

Sistema de Riesgos Laborales: sin diálogo social

Por Héctor Vásquez F.
Escuela Nacional Sindical

El Gobierno Nacional expidió recientemente la Ley 1562, por el cual modifica el Sistema de Riesgos Laborales y dicta otras disposiciones en materia de salud ocupacional.

Colombia, como parte que es de la OIT, está obligada a desarrollar una política que dé cumplimiento a los dos convenios que en la materia adoptó este organismo: el 155 de 1981, que se refiere a la seguridad y salud de los trabajadores; y el 187 de 2006, relativo al marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo. Ninguno de ellos ha sido ratificado por Colombia.

La nueva ley de riesgos representa, sin lugar a dudas, un avance frente a la legislación que teníamos en materia de salud y riesgos ocupacionales, pues va más allá de “exhortar” y de aconsejar “recomendaciones” que no tenían fuerza de ley, ni establecían controles y sanciones. Sin embargo, deja de lado la participación efectiva de las organizaciones sindicales, lo que en la práctica puede significar que no haya ningún avance en la reivindicación de los derechos de los trabajadores en los lugares de trabajo. Sin la participación del actor sindical, las empresas y las administradoras de riesgos pueden terminar imponiendo sus intereses.

Tanto el convenio 155 como el 187 de la OIT, son explícitos e insistentes en orientar a que cualquier sistema de promoción y defensa de la salud de los trabajadores en los lugares de trabajo, tiene que hacerse sobre la base de reconocer la presencia activa de los representantes de los trabajadores, tanto para la consulta e intercambio de información, como para la concertación de las políticas, planes y programas necesarios para hacer eficiente un sistema que proteja vidas humanas y propicie lugares de trabajo seguros y saludables.

En el convenio 151 se orienta a que todo miembro, (art. 4, numeral 1) “deberá, **en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas** y habida cuenta de las condiciones y práctica nacionales, formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política

nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo.

Esta orientación, que sustenta la necesidad de promover espacios de Diálogos Social para la definición de la política nacional de salud ocupacional, se refuerza en el artículo 8 del mismo convenio, en el que se precisa que “todo miembro deberá adoptar, por vía legislativa o reglamentaria o por cualquier otro método conforme a las condiciones y a la práctica nacionales, **y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesados**, las medidas necesarias para dar efecto al artículo 4 del presente Convenio”.

De la misma manera se insiste en el numeral 1 del artículo 15 del convenio en mención, que “a fin de asegurar la coherencia de la política a que se refiere el artículo 4 del presente Convenio y de las medidas tomadas para aplicarla, todo miembro deberá tomar, **previa consulta tan pronto como sea posible con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores** y, cuando sea apropiado, con otros organismos, disposiciones conformes a las condiciones y a la práctica nacionales a fin de lograr la necesaria coordinación entre las diversas autoridades y los diversos organismos encargados de dar efecto a las partes II y III del presente Convenio.

Así que podríamos afirmar que la condición primera en la definición del marco legal que regule el sistema general de riesgos laborales, es la consulta, uno de los componentes del Diálogo Social y sin la cual no es posible que la opinión de los trabajadores sea tenida en cuenta, a fin de que éstos puedan incidir de manera real en el diseño del sistema.

Y respecto al funcionamiento del sistema en los lugares de trabajo, el convenio 155 también es explícito en el reconocimiento del actor sindical respecto de las políticas que deben implementarse en las empresas. Al respecto, el artículo 19 de este convenio señala:

“Deberán adoptarse disposiciones a nivel de empresa en virtud de las cuales:

- a) Los trabajadores, al llevar a cabo su trabajo, cooperen al cumplimiento de las obligaciones que incumben al empleador.
- b) Los representantes de los trabajadores en la empresa cooperen con el empleador en el ámbito de la seguridad e higiene del trabajo.
- c) Los representantes de los trabajadores en la empresa reciban información adecuada acerca de las medidas tomadas por el empleador para garantizar la seguridad y la salud, y puedan consultar a sus organizaciones representativas acerca de esta información, a condición de no divulgar secretos comerciales.
- d) Los trabajadores y sus representantes en la empresa reciban una formación apropiada en el ámbito de la seguridad e higiene del trabajo.
- e) Los trabajadores o sus representantes y, llegado el caso, sus organizaciones representativas en la empresa estén habilitados, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, para examinar todos los aspectos de la seguridad y la

salud relacionados con su trabajo, y sean consultados a este respecto por el empleador; con tal objeto, y de común acuerdo, podrá recurrirse a consejeros técnicos ajenos a la empresa.

Y el artículo 20 termina esta orientación remarcando: “La cooperación entre los empleadores y los trabajadores o sus representantes en la empresa, deberá ser un elemento esencial de las medidas en materia de organización y de otro tipo que se adopten en aplicación de los artículos 16 a 19 del presente Convenio.

En el mismo sentido orienta el convenio 187 en los numerales 1 y 3 del artículo 2: “Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá promover la mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo mediante el desarrollo de una política, un sistema y un programa nacionales, **en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.**

Todo Miembro, **en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores,** deberá examinar periódicamente las medidas que podrían adoptarse para ratificar los convenios pertinentes de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo”.

Y respecto a la elaboración de la política nacional, el artículo 3 es bastante explícito en relación con la obligatoriedad de que tal política sea resultado del diálogo social. Al respecto plantea: “Al elaborar su política nacional, todo Miembro deberá promover, de acuerdo con las condiciones y práctica nacionales **y en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores,** principios básicos tales como: evaluar los riesgos o peligros del trabajo; combatir en su origen los riesgos o peligros del trabajo; y desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud que incluya información, consultas y formación”.

Además insiste en que “el Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo deberá incluir, cuando proceda “un órgano u órganos consultivos tripartitos de ámbito nacional para tratar las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo”.

Y respecto al funcionamiento del sistema, en el artículo 4 del convenio 187 se orienta a que “todo Miembro deberá establecer, mantener y desarrollar de forma progresiva, y reexaminar periódicamente, un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, **en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores**”.

Esta misma orientación es llevada al nivel micro, es decir, los lugares de trabajo, en el sentido que “el Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo deberá incluir, entre otras cosas:

(a) La legislación, los convenios colectivos en su caso, y cualquier otro instrumento pertinente en materia de seguridad y salud en el trabajo.

(b) Una autoridad u organismo, o autoridades u organismos responsables de la seguridad y salud en el trabajo, designados de conformidad con la legislación y la práctica nacionales.

(c) Mecanismos para garantizar la observancia de la legislación nacional, incluidos los sistemas de inspección.

(d) Disposiciones para promover en el ámbito de la empresa la cooperación entre la dirección, los trabajadores y sus representantes, como elemento esencial de las medidas de prevención relacionadas con el lugar de trabajo.

Como puede verse a continuación, ninguna de estas condiciones las cumple la Ley 1562 de 2012. Veamos:

- En la definición del Sistema de Riesgos Laborales (art. 1), que debería ser tripartito, no están incluidas las organizaciones de los trabajadores.
- En la definición de la enfermedad laboral (art. 4), que en su párrafo 2 prevé la actualización de las tablas de enfermedades laborales por lo menos cada 3 años, no se incluye como actores del proceso a representantes de las organizaciones de los trabajadores.
- En el artículo 9, que se refiere a la supervisión de las empresas de alto riesgo, tampoco se incluye a los sindicatos.
- En el artículo 11, que se refiere a los servicios de promoción y prevención, está excluida la consulta con los sindicatos, por lo que los trabajadores no podrán incidir en el plan, ni tampoco acceder a recursos que les permitan desarrollar iniciativas propias en estos terrenos (acceso a recursos del Fondo de Riesgos Laborales (ar.12)).
- Esta misma exclusión está presente en el artículo 16 de la ley, que se refiere a la naturaleza, administración y funcionamiento de las juntas nacionales y regionales de calificación de invalidez; y en el artículo 29, relativo al Instituto Nacional de Salud, que deberían dar cabida a personas ternadas por el movimiento sindical.
- En el artículo 21, referido a la salud ocupacional del magisterio, se excluye a FECODE y los sindicatos del magisterio como actores en la elaboración del manual de calificación de invalidez y de la tabla de enfermedades.
- La ley también excluyó el diálogo social del sistema nacional de inspecciones del trabajo, el que solamente se limita a “recibir las quejas de los trabajadores de manera independiente”, por lo que las evaluaciones generales del sistema y la identificación de problemas que las organizaciones puedan hacer de manera general, y el conocimiento preciso de problemáticas específicas que tienen los sindicatos de la salud ocupacional en los lugares de trabajo, en la práctica queda por fuera del conocimiento de los inspectores.

Por lo demás, la presencia de los sindicatos es fundamental para que el sistema efectivamente funcione, y no sean las ARP, controladas por las empresas a través del sistema financiero, las que finalmente impongan toda la política del sistema en función de sus intereses.

En este sentido, el actor sindical es clave en:

- La mejora continua del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, que incluye “las acciones de mejora con el objetivo de anticipar y reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y salud en el trabajo”, y nada mejor para cumplir con este objetivo que contar con la activa participación de los sindicatos en el proceso, los que deben incluir como un aspecto fundamental de la dinámica sindical la formación de expertos en estos temas, el desarrollo de programas de formación en salud y trabajo, y la elaboración de mapas de riesgos en los lugares de trabajo.
- La actualización de las tablas de enfermedades laborales, lo que implica que los sindicatos tengan un sistema de información que les permita conocer a fondo de qué se enferman y por qué se incapacitan los trabajadores, y los riesgos propios de cada actividad.
- En la recepción de los reportes de la entidad administradora de riesgos laborales (art. 8), pues esta información es básica para la actuación de los sindicatos. En este punto es importante que los sindicatos sean parte de levantamiento de los informes sobre accidentes, que casi siempre se hacen sin su presencia y sin que se le entregue copia de todo lo actuado.
- En la supervisión de las empresas de alto riesgo.
- En el fortalecimiento de la prevención de los riesgos laborales en las micro y pequeñas empresas (art.10).
- En el diseño e implementación de servicios de promoción y prevención (art. 11).
- En la identificación y denuncia de empresas que incumplan con los programas de salud ocupacional.

La ausencia del factor “diálogos social” en la ley, se expresa también en relación con los COPASOS, a los que no se les hace ninguna referencia, cuando son claves en todos los temas relacionados con la elaboración de planes de salud ocupacional, las campañas de promoción y educación, la vigilancia sobre las empresas de alto riesgo, la actualización de la tabla de enfermedades profesionales, y la intervención ante el sistema de inspectores.

Un aspecto bastante flojo en la ley es el que se refiere a los trabajadores del sector de la economía informal, a los que apenas se les menciona (art. 13), sin que se precisen políticas específicas que promuevan su protección frente a riesgos laborales. Aquí cabrían iniciativas concretas que permitan el desarrollo de programas que atiendan la salud y los riesgos de los trabajadores de este sector y programas concretos de aseguramiento. Con este fin se debería obligar a una cotización especial a las empresas que trasladan parte de sus riesgos a trabajadores del comercio informal.

Finalmente, el tema de inspección laboral debería estar más reforzado, en el sentido de que tales inspectores sean egresados de las instituciones educativas que forman profesionales de la salud ocupacional, y no abogados exclusivamente, que además de las limitaciones que tienen, atienden las problemáticas sólo administrativamente, no sobre el terreno.