



Bogota, Febrero 29 de 2016

Señores  
Ministerio de Trabajo  
Dirección de Riesgos Laborales  
ATN. Dra. Andrea Torres  
Directora de Riesgos Laborales  
La Ciudad

Referencia. Discusión Técnica de Guía para la Identificación de Empresas y Trabajadores de Alto Riesgo según Decreto 2090 Del 2003

Respetada Dra.

Cordial saludo.

Como resultado de la reciente revisión técnica del documento Guía para la Identificación de Empresas y Trabajadores de Alto Riesgo según Decreto 2090 Del 2003, por medio de la presente presentamos a su consideración algunas observaciones técnicas y metodológicas aportadas por miembros de la Sociedad Colombiana de Higienistas Ocupacionales (SCHO) - Organización sin ánimo de lucro que auspicia el desarrollo de esta disciplina en nuestro país - que pudiesen ser tenidas en cuenta en un eventual proceso de análisis y discusión pública de la guía, que involucre a los actores del sistema de riesgo laborales.

#### CONSIDERACIONES INICIALES

La iniciativa ofrece especial interés dado que llena un vacío técnico y legal planteado por la legislación Colombiana desde 2003 (o incluso desde el año 1994 de tenerse en cuenta el Decreto 1281) en lo relacionado con la clasificación de actividades de alto riesgo. Su abordaje, a juicio de la SCHO, puede resultar complejo dada la multiplicidad de factores laborales, ambientales y organizacionales que podrían conducir a elevados niveles de incertidumbre y subjetividad sobre las decisiones que han de tomarse, en ausencia de criterios y procedimientos que el consenso de expertos sugiere actualmente para asegurar niveles de confianza adecuados.

Si bien resulta interesante la manera como se encuentra organizada la información de la guía, mediante el desarrollo de una fase introductoria orientada a la definición de aspectos conceptuales, seguido de una segunda fase de intervención, no parecen ser suficientes los criterios metodológicos y técnicos que resuelvan los propósitos de la guía, siendo necesario destacar que las referencias indicadas no están debidamente evaluadas sobre niveles de evidencia y solo se mencionan como parte de contenidos y opiniones dadas por organizaciones especializadas.

En resumen, la guía desconoce elementos de estructura técnica y metodológica necesarios para disminuir potenciales sesgos, los elementos mencionados resultan insuficientes en el marco de un contenido deseable que se encuentre en una estructura lógica que permita decisiones razonables.

## ASPECTOS EN DISCUSION

Dentro de los principales aspectos que deben contemplarse en el contexto de una discusión con el Ministerio de Trabajo, antes de la publicación de la Guía destacamos:

- Resulta relevante determinar cuál es la entidad ambiental, ocupacional, laboral etc. que determina la inclusión de un agente o grupo de agentes en particular en la clasificación de una actividad de alto riesgo como consecuencia de que, su condición de exposición, supone una disminución de la expectativa de vida saludable. En este contexto se desconoce cuáles son las variables para determinar la condición de especial penosidad de las actividades incluidas, por ejemplo en el caso de los controladores aéreos los agentes determinantes que pueden ser analizados en conjunto o de manera individual corresponde al estrés ? la carga de trabajo ?, al tipo de turnocidad ?, a la existencia de radiaciones no ionizantes .? , o por ejemplo sobre los trabajadores vinculados a la minería de socavón debido a las estadísticas de siniestralidad, o a la manipulación de sustancias potenciales cancerígenas?.
- El concepto de Ingeniero Higienista mencionado en la guía, dista del enfoque internacional de la disciplina, según lo establece la Asociación Internacional de Higiene Ocupacional ( IOHA, por sus siglas en ingles ) dado que esta puede ser ejercida por un sinnúmero de profesiones base , solo en algunos aspectos se menciona la experiencia de su profesión como parte sustantiva del dictamen final, pero en ningún aparte del documento se trata de aspectos clave como los relacionados a certificaciones, idoneidad, competencia, etc. De forma complementaria es inquietante el nivel de responsabilidad de un Higienista Ocupacional al momento de juzgar una actividad como de alto riesgo , en ello la evidencia internacional deja de manifiesto la necesidad de involucrar a los actores del sistema en el mencionado proceso, por ejemplo de acuerdo al RD 1698/2011 de España por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social, le corresponde al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene del Trabajo de la mano con la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo realizar estudios preceptivos en donde se analizan aspectos como la siniestralidad, la morbimortalidad, las condiciones de trabajo y circunstancias de exposición entre otras en el proceso de clasificación. De igual forma los distintos actores sociales, empresariales, sindicales, estatales etc. juegan un rol determinante en el proceso. Desafortunadamente las actuaciones y responsabilidades de las partes del sistema mencionadas no son claras a lo largo del documento.
- Al parecer la guía procura ampliar sobre la importancia del análisis de exposiciones para determinar el criterio de clasificación, sin embargo al no estar inmerso en una estructura de análisis que permita la ponderación de variables de orden cuantitativo, cualitativo, organizacional, entre otras, deja al Juicio Profesional como único recurso en la toma de decisión. En este sentido no existen coeficientes que permitan establecer objetivamente porque una condición de alto riesgo supone para una circunstancia de exposición controlada o no controlada. Este aspecto resulta relevante dado que puede desincentivar medidas preventivas desarrolladas o a desarrollar por las empresas.
- Con relación a los Agentes de Comprobada Acción Cancerígena existen varios

aspectos que no considera la guía o que resultan un tanto confusos. En primer lugar no existe ninguna referencia técnica o legal relacionada a la organización a la cual se acoge la Guía para la clasificación de cancerígenos. Como bien es conocido las posiciones de IARC, OMS, ACGIH, ECHA, NIOSH pueden variar y lo que puede ser para algunos confirmado para otros es sospechoso, en este sentido los tiempos de actualización de los referentes sobre la inclusión de nuevos agentes cancerígenos es sustantivamente variable. De forma complementaria el único referente que determina la inclusión de los Agentes de Comprobada Acción Cancerígena definidos por la IARC corresponde al artículo 13 de la resolución 2346 de 2007 que trata de las evaluaciones medicas ocupacionales y manejo y contenido de las historias clínicas ocupacionales, sin embargo dicha resolución también establece criterios de inclusión de la ACGIH, del CDC y de la OIT existiendo disparidad en los criterios de inclusión, clasificación y determinación de valores límite.

- La guía plantea, de otra parte, el concepto Cero Exposición y ALARA para sustancias comprobadamente cancerígenas, siendo preceptivo, como se indicó con anterioridad, los criterios IARC de inclusión, en este aspecto resultan inquietantes varios elementos; el primero es que la guía no resuelve si se trata de la integridad de los agentes, grupos de agentes, mezclas y/o circunstancias de exposición de los que trata el Grupo 1 de la IARC, o si la definición de sustancias solo incluye los químicos de interés, sus contenidos en mezclas y circunstancias de exposición, o si por el contrario exceptúa las circunstancias y mezclas y solo considera los agentes. El aspecto es clave por la viabilidad de la recomendación de acuerdo a la implementación del decreto, dado que resultaría imposible clasificar a todas las actividades que como, por ejemplo, consecuencia de una actividad a la intemperie, puedan considerarse expuestos a Radiación Solar, Emisiones Diésel, Polución de Aire, etc. (todas incluidas como agentes o mezclas del Grupo 1).
- En este mismo sentido la clasificación de “exposición” a algunos agentes de comprobada acción cancerígena riñe con otras disposiciones y acuerdos del Gobierno Nacional en donde el concepto primario se articula sobre las relaciones Dosis-Respuesta, y en otros Causa-Efecto e incluso concentración-tiempo, en el entendido de que el concepto de exposición-riesgo dentro de la viabilidad de su implementación, supone la no superación de límites aceptados por los gobiernos, incluso el colombiano bajo la resolución 2400/1979, es decir el establecimiento de valores límite reconocidos por los gobiernos acepta la convivencia con agentes de altos niveles de peligrosidad, que bajo condiciones controladas no suponen un riesgo para la salud. Cualquier conceptualización distinta a la ya mencionada resultaría un riesgo económico para los estados y sus sistemas, y un despropósito preventivo, ya que desincentivaría cualquier actividad orientada a la prevención dejando al reconocimiento económico el pago de una condición insalubre.
- Es necesario resaltar que existe una relación íntima entre la condición de trabajo, la circunstancia de exposición y la variación del riesgo en materia de salud pública y laboral para la clasificación de la “actividad” de alto riesgo, esta coexistencia permitiría que la Guía sea equilibrada, técnicamente soportable y sustentable en un marco legal.

## RECOMENDACIONES

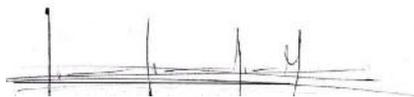
A continuación se ofrecen algunas recomendaciones que la Sociedad Colombiana de Higienistas Ocupacionales presenta a consideración del Ministerio de Trabajo.

- Como punto de partida sería necesario llevar a cabo una confrontación entre la actividad laboral u oficio considerado de alto riesgo y la condición ambiental u ocupacional que identifica y justifica tal clasificación sobre la base de la evidencia actual.
- Debería organizarse un Plan de Contenidos de la Guía o Protocolo, que cumpla con los requisitos metodológicos de orden técnico y legal necesarios para el desarrollo de sus objetivos. Este debe ser conciliado con los actores del sistema.
- Debe incorporarse un diagrama de decisión de proceso en el marco de actuaciones sucesivas que permitan tomar decisiones de orden práctico, que resuelvan el alcance y que permita ser equilibrada desde el punto de vista económico, social y técnico.
- El concepto de exposición determinante de la condición de riesgo debe quedar claramente definida e incorporada en la forma de su cálculo, no solamente para el agente primario en específico sino también para aquellos agentes secundarios que pudiesen contribuir en la disminución de la condición de vida saludable.
- Resulta necesario precisar si la unidad de observación es la actividad, el oficio, la condición de trabajo, las circunstancias de exposición etc. las consideraciones legales no detallan este aspecto. La condición de trabajo y circunstancia de exposición define y clasifica el riesgo y con ello la potencial enfermedad o accidente de trabajo que justifique una condición de especial penosidad.
- Habría de especificarse claramente si el alcance de la guía conduce a la clasificación de exclusivamente patologías crónicas derivadas de una condición de riesgo o como se procedería en los casos de exposiciones agudas que pueden producir efectos agudos o crónicos.
- Debería incorporarse el concepto de matriz de peligrosidad de la forma como la higiene ocupacional moderna lo contempla, dado que la NTC de la referencia tiene vacíos técnicos discutibles dada la subjetividad en la valoración de sustancias cancerígenas en particular (la clasificación de peligrosidad está ligada a la clasificación NFPA que solo incluye efectos agudos).
- La aplicación del criterio de los Grupos de Exposición Similar para la identificación de las categorías de riesgo deben considerarse en el proceso de caracterización primaria para la organización de las condiciones de trabajo y circunstancias de exposición, y en una fase de clasificación inicial debería permitir señalar escenarios de clasificación potencial como actividad de potencial alto riesgo, para avanzar en estudios más detallados contemplando la inclusión de alguna o varias de las siguientes estrategias con su respectiva ponderación.
  - Juicio de Expertos
  - Evaluación por Métodos y Metodologías de Evaluación Cualitativas

- Estimación por Modelamiento Matemático de Exposiciones
  - Evaluación por estimación por información contenida en evidencia nacional o internacional
  - Evaluación Cuantitativa con aplicación de estimadores estadísticos.
  - Modelos o Guías para reconstrucción de exposiciones.
  - Otros , dispuestos por la literatura.
- Es necesario definir claramente las responsabilidades de los actores del sistema en la consolidación de información necesaria y los recursos disponibles en casos de controversias.
- Resulta deseable conocer y ampliar experiencias de otros países en los criterios de clasificación (ver Real Decreto 1698/2011).
- Se sugiere eliminar el concepto de Ingeniero Higienista Industrial, por Higienista Ocupacional dado que riñe con el concepto moderno de la disciplina siendo incluyente para profesionales con formación especializada y conocimiento en la materia certificada o acreditada.
- Resulta necesario definir cuáles son las sustancias de comprobada acción cancerígena nombrados en el Decreto dado que el grupo 1 de la IARC incluye agentes, grupos de agentes, mezclas y circunstancias de exposición, y si corresponde a sustancias químicas como agentes o agentes contenidos en mezclas determinar cuales cuentan con valores límite establecidos, así como la forma de abordaje para aquellos que no cuenten con valores límite.
- Es deseable dejar lo suficientemente claro el concepto de límite de exposición e incluir la relación de riesgo no exclusivamente a la presencia del agente peligroso sino a la cuantificación del nivel de exposición para la determinación del riesgo bajo condiciones controladas o no controladas, que le permitan al Higienista Ocupacional tomar decisiones con algún nivel de certidumbre.
- Es necesario que prevalezca el concepto preventivo en el marco de la Guía en armonía con las consideraciones OIT en la materia, relacionada a desincentivar las prestaciones económicas por alto riesgo.
- Dado el importante impacto financiero y económico derivado de la aplicación resultaría importante sustentar la decisión de implementación sobre cálculos actuariales.

La Sociedad Colombiana de Higienistas Ocupacionales, animada en su único interés de contribuir al desarrollo de las mejores practicas de esta disciplina, ofrece al Ministerio de Trabajo, el concurso de sus miembros para el aporte de información de referencia y de la practica aplicada en escenarios llevados a cabo en el territorio nacional asociados con este tema de tanta trascendencia para el país.

Cordialmente





Luis Guillermo Araque Muñoz

Presidente-Director Ejecutivo

SCHO

CC. Ing. Myriam Dueñas. Autora Guía para la Clasificación de Actividades de Alto Riesgo