

CONCEPTO 6477 DE 2006

(mayo 22)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

D.J.N.

Bogotá, D.C.

Doctor

SERGIO ARGUELLO ANILLO

Secretario General – Director Jurídico (e)

Monómeros Colombo Venezolanos S.A.

Empresa Multinacional Andina (EMA)

Vía 40 Las Flores

Barranquilla.

Mediante comunicación dirigida a esta Dirección, formula dos preguntas que responderemos en su orden:

1.- ¿Todos los oficios o actividades que llevan a cabo o desempeñan los trabajadores de una empresa auto clasificada para efectos de su aporte a la ARP como Clase IV o Riesgo Alto y Clase V o Riesgo Máximo en los términos del Decreto [1295](#) de 1994, son necesaria y obligatoriamente considerados como “oficios o actividades de alto riesgo” para los efectos del Decreto [2090](#) de 2003, modificatorio del Decreto 1281 de 1994?

Iniciaremos nuestro análisis haciendo diferencia entre el monto de las cotizaciones que se efectúan al Sistema General de Riesgos Profesionales y las que se realizan en forma especial para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo para el Sistema General de Pensiones.

En primer lugar, los parámetros para establecer las cotizaciones para el Sistema General de Riesgos Profesionales están señalados en el artículo [15](#) del Decreto Ley 1295 de 1994 modificado por el artículo 19 de la Ley 776 de 2002, tarifas que no son definitivas y que se determinan acorde con:

- a) La actividad económica;
- b) Un indicador de variación del índice de lesiones incapacitantes y de la siniestralidad de cada empresa;
- c) El cumplimiento de las políticas y el plan de trabajo anual del programa de salud ocupacional de empresa elaborado con la asesoría de la administradora de riesgos profesionales correspondiente y definido con base en los indicadores de estructura, proceso y resultado que establezca el Gobierno Nacional.

En desarrollo del artículo [27](#) del Decreto 1295 de 1994, se adoptó la tabla de cotizaciones para cada clase de riesgo, consignada en el artículo 13 del Decreto reglamentario No. 1772 de 1994, monto de cotizaciones a cargo de los empleadores que no podrá ser inferior al 0.348 %, ni superior al 8.7%, de la base de cotización de los trabajadores a cargo del respectivo empleador.

En segundo lugar, se han determinado como actividades de alto riesgo para el Sistema General de Pensiones aquellas que generan por su propia naturaleza la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, independiente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo. El beneficio conferido a los trabajadores de estas actividades, consiste en una prestación definida que les permite acceder al beneficio pensional a edades inferiores a las establecidas para la generalidad de los trabajadores, en atención a la reducción de vida saludable a la que se ven expuestos y a la mayor cotización pagada por los empleadores.

De conformidad con el Decreto [2090](#) de 2003 que derogó el Decreto 1281 de 1994, se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes:

1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.
2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles por las normas técnicas de salud ocupacional.
3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.
4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.
5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.
6. En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.
7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.

En consecuencia, es un hecho indiscutible que el grado de riesgo para efectos de la clasificación de las empresas, que determina el valor de la cotización que corresponde sufragar al patrono para amparar accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, se establece teniendo en cuenta la actividad principal o predominante que desarrollan aquéllas. Esta actividad predominante, que necesariamente está enmarcada dentro del objeto social, no es sinónimo de todas las actividades que puede realizar una empresa en desarrollo del mismo.

En síntesis, las empresas se clasifican por las actividades económicas que desempeñan, actividades que se encuentran taxativamente enumeradas en la Tabla de Clasificación de Actividades Económicas para el Sistema General de Riesgos Profesionales, adoptada mediante Decreto No. 1607 de 2002. Cuando una actividad económica no se encuentre en la tabla contenida en el artículo segundo de este decreto, el empleador y administradora de riesgos

profesionales podrán efectuar la clasificación de acuerdo con el riesgo ocupacional de la actividad afín contemplada en la tabla, para lo cual deberá tenerse en cuenta las materias primas, materiales o insumos que se utilicen, los medios de producción, procesos, almacenamiento y transporte.

Finalmente, es importante no confundir el alto riesgo y por contera el beneficio especial que se concede por el hecho de que una determinada actividad sea considerada como de alto riesgo, con el riesgo profesional, desconociendo que este último, como bien lo afirma el Ministerio de la Protección Social, se refiere a la protección que se efectúa por los efectos que se pueden ocasionar por un accidente de trabajo o enfermedad profesional. Se trata de un riesgo derivado de la actividad que se desarrolla y para ello el Sistema General de Riesgos Profesionales tiene previsto una cotización diferencial según el mayor o menor riesgo de la actividad. El concepto de alto riesgo, por su parte, está atado a que la labor desarrollada por el trabajador por las especiales circunstancias que la rodean hacen que se vea disminuida su expectativa de vida saludable, razón por la cual se hace necesario protegerlo mediante la posibilidad de obtener una pensión de vejez con requisitos menores.

2.- ¿Cualquier tipo, nivel y tiempo de exposición a las temperaturas, radiaciones y sustancias comprobadamente cancerígenas es suficiente para la configuración y declaración de un oficio o labor, como actividad de alto riesgo o por el contrario es necesario que la exposición a altas temperaturas, radiaciones ionizantes y a sustancias comprobadamente cancerígenas, sea superior a unos valores límites o umbrales que permitan determinar un riesgo que “implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo” tal como lo determina el Decreto [2090](#) de 2003:

Si se verifica la estructura normativa del artículo [2](#) del Decreto 2090 de 2003 que enuncia las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, se tiene que únicamente en el numeral segundo el legislador extraordinario hizo mención a que la exposición a altas temperaturas debería ser por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional, para ser considerada como actividad de alto riesgo, en las demás actividades no señaló límite.

Según los considerandos del aludido Decreto, las actividades determinadas como de alto riesgo son aquellas que **generan por su propia naturaleza la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, independientemente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo.**

En el estudio técnico que sirvió de base para dictar el Decreto [2090](#) de 2003, se analizaron cuáles oficios u ocupaciones impactan la expectativa de vida saludable del trabajador y que por ello deben considerarse de alto riesgo. Allí se reparó que el fundamento de la pensión **“es proteger al trabajador al disminuir el tiempo de exposición a condiciones adversas de trabajo lesivas para su salud, mediante su retiro anticipado, toda vez que éstas disminuyen su expectativa y calidad de vida, lo cual hace que tenga una menor capacidad de trabajo, situación que no se presenta en aquellas personas que desempeñan otras profesiones u oficios que también son de alto riesgo pero no están expuestas a esas condiciones”.**

En ese documento se consideraron como actividades de alto riesgo como se señaló en la respuesta al numeral 1.- los trabajados en minería de socavón o subterráneos; los que involucren sustancias cancerígenas; los que impliquen exposición a altas temperaturas; los que impliquen radiaciones ionizantes; la actividad de los controladores de tránsito aéreo; el personal operativo

del cuerpo de bomberos y los guardianes del INPEC y de otros centros carcelarios. Además, se sostuvo que algunas de las actividades que en disposiciones anteriores eran consideradas como de alto riesgo no impactan en una disminución en la expectativa y calidad de vida de los trabajadores, tales como los servidores públicos de la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, Inravisión, Telecom y los periodistas.

Ahora bien, la denominación TLV (Thershold Limit Values) – Valores Límites Umbrales es marca registrada de la American Conference Of Governmental Industrial Hygienists – ACGIH – de allí que la Administración Americana de Seguridad y Salud Laboral, u Occupational Safety and Heald Administration (OSHA) tomó la mayor parte de estos valores límites TLV´s como estándares ambientales oficiales, denominándolos “Límites de Exposición Permisible”.

Los TLV´s son límites recomendables y no una frontera entre condiciones seguras y peligrosas, éstos hacen referencia a concentraciones de sustancias en el aire por debajo de las cuales la mayoría de los trabajadores pueden exponerse sin sufrir efectos adversos para la salud. Sin embargo, admite que, dada la variabilidad de la susceptibilidad individual, un porcentaje de trabajadores puede experimentar ligeras molestias ante ciertas sustancias o concentraciones iguales o inferiores al límite umbral e incluso, en menor grado, pueden verse afectados por un agravamiento de dolencias previas o por la aparición de una enfermedad profesional.

Debido a la variedad de efectos que las sustancias químicas pueden provocar en las personas expuestas, se han definido tres tipos de valores límite:

- TLV-TWA: Concentración Límite ponderada en el tiempo para una jornada normal de 8 horas y 40 horas semanales, a la cual la mayoría de los trabajadores pueden estar expuestos repetidamente, día tras día, sin sufrir efectos adversos.
- TLV-STEL: Concentración Límite a la que los trabajadores pueden estar expuestos durante un corto espacio de tiempo sin sufrir irritación, cambio crónico o irreversible en los tejidos. No es un límite de exposición separado e independiente, sino un complemento de la medida ponderada en el tiempo (TWA).
- TLV-C: Concentración Limite que no se debe sobrepasar en ningún momento de la exposición durante el trabajo.

En cuanto a las sustancias cancerígenas, las cuales se clasifican en A1 y A2. Las pertenecientes al Grupo A1 son aquellas sustancias asociadas con procesos industriales a las que se reconoce tener efecto potencial cancerígeno en el ser humano. El grupo A2 incluye aquellas sustancias asociadas a procesos industriales sospechosas de inducir cáncer en el ser humano.

La exposición a los compuestos cancerígenos debe ser mínima. Los trabajadores expuestos a los cancerígenos A1 con TLV deben ser equipados adecuadamente para eliminar virtualmente la exposición.

Para los cancerígenos Tipo A1 con TLV y para los de Tipo A2 la exposición de los trabajadores por cualquier vía de penetración deber ser cuidadosamente controlada a niveles tan bajos como razonablemente se puedan alcanzar por debajo del valor TLV.

Y así, podríamos entrar a evaluar cada uno de los factores de riesgo, con su grado de peligrosidad y grado de repercusión, para finalmente concluir que los TLV´s deben usarse, entre otros, como guía en el control de exposiciones a fuentes continuas, concentraciones en el aire en un período

de referencia y para establecer las medidas oportunas tanto higiénicas como médico-preventivas, para los casos en que existan trabajadores expuestos o se superen las concentraciones promedio permitidas. Las medidas correctoras serán dadas según los casos, en forma de sustitución de productos o procesos, medidas de ingeniería, reducción de tiempos de exposición o material de protección personal.

El anterior concepto tiene los efectos determinados en el Artículo [25](#) del Código Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

EMIL ENRIQUE ARIZA OLAYA

Director Jurídico Nacional

Revisó: RUTH ALEYDA MINA GARCÍA

Jefe Unidad de Seguros

Dirección Jurídica Nacional

MNLP

Rad. 6074

2006.05.18



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

