas en términos de incidencia de quemaduras químicas (47% con la solución vs. 79% con agua) y lesiones de carácter severo (8% con la solución vs. 24% con agua).

Los estudios citados permiten evidenciar la pertinencia del uso de la solución *Diphoterine* como elemento de uso prioritario en primeros auxilios prestados a las víctimas de ataques con agentes químicos y a personas que han sufrido accidentes con agentes químicos. De esta manera, se justifica la necesidad de tomar en cuenta los estudios internacionales que existen sobre la materia hasta la fecha, para que el Invima emita el Registro Sanitario de este Dispositivo Médico. También es importante mencionar en este proyecto de ley, que no solo el Estado a través del Ministerio de Salud promueva los estudios de los diferentes medicamentos, detergentes, entre otros, para la atención eficaz de las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad.

El *Diphoterine* se ha vuelto tan efectivo a nivel médico para los ataques con agentes químicos a nivel internacional, que el clamor de las víctimas de estos ataques y las personas que han sufrido la destrucción irreversible del tejido humano por quemaduras, se han manifestado mencionándolo como indispensable para la realidad colombiana actual. El *Diphoterine* posee tres (3) características especiales definidas de la siguiente manera (*Diphoterine* Preguntas Frecuentes, s.f.):

1. Hipertónica: Permite detener la penetración del agente químico en los tejidos afectados al generar un flujo hacia el exterior del ojo o la piel.

2. Anfótera: Permite regresar a un PH fisiológico, garantizando la efectividad del lavado.

⁵ *FDA vs. Prevor* es una disputa casada entre la FDA y la empresa PREVOR, pues no se ha determinado aún, si el *Diphoterine* será un producto un dispositivo médico de acuerdo a la FDA. (Policy and Medicine, 2014).

3. Polivalente: Resulta eficaz al momento de tratar lesiones producto de una amplia gama de agentes químicos incluidos ácidos, bases, oxidantes, agentes reductores, irritantes, solventes y lacrimógenos.

De acuerdo a los estudios mencionados anteriormente, es una solución específica para proyecciones químicas por lo que su uso para incidentes térmicos no es recomendado. Asimismo, la solución no resulta efectiva al momento de tratar lesiones producto de ácido fluorhídrico, compuestos fluorados en medio ácido o fósforo blanco.

En cuanto a su efectividad, los estudios mencionan que la solución permite prevenir o minimizar la aparición de lesiones y con ellas sus futuras secuelas, evitando que la proyección química se convierta en quemadura y que haya efectivamente destrucción del tejido humano.

Según Mathieu *et al.* (2004), a diferencia del agua, que es hipotónica y por lo tanto favorece la penetración del agente químico en los tejidos haciendo insuficiente su acción, el *Diphotherine* es capaz de absorber y neutralizar la agresión de una gran variedad de productos químicos.

No obstante, la eficacia mencionada depende directamente del tiempo transcurrido entre la proyección química, que deberá ser en el primer minuto y la aplicación del producto sobre la zona afectada.

Cuanto más retardado sea el uso, menor será la posibilidad de disminuir la gravedad de la quemadura. Las ventajas y desventajas del *Diphotherine* frente al agua, siempre hacen la diferencia para quienes tienen acceso a tener el *Diphotherine* de primera mano, con respecto a quienes no lo tienen.

El *Diphotherine*, de acuerdo a las palabras propias del Invima: “*posee una acción hipertónica que detiene la penetración del producto químico en el interior de los tejidos y crea un flujo desde el interior hacia el exterior de los mismos, ayuda a conseguir un retorno rápido del PH a valores comprendidos entre 5.5 y 9 sin ningún peligro de quemadura, permite un tiempo de intervención prolongado con respecto al agua, en el minuto siguiente a la proyección química con una mejor garantía de eficacia del lavado...*” y adicionalmente informa que “para la aprobación del registro sanitario, es preciso que se presente una solicitud de parte”. Además, mencionan que no es posible importarlo como medicamento o como detergente, sino como un Dispositivo Médico.

Por todo lo anterior, el proyecto de ley ordena que el Invima la emisión del Registro Sanitario correspondiente para que pueda importarse el Dispositivo Médico.

Conforme a lo anterior, es imperioso poder contar con un fácil acceso a este producto en farmacias y droguerías y que todos los hospitales nivel 1, 2 y 3 del país lo incluyan en su botiquín, para que sea herramienta del primer respondiente. En aras de lograr este objetivo, se impone la obligación al Gobierno de poner en marcha toda la capacidad institucional en la consecución del mencionado estudio de factibilidad, que tiene muchos precedentes en aquellos ya realizados por las autoridades de otras naciones.

Esta ley, sin embargo, no es solamente para los ataques con agentes químicos, o situaciones de pacientes

que sufren accidentes con agentes químicos, es un proyecto de ley más integral, para todas las personas que hayan sufrido alguna afectación grave a su persona y hayan tenido como consecuencia la destrucción irreversible del tejido humano por quemaduras, que generen una discapacidad.

Por ende y conforme a lo anteriormente expuesto, en el menor tiempo posible, debemos impulsar los estudios necesarios y la responsabilidad del Estado en difundir dichos estudios, para aceptar algunos medicamentos o dispositivos que sean favorables al ser humano en situaciones de destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad.

iv) Fundamentos constitucionales

i) Medidas para personas discapacitadas

El tratamiento jurídico que se ha dado a personas en situación de discapacidad a lo largo de la historia, ha sido abordado en virtud de distintos paradigmas que han correspondido a un momento histórico determinado. En este orden de ideas, se ha evolucionado desde los modelos de la (i) prescindencia, (ii) la marginación, (iii) la rehabilitación hasta llegar al (iv) modelo social que es el paradigma actual.

i) El modelo de la prescindencia se basaba en determinar que la discapacidad es una circunstancia que obliga a separar al afectado de los demás miembros de la sociedad que se consideran “normales”.

En ese sentido, los discapacitados están sometidos a una condición particular, catastrófica y que los aleja de los pretendidos estándares de la vida en sociedad.

Por esa razón, deben ser excluidos del cuerpo social, al no cumplir con esas condiciones, que sí acreditaban las personas sin discapacidad.

Como lo ha señalado la Corte Constitucional:

“El modelo de la prescindencia, descansa principalmente sobre la idea de que la persona con discapacidad no tiene nada que aportar a la sociedad, que es un ser improductivo y además una carga tanto para sus familiares cercanos como para la comunidad. Bajo este modelo, la diversidad funcional de una persona es vista como una desgracia –e incluso como castigo divino– que la inhabilita para cualquier actividad en la sociedad. Bajo este modelo se da por supuesto que una persona con discapacidad no tiene nada que aportar a la sociedad, ni puede vivir una vida lo suficientemente digna”⁶.

ii) El modelo de la marginación se basó en la diferenciación discriminatoria entre la normalidad y la anormalidad. Según este criterio, las personas que no están en situación de discapacidad son aptas y “normales”, de manera tal que puede interactuar adecuadamente en sociedad.

Contrario *sensu*, las personas discapacitadas se consideraban anormales, justificando de esta forma su segregación. En ese sentido, pueden válidamente excluirse de esa interacción.

En efecto, la Corte Constitucional describe que:

“(...) las personas con discapacidad son equiparadas a seres anormales, que dependen de otros y por tanto son tratadas como objeto de caridad y sujetos de asistencia.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-804 de 2009.

No sobra señalar que esta idea sobre la persona con discapacidad ha llevado a justificar prácticas de marginación social, fundadas en que a las personas con discapacidad se deben mantener aisladas de la vida social”.

iii) El modelo médico o rehabilitador es la primera modalidad de atención a las personas con discapacidad, desde el derecho internacional de los derechos humanos. Consistió en considerar a la discapacidad como una dolencia física del individuo, que debía ser sometida a intervención médica, con el fin de lograr su superación y, con ello, rehabilitar al afectado con el fin de que pudiera vincularse plenamente al estándar social de las personas que no están sin situación de discapacidad.

En este escenario, la discapacidad era un asunto derivado exclusivamente de las condiciones físicas y mentales del individuo, quien debía ser sujeto de atención clínica, con el fin de llegar a un óptimo predefinido, esto es, la situación de no discapacidad⁷.

Sobre esta visión, la Corte ha indicado que:

“El modelo rehabilitador tiene como eje la idea de que las causas de la discapacidad se encuentran en diversas patologías, por lo que no se considera que la persona sea prescindible, o inútil, y en consecuencia carente de valor y dignidad, sino que el pleno goce y ejercicio de su dignidad se asocia al éxito de un tratamiento curativo. Bajo un planteamiento un poco paradójico, el discapacitado es una persona con dignidad, igualdad y derechos, siempre que deje de ser discapacitado. La medida de respuesta estatal a la discapacidad se encuentra, entonces, en el tratamiento médico, que puede derivar en la internación del enfermo, pues se considera que esta permite adelantar la terapia en condiciones óptimas. Así, las características centrales del modelo son: (i) el origen científico (médico) de la discapacidad; (ii) la existencia de un valor en el discapacitado, siempre que sea posible su rehabilitación; (iii) la concepción de la persona con discapacidad como inferior en destrezas y aptitudes; (iv) la adopción de medidas orientadas a la normalización del discapacitado, dentro de un parámetro marcado por la idea de un individuo estándar (o normal), lo que a su vez implica la adopción de medidas como la educación especial o el trabajo vigilado o protegido.

Dentro de las críticas que se han realizado al modelo, cabe destacar las siguientes: (i) la imposición de una actitud paternalista hacia las personas con discapacidad; (ii) la presencia del médico más allá del ámbito del ejercicio de su labor terapéutica, adoptando decisiones sobre la libertad y modo de vida del individuo; y (iii) el ocultamiento de la diferencia como condición para el ejercicio de los derechos y el respeto por la dignidad del individuo”⁸.

iv) El modelo social, actualmente incorporado en nuestro ordenamiento por Bloque de Constitucionalidad, aborda la discapacidad desde el punto de vista de las barreras sociales, culturales, etc., que impiden a la persona ejercer adecuadamente sus derechos y posiciones jurídicas.

Al respecto la Corte ha dicho que:

“(…) la protección de los derechos humanos de las personas que se encuentran en alguna circunstancia de discapacidad se aborda en la actualidad desde el

modelo social, esto es, la discapacidad entendida como una realidad, no como una enfermedad que requiere ser superada a toda costa, en otras palabras, se asume desde el punto de vista de la diversidad, de aceptar la diferencia. Este modelo tiene una visión amplia, pues (i) supera un primer modelo centrado en la caridad y el asistencialismo y, (ii) además, parte de que no solo debe abordarse la discapacidad desde el punto de vista médico o de rehabilitación sino que se centra en el aprovechamiento de todas las potencialidades que tienen los seres humanos, independientemente del tipo de discapacidades que tengan.

Con la anterior perspectiva hay un cambio de paradigma en la forma como debe abordarse la discapacidad, pues según esta aproximación, la discapacidad surge principalmente del fracaso de la adaptación del ambiente social a las necesidades y aspiraciones de las personas con discapacidad, no de la incapacidad de estas personas de adaptarse al ambiente. Bajo este modelo, la discapacidad es principalmente un problema de discriminación y estigmatización. Además, las dificultades que enfrentan las personas con discapacidad surgen de un ambiente no adaptado a sus condiciones. (...) Por tanto, no puede desconocerse que el ambiente (físico, cultural, etc.) puede tener un impacto positivo o negativo en la manera de asumir y entender la discapacidad, pues ‘los efectos de la discapacidad sobre una persona dependen de manera fundamental del entorno social, es decir, que la discapacidad no es únicamente un problema individual. Esto significa que un medio social negativo y poco auspiciador puede convertir la discapacidad en invalidez, y que, por el contrario, un ambiente social positivo e integrador puede contribuir de manera decisiva a facilitar y aliviar la vida de las personas afectadas con una discapacidad’. En particular, una de las condiciones negativas que contribuyen a la exclusión de las personas con discapacidades es la no adaptación del ambiente físico a las necesidades de esta población, es decir, el entorno físico está concebido para personas sin ningún tipo de discapacidad, lo cual corresponde al imaginario social acerca de la belleza, lo que brinda bienestar, las potencialidades que cada uno debe tener, etc.^{9, 10”.}

En este orden de ideas, consideramos que el proyecto de ley para las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad, se ajusta al paradigma actual y es una respuesta efectiva a una realidad que nos atañe. Con el presente proyecto de ley, esperamos que la subsistencia del individuo se satisfaga mediante la creación de oportunidades laborales, la seguridad social, y la búsqueda de nuevos escenarios de inclusión en aras de garantizar en la mayor medida posible la autonomía del individuo.

Así las cosas, a través de medidas como la flexibilidad en el acceso a créditos para desarrollar Pymes, se busca que las personas con limitaciones físicas, psíquicas y sensoriales superen barreras (en este caso administrativas) para lograr fines constitucionalmente admisibles, como el derecho al trabajo y satisfacción del mínimo vital. De igual forma, de cara a la rehabilitación, se impone la obligación a las instituciones de salud, de atender siempre de manera gratuita, a las

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-066 de 2013.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-340 de 2010.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-207 del 12 de abril de 1999. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-551 de 2011.

personas que sufran estos ataques en aras de garantizar su derecho a la salud y la vida independientemente de su condición socioeconómica.

Por último, el proyecto de ley ordena al Invima realizar un estudio sobre la viabilidad de importar el *Diphtherine*, y otras medicinas o implementos que puedan ayudar a los individuos a continuar con su existencia de una forma más humana. Esta medida tiene por objeto garantizar, en el marco de la previsión, que aquellas víctimas de ataques con agentes químicos y personas que sufran accidentes con agentes químicos, tengan al alcance de sus manos, un producto que de manera inmediata pueda neutralizar las nefastas consecuencias de estas sustancias sobre el tejido humano.

En conclusión, el proyecto de ley contempla un conjunto de medidas que tienen por objeto equilibrar la situación de manifiesta desigualdad en que se encuentran estas personas al sufrir este tipo de quemaduras, eliminando barreras que han sido interpuestas por la sociedad en su conjunto, materializando la obligación constitucional en virtud del cual “*el Estado y su sistema jurídico están obligados a garantizar esa inclusión mediante la eliminación de dichas barreras, a fin de que se logre la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, a partir de su reconocimiento y protección especial*”.

ii) Unidad de Materia

El principio de Unidad de Materia de los proyectos de ley que se tramiten en las respectivas Comisiones del Congreso de la República, es un postulado constitucional establecido en el artículo 158 Superior y ampliamente desarrollado por la jurisprudencia.

Este mandato tiene por objeto establecer un límite al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República¹¹.

“Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

Dicho precepto constitucional establece el principio de unidad de materia como un requisito de admisibilidad de los proyectos de ley que sean tramitados. Así las cosas, el Legislador lo consagró en el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992 –Reglamento del Congreso– de la siguiente manera:

“Rechazo de disposiciones. Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión”.

En este orden de ideas, le corresponde al Presidente de la respectiva Comisión rechazar disposiciones de proyectos de ley que no se relacionen con una misma unidad de materia. Esta característica tiene por objeto promover el ejercicio coherente y transparente de la función legislativa. Dentro del propósito de contri-

buir al logro de un mayor nivel de transparencia en el debate, la Corte ha explicado que con la exigencia de conexidad material, “se trata de evitar que se aprueben como parte de una ley, normas, que se hayan introducido de manera subrepticia o sorpresiva y sobre las cuales no se ha surtido un verdadero debate”¹². En cuanto a la coherencia, la misma corporación ha establecido que la unidad de materia propende porque la “tarea legislativa se concentre en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, de manera tal que el debate se desarrolle en torno a un hilo conductor que le dé sentido y no sobre materias aisladas y carentes de conexidad”. En este sentido, el mismo Tribunal ha destacado que:

“(…) el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad”¹³. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, ‘cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado’”.

Teniendo en cuenta los anteriores pronunciamientos, consideramos que el proyecto de ley, por la cual se dictan normas de medidas de atención y asistencia para las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad, se ajusta plenamente a las directrices decantadas por la jurisprudencia constitucional. En primera instancia, desde el título se definen cuáles han de ser las materias que busca regular el proyecto, incluido su objeto.

“Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad”.

A partir de este, se contemplan diversas medidas para materializar y garantizar los derechos de las personas destinatarias de la ley, a través de la imposición de obligaciones para distintas entidades estatales y privadas. Adicionalmente, busca generar condiciones de inclusión para las víctimas en ámbitos como la educación, salud, asistencia legal, información, estabilidad laboral, seguridad social, entre otros. Si bien pueden llegar a ser contempladas como medidas de diversos ámbitos y sectores, todas tienen fundamento en la protección y

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 2012. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-230 de 2008.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-390 de 1996.

asistencia de las víctimas de ataques con agentes químicos, que generen discapacidad. Así las cosas, se satisface el mandato constitucional del artículo 169 de la Carta, en virtud del cual “*El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (...)*”.

En segunda instancia, los asuntos del articulado del proyecto guardan una relación objetiva y razonable¹⁴ ya que busca, como se menciona en párrafos precedentes, el mismo fin en pro de las personas con discapacidad. Así las cosas, puede afirmarse que existe (i) conexidad temática y (ii) conexidad teleológica, ambas igualmente admisibles, en los términos de la Corte. Veamos:

La Conexidad Temática: entendida como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. Como ya se mencionó, la Corte ha dispuesto que la conexidad temática, analizada desde la perspectiva de la ley en general, “*no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable*”.

La Conexidad Teleológica: Tiene que ver con la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular. Esto significa que en virtud de la conexidad teleológica, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.

Contrario sensu, se determinó que “*solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley*”¹⁵.

En este entendido, es viable concluir que el proyecto de ley, a pesar de regular diversas materias, se ajusta al precedente constitucional, al garantizar el principio desarrollado anteriormente.

De igual forma, se puede afirmar que el mismo garantiza la transparencia del ejercicio legislativo en la medida en que no incluye disposiciones sorpresivas, que eludan el proceso de reflexión y discusión inherentes al mismo; y es coherente, en la medida que guarda una conexidad lógica en el articulado propuesto.

i) Necesidad, conveniencia y mérito

Debido a lo anterior, este proyecto de ley busca regular la reintegración individual de las personas que han sufrido la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad. De tal forma que las personas que sufran estos ataques o tengan accidentes con agentes químicos y otras sustancias, que generen una discapacidad, primero sean reconocidos como discapacitados con todos sus derechos, y segundo, tengan acceso a las medidas que permitan su reintegración y

resocialización. De igual forma, estas medidas se harán extensibles a sus cuidadores y mantenedores.

Referencias:

Cavallini, M. & Casati, A. (2004). A prospective, randomized, blind comparison between saline, calcium gluconate and diphotérine for washing skin injuries in rats. *European Journal of Anesthesiology*, 21: 389-392.

Corte Constitucional. (2013). Sentencia C-066/13. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (2012). Sentencia C-133/12. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (2011). Sentencia T-551/11. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (2010). Sentencia C-188/06 y C-400/10. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (2010). Sentencia T-340/10. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (2009). Sentencia C-804/09. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (2008). Sentencia C-230/08. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (1999). Sentencia T-207/99. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (1996). Sentencia C-390/96. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-025/93. Bogotá, Colombia.

Das, KK.; Khondokar, MS.; Quamruzzaman, M.; Ahmed, SS. & Peck M. (2013) Assault by burning in Dhaka, Bangladesh. *Burns* 39(1):177-183.

Diphotérine Preguntas Frecuentes. (s. f.). Recuperado el 18 de septiembre de 2015 de <http://www.prevor.com/es/preguntas-frecuentes-diphotérine#3-¿por-qué-la-solución-diphotérine-es-hipertónica>

Donoghue, AM. (2010). Diphotérine for alkali chemical splashes to the skin at alumina refineries. *Int J Dermatol*. 49(8):894-900.

Gaviria, J.; Gómez, V. & Insuasty, R. (2014). Agresiones con químicos en Colombia, un problema social. *Cir.plást. iberolatinoam*. Vol. 41 - N° 1

Liodaki, E.; Schopp, BE.; Lindert, J.; Krämer, R.; Kisch, T.; Mailänder, P. & Stang, F. (2015). Combination of a universal antidote and temporary skin substitute for chemical burns: Extended case report. *Unfallchirurg*. 118(9):804-7.

Mathieu, L.; Burgher, F. & Blomet, J. (2004). Descontaminación de las proyecciones químicas: cómo luchar activamente contra el riesgo químico. *Mapfre Seguridad*, N° 96.

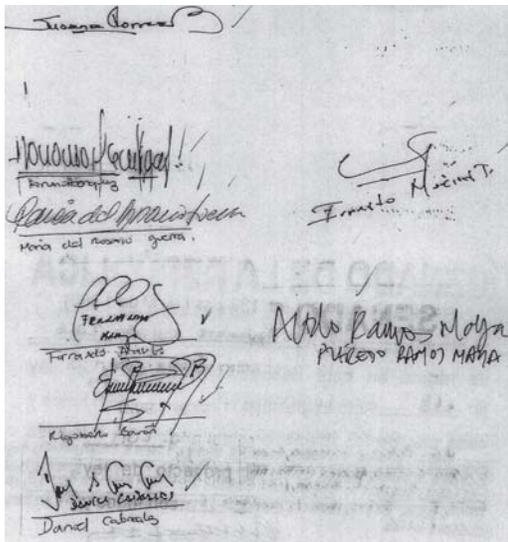
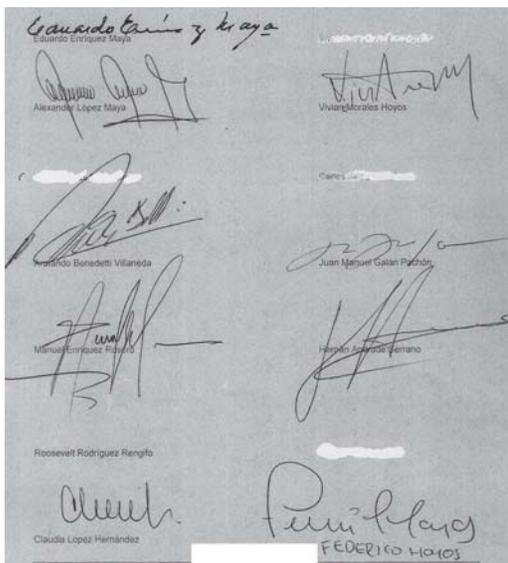
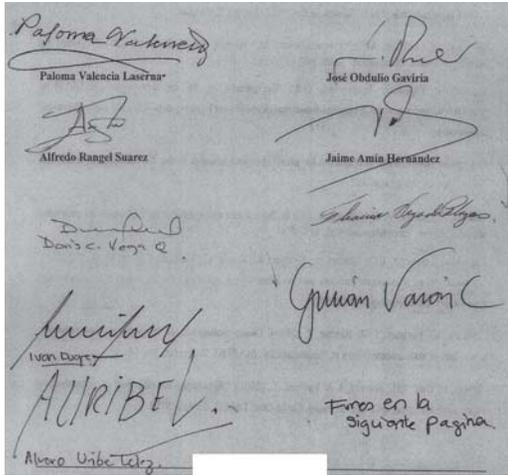
Nehles, J.; Hall, AH.; Blomet, J. & Mathieu, L. (2006). Diphotérine for emergent decontamination of skin/eye chemical splashes: 24 cases. *Cutan Ocul Toxicol*. 25(4):249-58.

Policy and Medicine. (2014). FDA Combination product classification again struck down by D.C. Court. Recuperado el 18 de septiembre de 2015 de <http://www.policymed.com/2014/12/fda-combination-product-classification-again-struck-down-by-dc-court.html>

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencias C-188 de 2006 y C-400 de 2010.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-025 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Revista *Semana* (2012). Mujeres colombianas amenazadas por los ataques con ácido. Recuperado el 18 de septiembre de 2015 de <http://www.semana.com/nacion/articulo/mujeres-colombianas-amenazadas-ataques-acido/258413-3>



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 5 del mes de noviembre del año 2015, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 115, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorables Senadores *Paloma Valencia, Germán Varón, Thania Vega, Doris Vega, Susana Correa, Álvaro Uribe, Alfredo Ramos, Fernando Araújo, Daniel Cabrales, Rigoberto Barón, José Obdulio Gaviria, Alfredo Rangel, Jaime Amin, Iván Duque, Honorio Henríquez, Ernesto Macías, María del Rosario Guerra* y otros.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de leyes

Bogotá, D. C., 5 de noviembre de 2015

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 115 de 2015 Senado, *por la cual se dictan normas de medidas de asistencia y atención de las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Paloma Valencia, Doris Vega, Thania Vega de Plazas, Germán Varón Cotrino, Susana Correa, Álvaro Uribe, Alfredo Ramos, Fernando Araújo, Daniel Cabrales, Rigoberto Barón, José Obdulio Gaviria, Alfredo Rangel, Jaime Amin, Iván Duque, Honorio Henríquez, Ernesto Macías, María del Rosario Guerra, Eduardo Enríquez Maya, Viviana Morales, Armando Benediti, Juan Manuel Galán, Manuel Enríquez, Hernán Andrade, Claudia López*, y el honorable Representante a la Cámara *Federico Hoyos*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 5 de noviembre de 2015

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envié copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Fernando Velasco Chaves.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2015

por medio de la cual se modifica y se adiciona la Ley 909 de 2004.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Modifíquese el numeral 3° del artículo 21 de la Ley 909 de 2004 el cual quedará así:*

3. El ingreso a estos empleos se efectuará con respeto a los principios de la función pública de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, cumpliendo las siguientes reglas:

a) Para la provisión de los empleos a los que se refiere este artículo, los nominadores deberán solicitar las listas de elegibles a la Comisión Nacional del Servicio Civil anexando como mínimo la información exigida en el artículo 19 de la presente ley;

b) En caso de ausencia de lista de elegibles se debe dar prioridad a la selección de personas que se encuentren en carrera administrativa, cumplan los requisitos para el cargo y trabajen en la misma entidad;

c) Agotadas las reglas anteriores, se garantizará la libre concurrencia mediante convocatoria pública para la provisión de los empleos temporales en la página web de la respectiva entidad. El Gobierno nacional reglamentará esta materia.

Parágrafo transitorio. Para la provisión de los empleos temporales creados antes de la entrada en vigencia de la presente ley y cuya vigencia se prorroguen en virtud a necesidades estrictamente del servicio público, se respetará la provisión realizada, siempre que se haya adelantado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 y en el artículo 3° del Decreto número 1227 de 2005.

Artículo 2°. *Adiciónese el siguiente inciso al artículo 24 de la Ley 909 de 2004:*

Para la provisión de los empleos temporales de que trata el literal b) del numeral 3 del artículo 21 de la presente ley, los servidores de carrera podrán separarse transitoriamente del empleo que ostenta en titularidad para desempeñar un empleo temporal, sin que ello implique la pérdida de los derechos de carrera de los servidores que asuman su desempeño. El encargo de un servidor de carrera en un empleo temporal deberá recaer en un empleado que se encuentre desempeñando el empleo inmediatamente inferior que exista en la planta de personal de la entidad. El término de situación será el mismo de la vigencia del empleo temporal.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**Objeto de la ley**

Con el presente proyecto se pretende que se eleve a rango legal el pronunciamiento constitucional contenido en la Sentencia C-288 del 20 de mayo de 2014, el cual modificó el procedimiento de provisión de los empleos temporales a que se refiere el artículo 21 de la Ley 909 de 2004¹ y a su vez busca introducir dentro del ordenamiento legal la situación administrativa que

se genera con la posibilidad de realizar encargos de servidores de carrera administrativa en empleos temporales conforme lo dispone la citada jurisprudencia.

Igualmente persigue una protección especial para los empleados temporales que actualmente laboran en el sector público y cuyos empleos fueron creados antes de la Sentencia C-288 de 2014, para que en eventos de prorrogar la vigencia de las plantas de empleos, se les respete la provisión efectuada en virtud del artículo 21 de la Ley 909 de 2004 y del artículo 3° del Decreto número 1227 de 2005.

Contenido y alcance del proyecto de ley

Esta iniciativa propone que se eleve a rango legal el pronunciamiento de la Corte Constitucional, que con fundamento a los principios de la función pública de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, introdujo modificaciones en la forma de proveer los empleos temporales, precisando:

“...3.7.7.52. *La interpretación en virtud de la cual no existe una absoluta discrecionalidad de nominador para la realización del proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos, sino que, por el contrario, el mismo está limitado por los principios de la función pública de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, la cual es constitucional, pues permite delimitar la actuación de la administración pública. Esta interpretación exige el cumplimiento de los siguientes parámetros:*

(i) *Para la provisión de los empleos temporales, los nominadores deberán solicitar las listas de elegibles a la Comisión Nacional del Servicio Civil anexando como mínimo la información exigida en el artículo 19 de la Ley 909 de 2004.*

(ii) *En caso de ausencia de lista de elegibles se debe dar prioridad a la selección de personas que se encuentren en carrera administrativa, cumplan los requisitos para el cargo y trabajen en la misma entidad.*

(iii) *Se deberá garantizar la libre concurrencia en el proceso a través de la publicación de una convocatoria para la provisión del empleo temporal en la página web de la entidad con suficiente anticipación.*

(iv) *El procedimiento de selección para los empleos temporales deberá tener en cuenta exclusivamente factores objetivos como: el grado de estudios, la puntuación obtenida en evaluaciones de Estado como las pruebas ICFES, ECAES, Saber Pro y Saber, la experiencia en el cumplimiento de funciones señaladas en el perfil de competencias y otros factores directamente relacionados con la función a desarrollar...”.*

En ese mismo sentido señaló la Corte:

“3.6.3.2. *En caso de ausencia de lista de elegibles se debe dar prioridad a la selección de personas que se encuentren en carrera administrativa, cumplan los requisitos para el cargo y trabajen en la misma entidad pública.*

3. El ingreso a estos empleos se efectuará con base en las listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos de carácter permanente, sin que dichos nombramientos ocasionen el retiro de dichas listas. De no ser posible la utilización de las listas se realizará un proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos.

¹ Artículo 21. *Empleos de Carácter Temporal.*
(...)

La expresión demandada exige que en caso de no poder utilizarse la lista de elegibles se evalúen las competencias y capacidades de los candidatos, por lo que se debe tener en cuenta el principio del mérito, el cual ha sido previamente evaluado en los concursos realizados para la selección en los empleados públicos de carrera administrativa de la entidad pública.

En este sentido, la Sentencia C-1175 de 2005 reconoció que en situaciones administrativas especiales antes de darse el encargo debe tenerse en cuenta a los empleados de carrera que cumplan los requisitos:

6.6 Distinta es la situación de la vacancia definitiva. De acuerdo con el artículo 44 del Decreto número 760 de 2005, en este evento, puede darse el encargo, bajo las siguientes condiciones allí previstas: que se presenten razones de estricta necesidad para evitar la afectación del servicio público; que exista previa solicitud motivada de la entidad interesada ante la Comisión Nacional del Servicio Civil; que no exista un empleado de carrera que cumpla los requisitos para ser encargado; y, que no haya lista de elegibles vigente. En estos casos podrá efectuarse el nombramiento provisional y sólo por el tiempo que dure la situación”.

Por lo anterior, para garantizar el principio del mérito, en el procedimiento se deberá permitir que aquellas personas que se encuentren en carrera administrativa, cumplan los requisitos para el cargo y trabajen en la misma entidad pública, puedan acceder de manera preferente a los empleos temporales, pues su previa selección a través de un procedimiento de concurso garantiza su idoneidad...”.

De acuerdo al pronunciamiento anterior sobre la exequibilidad del artículo 21 de la Ley 909 de 2004, la Corte Constitucional fijó una regla adicional, pues señaló que ante la ausencia de lista de elegibles, antes de procederse a la generación de procesos de selección con personal externo, las entidades deberían garantizar la movilidad de los empleados de carrera administrativa.

Como consecuencia de esta novedad jurisprudencial, se crea una situación administrativa innominada y “sui generis” no reglada, que requiere que el Congreso de la República en ejercicio de su potestad de configuración legislativa, introduzca dentro del marco normativo consagrado en la Ley 909 de 2004, especialmente en el artículo 24 de la Ley 909 de 2004 que regula la situación administrativa del Encargo, la posibilidad de que los nominadores encarguen a servidores de carrera administrativa en un empleo de carácter temporal o transitorio, siempre y cuando estos cumplan los requisitos del cargo y laboren en la misma entidad.

Otro propósito de esta ley es proteger a los miles de empleados temporales que se encuentran vinculados en diferentes entidades del orden nacional y territorial, cuyos empleos temporales fueron creados con anterioridad a la Sentencia C-288 de 2014 (20 de mayo de 2014), que se sometieron al proceso de provisión previsto en la Ley 909 de 2004 y en el Decreto número 1227 de 2005, y que por necesidades del servicio se prorrogue la vigencia de dichos empleos, para que se respete la provisión realizada, se garantice las situaciones jurídicas consolidadas y los derechos adquiridos.

Lo anterior encuentra sustento jurídico en que tanto la Ley 909 de 2004 como en el Decreto Reglamentario número 1083 de 2015 atan la duración del nom-

bramiento en un empleo temporal a la vigencia misma del empleo. Así las cosas, mientras existan los empleos temporales deben mantenerse los nombramientos, toda vez que las normas citadas señalan taxativamente como causal de desvinculación la terminación del plazo para el cual fueron creados. En efecto, como quiera que prorrogar no implica la creación de nuevos puestos de trabajo sino la ampliación del término de aquellos ya existentes, el alargue de la vigencia de los empleos temporales conlleva a que lo mismo suceda con los nombramientos.

De igual forma, al haberse perfeccionado la relación jurídica mediante el nombramiento como empleado temporal conforme a lo establecido en la Ley 909 de 2004 y en el Decreto Reglamentario número 1083 de 2015, se hace evidente que se crea una situación jurídica favorable y además puede considerarse un derecho adquirido, pues el nombramiento genera que mientras este vigente el empleo, se tiene el derecho de permanencia en el puesto de trabajo.

Al respecto la Corte Constitucional ha dicho:

“El derecho adquirido es aquel que se entiende incorporado al patrimonio de la persona, por cuanto se ha perfeccionado durante la vigencia de una ley. Esto significa que la ley anterior en cierta medida ha proyectado sus efectos en relación con la situación concreta de quien alega el derecho. Y como las leyes se estructuran en general como una relación entre un supuesto fáctico al cual se atribuyen unos efectos jurídicos, para que el derecho se perfeccione resulta necesario que se hayan verificado todas las circunstancias idóneas para adquirir el derecho, según la ley que lo confiere. En ese orden de ideas, un criterio esencial para determinar si estamos o no en presencia de un derecho adquirido consiste en analizar si al entrar en vigencia la nueva regulación, ya se habían cumplido o no todos los supuestos fácticos previstos por la norma anterior para conferir el derecho, aun cuando su titular no hubiera todavía ejercido ese derecho al entrar en vigor la nueva regulación”².

Adicional a lo anterior, es importante precisar que solo el legislador puede crear causales de desvinculación, por lo tanto, desvincular a empleados temporales para dar paso al encargo de un funcionario de carrera, se traduciría en que la administración estaría generando una causal de ruptura de la relación laboral que no se encuentra establecida en la Ley 909 de 2004.

Al respecto la Corte Constitucional en varias oportunidades ha señalado la exclusiva reserva de ley para la determinación de las causales de desvinculación:

*“la carrera administrativa, por expreso mandato constitucional, debe ser regulada mediante ley. Por tanto, el régimen de calidades y requisitos necesarios para acceder a los distintos empleos públicos, incluyendo los municipales, debe ser objeto de ella. **Se trata pues de un tema que la propia Carta Política, decidió que fuera regulado por el Congreso de la República, foro político y democrático por excelencia;** limitando así, tanto al ejecutivo, al impedir que decida sobre la materia, como al legislador para que delegue su potestad en otro órgano estatal”³.*

² Sentencia C-478 de 1998. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-570 de 1997.

De igual manera, ha defendido el que las causales de retiro tienen un carácter restringido y taxativo, lo cual se traduce en dos reglas: no puede desvincularse del servicio a un empleado apelando a interpretaciones extensivas o analógicas, y; el operador administrativo solo puede romper una relación laboral motivando el acto administrativo y siguiendo los procedimientos que previamente ha establecido el legislador. Al respecto ha sostenido:

“Las causales de retiro del servicio se rigen por el principio de taxatividad o especificidad, es decir, que operan única y exclusivamente en los términos señalados en las normas de derecho positivo. La supresión de cargos es una causal de retiro del servicio prevista para empleados públicos, indistintamente si son de libre nombramiento y remoción, de período fijo o de carrera administrativa, que encuentra justificación en la prevalencia del interés general sobre el particular, independientemente de la naturaleza del cargo y la forma en que se ha provisto”⁴.

Por último, es importante precisar que los efectos de los pronunciamientos del juez constitucional no son retroactivos sino hacia el futuro, salvo en aquellos eventos en los que la providencia se hayan modulado de manera expresa. En otras palabras, salvo casos excepcionales, la jurisprudencia constitucional no vulnera o modifica situaciones jurídicas consolidadas. En efecto, tal conclusión se desprende de la literalidad del artículo 45 de la Ley 270 de 1996 que preceptúa:

“Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha precisado el alcance de esta disposición de la siguiente forma:

“(…) No obstante, como sin duda es altamente probable que una norma haya tenido consecuencias en el tráfico jurídico antes de ser declarada inexecutable, a pesar de los vicios que la acompañaban de tiempo atrás, existe una controversia sobre cuál debe ser el alcance de la decisión proferida por el juez constitucional, particularmente en cuanto a los efectos temporales de su decisión.

“(…) De un lado, los efectos hacia el futuro o ex nunc –desde entonces– de la declaratoria de inexequibilidad encuentran razón de ser ante la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, pues hasta ese momento la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y por ello sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella.

“(…) Ahora bien, además de la misión encomendada por el artículo 241 Superior, el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia señala que las sentencias que profiera la Corte sobre los actos sujetos a su control “tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario.

“Conforme a la disposición citada, declarada executable mediante Sentencia C-037 de 1996, si bien es

cierto que por regla general las decisiones de esta Corte tienen efectos hacia el futuro, también lo es que esos efectos pueden ser definidos en otro sentido⁵.

No sobra decir, que los efectos que produzca la Sentencia C-288 de 2014, son hacia futuro, adicionalmente, en la providencia el juez constitucional no moduló los efectos, por lo que debe seguirse la regla general consagrada en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996.

Así las cosas, los empleos temporales creados con anterioridad al pronunciamiento de la Corte Constitucional y su provisión se realizó de conformidad con el procedimiento reglado en la Ley 909 de 2004 y en el Decreto número 1227 de 2005, y que se prorroguen en virtud de necesidades del servicio, deberá respetarse la provisión realizada, toda vez, como ya se dijo, esto no genera situaciones jurídicas nuevas, sino simplemente extiende el tiempo de aquellas que ya están consolidadas.

Marco constitucional y legal

El artículo 125 de la Constitución Política establece el concurso como forma general de provisión de los diferentes empleos de la administración pública, de forma tal que cualquier otra forma de vinculación debe además de ser consagrada expresamente por la ley.

“Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción…”.

La Ley 909 de 2004 en su artículo 1º consagró la posibilidad de creación de empleos con carácter temporal o transitorio en las plantas de personal de las diferentes entidades públicas.

“Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública.

Quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública, conforman la función pública. En desarrollo de sus funciones y en el cumplimiento de sus diferentes cometidos, la función pública asegurará la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección a. Sentencia del 13 de diciembre de 2007. Expediente número 4414-04.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-619 del 29 de julio de 2003.

De acuerdo con lo previsto en la Constitución Política y la ley, hacen parte de la función pública los siguientes empleos públicos:

- a) Empleos públicos de carrera;
- b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción;
- c) Empleos de período fijo;
- d) Empleos temporales”.**

Los Empleos temporales a su vez se encuentran definidos en el artículo 21 de la misma ley, en el cual se autoriza a los organismos y entidades para que de acuerdo a sus necesidades, puedan crear en sus plantas de personal empleos de carácter temporal o transitorio, para ello fijó una serie de requisitos y condiciones.

El mismo artículo también señala el procedimiento para la provisión de estos empleos en dos fases.

Artículo 21. Empleos de carácter temporal.

1. De acuerdo con sus necesidades, los organismos y entidades a los cuales se les aplica la presente ley, podrán contemplar excepcionalmente en sus plantas de personal empleos de carácter temporal o transitorio. Su creación deberá responder a una de las siguientes condiciones:

- a) Cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración;
- b) Desarrollar programas o proyectos de duración determinada;
- c) Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales;
- d) Desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a doce (12) meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución.

2. La justificación para la creación de empleos de carácter temporal deberá contener la motivación técnica para cada caso, así como la apropiación y disponibilidad presupuestal para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales.

3. El ingreso a estos empleos se efectuará con base en las listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos de carácter permanente, sin que dichos nombramientos ocasionen el retiro de dichas listas. De no ser posible la utilización de las listas se realizará un proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos.

NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-288 de 2014.

El artículo 24 del mismo ordenamiento legal regla la situación administrativa de Encargo:

Artículo 24. Encargo. Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, y una vez convocado el respectivo concurso, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados de tales empleos si acreditan los requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del des-

empeño sea sobresaliente. El término de esta situación no podrá ser superior a seis (6) meses.

El encargo deberá recaer en un empleado que se encuentre desempeñando el empleo inmediatamente inferior que exista en la planta de personal de la entidad, siempre y cuando reúna las condiciones y requisitos previstos en la norma. De no acreditarlos, se deberá encargar al empleado que acreditándolos desempeñe el cargo inmediatamente inferior y así sucesivamente.

Los empleos de libre nombramiento y remoción en caso de vacancia temporal o definitiva podrán ser provistos a través del encargo de empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción, que cumplan los requisitos y el perfil para su desempeño. En caso de vacancia definitiva el encargo será hasta por el término de tres (3) meses, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva.

A su vez, el Gobierno nacional mediante Decreto número 1227 de 2005 (compilado por el Decreto número 1083 de 2015) reglamento la Ley 909 de 2004 y respecto a los empleos temporales dispuso:

Artículo 1°. Se entiende por empleos temporales los creados en las plantas de cargos para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 21 de la Ley 909 de 2004, por el tiempo determinado en el estudio técnico y en el acto de nombramiento.

Los empleos temporales deberán sujetarse a la nomenclatura y clasificación de cargos vigentes para cada entidad y a las disposiciones relacionadas con la elaboración del plan de empleos, diseño y reforma de plantas de que trata la Ley 909 de 2004.

En la respectiva planta se deberán identificar los empleos que tengan la naturaleza de temporales. El estudio técnico deberá contar con el concepto previo favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 2°. El régimen salarial, prestacional y demás beneficios salariales de los empleos temporales será el que corresponda a los empleos de carácter permanente que rige para la entidad que va a crear el cargo y se reconocerá de conformidad con lo establecido en la ley.

Artículo 3°. El nombramiento en un empleo de carácter temporal se efectuará teniendo en cuenta las listas que hagan parte del Banco Nacional de Listas de Elegibles y que correspondan a un empleo de la misma denominación, código y asignación básica del empleo a proveer. Para el análisis del perfil y de las competencias requeridas, la entidad deberá consultar las convocatorias que le suministre la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Cuando, excepcionalmente, no existan listas de elegibles vigentes que permitan la provisión del empleo temporal, la entidad realizará un proceso de evaluación del perfil requerido para su desempeño a los aspirantes a ocupar dichos cargos, de acuerdo con el procedimiento que establezca cada entidad.

El ingreso a empleos de carácter temporal no genera el retiro de la lista de elegibles ni derechos de carrera.

Artículo 4°. El nombramiento deberá efectuarse mediante acto administrativo en el que se indicará el término de su duración, al vencimiento del cual

quien lo ocupe quedará retirado del servicio automáticamente.

El término de duración del nombramiento en el empleo de carácter temporal deberá sujetarse a la disponibilidad presupuestal.

Parágrafo. *A quienes ejerzan empleos de carácter temporal no podrá efectuárseles ningún movimiento dentro de la planta de personal que implique el ejercicio de funciones distintas a las que dieron lugar a la creación de los mismos de acuerdo con lo establecido en la Ley 909 de 2004.*

En sentencia del dieciséis (16) de agosto de dos mil doce (2012) el Consejo de Estado señaló que el empleo temporal constituye una nueva modalidad de vinculación a la función pública, diferente a las tradicionales de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa:

“El empleo temporal constituye una nueva modalidad de vinculación a la función pública, diferente a las tradicionales de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa; tiene carácter transitorio y excepcional y, por ende, su creación sólo está permitida en los casos expresamente señalados por el legislador; ello exige un soporte técnico que justifique su implementación, el cual debe ser aprobado por el Departamento Administrativo de la Función Pública; además, se debe contar con la apropiación y disponibilidad presupuestal necesaria para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales”.

“Desde el punto de vista del cargo, la esencia del empleo temporal está en su transitoriedad, de lo cual se derivan otras diversas consecuencias, tales como: (i) no crea una vinculación definitiva con el Estado; (ii) no genera derechos de carrera administrativa; y (iii) está circunscrito exclusivamente a las labores para las cuales fue creado”.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-288 del veinte (20) de mayo de 2014, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad del artículo 21 (parcial) de la Ley 909 de 2004, conceptuó:

“3.6.3. La aplicación de los principios de la función pública en el ingreso a los empleos temporales

La interpretación constitucional de la expresión demandada de acuerdo a los principios de la función pública, exige el cumplimiento de los siguientes parámetros mínimos para garantizar la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad del proceso de ingreso a los empleos temporales:

3.6.3.1. Solicitud de las listas de elegibles a la Comisión Nacional del Servicio Civil

El numeral 3 del artículo 21 de la Ley 909 de 2004 exige la aplicación de las listas de elegibles para la provisión de los empleos temporales, procedimiento que resulta fundamental para garantizar el principio constitucional del mérito y además otorga una solución eficaz para la provisión de estos cargos.

Según lo dispuesto en el literal e) del artículo 11 de la Ley 909 de 2004, la entidad encargada de conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles y de remitir a las entidades las listas de personas con las cuales se deben proveer

los empleos de carrera administrativa es la Comisión Nacional del Servicio Civil. Si bien los empleos temporales no son de carrera administrativa, las listas que deben utilizarse para la provisión de estos empleos son las de la carrera administrativa, por lo cual las mismas deberán solicitarse a la Comisión Nacional del Servicio Civil⁶.

Por lo anterior, para la provisión de los empleos temporales los nominadores deberán solicitar las listas de elegibles a la Comisión Nacional del Servicio Civil anexando como mínimo la información exigida en el artículo 19 de la Ley 909 de 2004 para el diseño del empleo, es decir:

“a) La descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular;

b) El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio.

En todo caso, los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo;

c) La duración del empleo siempre que se trate de empleos temporales”.

3.6.3.2. En caso de ausencia de lista de elegibles se debe dar prioridad a la selección de personas que se encuentren en carrera administrativa, cumplan los requisitos para el cargo y trabajen en la misma entidad pública

La expresión demandada exige que en caso de no poder utilizarse la lista de elegibles se evalúen las competencias y capacidades de los candidatos, por lo que se debe tener en cuenta el principio del mérito, el cual ha sido previamente evaluado en los concursos realizados para la selección en los empleados públicos de carrera administrativa de la entidad pública.

En este sentido, la Sentencia C-1175 de 2005 reconoció que en situaciones administrativas especiales antes de darse el encargo debe tenerse en cuenta a los empleados de carrera que cumplan los requisitos:

“6.6 Distinta es la situación de la vacancia definitiva. De acuerdo con el artículo 44 del Decreto número 760 de 2005, en este evento, puede darse el encargo, bajo las siguientes condiciones allí previstas: que se presenten razones de estricta necesidad para evitar la afectación del servicio público; que exista previa solicitud motivada de la entidad interesada ante la Comisión Nacional del Servicio Civil; que no exista un empleado de carrera que cumpla los requisitos para ser encargado; y, que no haya lista de elegibles vigente. En estos casos podrá efectuarse el nombramiento provisional y sólo por el tiempo que dure la situación”.

Por lo anterior, para garantizar el principio del mérito, en el procedimiento se deberá permitir que aquellas personas que se encuentren en carrera administrativa, cumplan los requisitos para el cargo y

⁶ Este criterio ha sido sostenido por la Comisión Nacional del Servicio Civil en la Circular CNSC 001 del 29 de enero de 2013.

trabajen en la misma entidad pública, puedan acceder de manera preferente a los empleos temporales, pues su previa selección a través de un procedimiento de concurso garantiza su idoneidad.

3.6.3.3. Publicación de una convocatoria para la provisión del empleo temporal en la página web de la entidad

Para garantizar el cumplimiento de los principios de publicidad e igualdad es necesaria la difusión y conocimiento de los procesos de ingreso a la función pública por los ciudadanos⁷. Esta Corporación ha señalado que la publicación en la página web constituye un medio idóneo para garantizar la difusión de la información de las entidades públicas⁸. En este sentido, el artículo 33 de la Ley 909 de 2004 señala la posibilidad de utilizar la página web de la entidad para publicar los actos relacionados con el empleo público:

“Artículo 33. Mecanismos de publicidad. La publicidad de las convocatorias será efectuada por cada entidad a través de los medios que garanticen su conocimiento y permitan la libre concurrencia, de acuerdo con lo establecido en el reglamento.

La página web de cada entidad pública, del Departamento Administrativo de la Función Pública y de las entidades contratadas para la realización de los concursos, complementadas con el correo electrónico y la firma digital, será el medio preferente de publicación de todos los actos, decisiones y actuaciones relacionadas con los concursos, de recepción de inscripciones, recursos, reclamaciones y consultas.

La Comisión Nacional del Servicio Civil publicará en su página web la información referente a las convocatorias, lista de elegibles y Registro Público de Carrera.”.

Por lo anterior, se deberá garantizar la libre concurrencia en el proceso a través de la publicación de una convocatoria para la provisión del empleo temporal en la página web de la entidad con suficiente anticipación.

3.6.3.4. Selección de candidatos que tenga mayores capacidades para cumplir con el perfil de competencias del empleo en virtud de criterios objetivos

El artículo 19 de la Ley 909 de 2004 exige que el perfil de competencias señale “los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio”, por lo cual para garantizar los principios de eficacia, imparcialidad y mérito se deberá escoger al candidato que tenga mayores capacidades para cumplir con el perfil de competencias del empleo, cuyos criterios básicos son el estudio y la experiencia según señala el artículo 19 de la Ley 909 de 2004:

“El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio.

De esta manera, el procedimiento de selección para los empleos temporales deberá tener en cuenta exclusivamente factores objetivos como:

(i) el grado de estudios; (ii) la puntuación obtenida en evaluaciones de Estado como las pruebas ICFES, ECAES, Saber Pro y Saber; (iii) la experiencia en el cumplimiento de funciones señaladas en el perfil de competencias y; (iv) otros factores directamente relacionados con la función a desarrollar”.

Y concluyó la Corte:

“...3.7.7.52. La interpretación en virtud de la cual no existe una absoluta discrecionalidad de nominador para la realización del proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos, sino que, por el contrario, el mismo está limitado por los principios de la función pública de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, la cual es constitucional, pues permite delimitar la actuación de la administración pública. Esta interpretación exige el cumplimiento de los siguientes parámetros:

(i) Para la provisión de los empleos temporales los nominadores deberán solicitar las listas de elegibles a la Comisión Nacional del Servicio Civil anexando como mínimo la información exigida en el artículo 19 de la Ley 909 de 2004.

(ii) En caso de ausencia de lista de elegibles se debe dar prioridad a la selección de personas que se encuentren en carrera administrativa, cumplan los requisitos para el cargo y trabajen en la misma entidad.

(iii) Se deberá garantizar la libre concurrencia en el proceso a través de la publicación de una convocatoria para la provisión del empleo temporal en la página web de la entidad con suficiente anticipación.

(iv) El procedimiento de selección para los empleos temporales deberá tener en cuenta exclusivamente factores objetivos como: el grado de estudios, la puntuación obtenida en evaluaciones de Estado como las pruebas ICFES, ECAES, Saber Pro y Saber, la experiencia en el cumplimiento de funciones señaladas en el perfil de competencias y otros factores directamente relacionados con la función a desarrollar...”.

Impacto fiscal de la iniciativa

El presente proyecto de ley no genera ningún impacto fiscal, habida cuenta que la iniciativa se circunscribe a elevar a rango legal el pronunciamiento del juez constitucional respecto al proceso de provisión del empleo temporal o transitorio y a reglar la situación administrativa que se genera con el encargo de un funcionario de carrera administrativa en un empleo temporal. En consecuencia, la reglamentación legal que se pretende no representa de ningún modo impacto fiscal sobre las finanzas públicas, toda vez que NO conlleva a la creación de nuevos empleos temporales sino a reglamentar los existentes y a los que en un futuro puedan crearse.

Del honorable Senador,


ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ
Senador de la República

7 Sentencia de la Corte Constitucional C-096 de 2001, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

8 Sentencia de la Corte Constitucional C-228 de 2008, M. P. Jaime Araújo Rentería.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 6 de noviembre de 2015

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 116 de 2015 Senado, *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 909 de 2004*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador *Antonio José Correa Jiménez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 6 de noviembre de 2015

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Fernando Velasco Chaves.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 67 DE 2015 SENADO

por la cual se agrega un parágrafo al artículo 10 de la Ley 715 de 2001.

Bogotá, D. C., Noviembre de 2015

Doctor

JORGE HERNANDO PEDRAZA

Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente
Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 67 de 2015 Senado por la cual se agrega un parágrafo al artículo 10 de la Ley 715 de 2001.

Señor Presidente:

Nº Proyecto de ley	67 DE 2015 SENADO
Título	<i>por la cual se agrega un parágrafo al artículo 10 de la Ley 715 de 2001</i>
Autores	Honorable Senadoras y Representantes del Congreso de la República: <i>Tatiana Cabello Flores, Alfredo Rangel Suárez, Nohora Stella Tovar Rey, Éverth Bustamante García, Daniel Alberto Cabrales Castillo, Paola Andrea Holguín Moreno, María Regina Zuluaga Henao, Pierre Eugenio García Jacquier, José Obdulio Gaviria Vélez, Ernesto Macías Tovar, Fernando Sierra Ramos, Thania Vega de Plazas, Esperanza Pinzón de Jiménez, Federico Eduardo Hoyos Salazar, Óscar Darío Pérez Pineda, Jaime Alejandro Amín Hernández, Fernando Nicolás Araújo Rumié, María Fernanda Cabal Molina, Orlando Castañeda Serrano, Iván Duque Márquez, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Alfredo Ramos Maya, Paloma Susana Valencia Laserna, Wilson Córdoba Mena, Hugo Hernán González Medina, León Rigoberto Barón Neira, Susana Correa Borrero, Margarita María</i>

Nº Proyecto de ley	67 DE 2015 SENADO
	<i>Restrepo Arango, Édward David Rodríguez Rodríguez, Carlos Felipe Mejía Mejía, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Álvaro Uribe Vélez, Carlos Alberto Cuero Valencia, María del Rosario Guerra de la Espriella, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Rubén Darío Molano Piñeros, Santiago Valencia González.</i>
Ponente	Honorable Senador <i>Senén Niño Avendaño</i>
Ponencia	POSITIVA

Señor Presidente:

En atención a la designación que me fue encomendada en el trámite del **Proyecto de ley número 67 de 2015 Senado**, *por la cual se agrega un parágrafo al artículo 10 de la Ley 715 de 2001*, presento ante la Honorable Comisión el texto que contiene el informe para primer debate al proyecto en mención, para efectos del cual me permito hacer las siguientes consideraciones:

I. Origen y trámite

El Proyecto de ley número 67 de 2015 Senado, *por la cual se agrega un parágrafo al artículo 10 de la Ley 715 de 2001*, es de origen parlamentario y fue presentado a consideración del Congreso de la República por las honorables Senadores y Representantes: *Tatiana Cabello Flores, Alfredo Rangel Suárez, Nohora Stella Tovar Rey, Éverth Bustamante García, Daniel Alberto Cabrales Castillo, Paola Andrea Holguín Moreno, María Regina Zuluaga Henao, Pierre Eugenio García Jacquier, José Obdulio Gaviria Vélez, Ernesto Macías Tovar, Fernando Sierra Ramos, Thania Vega de Plazas, Esperanza Pinzón de Jiménez, Federico Eduardo Hoyos Salazar, Óscar Darío Pérez Pineda, Jaime Alejandro Amín Hernández, Fernando Nicolás Araújo Rumié, María Fernanda Cabal Molina, Orlando Castañeda Serrano, Iván Duque Márquez, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Alfredo Ramos Maya, Paloma Susana Valencia Laserna, Wilson Córdoba Mena, Hugo Hernán González Medina, León Rigoberto Barón Neira, Susana Correa Borrero, Margarita María Restrepo Arango, Edward Da-*

vid Rodríguez Rodríguez, Carlos Felipe Mejía Mejía, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Álvaro Uribe Vélez, Carlos Alberto Cuero Valencia, María del Rosario Guerra de la Espriella, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Rubén Darío Molano Piñeros, Santiago Valencia González; el pasado 19 de agosto de 2015, ante la Secretaría General de Senado y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 606 del presente año.

II. Objeto del proyecto de ley

Brindar protección especial a las niñas y niños con rango de edad entre los cero (0) y seis (6) años, así como a los que están por nacer, asignando a las madres docentes gestantes y lactantes plazas próximas a los centros médicos.

III. Antecedentes

Para la presentación de la presente ponencia se tuvo en cuenta la exposición de motivos de los autores del Proyecto de ley número 67 de 2015 Senado, *por la cual se agrega un párrafo al artículo 10 de la Ley 715 de 2001*, donde manifestaron y se citaron entre otras cosas:

Las normas internacionales, la Constitución Política y las leyes otorgan una protección especial a la familia en virtud del principio de solidaridad propio de un Estado Social de Derecho, y van encaminadas preferentemente a garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

En estos términos, los Estados y organismos internacionales han expedido diversos instrumentos tendientes a la protección especial de la familia, y han resaltado que la sociedad y el Estado deben proporcionar a los niños, las niñas y los adolescentes, una protección especial que les garantice un proceso de formación y desarrollo en condiciones adecuadas en virtud de su situación de vulnerabilidad. Esta protección especial se dio inicialmente en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño.

Por otro lado, se solicitó concepto sobre la viabilidad técnica del proyecto de ley al Sindicato de Docentes Directivos de Colombia (Sindodic), respondiendo al requerimiento que : *“consideramos que si la asignación de plazas se refiere a la administración; asignación y distribución del personal asignado a la institución educativa por el ente territorial, artículo 10, numeral 10.7, el mencionado párrafo es pertinente por el derecho a las garantías de la mujer docente y directivo docente, el privilegio a la vida y el derecho de los niños, niñas entre los cero a seis años a privilegiar su bienestar”*. Concluyendo que apoyan irrestrictamente la iniciativa.

IV. Marco jurídico del proyecto

Este proyecto se sustenta constitucional y legalmente, entre otras, en las siguientes normas:

La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989, fue aprobada en Colombia mediante la **Ley 12 de 1991**.

Ley 12 de 1991

Artículo 1º. Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Artículo 3º. 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

Artículo 4º. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional

Artículo 19.

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

Además de reconocer a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad, la **Constitución Política de Colombia**, expedida en 1991, adoptó los lineamientos de la Convención sobre los Derechos del Niño, incluyendo un catálogo de derechos de los niños y otorgándoles un estatus superior frente a los derechos de los demás.

Constitución Política de Colombia

Artículo 5º. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.

Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable.

La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.

Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil.

Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley.

Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil.

También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley.

La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Por su parte, el 8 de noviembre de 2006, se dicta en Colombia la **Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y Adolescencia**, que propende por el conjunto de derechos de las niñas, niños y adolescentes y la protección especial que ellos merecen.

Ley 1098 de 2006. Código de Infancia y Adolescencia

Artículo 7°. Protección integral. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

Artículo 8°. Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

Artículo 17. Derecho a la vida y a la calidad de vida y a un ambiente sano. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a la vida, a una buena calidad de vida y a un ambiente sano en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos en forma prevalente.

La calidad de vida es esencial para su desarrollo integral acorde con la dignidad de ser humano. Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada, acceso a los servicios de salud, educación, vestuario adecuado, recreación y vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano.

Parágrafo. El Estado desarrollará políticas públicas orientadas hacia el fortalecimiento de la primera infancia.

V. Consideraciones

Dentro de los argumentos que sustentan su solicitud, los autores citan normas internacionales, que van encaminadas a garantizar los derechos de los niños, niñas y los adolescentes de amplia divulgación como: La declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del

Niño, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Principio 2 de la Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968, el artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos, firmada en San José, Costa Rica, en 1969 y aprobada en Colombia mediante la Ley 16 de 1972 y, por último, la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989 y aprobada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

En igual sentido, los autores del proyecto de ley señalan que la Constitución Política de Colombia protege el derecho a la unidad familiar y el derecho de los niños, las niñas y los adolescentes a permanecer con su familia, al consagrar en su artículo 5° a la familia como institución básica de la sociedad. De igual manera, señala que el artículo 42 establece la obligación del Estado y de la sociedad de garantizar la protección integral de esta, que el artículo 43 brinda a la mujer durante el embarazo y después del parto especial asistencia y protección del Estado, y en el artículo 44 de la Carta, se consagra el derecho fundamental de los niños, las niñas y los adolescentes a tener una familia y a no ser separados de ella.

En concordancia con las normas citadas del Derecho Internacional y la Constitución Política, el autor señala que la **Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia** dispone que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos y que estos prevalecen sobre los derechos de los demás.

Efectivamente, la protección a las niñas y niños con rango de edad entre los cero (0) y seis (6) años, así como a los que están por nacer debe ser prioridad en el Estado social de derecho que protege y resalta nuestra Constitución, razón suficiente para sacar adelante la iniciativa presentada no sin antes realizar algunas modificaciones.

VI. Pliego de modificaciones

Con el propósito de contribuir a perfeccionar las intenciones del proyecto, presento a consideración de los miembros de la Comisión las siguientes modificaciones al articulado.

Para iniciar, el artículo 10 de la Ley 715 de 2001 que se pretende reformar no es el único dentro de la señalada ley que debe reformarse o complementarse con el párrafo que incluye en sí la intención del proyecto, ya que realizando una lectura más extensa de la ley en mención, encontramos que además del artículo 10, hay otros que por su contenido y funcionalidad estarían obligados a adicionarse o complementarse, logrando en conjunto poner acorde el escrito de la ley con la pretensión inicial como lo es el de brindar protección especial a las niñas y niños con rango de edad entre los cero (0) y seis (6) años, así como a los que están por nacer, asignando a las madres docentes gestantes y lactantes plazas próximas a los centros médicos.

Así, se hace necesario la inclusión del párrafo que vela por esta protección especial de las niñas y niños con rango de edad entre los cero (0) y seis (6) años, así como a los que están por nacer, no solo en el artículo 10, sino que también en los artículos 6° y 7° de la Ley 715 de 2001.

Por otro lado, dado que se amplía el espectro de adición inicialmente propuesto, mediante la incorporación del párrafo en los tres artículos citados, se presenta a la Comisión un nuevo título al proyecto que igualmente está acorde con la propuesta inicialmente presentada por los autores del proyecto.

ARTICULADO ORIGINAL	MODIFICACIONES
Título: por la cual se agrega un párrafo al artículo 10 de la Ley 715 de 2001	Título: por medio del cual se brinda protección especial a las niñas y niños de las madres docentes gestantes y lactantes
Artículo 1°. Objeto y ámbito de aplicación. Con el fin de garantizar la salvaguarda de los derechos fundamentales en especial los del niño o niña consagrados en los Tratados Internacionales adoptados por Colombia ratificados en nuestra Constitución Política y ordenamiento jurídico, al momento de trasladar, nombrar o asignar carga académica, los Gobernadores, Alcaldes y Rectores se aplique el Principio de Favorabilidad para la Madres Gestante o el Lactante que se posesiona como Servidora Pública Docente, siempre en favor del menor con rango de edad entre los cero (0) y 6 años priorizando su ubicación en plazas próximas a los centros médicos y en procura de la unidad familiar.	Artículo 1°. Objeto y ámbito de aplicación. Con el fin de brindar protección especial a las niñas y niños con rango de edad entre los cero (0) y seis (6) años, así como a los que están por nacer, al momento de trasladar, nombrar o asignar carga académica, los Gobernadores, Alcaldes y Rectores deberán asignar a las madres docentes gestantes y lactantes, plazas próximas a los centros médicos que brinden atención especializada en salud a madres gestantes, lactantes y niñas y niños entre 0 y 6 años.
Artículo 2°. El artículo 10 de la Ley 715 de 2001 quedará así:	Artículo 2°. El artículo 6° de la Ley 715 de 2001 quedará así:
Artículo 10. Funciones de Rectores o Directores. El rector o director de las instituciones educativas públicas, que serán designados por concurso, además de las funciones señaladas en otras normas, tendrá las siguientes: 10.1. Dirigir la preparación del Proyecto Educativo Institucional con la participación de los distintos actores de la comunidad educativa. 10.2. Presidir el Consejo Directivo y el Consejo Académico de la institución y coordinar los distintos órganos del Gobierno Escolar. 10.3. Representar el establecimiento ante las autoridades educativas y la comunidad escolar. 10.4. Formular planes anuales de acción y de mejoramiento de calidad, y dirigir su ejecución. 10.5. Dirigir el trabajo de los equipos docentes y establecer contactos interinstitucionales para el logro de las metas educativas. 10.6. Realizar el control sobre el cumplimiento de las funciones correspondientes al personal docente y administrativo y reportar las novedades e irregularidades del personal a la Secretaría de Educación distrital, municipal, departamental o quien haga sus veces.	Artículo 6°. Competencias de los departamentos. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias: 6.1. Competencias generales. 6.1.1. Prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, cuando a ello haya lugar. 6.1.2. Administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental y suministrar la información a la Nación en las condiciones que se requiera. 6.1.3. Apoyar técnica y administrativamente a los municipios para que se certifiquen en los términos previstos en la presente ley. 6.1.4. Certificar a los municipios que cumplen los requisitos para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones. Si el municipio cumple los requisitos para ser certificado y el departamento no lo certifica, podrá solicitarla a la Nación. 6.2. Competencias frente a los municipios no certificados.

ARTICULADO ORIGINAL	MODIFICACIONES
10.7. Administrar el personal asignado a la institución en lo relacionado con las novedades y los permisos.	6.2.1. Dirigir, planificar, y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.
10.8. Participar en la definición de perfiles para la selección del personal docente, y en su selección definitiva.	6.2.2. Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley.
10.9. Distribuir las asignaciones académicas, y demás funciones de docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo, de conformidad con las normas sobre la materia.	6.2.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones y trasladará docentes entre los municipios, preferiblemente entre los limitrofes, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.
10.10. Realizar la evaluación anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo.	6.2.4. Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.
10.11. Imponer las sanciones disciplinarias propias del sistema de control interno disciplinario de conformidad con las normas vigentes.	6.2.5. Mantener la cobertura actual y propender a su ampliación.
10.12. Proponer a los docentes que serán apoyados para recibir capacitación.	6.2.6. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los docentes directivos, de conformidad con las normas vigentes.
10.13. Suministrar información oportuna al departamento, distrito o municipio, de acuerdo con sus requerimientos.	6.2.7. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.
10.14. Responder por la calidad de la prestación del servicio en su institución.	6.2.8. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas, cuando a ello haya lugar.
10.15. Rendir un informe al Consejo Directivo de la Institución Educativa al menos cada seis meses.	6.2.9. Promover la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad.
10.16. Administrar el Fondo de Servicios Educativos y los recursos que por incentivos se le asignen, en los términos de la presente ley.	6.2.10. Distribuir entre los municipios los docentes, directivos y empleados administrativos, de acuerdo con las necesidades del servicio, de conformidad con el reglamento.
10.17. Publicar una vez al semestre en lugares públicos y comunicar por escrito a los padres de familia, los docentes a cargo de cada asignatura, los horarios y la carga docente de cada uno de ellos.	6.2.11. Distribuir las plantas departamentales de personal docente, directivos y empleados administrativos, atendiendo los criterios de
10.18. Las demás que le asigne el gobernador o alcalde para la correcta prestación del servicio educativo. Parágrafo 1º. El desempeño de los rectores y directores será evaluado anualmente por el departamento, distrito o municipio, atendiendo el reglamento que para tal fin expida el Gobierno nacional. La no aprobación de la evaluación en dos años consecutivos implica el retiro del cargo y el regreso al ejercicio de la docencia en el grado y con la asignación salarial que le corresponda en el escalafón. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-723 de 2004 Parágrafo 2º <u>En todo caso haciendo uso de su facultad para administrar el personal y en aras de preservar el debido proceso y en acato a las normas constitucionales al momento de trasladar o nombrar docen-</u>	

ARTICULADO ORIGINAL	MODIFICACIONES
<u>tes serán prioridad las madres gestantes o en lactancia para ser ubicadas en las plazas urbanas y próximas a los centros médicos y a su lugar de residencia en procura de un buen cuidado del que está por nacer y del niño o niña con edades entre 0 y 6 años.</u>	población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia. 6.2.12. Organizar la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción. 6.2.13. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en los establecimientos educativos. 6.2.14. Cofinanciar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22. 6.2.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno nacional. Algunas de estas competencias, salvo la de nominación y traslado de personal entre municipios, se podrán delegar en los municipios no certificados que cumplan con los parámetros establecidos por la Nación. Parágrafo: <u>En concordancia con el numeral 2.3 del presente artículo, en todo caso haciendo uso de su facultad para administrar el personal y en aras de preservar el debido proceso y en acato a las normas constitucionales al momento de trasladar o nombrar docentes serán prioridad las madres gestantes o en lactancia para ser ubicadas en las plazas urbanas y próximas a los centros médicos y a su lugar de residencia en procura de un buen cuidado del que está por nacer y del niño o niña con edades entre 0 y 6 años.</u>
Artículo 3º. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.	Artículo 3º. El artículo 7º de la Ley 715 de 2001 quedará así: Artículo 7º. <i>Competencias de los distritos y los municipios certificados.</i> 7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley. 7.2. Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley y en el reglamento. 7.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para

ARTICULADO ORIGINAL	MODIFICACIONES	ARTICULADO ORIGINAL	MODIFICACIONES
	<p>ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.</p> <p>7.4. Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.</p> <p>7.5. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.</p> <p>7.6. Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.</p> <p>7.7. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.</p> <p>7.8. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.</p> <p>7.9. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas cuando a ello haya lugar.</p> <p>7.10. Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.</p> <p>7.11. Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.</p> <p>7.12. Organizar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción.</p> <p>7.13. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.</p> <p>7.14. Cofinanciar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22.</p> <p>7.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno nacional.</p>		<p><u>Parágrafo.</u> En concordancia con el numeral 3 del presente artículo, en todo caso haciendo uso de su facultad para administrar el personal y en aras de preservar el debido proceso y en acato a las normas constitucionales al momento de trasladar o nombrar docentes serán prioridad las madres gestantes o en lactancia para ser ubicadas en las plazas urbanas y próximas a los centros médicos y a su lugar de residencia en procura de un buen cuidado del que está por nacer y del niño o niña con edades entre 0 y 6 años.</p> <p>Artículo 4º. El artículo 10 de la Ley 715 de 2001 quedará así:</p> <p>Artículo 10. Funciones de Rectores o Directores. El rector o director de las instituciones educativas públicas, que serán designados por concurso, además de las funciones señaladas en otras normas, tendrá las siguientes:</p> <p>10.1. Dirigir la preparación del Proyecto Educativo Institucional con la participación de los distintos actores de la comunidad educativa.</p> <p>10.2. Presidir el Consejo Directivo y el Consejo Académico de la institución y coordinar los distintos órganos del Gobierno Escolar.</p> <p>10.3. Representar el establecimiento ante las autoridades educativas y la comunidad escolar.</p> <p>10.4. Formular planes anuales de acción y de mejoramiento de calidad, y dirigir su ejecución.</p> <p>10.5. Dirigir el trabajo de los equipos docentes y establecer contactos interinstitucionales para el logro de las metas educativas.</p> <p>10.6. Realizar el control sobre el cumplimiento de las funciones correspondientes al personal docente y administrativo y reportar las novedades e irregularidades del personal a la Secretaría de Educación distrital, municipal, departamental o quien haga sus veces.</p> <p>10.7. Administrar el personal asignado a la institución en lo relacionado con las novedades y los permisos.</p> <p>10.8. Participar en la definición de perfiles para la selección del personal docente, y en su selección definitiva.</p> <p>10.9. Distribuir las asignaciones académicas, y demás funciones de docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo, de conformidad con las normas sobre la materia.</p> <p>10.10. Realizar la evaluación anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo.</p> <p>10.11. Imponer las sanciones disciplinarias propias del sistema de control interno disciplinario de conformidad con las normas vigentes.</p> <p>10.12. Proponer a los docentes que serán apoyados para recibir capacitación.</p>

ARTICULADO ORIGINAL	MODIFICACIONES
	<p>10.13. Suministrar información oportuna al departamento, distrito o municipio, de acuerdo con sus requerimientos.</p> <p>10.14. Responder por la calidad de la prestación del servicio en su institución.</p> <p>10.15. Rendir un informe al Consejo Directivo de la Institución Educativa al menos cada seis meses.</p> <p>10.16. Administrar el Fondo de Servicios Educativos y los recursos que por incentivos se le asignen, en los términos de la presente ley.</p> <p>10.17. Publicar una vez al semestre en lugares públicos y comunicar por escrito a los padres de familia, los docentes a cargo de cada asignatura, los horarios y la carga docente de cada uno de ellos.</p> <p>10.18. Las demás que le asigne el gobernador o alcalde para la correcta prestación del servicio educativo.</p> <p>Parágrafo 1°. El desempeño de los rectores y directores será evaluado anualmente por el departamento, distrito o municipio, atendiendo el reglamento que para tal fin expida el Gobierno nacional. La no aprobación de la evaluación en dos años consecutivos implica el retiro del cargo y el regreso al ejercicio de la docencia en el grado y con la asignación salarial que le corresponda en el escalafón.</p> <p>Parágrafo 2°. <u>En concordancia con los numerales 7 y 9 del presente artículo, en todo caso haciendo uso de su facultad para administrar el personal y en aras de preservar el debido proceso y en acato a las normas constitucionales al momento de trasladar o nombrar docentes serán prioridad las madres gestantes o en lactancia para ser ubicadas en las plazas urbanas y próximas a los centros médicos y a su lugar de residencia en procura de un buen cuidado del que está por nacer y del niño o niña con edades entre 0 y 6 años.</u></p> <p>Artículo 5°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>

VII. Proposición:

Atendiendo a las consideraciones anteriormente expuestas y compartiendo la argumentación presentada por los autores de esta iniciativa, solicito a la Comisión Sexta del Senado debatir y aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 67 de 2015 Senado**, por medio de la cual se brinda protección especial a las niñas y niños de las madres docentes gestantes y lactantes, con modificaciones.

Cordialmente,



Senador Niño Avendaño,
Senador Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 67 de 2015

por medio del cual se brinda protección especial a las niñas y niños de las madres docentes gestantes y lactantes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y ámbito de aplicación.* Con el fin de brindar protección especial a las niñas y niños con rango de edad entre los cero (0) y seis (6) años, así como a los que están por nacer, al momento de trasladar, nombrar o asignar carga académica, los Gobernadores, Alcaldes y Rectores deberán asignar a las madres docentes gestantes y lactantes, plazas próximas a los centros médicos que brinden atención especializada en salud a madres gestantes, lactantes y niñas y niños entre 0 y 6 años.

Artículo 2°. El artículo 6° de la Ley 715 de 2001 quedará así:

Artículo 6°. *Competencias de los departamentos.* Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias:

6.1. Competencias Generales.

6.1.1. Prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, cuando a ello haya lugar.

6.1.2. Administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental y suministrar la información a la Nación en las condiciones que se requiera.

6.1.3. Apoyar técnica y administrativamente a los municipios para que se certifiquen en los términos previstos en la presente ley.

6.1.4. Certificar a los municipios que cumplen los requisitos para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones. Si el municipio cumple los requisitos para ser certificado y el departamento no lo certifica, podrá solicitarla a la Nación.

6.2. Competencias frente a los municipios no certificados.

6.2.1. Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

6.2.2. Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley.

6.2.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones y trasladará docentes entre los municipios, preferible-

mente entre los limítrofes, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

6.2.4. Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

6.2.5. Mantener la cobertura actual y propender a su ampliación.

6.2.6. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los docentes directivos, de conformidad con las normas vigentes.

6.2.7. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.

6.2.8. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas, cuando a ello haya lugar.

6.2.9. Promover la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad.

6.2.10. Distribuir entre los municipios los docentes, directivos y empleados administrativos, de acuerdo con las necesidades del servicio, de conformidad con el reglamento.

6.2.11. Distribuir las plantas departamentales de personal docente, directivos y empleados administrativos, atendiendo los criterios de población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

6.2.12. Organizar la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción.

6.2.13. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en los establecimientos educativos.

6.2.14. Cofinanciar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22.

6.2.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno nacional.

Algunas de estas competencias, salvo la de nominación y traslado de personal entre municipios, se podrán delegar en los municipios no certificados que cumplan con los parámetros establecidos por la Nación.

Parágrafo. En concordancia con el numeral 2.3 del presente artículo, en todo caso haciendo uso de su facultad para administrar el personal y en aras de preservar el debido proceso y en acato a las normas constitucionales al momento de trasladar o nombrar docentes serán prioridad las madres gestantes o en lactancia para ser ubicadas en las plazas urbanas y próximas a los centros médicos y a su lugar de residencia en procura de un buen cuidado del que está por nacer y del niño o niña con edades entre 0 y 6 años.

Artículo 3°. El artículo 7° de la Ley 715 de 2001 quedará así:

Artículo 7°. Competencias de los distritos y los municipios certificados.

7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

7.2. Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley y en el reglamento.

7.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

7.4. Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

7.5. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

7.6. Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.

7.7. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.

7.8. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.

7.9. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas cuando a ello haya lugar.

7.10. Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.

7.11. Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.

7.12. Organizar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción.

7.13. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.

7.14. Cofinanciar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22.

7.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno nacional.

Parágrafo. En concordancia con el numeral 3 del presente artículo, en todo caso haciendo uso de su facultad para administrar el personal y en aras de preservar el debido proceso y en acato a las normas constitucionales al momento de trasladar o nombrar docentes serán prioridad las madres gestantes o en lactancia para ser ubicadas en las plazas urbanas y próximas a los centros médicos y a su lugar de residencia en procura de un buen cuidado del que está por nacer y del niño o niña con edades entre 0 y 6 años.

Artículo 4°. El artículo 10 de la Ley 715 de 2001 quedará así:

Artículo 10. Funciones de Rectores o Directores. El rector o director de las instituciones educativas públicas, que serán designados por concurso, además de las funciones señaladas en otras normas, tendrá las siguientes:

10.1. Dirigir la preparación del Proyecto Educativo Institucional con la participación de los distintos actores de la comunidad educativa.

10.2. Presidir el Consejo Directivo y el Consejo Académico de la institución y coordinar los distintos órganos del Gobierno Escolar.

10.3. Representar el establecimiento ante las autoridades educativas y la comunidad escolar.

10.4. Formular planes anuales de acción y de mejoramiento de calidad, y dirigir su ejecución.

10.5. Dirigir el trabajo de los equipos docentes y establecer contactos interinstitucionales para el logro de las metas educativas.

10.6. Realizar el control sobre el cumplimiento de las funciones correspondientes al personal docente y administrativo y reportar las novedades e irregularidades del personal a la Secretaría de Educación distrital, municipal, departamental o quien haga sus veces.

10.7. Administrar el personal asignado a la institución en lo relacionado con las novedades y los permisos.

10.8. Participar en la definición de perfiles para la selección del personal docente, y en su selección definitiva.

10.9. Distribuir las asignaciones académicas, y demás funciones de docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo, de conformidad con las normas sobre la materia.

10.10. Realizar la evaluación anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo.

10.11. Imponer las sanciones disciplinarias propias del sistema de control interno disciplinario de conformidad con las normas vigentes.

10.12. Proponer a los docentes que serán apoyados para recibir capacitación.

10.13. Suministrar información oportuna al departamento, distrito o municipio, de acuerdo con sus requerimientos.

10.14. Responder por la calidad de la prestación del servicio en su institución.

10.15. Rendir un informe al Consejo Directivo de la Institución Educativa al menos cada seis meses.

10.16. Administrar el Fondo de Servicios Educativos y los recursos que por incentivos se le asignen, en los términos de la presente ley.

10.17. Publicar una vez al semestre en lugares públicos y comunicar por escrito a los padres de familia, los docentes a cargo de cada asignatura, los horarios y la carga docente de cada uno de ellos.

10.18. Las demás que le asigne el gobernador o alcalde para la correcta prestación del servicio educativo.

Parágrafo 1°. El desempeño de los rectores y directores será evaluado anualmente por el departamento, distrito o municipio, atendiendo el reglamento que para tal fin expida el Gobierno nacional. La no aprobación de la evaluación en dos años consecutivos implica el retiro del cargo y el regreso al ejercicio de la docencia en el grado y con la asignación salarial que le corresponda en el escalafón.

Parágrafo 2°. En concordancia con el numeral 9 del presente artículo, en todo caso haciendo uso de su facultad para administrar el personal y en aras de preservar el debido proceso y en acato a las normas constitucionales al momento de trasladar o nombrar docentes serán prioridad las madres gestantes o en lactancia para ser ubicadas en las plazas urbanas y próximas a los centros médicos y a su lugar de residencia en procura de un buen cuidado del que está por nacer y del niño o niña con edades entre 0 y 6 años.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



Senén Niño Avendaño,
Senador Ponente.

CONTENIDO

Gaceta número 948 - Jueves, 19 de noviembre de 2015	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 97 de 2015 Senado, por la cual se prohíbe la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto en Colombia.....	1
Proyecto de ley número 115 de 2015 Senado, por la cual se dictan normas de medidas de asistencia y atención de las personas que hayan sufrido la destrucción irreversible del tejido humano por ataques con agentes químicos y otras quemaduras, que generen una discapacidad.....	6
Proyecto de ley número 116 de 2015, por medio de la cual se modifica y se adiciona la Ley 909 de 2004.....	18
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate, texto propuesto al proyecto de ley número 67 de 2015 Senado, por la cual se agrega un parágrafo al artículo 10 de la ley 715 de 2001.....	24