

EL DERECHO A LA IGUALDAD EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE
GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN EL SECTOR
HOTELERO EN COLOMBIA

LAURA MUÑOZ ESPINOSA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DERECHO LABORAL
BOGOTÁ, D.C.

2017

EL DERECHO A LA IGUALDAD EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA
DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN EL SECTOR
HOTELERO EN COLOMBIA

LAURA MUÑOZ ESPINOSA

DIRECTOR:
JUAN CAMILO PÉREZ FERNÁNDEZ

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DERECHO LABORAL
BOGOTÁ, D.C.

2017

NOTA DE ADVERTENCIA

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará porque no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y por qué las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	15
I. EL SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO Y SU IMPLEMENTACIÓN.....	24
1. LA SALUD OCUPACIONAL Y EL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	24
2. EL CICLO PHVA.....	29
2.1 <i>Planear</i>	30
a. Organización	30
b. Planificación.....	36
2.2. <i>Hacer, Verificar y Actuar</i>	45
a. Hacer	45
b. Verificar	48
c. Actuar	50
II. EL DERECHO A LA IGUALDAD Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN EL SECTOR HOTELERO	53
1. IMPLICACIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.....	53
2. LA REGULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL SG-SST Y EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD.....	59
2.1. <i>Análisis de constitucionalidad del SG-SST bajo el prisma del derecho a la igualdad</i>	59
2.2. <i>Diferenciación en la implementación del SG-SST entre empresas</i>	72
3. ESTUDIO DE CASO: INDUSTRIA HOTELERA	85
CONCLUSIONES.....	91
BIBLIOGRAFÍA.....	92

Resumen

La seguridad y salud de la población trabajadora colombiana es un tema que a pesar de no encontrarse a la vanguardia a nivel mundial, sí ha evolucionado a través de los años. La Administración expidió el Decreto 1072 de 2015, el cual exige a las empresas un **Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo**. Tras implementarlo en ocho empresas del **sector hotelero** en Bogotá, se identificó una posible desigualdad frente a hoteles grandes, que lleva a preguntarse cómo se articula el **derecho a la igualdad** en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Palabras clave:

Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, sector hotelero y derecho a la igualdad.

Introducción

La salud y la seguridad de los trabajadores en Colombia es un tema que ha evolucionado de forma importante a través del tiempo. El mundo ha cambiado y con él, la forma de ver al individuo en la sociedad; como trabajador, como ciudadano y como ser humano. La seguridad y salud en el trabajo no ha sido inmune a esos cambios.

Sin embargo, esta mirada optimista no parece ser la de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para quien el panorama de la seguridad y salud en el trabajo en el mundo dista mucho de ser el ideal. Y es que a pesar de los esfuerzos y la gran cantidad de Convenios creados en materia de prevención, seguridad y salud de los trabajadores, las enfermedades laborales y las muertes, continúan ocurriendo y van en aumento. Las cifras mundiales no parecen disminuir sustancialmente con el transcurso de los años.¹

Tras un completo informe sobre las altas tasas de accidentalidad y mortalidad en varios países por causas laborales, la OIT adoptó el 22 de junio de 1981, el Convenio

1 “En 2014, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) calculó que los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales causan más de 2,3 millones de muertes anuales, de las cuales más de 350.000 son por accidentes de trabajo, y aproximadamente 2 millones son por enfermedades profesionales. Además de estas muertes, se estima que en 2010 hubo más de 313 millones de accidentes de trabajo no mortales (que provocaban por lo menos cuatro días de ausencia en el trabajo). Estas cifras, aunque sorprendentes, no expresan el total del dolor ni del sufrimiento de los trabajadores y de sus familias ni el total de las pérdidas económicas de las empresas y sociedades”. Texto tomado de: "Investigación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales – Guía práctica para inspectores del trabajo". Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2015

Nº 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores². Existe “bastante consenso al momento de caracterizar este convenio como el más importante en materia de seguridad y salud en el trabajo”³. El Convenio le apuesta a la necesidad de definir y ejecutar una política en seguridad y salud en el trabajo y que los esfuerzos que se realicen en este sentido, sean dirigidos hacia la cultura de la prevención.

Desde entonces, la OIT ha desarrollado múltiples convenios y recomendaciones relativas a la seguridad y salud de los trabajadores. Por ejemplo, la Recomendación 31 de 1929 sobre prevención de los accidentes de trabajo⁴, el Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores⁵ y el Convenio 176 de 1995 sobre seguridad y salud en las minas⁶, entre otros.

² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores (núm. 155) [en línea]. Organización Internacional del Trabajo, 1981 [citado el 16 de octubre, 2017]. Disponible en Internet: URL<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100_instrument_id:312300>

³ RODRÍGUEZ, Carlos Aníbal. Los convenios de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo: una oportunidad para mejorar las condiciones y el medioambiente de trabajo. Centro Internacional de Formación de la OIT, oficina de la OIT en Argentina. Buenos Aires, 2009.

⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Recomendación sobre la prevención de accidentes de trabajo (núm. 031) [en línea]. Organización Internacional del Trabajo, 1929 [citado el 16 de octubre, 2017] Disponible en Internet: URL<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312369:NO>

⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores (núm. 174) [en línea]. Organización Internacional del Trabajo, 1993 [citado el 16 de octubre, 2017] Disponible en Internet: URL<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312319:NO>

⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio sobre seguridad y salud en las minas (núm. 176) [en línea]. Organización Internacional del Trabajo, 1995 [citado el 16 de octubre, 2017]. Disponible en Internet: URL<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312321>

Colombia, que es miembro de la OIT desde el año 1919, “ha ratificado 61 convenios (55 actualmente en vigor) entre los cuales se encuentran los 8 convenios fundamentales. El Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) es el más reciente y fue ratificado en mayo de 2014.”⁷ En relación con la seguridad y la salud en el trabajo, desde 1933 hasta el año 2001, Colombia ha ratificado siete (7) Convenios, los cuales se encuentran en vigor. Los dos Convenios ratificados más recientemente son el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo⁸ y el Convenio sobre el asbesto⁹; ambos ratificados el 25 de enero de 2001.

A nivel nacional, un hito importante fue la promulgación de la llamada Ley Uribe, Ley 57 de 1915¹⁰, la cual constituyó el punto de partida de una producción legislativa masiva en esta materia, que con el transcurrir de los años le otorgó a los trabajadores más derechos, con mayor peso y mayores sanciones en caso de ser incumplidos. Por ejemplo, en el artículo 2 de la mencionada Ley, se establece:

⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Colombia [en línea]. Organización Internacional del Trabajo, 2017 [citado el 16 de octubre, 2017]. Disponible en Internet: URL<<http://www.ilo.org/lima/paises/colombia/lang--es/index.htm>>

⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo (núm. 161) [en línea]. Organización Internacional del Trabajo, 1985 [citado el 18 de octubre, 2017] Disponible en Internet: URL<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312306:NO>

⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio sobre el asbesto (núm. 162) [en línea]. Organización Internacional del Trabajo, 1986 [citado el 18 de octubre, 2017] Disponible en Internet: URL<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312307:NO>

¹⁰ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 57. (11 de noviembre de 1915). Sobre reparaciones por accidentes de trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1915. No. 15646.

“ARTÍCULO 2. El patrono es responsable de los accidentes ocurridos a sus operarios con motivo del trabajo que realicen y en el ejercicio de la profesión que ejerzan, a menos que el accidente sea debido a culpa del obrero, o a fuerza mayor extraña al trabajo en que se produzca el accidente, o a imprudencias o descuido del operario, o a ataque súbito de enfermedad que lo prive del uso de las facultades mentales o de las fuerzas físicas o a violación de los reglamentos de la empresa.”¹¹

A pesar de que hoy este artículo no parece especialmente garantista, la verdad es que responsabilizar al “patrono”¹² de los accidentes de trabajo de sus empleados, sí fue un paso importante, con todo y las excepciones que hacen parte del citado artículo. Por otra parte, se fueron creando más obligaciones relativas a la salud y la seguridad de los trabajadores en cabeza de los empresarios, quienes ya no podrían emplear mano de obra barata, explotada y desprotegida. Por el contrario, emplear personas representaría costos distintos al irrisorio jornal diario. Asimismo, los trabajadores debían ser atendidos ante la ocurrencia de accidentes de trabajo y prevenidos de la existencia de los riesgos generados por la labor realizada. Y es que lo que hoy en día parece apenas obvio, era toda una novedad hace poco más de un siglo.

Está claro que el cuidado de la salud y seguridad del trabajador tiene que ser una condición sine qua non para generar empleo en Colombia. Sin embargo, el cómo debe hacerse es un aspecto igual de importante, dado que como se expondrá en el presente trabajo de grado, obligaciones desproporcionadas, vacías, y en todo sentido, fuera del

¹¹ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 57. (11 de noviembre de 1915). Sobre reparaciones por accidentes de trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1915. No. 15646. Artículo 2.

¹² El artículo 107 de la Ley 50 de 1990 reemplaza la denominación “patrono” por el término “empleador”.

contexto real de las empresas, pueden fácilmente desdibujar el espíritu absolutamente noble y necesario de la norma.

Ahora, la normatividad relativa a la seguridad y la salud del trabajador no sólo debería exigir a los empresarios mínimos acordes al espacio en el cual se desempeñan las labores como se ha mencionado hasta ahora, sino que dichas exigencias deberían ser equitativas entre los distintos empleadores. El cuidado de los derechos de los trabajadores no debería generar situaciones de desigualdad entre los empleadores. Parece lógico que a una empresa que cuente con diez (10) trabajadores en su nómina, no debería exigírsele lo mismo que a una empresa con cien (100) trabajadores. Las cargas no deberían ser iguales, debido a que la capacidad de asumir y cumplir tales responsabilidades es distinta. No se pretende dar a entender que la cantidad de trabajadores sea equivalente al poder económico de las empresas, no. Lo que se trata de evidenciar es que el tamaño de la operación y la cantidad de empleados, generan diferencias reales entre uno y otro empleador, y ello no debería pasarse por alto.

La anterior reflexión surgió de la experiencia de coordinar junto con un profesional en la materia, la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, SG-SST), contenido en el Capítulo VI del Decreto 1072 de 2015, en ocho (8) hoteles en la ciudad de Bogotá: Hotel Vilar América, Nico Apartasuites, Hotel Matisse, Hotel Boutique Casa Gaitán Cortés, Hotel L'etoile, Hotel Exposuites, Hotel Manantial y Hotel Estadio 63 (tres sedes). Este grupo de

hoteles tienen entre nueve (9) y setenta y seis (76) habitaciones, es decir, son pequeños y medianos hoteles.

En dicho proceso, se tuvo la impresión de que si bien, la capacidad económica, la infraestructura, tamaño de la nómina y el volumen de ingresos, definen la capacidad de operación de los hoteles dentro de la industria hotelera, en este caso frente al Decreto 1072 de 2015, estos factores diferenciadores parecían no tenerse en cuenta.. A medida que se implementaba el SG-SST, se experimentaba una sensación generalizada entre los gerentes de cada hotel, de que se le exigía lo mismo a un hotel pequeño o mediano que a un hotel grande, de cadena, respaldado por grupos económicos que están en la capacidad de soportar inversiones económicas, contratar asesorías externas e incrementar su nómina, sin causar mayor traumatismo a la operación ni a su estabilidad económica.

De lo anterior surgió la pregunta: ¿son las exigencias contenidas en el Capítulo VI del Decreto 1072 de 2015 consistentes con el derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia? Así es como nace el interés de estudiar si al regular el SG-SST la Administración, tuvo en cuenta las distintas realidades de las empresas, de forma tal que las obligaciones del Sistema, no generasen injusticia, desigualdad o falta de proporcionalidad entre los sujetos obligados a cumplir. A priori, en aproximación a la norma desde la práctica, no

parecería justo que a unas y otras empresas, las cuales no están en igualdad de condiciones, se les exigiese lo mismo.

El SG-SST nace de propósitos positivos para los trabajadores. De esto no cabe duda. Sin embargo, esto no significa que: primero, se deba obviar el hecho de que los recursos en las empresas son limitados y por ende, el legislador debería medir la capacidad de cumplimiento de las empresas y exigir en proporción a ésta. No todas las empresas son iguales. Segundo, el hecho de que la norma busque fines benévolos para el trabajador, no justifica que no exista igualdad entre los sujetos obligados a cumplirla. Son derechos enfrentados que deben ser ponderados para alcanzar un equilibrio práctico entre ambos. Esa búsqueda de equilibrio entre ambos derecho, lleva a plantear ¿hasta qué punto es responsabilidad de la Administración asumir determinadas cargas de la implementación de la norma con el fin de poder garantizar los derechos de los trabajadores sin vulnerar los de los empresarios?

Y en tercer lugar, la experiencia con los hoteles muestra que, en ocasiones, el cumplimiento de ciertas normas, paradójicamente, lleva a empresas pequeñas a la disyuntiva: cumplir la norma que busca cuidar a sus empleados y eventualmente tener que cerrar su operación por falta de recursos, dejando sin trabajo a aquellos que pretendía cuidar, ó no cumplir con la norma, para continuar con la operación y así seguir generando empleo de forma sostenible.

Con el fin de responder lo anterior, el presente trabajo de grado se dividirá en dos partes. La primera parte buscar responder ¿qué es el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST)?, puesto que sin claridad sobre el objeto de estudio, no es posible hacer un análisis sobre el derecho a la igualdad. Por ello, se explicará el SG-SST en cada una de sus etapas, las cuales se basan en el ciclo PHVA, es decir, un proceso con cuatro etapas: Planear, Hacer, Verificar y Actuar.

En la segunda parte se resaltarán las implicaciones de la implementación del SG-SST, es decir, qué representa para un empresario en Colombia implementar el SG-SST. Y se responderá ¿cómo se articula el derecho a la igualdad en la implementación del SG-SST?; en otras palabras, ¿qué diferencias entre grandes y pequeñas empresas se identifican en la implementación del SG-SST? y ¿en qué consisten? Como cierre de esta segunda parte se presenta un ejemplo real de la industria hotelera tomando tres hoteles con tamaños de operación distintos: grande, mediano y pequeño.

Posteriormente se pretende identificar, si llegasen a existir, los presuntos casos de desigualdad en la aplicación de la norma. Y finalmente, concluir si la norma mencionada articula el derecho a la igualdad o si por el contrario, desconoce hechos diferenciales generado una desigualdad de facto. Lo anterior irá de la mano con el análisis del principio de proporcionalidad en la elaboración de la norma, pues la vulneración de este principio genera desigualdad.

A lo largo de esta investigación, no puede perderse de vista que la esencia de las normas sobre seguridad y la salud en el trabajo, es procurar las mejores condiciones

para el trabajador. Éste no sólo debe recibir un salario como contraprestación a su trabajo, sino que además merece condiciones de trabajo dignas, que afecten en la menor medida posible su salud. Pues en palabras de Bernardino Ramazzini, considerado el fundador de la medicina del trabajo, “el medio por el cual el hombre sustenta la vida, es a menudo una ocupación que la pone en peligro”¹³.

¹³ LIZARAZO, César G., FAJARDO, Javier, BERRIO Shyrle y QUINTANA Leonardo. Breve historia de la salud ocupacional en Colombia. Pontificia Universidad Javeriana [citado 15 abril, 2017]. Disponible en Internet: <URL: http://www.oiss.org/estrategia/IMG/pdf/Breve_historia_sobre_la_salud_ocupacional_en_Colombial.pdf>

I. El Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y su implementación

1. La Salud Ocupacional y el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo

La salud ocupacional en Colombia comienza a resonar tal vez mucho antes de lo que la mayoría de colombianos imagina, pero de forma tardía en comparación con otros países en donde mucho antes ya se hablaba del tema¹⁴. No es sino hasta 1915 que en Colombia se expide la Ley 57, conocida como la “Ley Uribe”. En la Ley Uribe se definía lo que se entendía por accidente de trabajo, se atribuía al “patrono”¹⁵ la responsabilidad frente a los accidentes de trabajo y en general, se “promovía una reglamentación en relación con los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, entendiendo que el desarrollo de una actividad laboral puede conllevar

¹⁴ Por ejemplo, Bernardino Ramazzini, conocido como el fundador de la medicina del trabajo, publicó en 1700 uno de sus aportes más importantes a la medicina del trabajo, *De morbis artificum diatriba* (enfermedades de los trabajadores), en el cual examinaba “los factores etiológicos de las afecciones propias de los distintos oficios que existían antes de la Revolución industrial en la sociedad estamental del antiguo régimen. En éste también incluyó los peligros para la salud de productos químicos, polvo, metales, movimientos repetitivos, malas posturas, y otros agentes causantes de enfermedades, encontradas en los trabajadores de 52 ocupaciones. Posteriormente, con el inicio del uso del carbón, se evidenciaron nuevas patologías en los trabajadores por lo que el Parlamento inglés publicó en 1802 la “Ley de la salud y la moral de los aprendices, la cual limitaba la jornada de trabajo y fijaba niveles mínimos de higiene y educación de los trabajadores”.

¹⁵ El artículo 107 de la Ley 50 de 1990 reemplaza la denominación “patrono” por el término “empleador”.

una serie de riesgos en sí misma, más aún en el desarrollo de actividades físicas y mecánicas”.¹⁶

Posteriormente, se expiden normas como la Ley 46 de 1918¹⁷, en la que se dan lineamientos básicos sobre medidas de higiene y salubridad pública; la Ley 37 de 1921¹⁸, que obligó a las empresas a adquirir un seguro de vida colectivo de sus empleados y la Ley 10 de 1934¹⁹, en la que se determinan ciertos auxilios a los que los trabajadores tendrían derecho y se fija el límite de ocho horas como jornada máxima de trabajo. Diez años después, se avanzó en temas puntuales con la promulgación del Decreto 2350 de 1944²⁰, el cual trata convenciones de trabajo, asociaciones profesionales y conflictos colectivos de los trabajadores. Por ejemplo, este último Decreto determinaba que los reglamentos de trabajo debían ser aprobados por la autoridad del ramo, se limita la jornada laboral diurna a 8 horas diarias y 48 semanales máximo y la nocturna a 6 horas máximo, entre otras disposiciones. En este Decreto, en su artículo 8 el legislador indica que mientras se organiza el seguro social

¹⁶ PARDO, Rafael. Historia del Trabajo en Colombia, La ley 57 de 1915 la salud ocupacional. Ministerio de Trabajo [consultado el 15 de abril de 2017]. Disponible en Internet: URL<<http://mintrabajo.gov.co/blog-mintrabajo/ley-57-de-1915-la-salud-ocupacional>>

¹⁷ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ley 46. (23 de noviembre de 1918). Por la cual se dicta una medida de salubridad pública y se provee a la existencia de habitaciones higiénicas para la clase proletaria. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1918. No. 16549.

¹⁸ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 37. (24 de noviembre de 1921). Que establece el seguro colectivo obligatorio. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1921. No. 17998.

¹⁹ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 10. (27 de noviembre 1934). Sobre pérdida y rehabilitación de derechos políticos y por la cual se establecen algunos derechos de los empleados. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1934. No 22746.

²⁰ COLOMBIA, MINISTERIO DE GOBIERNO. Decreto 2350. (27 de octubre de 1944. Por el cual se dictan lagunas disposiciones sobre Convenciones de Trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1944. No. 25679.

obligatorio, el empleador debía encargarse de indemnizar al empleado por eventos como accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, gastos de entierro por muerte en accidente de trabajo, entre otros.

En 1945, continúa el avance en la materia con la expedición de la Ley 6 de 1945²¹, también conocida como la Ley General del Trabajo. En ésta se precisan temas salariales, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo. Sin embargo, es con la Ley 9 de 1979²², con la cual más se concreta el tema de salud ocupacional, pues en su Título III, en el Artículo 81, se establece que “la salud de los trabajadores es una condición indispensable para el desarrollo socio-económico del país; su preservación y conservación son actividades de interés social y sanitario en las que participan el Gobierno y los particulares”²³. También determina en su artículo 111 que

“[...] en todo lugar de trabajo se establecerá un programa de Salud Ocupacional, dentro del cual se efectúen actividades destinadas a prevenir los accidentes y las enfermedades relacionadas con el trabajo. Corresponde al Ministerio de Salud dictar las normas sobre organización y funcionamiento de los programas de salud ocupacional. Podrá exigirse la creación de comités de medicina, higiene y seguridad industrial con representación de empleadores y trabajadores.”²⁴

²¹ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 6. (19 de febrero de 1945). Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1945. No. 25790.

²² COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 9 (5 de febrero de 1979). Por la cual se dictan medidas sanitarias. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1979. No. 35193.

²³ *Ibíd.* Artículo 81.

²⁴ *Ibíd.* Artículo 111.

Años después, la conocida Ley 100 de 1993²⁵, crea el Sistema de Seguridad Social Integral y el Decreto Ley 1295 de 1994²⁶, determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales. Con esto, la seguridad y salud de trabajadores se convierte en una realidad más seria. Se promovía sobre todo la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades laborales, no sólo su cura o compensación en dinero.

En el año 2014, siguiendo las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos decidió crear “una instancia de apoyo al propósito de depuración, que se denomina Comisión Intersectorial para la Armonización Normativa (Decreto 1052 del 2014), la cual existirá hasta el 31 de diciembre del 2018”²⁷. Esta comisión se encargó de depurar casi diez mil normas obsoletas y/o en desuso, logrando expedir veintiún Decretos Únicos Reglamentarios, que reúnen la normatividad por sectores como: sector comercio, industria y turismo, sector transporte, sector hacienda y crédito público y sector trabajo, entre otros. A pesar de dicho esfuerzo existen críticas. Por ejemplo, el abogado y columnista Ramiro Bejarano asegura que

²⁵ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100. (23 de diciembre de 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, 1993. No. 41148.

²⁶ COLOMBIA, MINISTERIO DE GOBIERNO. Decreto Ley 1295. (24 de junio de 1994). Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1994. No. 41405.

²⁷ GUTIÉRREZ, Carmen Helena. ¿Qué tan únicos son los decretos únicos reglamentarios? [en línea]. *Ámbito Jurídico*, 18 de abril de 2016 [citado en 28 de mayo de 2017] Disponible en Internet:<URL <https://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/Administracion-Publica/que-tan-unicos-son-los-decretos-unicos-reglamentarios>>

“[...] el afán de expedir estos decretos a toda costa triunfó por encima de las necesidades de consultar a la comunidad para su construcción y realizar una adecuada pedagogía entre jueces, abogados y estudiantes de Derecho. Por eso no me sorprende que en muchos de estos decretos hubieren ocurrido cosas así, incluso otras que aún no sabemos.”²⁸

Desde la línea argumentativa del presente trabajo de grado, existe una abierta simpatía con lo expresado por el doctor Bejarano, pues la experiencia con el grupo de hoteleros, evidenció lo negativo de no consultar su construcción con la comunidad.

Sin embargo, dentro de estos Decretos, motivo de orgullo para unos y apresurados para otros, se expide el 26 de mayo del año 2015, el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo²⁹. Este reunió lo que hasta ese momento existía en materia de seguridad y salud en el trabajo. En el artículo 3.1.1 del Decreto, se establece que “quedan derogadas todas las disposiciones de naturaleza reglamentaria relativas al sector Trabajo que versen sobre las mismas materias”³⁰, con excepción de algunos decretos en temas específicos mencionados en el Artículo. El capítulo VI del mencionado Decreto se titula “Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo”. Desde el artículo 2.2.4.6.1 hasta el artículo 2.2.4.6.42, se despliegan requisitos, deberes y obligaciones, procedimientos, exigencias documentales, indicadores, auditorías y evaluaciones necesarias para el diseño e implementación del SG-SST.

²⁸ GUTIÉRREZ. Op. Cit.

²⁹ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2015. No. 49523.

³⁰ *Ibíd.*

Así las cosas, hay que reconocer que desde 1915 a la fecha, las exigencias frente a las condiciones laborales y garantías en materia de seguridad y salud, han aumentado para los empleadores y empleados, respectivamente. No obstante, las cifras internacionales auguran un largo camino por recorrer y queda por estudiar si las medidas a nivel nacional resultarán en mejoras reales para los trabajadores, sin desconocer los derechos de aquellos que ofrecen empleo en el país. A continuación se expondrá la estructura del SG-SST a través del Ciclo PHVA.

2. El ciclo PHVA

La organización del SG-SST basada en el ciclo PHVA, no es una elección del empleador o la ARL. Está determinada en el artículo 2.2.4.6.4 del Decreto 1072 de 2015, en donde se establece que

“[...] el empleador o contratante debe abordar la prevención de los accidentes y las enfermedades laborales y también la protección y promoción de la salud de los trabajadores y/o contratistas, a través de la implementación, mantenimiento y mejora continua de un sistema de gestión cuyos principios estén basados en el ciclo PHVA (Planificar, Hacer, Verificar y Actuar).”³¹

Conociendo ya la estructura que deberá seguir el SG-SST, es importante saber que

“El nombre del Ciclo PDCA (o Ciclo PHVA) viene de las siglas Planificar, Hacer, Verificar y Actuar, en inglés: Plan, Do, Check, Act. También es conocido como Ciclo de mejora continua o Círculo de Deming, por ser Edwards Deming su autor. Esta metodología describe los cuatro pasos esenciales que se deben llevar a cabo de forma sistemática para lograr la mejora continua, entendiendo como tal al mejoramiento continuado de la calidad (disminución de fallos, aumento de la eficacia y eficiencia, solución de problemas, previsión y eliminación de riesgos potenciales). El círculo de Deming lo componen 4 etapas cíclicas, de

³¹ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2015. No. 49523.

forma que una vez acabada la etapa final se debe volver a la primera y repetir el ciclo de nuevo, de forma que las actividades son reevaluadas periódicamente para incorporar nuevas mejoras. La aplicación de esta metodología está enfocada principalmente para ser usada en empresas y organizaciones”.³²

A continuación se explicará la implementación del SG-SST siguiendo el orden del ciclo PHVA y con base a la Plataforma Digital de la ARL SURA³³.

2.1 Planear

a. Organización

La primera etapa del ciclo es el Planear. Esta etapa, podría dividirse en dos: la organización del SG-SST y la planificación del mismo. En la organización, se deben dejar definidos datos de la empresa como razón social, actividad económica, clase de riesgo, número de empleados y organigrama, entre otros. Una vez contextualizada la información de la empresa, el empleador se debe plantear cuál será la política de seguridad y salud en el trabajo de su empresa. El Decreto 1072 de 2015 define la política de seguridad y salud en el trabajo en el numeral 28 del Artículo 2.2.4.6.2 como “el compromiso de la alta dirección de una organización con la seguridad y la salud en el trabajo, expresadas formalmente, que define su alcance y compromete a

³² JIMENO BERNAL, Jorge. El círculo de Deming de mejora continua [en línea]. PDCA Home, 23 de agosto de 2013 [citado en 15 de octubre, 2017]. Disponible en Internet:<URL: <https://www.pdcahome.com/5202/ciclo-pdca/>>

³³ ADMINISTRADORA DE RIESGOS LABORALES SURA. Herramienta virtual del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo [en línea]. Arl Sura, disponible de forma permanente [consultado el 28 de mayo de 2017]. Disponible en Internet: <URL https://www.arlsura.com/?option=com_sgsstsur&mod=organizacion>

toda la organización”.³⁴ Adicionalmente, el artículo 2.2.4.6.5 del mismo Decreto establece que:

“[...] el empleador o contratante debe establecer por escrito una política de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) que debe ser parte de las políticas de gestión de la empresa, con alcance sobre todos sus centros de trabajo y todos sus trabajadores, independiente de su forma de contratación o vinculación, incluyendo los contratistas y subcontratistas. Esta política debe ser comunicada al Comité Paritario o Vigía de Seguridad y Salud en el Trabajo según corresponda de conformidad con la normatividad vigente.”³⁵

El Decreto citado anteriormente exige aspectos puntuales a incluir en la Política de seguridad y salud en el trabajo. Estos se encuentran reunidos en el artículo 2.2.4.6.6 del Decreto, el cual fija como requisitos mínimos de la política los siguientes:

- “1. Establecer el compromiso de la empresa hacia la implementación del SST de la empresa para la gestión de los riesgos laborales.
2. Ser específica para la empresa y apropiada para la naturaleza de sus peligros y el tamaño de la organización.
3. Ser concisa, redactada con claridad, estar fechada y firmada por el representante legal de la empresa.
4. Debe ser difundida a todos los niveles de la organización y estar accesible a todos los trabajadores y demás partes interesadas, en el lugar de trabajo; y
5. Ser revisada como mínimo una vez al año y de requerirse, actualizada acorde con los cambios tanto en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), como en la empresa.”³⁶

¿Qué ocurre en la práctica con el cumplimiento de los artículos citados? Desde la práctica, se evidenció que en la mayoría de los casos, las empresas toman plantillas de Internet o de otra empresa y las adaptan a sus propias características.

Lamentablemente, esta práctica convierte a la política en solo un requisito

³⁴ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Op. Cit., numeral 28 del Artículo 2.2.4.6.2.

³⁵ *Ibíd.*, numeral 28 del Artículo 2.2.4.6.5.

³⁶ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Op. Cit., artículo 2.2.4.6.6.

documental que tanto empleador como empleados revisan una vez al año para actualizarla o al programar una visita con su ARL. La política es la base desde la que se desprende todo el SG-SST. Sin embargo, para los empleados suele estar más clara la política de la empresa frente a la seguridad y la salud en el trabajo con lo práctico, es decir, con las actividades ejecutadas en el día a día y no en el contenido documental que deben memorizar.

Por otra parte, dentro de esta etapa del ciclo, también se deberán fijar las responsabilidades del empleador, los trabajadores y cada uno de los sujetos que están involucrados en el SG-SST, como las ARL:

“ARTÍCULO 2.2.4.6.9. Obligaciones de las administradoras de riesgos laborales (ARL). Las Administradoras de Riesgos Laborales - ARL, dentro de las obligaciones que le confiere la normatividad vigente en el Sistema General de Riesgos Laborales, capacitarán al Comité Paritario o Vigía de Seguridad y Salud en el Trabajo - COPASST o Vigía en Seguridad y Salud en el Trabajo en los aspectos relativos al SG-SST y prestarán asesoría y asistencia técnica a sus empresas y trabajadores afiliados, en la implementación del presente capítulo.”³⁷

Sobre lo anterior es necesario señalar que las ARL en Colombia no tienen suficiente capacidad para cumplir con el artículo citado. Esta afirmación se fundamenta en la experiencia tras la implementación del sistema en ocho (8) empresas diferentes, evidenciándose que Administradoras como Sura y Bolívar han optado por diseñar plataformas virtuales para guiar a sus afiliados en el SG-SST. Esto puede deberse a que su personal contratado simplemente no cubre la demanda que generó la promulgación del Decreto Único Reglamentario y su exigencia del SG-SST.

³⁷ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Op. Cit., numeral 28 del Artículo 2.2.4.6.9.

Cabría entonces preguntarse si esto es una responsabilidad que solo atañe a las ARL y a los empleadores o si por el contrario, debería ser la Administración quien se involucrara de forma directa en la implementación del SG-SST. Finalmente, las ARL y otras empresas de asesoría en materia de riesgos laborales, son entidades privadas que si bien ayudan a hacer seguimiento y asesorar en el cumplimiento de la normatividad laboral, no parece lógico que una regulación simplemente les genere más demanda a estos entes privados, mientras que la Administración, que es a quien corresponde responder por todas las garantías y derechos envueltos en el Capítulo VI del Decreto 1072 de 2015, se limite a expedir el Decreto.

En consecuencia las asesorías son complicadas de agendar y la guía ofrecida a través de las plataformas no es completa. Por una parte, las plataformas están diseñadas para que la empresa autogestione el SG-SST, lo cual no es posible de acuerdo al Decreto en mención, pues varios de los documentos que hacen parte del sistema deben ser realizados por un profesional, técnico o tecnólogo en seguridad y salud en el trabajo³⁸. En segundo lugar, el SG-SST cubre mucho más de lo que se presenta en las plataformas. Esto se evidenció al comparar la plataforma de la ARL y la lista de

³⁸ Algunos de los documentos que debe elaborar un empleado sin formación en Seguridad y Salud en el trabajo u otras formaciones afines son: I. la Matriz de identificación de los peligros, evaluación y valoración de riesgos, II. Batería psicosocial, III. Sistema de Vigilancia Epidemiológica.

requisitos que un profesional en seguridad y salud en el trabajo presentó al iniciar la implementación del SG-SST.

Y en tercer lugar, las ARL tienen la obligación legal de prestar asesoría y asistencia técnica en la implementación del SG-SST. A pesar de esto, al momento de iniciar la implementación del SG-SST, seis (6) de los ocho (8) hoteles asesorados se encontraban afiliados en la ARL Positiva y afirmaron no haber recibido ningún tipo de asesoría y/o asistencia por parte de su ARL. Esto debido a que, tal como lo manifestó esta ARL a los hoteles afiliados, el volumen de su cotización mensual no alcanza el nivel establecido por la Administradora para asignar un asesor. Este es un hecho claro que demuestra cómo se va configurando una desigualdad entre empleadores, en este caso: a quien menos tiene, menos se le da. Lo anterior es una situación injusta y discriminatoria injustificada. Seguramente lo anterior se habría podido evitar si desde la construcción de la norma, se hubiesen introducido criterios de proporcionalidad que respaldaran una efectiva y real garantía del derecho a la igualdad.

Continuando con el proceso, el Artículo 2.2.4.6.8 del Decreto 1072 de 2015³⁹ contiene un listado de responsabilidades de los empleadores. La ley es reiterativa en que este sistema es un proceso en el que deben estar involucrados los directivos de las empresas. Asimismo, se deben especificar los deberes del responsable del SG-SST,

³⁹ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2015. No. 49523. Artículo 2.2.4.6.8.

los empleados y los comités a través de los cuales los empleados participan del SG-SST, que son el Comité de Convivencia Laboral (CCL) y el Comité Paritario de Salud y Seguridad en el Trabajo (COPASST).

Estos dos órganos son un requisito para las empresas desde varios años atrás y hoy dentro del SG-SST. Garantizan la participación de los empleados en el sistema y en temas que afectarán su bienestar y ambiente laboral. El COPASST, es una obligación desde la expedición de la Resolución 2013 de 1986⁴⁰, en donde se exigía un Comité de Medicina, Higiene y Seguridad Industrial para las empresas de más de diez (10) empleados y el CCL por su parte, debería estar presente en las empresas desde el 2006, año en el que a través de la Ley 1010,⁴¹ se reglamentó lo referente al acoso laboral.

Para concluir con la fase de organización, el sistema requiere que la empresa integre el SG-SST a otros sistemas de gestión que maneje y conservar todos los documentos hasta por veinte (20) años.

⁴⁰ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Resolución 2013. (6 de junio de 1986). Por la cual se reglamenta la organización y funcionamiento de los Comités de Medicina, Higiene y Seguridad Industrial en los lugares de trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1986.

⁴¹ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1010. (23 de enero de 2006). Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2006. No. 46160.

b. Planificación

En la planificación, la empresa se deberá autoevaluar a través de un diagnóstico inicial, del cual se desprenderán las necesidades más apremiantes para la empresa y sus respectivos planes de acción. Tales necesidades definirán los objetivos del SG-SST y el plan de trabajo anual, el cual deberá contener las actividades que resuelvan las prioridades evidenciadas en el diagnóstico. Tales actividades conllevan a una asignación de recursos financieros, locativos, humanos y técnicos que de acuerdo al Decreto, deben plasmarse en un presupuesto destinado al SG-SST.

Una de las tareas más importantes en el diseño del sistema es la identificación de peligros, evaluación y valoración de riesgos. Consiste en analizar y ordenar en una matriz por cargo, los peligros a los que están expuestos los empleados en la realización de las tareas propias de sus cargos, clasificar los peligros determinando la peor de sus consecuencias, evaluar el riesgo por medio de una norma técnica y establecer las medidas de intervención que está llevando a cabo la empresa para eliminar, sustituir o minimizar cada uno de éstos peligros. Esta es probablemente la “columna vertebral” del sistema y por ello es una labor para personal apto e idóneo en temas de salud ocupacional. En otras palabras, exige la asesoría de un profesional en salud ocupacional o al menos un técnico o tecnólogo en salud ocupacional con licencia vigente, quien además debe certificar la aprobación de un curso de 50 horas en el SG-SST.

Lo anterior se detallará más adelante en el punto 1.3 de la presente investigación, cuando se analicen las implicaciones de la implementación del SG-SST. Por ahora se advierte que esto significa para la empresa una destinación de recursos económicos. Es interesante anotar que el Decreto 1072 de 2015 es una norma cuyo cumplimiento genera gastos ineludibles para las empresas, lo cual no ocurre con todas las normas. Por ello, cabe preguntarse ¿por qué para esta tarea la Administración no delegó desde el principio directamente a las ARL a quienes las empresas ya están destinando unos recursos económicos mes a mes? Las ARL podrían encargarse de identificar los peligros, y evaluar y valorar de riesgos de la empresa con quien ya tiene un vínculo y frente a quienes, entre otras cosas, les interesa crear una cultura de prevención y autocuidado con el fin de que no ocurran accidentes que la misma ARL deberá entrar a cubrir.

Por ejemplo, la Ley 1010 de 2006⁴², conocida como la Ley del acoso laboral, fue un paso importante dentro de la regulación laboral y no trajo como consecuencia la obligación de destinar recursos económicos en su implementación. En vez de generar cargas para el empleador, ofreció una vía práctica para tratar de forma asertiva y oportuna los casos de acoso laboral o los que potencialmente pudiesen convertirse en uno. Con esta nueva herramienta, los empleadores prevendrían demandas ante el Ministerio del Trabajo e intentarían resolver éstos casos “en casa”, teniendo además un control de su clima laboral más efectivo. En este caso, entidades como la Cámara

⁴² COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1010. (23 de enero de 2006). Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2006. No. 46160.

de Comercio de Bogotá y las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) aún hoy, 11 años después de la publicación de dicha ley, ofrecen capacitaciones gratuitas con el fin de que los empleadores tomen conciencia del acoso laboral y cumplan con las reuniones trimestrales.

Este ejemplo demuestra que las normas si pueden ser planificadas de tal manera que en la realidad se traduzcan en mejoras de las condiciones laborales para empleados y empleadores y no necesariamente en cargas excesivas para las empresas. La Administración debería aportar reduciendo la carga para empresas que no cuentan con los recursos económicos, humanos ni locativos u ofreciendo para cumplir con sus disposiciones. Lo anterior, no es nada más que una aplicación del artículo 2 de la Constitución Política de 1991, en donde se deja claro que

“[...] son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y

libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”⁴³

Por otra parte, en esta fase el empleador garantiza que conoce los requisitos legales a los que está obligado dentro de la actividad económica que ejerce, mediante la construcción de una Matriz De Requisitos Legales. Es un extenso documento que contiene leyes, decretos, reglamentos y en general, la normatividad que aplica a la empresa de acuerdo con su actividad económica. Debe ser actualizada cada vez que se expida una nueva regulación o como mínimo, una vez al año.

Respecto a esta obligación y con base a lo evidenciado en la implementación del SG-SST con el grupo hotelero, cabe comentar: Lamentablemente la Matriz Legal se queda “en el papel”, es decir, se convierte tal como la Política que se mencionó, en un requisito documental. Su intención es valiosa: que cada empresario tenga total claridad sobre los requisitos legales que está obligado a cumplir. Sin embargo, en un país con una vasta producción normativa como Colombia, la Matriz Legal de una empresa pequeña o mediana puede llegar a contener más de más de 350 artículos de distintas normas. Dado que esta monografía parte de una experiencia real, cabe señalar en este punto que a pesar de que desde lo jurídico se debe fomentar el conocimiento de la ley, y por supuesto su cumplimiento, la realidad es que la Matriz Legal es un documento que en las empresas, nadie lee, nadie controla y nadie

⁴³ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Gaceta Constitucional número 114. Promulgada el 7 de julio de 1991. Artículo 2.

consulta. En otras palabras, pese a que la intención sobre el conocimiento de la ley es valiosa, este mecanismo definitivamente no cumple dicho cometido.

En segunda medida, dado lo importante de conocer el marco normativo a cumplir, la Administración, a través del Ministerio del Trabajo, debería intervenir para que, por ejemplo, a través de capacitación a los representantes legales de las empresas se socializara la normatividad a cumplir, no solo haciendo entrega de un documento lleno de normas sino explicando los alcances de éstas. Lo anterior sujeto a una prueba anual que el empleador debería aprobar para demostrar su conocimiento general sobre la normativa vigente aplicable. Hay formas en las que la Administración puede corresponsabilizarse, como es su deber, para no afectar negativamente la operación de la empresa, asegurándose de garantizar los mayores estándares posibles en beneficio de los empleados. Esto generaría no solo mayor claridad al respecto sino involucrar a la cabeza de la organización en el cumplimiento efectivo y serio de los requisitos legales.

La tercera apreciación, es que dado que no en todas las empresas existe un departamento legal o un abogado, que en este caso es quien se encargaría de construir la Matriz Legal, la mayoría de empleadores se vieron en la obligación de, una vez más, contratar a un asesor externo para dar cumplimiento tan sólo a este requisito. Esto por supuesto, nuevamente se traduce en recursos económicos de la empresa. En este punto se evidencia una diferencia entre pequeñas y grandes empresas. En estas

últimas existe la capacidad, y hasta necesidad, de contar con uno o varios abogados, área de talento humano y muchas veces hasta un área de calidad y gestión que se encarga de este tipo de procesos. El tamaño de la empresa no puede ser un argumento para desconocer el cumplimiento legal, pero la intervención activa y efectiva de la Administración, al menos con la micro y pequeña empresa, si podría equilibrar las cargas mencionadas.

Además, la empresa debe preparar en esta fase un documento llamado Perfil sociodemográfico, esto es, una base de datos de los empleados vinculados con la empresa que incluye información personal básica, información sobre la composición familiar del empleado, su vivienda, con cuáles servicios públicos cuenta y si tiene hábitos saludables. El numeral 13 del Artículo 2.2.4.6.2 del Decreto 1072 de 2015, establece que este perfil “incluye la descripción de las características sociales y demográficas de un grupo de trabajadores, tales como: grado de escolaridad, ingresos, lugar de residencia, composición familiar, estrato socioeconómico, estado civil, raza, ocupación, área de trabajo, edad, sexo y turno de trabajo”⁴⁴. Este documento podrá ser construido por un funcionario de la empresa, quien se encargará de recopilar toda la información mencionada con la debida autorización de cada empleado, de acuerdo a lo establecido en la Ley 158 de 2012, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales y demás reglamentación relativa a la protección de datos personales.

⁴⁴ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Op. Cit., numeral 13 del Artículo 2.2.4.6.2.

Esta base de datos debe ser acompañada por un Informe de las Condiciones de Salud que la empresa deberá solicitar a la Institución Prestadora de Salud (IPS) donde realiza sus exámenes médicos de ingreso, periódicos y de egreso. El numeral 11 del artículo anteriormente citado define las condiciones de salud como “el conjunto de variables objetivas y de auto reporte (sic) de condiciones fisiológicas, psicológicas y socioculturales que determinan el perfil sociodemográfico y de morbilidad de la población trabajadora.”⁴⁵Adicionalmente, la empresa debe planificar la gestión del ausentismo, la cual consiste en llevar un control detallado y juicioso de las ausencias de los empleados y sus respectivas causas.

Cualquier tarea del SG-SST está ligada a un indicador que como en cualquier sistema de gestión, será la forma de evaluar la labor ejecutada. Desde esta fase se plantean entonces, dichos indicadores de gestión.

En conexión con el perfil y el informe que se acaban de mencionar, el SG-SST exige un Sistema de Vigilancia Epidemiológica (SVE) y una Batería Psicosocial. Estos dos conceptos son nuevos para la mayoría de empleadores y realmente son sólo comprendidos, al menos en principio, por profesionales en seguridad y salud en el trabajo y psicólogos por ser temas técnicos. Por una parte, el Decreto establece en su artículo 2.2.4.6.2 que el SVE “comprende la recopilación, el análisis, la interpretación

⁴⁵ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Op. Cit., Numeral 11 del Artículo 2.2.4.6.2.

y la difusión continuada y sistemática de datos a efectos de la prevención”⁴⁶. Y agrega en este mismo numeral que:

“[...] la vigilancia es indispensable para la planificación, ejecución y evaluación de los programas de seguridad y salud en el trabajo, el control de los trastornos y lesiones relacionadas con el trabajo y el ausentismo laboral por enfermedad, así como para la protección y promoción de la salud de los trabajadores. Dicha vigilancia comprende tanto la vigilancia de la salud de los trabajadores como la del medio ambiente de trabajo.”⁴⁷

La batería psicosocial no es definida en el Decreto. Sin embargo, sí se menciona en repetidas ocasiones en el Capítulo VI del Decreto, que el empleador deberá valorar, evaluación y prevenir los riesgos que amenazan la seguridad y salud de los trabajadores. Uno de estos riesgos es el riesgo psicosocial y la forma en la que se mide, evalúa y previene dicho riesgo, de acuerdo con los profesionales en seguridad y salud en el trabajo, es a través de una batería psicosocial. Este instrumento se encarga de analizar los factores psicosociales, los cuales “comprenden los aspectos intralaborales, los extralaborales o externos a la organización y las condiciones individuales o características intrínsecas del trabajador, los cuales en una interrelación dinámica, mediante percepciones y experiencias, influyen en la salud y el desempeño de las personas”⁴⁸. El alcance de la batería psicosocial es

“[...] el de evaluar los factores de riesgo psicosociales, entendidos como las condiciones psicosociales cuya identificación y evaluación muestra efectos negativos en la salud de los trabajadores o en el trabajo. La aplicación de los instrumentos que conforman la batería

⁴⁶ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2015. No. 49523. Artículo 2.2.4.6.6. Numeral 36 del Artículo 2.2.4.6.2.

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ COLOMBIA, MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Resolución 2646 (23 de julio de 2008). Por la cual se establecen disposiciones y se definen responsabilidades para la identificación, evaluación, prevención, intervención y monitoreo permanente de la exposición a factores de riesgo psicosocial en el trabajo y para la determinación del origen de las patologías causadas por el estrés ocupacional. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2008. No. 47059. Artículo 5.

permite recolectar los datos socio demográficos y ocupacionales de los trabajadores, y establecer la presencia o ausencia de factores de riesgo psicosocial intra y extralaboral. Así mismo, cuando aplique, permite determinar el grado de riesgo en una escala de cinco niveles: sin riesgo o riesgo despreciable, riesgo bajo, riesgo medio, riesgo alto y riesgo muy alto.”⁴⁹

Como puede deducirse de la tecnicidad de ambos conceptos (SVE y batería psicosocial), los indicados para realizar ambas tareas son profesionales expertos en cada una de estas materias. Existen varias pruebas en las que los empleados marcan sus respuestas frente a preguntas sobre cómo se sienten en el trabajo, sus niveles de estrés, niveles de cansancio ante turnos de trabajo nocturnos u horas extra. Sin embargo, la lectura de los resultados y el proponer las acciones que en consecuencia se deberán tomar para prevenir los riesgos presentes, en definitiva, no le corresponde a un empleado de la empresa que no tiene formación especial en psicología ni seguridad y salud en el trabajo. Tras realizar el proceso de cotización, fue posible establecer que el costo, por ejemplo, para el Hotel Vilar América que cuenta con 40 empleados es de: \$800.000 para el SVE y \$1.700.000 para la batería psicosocial, es decir, \$2.500.000 debe invertir una empresa mediana en estos dos documentos que hacen parte del SG-SST.

Hasta este punto es posible concluir que en las etapas de Planear y Hacer, se debe completar el aspecto documental del sistema de gestión el cual es bastante extenso. En el SG-SST debe quedar evidencia documental de cualquier actividad por sencilla

⁴⁹ MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. Op. Cit.

que parezca. En el artículo 2.2.4.6.12 del Decreto 1072 de 2015⁵⁰, el legislador indica qué documentos se deberán mantener disponibles y actualizados en la empresa. En la lista de quince (15) documentos mencionados se encuentran por ejemplo: I. La política y los objetivos de la empresa en seguridad y salud en el trabajo, II. La identificación anual de peligros y evaluación y valoración de los riesgos, III. El informe de las condiciones de salud, junto con el perfil sociodemográfico, IV. El plan de trabajo anual V. El programa de capacitación anual en seguridad y salud en el trabajo, VI. Registros de entrega de equipos y elementos de protección personal, VII. Los reportes y las investigaciones de los incidentes, accidentes de trabajo y enfermedades laborales, VIII. Los programas de vigilancia epidemiológica de la salud de los trabajadores y IX. La matriz legal actualizada, entre otros.

2.2. Hacer, Verificar y Actuar

a. Hacer

La etapa Hacer consistirá en ejecutar todo aquello que se proyectó en la primera etapa de planificación. Por tanto, la empresa debe comenzar a gestionar los peligros y riesgos identificados en la primera fase, tomar medidas de prevención y control, capacitar a los empleados sobre la prevención y respuesta ante emergencias y en general, llevar a cabo las actividades que propuso en la fase inicial para mitigar, controlar o eliminar los riesgos presentes en el centro de trabajo.

⁵⁰ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2015. No. 49523. Artículo 2.2.4.6.12.

Por ejemplo, una de las recomendaciones más frecuentes al identificar un riesgo es el uso de Elementos de Protección Personal (EPP). Por lo tanto, una de las primeras tareas en el *Hacer*, es adquirir los EPP recomendados. Para la industria de la hotelería, estos pueden ser: gafas protectoras, tapabocas y guantes para las camareras, personal de cocina y personal de mantenimiento (adaptados a cargo) rodilleras para personal de pintura, guantes en maya de acero para corte de carne, guantes para manipulación de alimentos calientes, entre otros. El objetivo de los EPP es en realidad proteger al empleado de riesgos existentes en su labor, atenuando el daño que éstos podrían producirle. Cabe agregar que de acuerdo con la Ley 9 de 1979⁵¹ y la Resolución 2400⁵² del mismo año, “todos los empleadores están obligados a proporcionar a cada trabajador, sin costo para éste, elementos de protección personal en cantidad y calidad acordes con los riesgos reales o potenciales existentes en los lugares de trabajo.”⁵³

También en esta etapa se deberán ejecutar actividades que se requieren para corregir falencias que se detectaron. Por ejemplo, se identificó una tarea en la que existe el riesgo de caer a 1.50 metros o más, sobre un nivel inferior y la empresa no cuenta con el Certificado de curso de alturas del empleado que está ejecutando esta labor. La observación entonces sería que con el fin de dar cumplimiento a Resolución 1409 del

⁵¹ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 9 (5 de febrero de 1979). Por la cual se dictan medidas sanitarias. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1979. No. 35193.

⁵² COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Resolución 2400. (22 de mayo de 1979). Por la cual se establecen algunas disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1979.

⁵³ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 9 (5 de febrero de 1979). Op. Cit.

2012⁵⁴, quien realice estas tareas deberá realizar un curso de alturas. Para esto la empresa debe destinar recursos económicos y en tiempo para los empleados. Lo anterior generó críticas entre los ocho (8) empresarios con quienes se desarrolló la implementación del SG-SST, pues con el límite de 1.50 metros de altura, tanto una empresa de limpieza de fachadas como un hotel mediano cuyo personal de mantenimiento, cambia los bombillos del lobby, tiene que tomar el curso. Es este otro ejemplo de la desproporción en la asignación de cargas entre empresas; esta vez no por su capacidad sino por su actividad económica y el nivel de riesgo de la misma.

En cuanto a la capacitación de los empleados, el Decreto establece en su numeral 9 Artículo 2.2.4.6.8, que el empleador:

“[...] debe garantizar la capacitación de los trabajadores en los aspectos de seguridad y salud en el trabajo de acuerdo con las características de la empresa, la identificación de peligros, la evaluación y valoración de riesgos relacionados con su trabajo, incluidas las disposiciones relativas a las situaciones de emergencia, dentro de la jornada laboral de los trabajadores directos o en el desarrollo de la prestación del servicio de los contratistas.”⁵⁵

Por lo tanto, se deberán invertir recursos económicos y de tiempo para que los empleados se capaciten en temas de prevención, reacción ante emergencias, primeros auxilios y demás temas relativos a su seguridad y salud. En este aspecto, la mayoría de ARL, disponen de un catálogo de capacitaciones a las que los empleados tienen derecho a asistir por cotizar a dicha ARL. La capacitación gratuita es una forma en la

⁵⁴ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución 1409. (23 de julio de 2012. Por la cual se establece el Reglamento de Seguridad para protección contra caídas en trabajo en alturas. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2012. No. 48517.

⁵⁵ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2015. No. 49523. Artículo 2.2.4.6.6. Numeral 9, Artículo 2.2.4.6.8.

que la Administración puede intervenir eficazmente y apoyar estos procesos. Sin embargo, en la práctica ocurren dos situaciones: el volumen de asistentes superan la oferta de los cursos y/o la comunicación de la oferta no es asertiva.

Otro aspecto en el que se deben invertir recursos económicos es en la prevención de emergencias. Por ejemplo, en lámparas de emergencias, extintores, cintas antideslizantes para el piso, mapas de evacuación, flechas que indiquen la ruta de evacuación, camillas con inmovilizador y botiquines de primeros auxilios, entre otros. La cantidad dependerá de la infraestructura de la empresa, pero en todo caso, la preparación ante emergencias requiere de una alta inversión de recursos económicos.

b. Verificar

Una vez completada la primera fase que se concentra en la gestión documental y habiendo ejecutado en la segunda etapa las actividades planeadas, como es propio de los sistemas de gestión dichas actividades deben ser verificadas. Por lo anterior, este tercer paso del ciclo PHVA consiste en Verificar. Es el momento de llevar a cabo una auditoría y revisión del SG-SST por parte de la alta gerencia o dirección general de la empresa. Sin embargo, este tercer paso no se alcanza tan rápidamente como parece, debido a que las dos primeras etapas son grandes bloques que reúnen prácticamente la implementación como tal del sistema.

De acuerdo con el Artículo 2.2.4.6.29 del Decreto 1072 de 2015⁵⁶, en la etapa de verificación, el empleador debe llevar a cabo una auditoría de cumplimiento del SG-SST, la cual será anual. En esta auditoría participa el COPASST o Vigía de Seguridad y Salud en el Trabajo y los resultados de la misma, deberán ser comunicados a los responsables de adelantar las medidas preventivas, correctivas o de mejora en la empresa. Por otra parte, el Artículo 2.2.4.6.31 del Decreto 1072 de 2015 establece que

“...la alta dirección, **independiente del tamaño de la empresa**, debe adelantar una revisión del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), la cual debe realizarse por lo menos una (1) vez al año, de conformidad con las modificaciones en los procesos, resultados de las auditorías y demás informes que permitan recopilar información sobre su funcionamiento [...]”⁵⁷ (Negrillas fuera de texto)

Es apenas lógico que los resultados de un sistema de gestión deban ser controlados y verificados. No es un tema a controvertir. Sin embargo, es importante exponer una realidad, y es que en la práctica, los hoteles pequeños y los calificados como microempresas no cuentan con una alta gerencia o un grupo directivo, como sí los grandes hoteles o cadenas hoteleras, quienes tienen funciones estrictamente gerenciales. En pequeños hoteles y *microhoteles*, la gerencia en la mayoría de los casos está concentrada en una sola persona, quien además está encargado de la administración financiera del hotel, compras y proveedores, contratación y manejo del talento humano, área comercial y ventas, estar al tanto del mantenimiento del

⁵⁶ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2015. No. 49523. Artículo 2.2.4.6.29

⁵⁷ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2015. No. 49523. Artículo 2.2.4.6.31.

hotel, entre otras funciones. En contraste, en las grandes compañías existe la capacidad para incluso contratar una persona o área de calidad, la cual se encarga de todos los sistemas de gestión y regulaciones que deban hacer parte de la empresa.

c. Actuar

Finalmente tras haber organizado la información básica de la empresa, planificado las tareas y verificado su cumplimiento, llega la fase del Mejoramiento Continuo. El numeral 31 del Artículo del Decreto 1072 de 2015, define la revisión proactiva como un “compromiso del empleador o contratante que implica la iniciativa y capacidad de anticipación para el desarrollo de acciones preventivas y correctivas, así como la toma de decisiones para generar mejoras en el SG-SST.”⁵⁸ Esto quiere decir que es un deber del empleador que en esta etapa, se concentre en ejecutar las acciones preventivas y correctivas que se hayan identificado. Por ejemplo, al ocurrir accidentes de trabajo en la empresa, se deberán identificar las acciones correctivas y de mejora a ejecutar con el fin de que esto no se vuelva a presentar. Es en esta etapa donde dichas acciones se deberán llevar a cabo.

Cabe aclarar que existen acciones correctivas que en la práctica son ejecutadas inmediatamente se identifican, puesto que ponen en riesgo la vida e integridad física de los empleados y no se puede esperar a llegar a la etapa de Actuar para corregir éstas fallas. Por ejemplo, una escalera en pésimas condiciones de seguridad puede

⁵⁸ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2015. No. 49523. Numeral 31 del Artículo 2.2.4.6.2.

continuar ocasionando accidentes para el personal de mantenimiento. Por ello dicha escalera debería ser reemplazada de forma inmediata sin esperar a llegar a una fase del Ciclo PHVA para tomar acciones al respecto.

Recapitulando, en esta primera parte se hizo un recuento histórico normativo del camino recorrido en Colombia desde 1915 a la actualidad en materia de seguridad y salud de los trabajadores. Concentrándose en el Capítulo VI del Decreto 1072 de 2015, en donde se encuentra lo relativo al SG-SST, se explicó que éste debe ser desarrollado con base al Ciclo PHVA. Se explicaron paso a paso las actividades a realizar en cada etapa del ciclo con miras a implementar el SG-SST. Ya expuesto en qué consiste el SG-SST y su proceso de implementación, se abordará la segunda parte del presente trabajo que consiste en analizar el derecho a la igualdad en la implementación del SG-SST en el sector hotelero, enunciado las implicaciones de su implementación e identificando los presuntos casos de desigualdad.

II. El Derecho a la Igualdad y la Implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en el Sector Hotelero

1. Implicaciones de la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo

Se han expuesto los antecedentes que abrieron el camino para llegar hasta el Decreto 1072 de 2015 y el SG-SST, sobre el que dicho sea de paso, con seguridad no es un instrumento completo y perfecto, sino más bien un comienzo, una recopilación que con sus debidos ajustes, se aspira alcanzar su esencia o fin último, que es generar mayor bienestar para los trabajadores de este país.

Sin embargo, y mientras se recorre ese camino de mejoras y ajustes, es un hecho que el diseñar e implementar el SG-SST en una empresa no es un trabajo sencillo. A continuación, se explicará qué conlleva este proceso, resaltando las implicaciones que a partir de la experiencia, parecen ser especialmente complejas para las micro, pequeñas y medianas empresas.

La primera implicación, aunque algunos no lo contemplarían desde el principio como necesario, es la búsqueda, contratación y asignación de recursos para contar con un asesor externo que cumpla con el perfil para diseñar, administrar y ejecutar el SG-SST. Y no se considera desde el inicio porque los empleadores reciben información

incompleta que da a entender que el SG-SST es un sistema totalmente auto gestionable y que no requiere de personal calificado implementarlo. Sin embargo, esto no sólo es necesario sino exigido tanto por el Decreto 1072 de 2015 como por la Resolución 1111 de 2017⁵⁹. Este último texto normativo (el cual se expondrá en detalle en el siguiente punto), especifica en su artículo 5, el perfil que debe cumplir quien diseñará, administrará y ejecutará el SG-SST para microempresas y empresas pequeñas, como se indica a continuación⁶⁰:

Empresa de menos de 10 trabajadores clase de riesgo I, II o III	Empresas de menos de 10 trabajadores clasificadas en actividad económica de clase de riesgo IV y V
El diseño del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, para empresas de diez (10) o menos trabajadores clasificadas en riesgo I, II, III, según lo establecido en el Decreto 1607 del 2002, o la norma que la adicione o sustituya, podrá ser realizado por técnicos o tecnólogos en Seguridad y Salud en el Trabajo o en alguna de sus áreas, con licencia vigente en Salud Ocupacional o Seguridad y Salud en el Trabajo, que acrediten mínimo dos (2) años de experiencia en el desarrollo de actividades de Seguridad y Salud en el Trabajo y que certifiquen la aprobación del curso de capacitación virtual de cincuenta (50) horas.	Profesional en Salud Ocupacional o Seguridad y Salud en el Trabajo, profesional con posgrado en Seguridad y Salud en el Trabajo, con licencia en Salud Ocupacional o en Seguridad y Salud en el Trabajo vigente y que acrediten la aprobación del curso de capacitación virtual de cincuenta (50) horas.

⁵⁹ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución 1111. (27 de marzo de 2017). Por la cual se definen los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo para empleadores y contratantes. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2017. No. 50089.

⁶⁰ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución 1111. (27 de marzo de 2017). Por la cual se definen los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo para empleadores y contratantes. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2017. No. 50089. Artículo 5.

En contraste con lo anterior, es curioso, por ejemplo, que en la Guía Técnica de implementación del SG-SST para micro, pequeña y mediana empresas (MYPIMES) expedida por el Ministerio de Trabajo⁶¹, se establezca que

“[...] el SG-SST debe ser liderado e implementado por el empleador, con la participación de los trabajadores, garantizando la aplicación de las medidas de Seguridad y Salud en el Trabajo, el mejoramiento del comportamiento de los trabajadores, las condiciones y el medio ambiente laboral, y el control eficaz de los peligros y riesgos en el lugar de trabajo”⁶².

En contraste con la tabla anterior, se deduce que esto no es precisamente cierto o al menos no retrata la realidad completamente: el empleador ciertamente lidera este proceso, pero no está en capacidad de implementar el SG-SST sin el personal idóneo. La Resolución 111 de 2017 es clara en que el SG-SST debe ser implementado por un profesional o como mínimo un técnico o tecnólogo en seguridad y salud en el trabajo con experiencia. En ambos casos acreditando la aprobación de un curso de capacitación virtual de cincuenta (50) horas. Este curso se encuentra en Sofia Plus, la plataforma de formación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en la cual gratuitamente se toma el curso. Como es de suponer, los cupos ofrecidos inicialmente por el SENA fueron insuficientes para la vasta demanda existente, puesto que no sólo los técnicos, tecnólogos y profesionales en seguridad y salud en el trabajo, buscan cumplir con 50 horas en el SG-SST, sino también los responsables de la ejecución del

⁶¹ MINISTERIO DE TRABAJO, Guía Técnica de implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo para Mypimes [en línea]. Ministerio de Trabajo, 2015 [citado el 29 de octubre, 2017]. Disponible en Internet:<URL: <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/51963/Guia+tecnica+de+implementacion+del+SG+SST+para+Mipymes.pdf/e1acb62b-8a54-0da7-0f24-8f7e6169c178>>

⁶² Ibíd.

SG-SST dentro de las empresas, dado que el artículo 2.2.4.6.35 del Decreto 1072 de 2015 establece:

“[...] los responsables de la ejecución de los Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), deberán realizar el curso de capacitación virtual de cincuenta (50) horas sobre el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST) que defina el Ministerio del Trabajo en desarrollo de las acciones señaladas en el literal a) del artículo 12 de la Ley 1562 de 2012, y obtener el certificado de aprobación del mismo.”⁶³

Aún a la fecha, existen empleadores intentando encontrar un cupo disponible para tomar el curso y cumplir con dicho requisito. Por otra parte, el parágrafo 3 del artículo 5 de la Resolución 1111 de 2017 dicta:

“[...] las Administradoras de Riesgos Laborales deberán brindar a las empresas de diez (10) o menos trabajadores asesoría, asistencia y acompañamiento técnico para la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, que incluya como mínimo las siguientes actividades: capacitación para realizar la evaluación inicial del Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo, formulación de la política y elaboración del plan anual de trabajo, elaboración de la matriz legal, identificación de peligros, evaluación y valoración de los riesgos según la actividad económica, definición de prioridades de intervención, formulación de medidas de control y de protección, prevención, preparación y respuesta ante emergencias, investigación de accidentes, incidentes, enfermedades laborales, medición y evaluación de la gestión, dar instrucciones o recomendaciones al plan de mejora conforme a la evaluación de los Estándares Mínimos.”⁶⁴

Este es un tema controversial; es un texto que describe una utopía y no una realidad.

Las ARL no están del todo presentes en empresas de diez (10) o menos trabajadores, debido a que, como se mencionó antes, el nivel de cotización mensual no es suficiente para que a criterio de la ARL se les asigne un asesor. Las MIPYMES se

⁶³ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Op. Cit., numeral 28 del Artículo 2.2.4.6.35.

⁶⁴ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución 1111. (27 de marzo de 2017). Por la cual se definen los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo para empleadores y contratantes. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2017. No. 50089. Artículo 5.

ven en serias dificultades para que su asesor de la ARL brinde el acompañamiento y la asesoría que de acuerdo al Decreto 1072 de 2015 deberían.

En relación con el personal responsable del SG-SST, se ha expuesto hasta este punto que I. Deberá cumplir con el perfil que la Resolución 111 de 2017 estableció y por otra parte, que II. Al acudir a las ARL, se limita el acceso a un asesor de acuerdo con el monto en la cotización mensual de la empresa. Por ende las MYPIMES, no cuentan con recursos económicos suficientes para contratar un asesor externo ni con el monto de cotizaciones mensuales a la ARL necesario para contar con un asesor que los visite y asesore debidamente. Cabe agregar que las ARL son enfáticas en que sólo prestan un acompañamiento y no serán las encargadas de diseñar el SG-SST de la empresa.

A lo anterior se adiciona un tercer punto y es que III. De acuerdo al Artículo 2.2.4.6.35 del Decreto 1072 de 2015⁶⁵, la empresa deberá contar con un empleado que haya aprobado el curso de cincuenta (50) horas del cual se habló anteriormente. Lo anterior trae dos consecuencias que se hicieron visibles en la implementación del SG-SST con los hoteles: la primera es que el empleado a capacitar, tendría que delegar en otro gran parte de las funciones de su cargo, pues el SG-SST consume en gran medida su jornada laboral. Por ende, el empleador se ve en la obligación de decidir si contrata una persona más en su hotel, cuya nómina financieramente no puede aumentar más ó gestiona el SG-SST personalmente y delega sus funciones en

⁶⁵ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución 1111. (27 de marzo de 2017). Op. Cit., artículo 2.2.4.6.35.

otros, recargando los cargos con nuevas tareas. Nuevamente, las condiciones de una MIPYME colisionan con las obligaciones de la norma.

Lo anterior con un agravante presente en la industria hotelera: el alto nivel de rotación de personal. Por ejemplo, entre octubre del 2016 y octubre del 2017, el número de empleados que se retiraron por diferentes motivos (no renovación del contrato laboral, terminación con justa causa, terminación durante periodo de prueba o renuncia voluntaria), en el grupo de hoteleros fue:

Hotel	Número de empleados retirados entre octubre 2016 y octubre 2017	Número de empleados en nómina
Hotel Vilar América	40 empleados	40 empleados
Hotel Exposuites, L'etoile y Manantial	16 empleados	30 empleados
Hotel The Book	11 empleados	14 empleados
Hotel Estadio 63	8 empleados	14 empleados
Hotel Matisse	10 empleados	9 empleados
Casa Gaitán Cortés Hotel Boutique	6 empleados	10 empleados ⁶⁶

Como se muestra en la tabla, en un año, los ocho (8) hoteles rotaron más de la mitad del total de su nómina. Este fenómeno dificulta la capacitación de un empleado y el tiempo y dinero que esto demanda. Ante esta alta rotación y conociendo que debe contar con un responsable del SG-SST en la empresa, el Gerente decide asumir dicho rol, además de todas las actividades que implican su cargo y ser el responsable del SG-SST no es una tarea sencilla.

⁶⁶ La información contenida en la tabla fue suministrada por los Gerentes generales de cada uno de los hoteles mencionados.

En resumen, el SG-SST es un sistema en el cual se debe invertir una importante suma de dinero y que una norma de la Administración conlleve una exigencia de inversión económica a grandes empresas y MIPYMES indistintamente, es una muestra no solo de desconocimiento de sus realidades operativas y financieras, sino una exigencia desproporcional.

A continuación, en el segundo punto de la Parte II del presente trabajo, se desarrollará un análisis del SG-SST bajo el prisma del derecho a la igualdad y se identificarán las diferencias en la implementación del SG-SST entre las empresas.

2. La regulación e implementación del SG-SST y el Derecho Fundamental a la Igualdad

2.1. Análisis de constitucionalidad del SG-SST bajo el prisma del derecho a la igualdad

A lo largo de la primera parte del presente trabajo de grado se recopiló una trayectoria histórica a nivel nacional e internacional respecto a la evolución de la seguridad y la salud en el trabajo. También se respondió qué es el SG-SST y se explicó etapa por etapa del ciclo PHVA que lo estructura. En el aparte anterior, se expusieron las implicaciones más destacadas de la implementación del SG-SST. Es momento entonces de analizar cómo se articula el derecho a la igualdad en la regulación del SG-SST.

Es necesario comenzar por reconocer que el artículo 13 sobre el derecho a la igualdad incluido en la Constitución Política de Colombia de 1991⁶⁷, representa un gran avance entre la Constitución 1886⁶⁸ y la Constitución Política de Colombia de 1991. En la Constitución de hace más de 130 años atrás, el derecho a la igualdad no estaba explícitamente mencionado. Del artículo 19 al 52 de la Constitución pasada, correspondientes al Título III: De los Derechos Civiles y las Garantías Sociales, no se menciona la palabra igualdad ni una sola vez.

Sin embargo, el Estado Social de Derecho y su nueva concepción del hombre, trajo consigo una lista de nuevas garantías y derechos para el ciudadano, entre éstas el derecho a la igualdad, incluido en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991 (CP), el cual dicta:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”⁶⁹

⁶⁷ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional número 114. Promulgada el 7 de julio de 1991.

⁶⁸ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1886. Promulgada el 5 de agosto de 1886.

⁶⁹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional número 114. Promulgada el 7 de julio de 1991. Artículo 13.

Este importante artículo puede entenderse como el

“[...] derecho a que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos ciudadanos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se sigue necesariamente, que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias consecutivas de ellos. El principio de la justa igualdad exige precisamente el reconocimiento de la variada serie de desigualdades entre los hombres en lo biológico, económico, social, cultural, etc., dimensiones todas esas que en justicia deben ser relevantes para el derecho.”⁷⁰

Además, el derecho a la igualdad contiene seis (6) elementos fundamentales. Así lo ha manifestado la Corte Constitucional en las sentencias T-591/92, C-409/94⁷¹ y T-1122/02⁷². Estos elementos son:

- “1) Un principio general: todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades;
- 2) Prohibición de Discriminaciones: este elemento pretende que no se otorguen privilegios, se niegue el acceso a un beneficio, o se restrinja del ejercicio de un derecho a un determinado individuo o grupo de personas de manera arbitraria e injustificada, por razón de su sexo, raza, origen nacional o familiar, sus opiniones o convicciones expresadas en el ejercicio de libertades protegidas constitucionalmente como la libertad de expresión, de cultos o de conciencia;
- 3) El deber del Estado de promover condiciones para lograr la igualdad real y efectiva;
- 4) La Posibilidad de conceder ventajas a grupos disminuidos o marginados;
- 5) Una especial protección en favor de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, y
- 6) la sanción de abusos y maltratos que se cometan contra personas en circunstancias de debilidad manifiesta.”⁷³

Estos elementos abren un nuevo abanico donde el protagonista es la igualdad y se confirma que ésta no es la superficial definición de “dar a todos lo mismo”. Por el contrario, este derecho cobija la prohibición de discriminar, el deber del Estado de

⁷⁰ FUNDACIÓN UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO. Constitución Política de Colombia. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Primera Edición. Bogotá, D.C., 2001.

⁷¹ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 15 de septiembre de 1994. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara. (Sentencia número C-409). Bogotá, D.C.

⁷² COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 11 de diciembre de 2002. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas. (Sentencia número T-1122). Bogotá, D.C.

⁷³ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 4 de diciembre de 1992. Magistrado Ponente: Jaime Sanin Greiffenstein. (Sentencia número T-591). Bogotá, D.C.

promover que dicha igualdad sea efectiva y la protección para aquéllos que se encuentren en condiciones inferiores en comparación a otros; tres (3) elementos que se asocian, y aparentemente se vulneran, con la regulación actual del SG-SST en el caso de las MIPYMES.

La Corte Constitucional ha insistido en la importancia del artículo 13 de la CP en varias sentencias. Por ejemplo, en la sentencia C 520-16⁷⁴, dos ciudadanos presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 1º (parcial) del artículo 4º de la Ley 1678 de 2013 “por medio de la cual se garantiza la educación de Posgrados al 0.1% de los mejores profesionales graduados en las instituciones de educación superior públicas y privadas del país”⁷⁵. Los demandantes alegaban que dentro de los requisitos mínimos para acceder a las becas contenidas en esta Ley, se encuentra el ser colombiano de nacimiento y que dicho requisito infringía el artículo 13 de la CP, entre otros. Lo anterior porque según los demandantes “la diferenciación que establece no tiene justificación en tanto los nacionales colombianos gozan de los mismos derechos que los nacionales por adopción, salvo las excepciones establecidas constitucionalmente en materia de derechos políticos”⁷⁶.

⁷⁴ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 21 de septiembre de 2016. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa. (Sentencia número C-520). Bogotá, D.C.

⁷⁵ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1678. (13 de noviembre de 2013). Por medio de la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1 % de los mejores profesionales graduados en las instituciones de educación superior públicas y privadas del país. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2013. No. 48973.

⁷⁶ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 21 de septiembre de 2016. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa. (Sentencia número C-520). Bogotá, D.C.

Esta fue la oportunidad para que la Corte reiterara lo que hasta ese momento la jurisprudencia había manifestado sobre el derecho a la igualdad en las sentencias T-340 de 2010, T-109 de 2012 y SU-696 de 2015 y se refiere al carácter complejo del principio/derecho a la igualdad. Por una parte, el principio a la igualdad y la prohibición de la discriminación

“[...] constituyen una manifestación del Estado de Derecho, y por tanto, de la exclusión de arbitrariedad en las decisiones públicas. El carácter general y abstracto de la ley y la prohibición de dar un trato diferente a dos personas por razones de sexo, ideología, color de piel, origen nacional o familiar u otros similares, expresan las notas centrales de esta dimensión de la igualdad, usualmente denominada “formal”.⁷⁷

Dicho esto, la Corte aclara que los incisos segundo y tercero del artículo 13 de la Constitución, ordenan a las autoridades públicas a adoptar medidas para dar un trato preferente y favorable, a aquellas personas o grupos que se encuentren en situación de vulnerabilidad o debilidad manifiesta o cuando se presenten desigualdades en la realidad, con el fin de establecer “un punto de partida equitativo entre los ciudadanos”⁷⁸. Adicionalmente, en la medida en que el respeto a los Derechos Constitucionales también obliga a los particulares, a éstos también aplica la prohibición de discriminar. Lo anterior, dudosamente lo cumplen las ARL, que como se mencionó anteriormente, distribuyen sus servicios en función del volumen de cotizaciones por parte de la empresa.

⁷⁷ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 21 de septiembre de 2016. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa. (Sentencia número C-520). Bogotá, D.C.

⁷⁸ *Ibíd.*

A continuación, la Corporación hace énfasis en que es tarea del juez determinar en cada caso la aplicación de la igualdad, pues cada situación trae sus elementos propios y es un análisis aritmético. Agrega que:

“[...] a partir del mandato moral de dar un trato igual a los iguales y dar un trato desigual a las personas o situaciones diversas (y una de las primeras definiciones utilizadas por la Corte para aproximarse al concepto de igualdad), no se desprenden conclusiones evidentes en el análisis de situaciones concretas, pues no existen, en la práctica, situaciones idénticas, ni supuestos absolutamente diferentes”⁷⁹

Es importante destacar que en esta sentencia, la Corte aclara que “no todo trato diferente es reprochable desde el punto de vista constitucional”⁸⁰. En este sentido, si se da un trato diferente basado en razones legítimas, este trato será legítimo y un trato diferente que no esté fundamentado, será considerado discriminatorio. La sentencia C-022 de 1996 trata lo anterior afirmando que el principio de igualdad se divide en dos principios parciales:

“a. Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual.

b. Si hay una razón suficiente para ordenar un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento desigual.”⁸¹

Como se planteó, el propósito de este trabajo de grado consiste en analizar si existe una vulneración del derecho a la igualdad por una incorrecta articulación del principio de proporcionalidad en la regulación de la materia, cuyo resultado es la generación de cargas desproporcionadas para algunos destinatarios de la norma (MIPYMES). Y también si esta falta de proporcionalidad en la norma y las

⁷⁹ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 21 de septiembre de 2016. Op. Cit.

⁸⁰ *Ibíd.*

⁸¹ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 23 de enero de 1996. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. (Sentencia número C-022). Bogotá, D.C.

consecuencias de su implementación, generan una situación de injusticia que se concreta en la vulneración del principio/derecho de igualdad por parte de ARL (discriminación) y del Estado, al no haberse tenido en cuenta circunstancias que ameritaban un trato diferenciado entre empleadores.

Por lo anterior, surgió dentro de la presente investigación un cuestionamiento que conviene aclarar: ¿es posible hablar del derecho a la igualdad al analizar un caso en el que los sujetos son personas jurídicas y no personas naturales?. Lo cierto es que derechos fundamentales como el derecho a la igualdad, al buen nombre y el derecho al debido proceso, se asocian normalmente con personas naturales, no con personas jurídicas; entonces, ¿podría afirmarse que una persona jurídica es titular de derechos fundamentales?

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia SU- 182/98⁸², retoma una sentencia anterior (Sentencia C-036/96⁸³) y concluye que

“[...] es evidente que, cuando se protege la igualdad entre personas jurídicas, públicas o privadas, finalmente se ampara la igualdad entre individuos de la especie humana, pues se repite que las personas jurídicas deben a aquéllos su existencia y su subsistencia, aun en los casos en que son creadas por el Estado, ya que el objetivo y justificación de éste se encuentra necesariamente referido a la persona humana.”⁸⁴

⁸² COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 6 de mayo de 1998. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo. (Sentencia número SU-182). Bogotá, D.C.

⁸⁴ *Ibíd.*

La Corte agrega que “derechos fundamentales como el debido proceso, la igualdad, la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, la libertad de asociación, la inviolabilidad de los documentos y papeles privados, el acceso a la administración de justicia, el derecho a la información, el habeas data y el derecho al buen nombre, entre otros”⁸⁵, no sólo deben ser reconocidos a las personas jurídicas, sino que éstas tendrán la posibilidad de defender la vulneración de éstos derechos a través de la acción de tutela.

Continuando con el concepto de la igualdad, el 5 julio del 2011, la Corte Constitucional manifestó en un boletín de prensa que:

“La Constitución de 1991 es también la norma que más ha propugnado la igualdad entre los colombianos: ordena al Estado "promover las condiciones" para que esta sea "real y efectiva". Igualmente, establece que el Estado debe "adoptar medidas en favor de grupos marginados o discriminados". Es este el significado del Estado Social de Derecho, del que habla el primer artículo de la Carta. Un Estado cuyo compromiso fundamental es garantizar los derechos esenciales de los gobernados para lograr una vida digna y participar como miembro pleno de la sociedad.

La Constitución de 1991 se ocupó de manera expresa de garantizar esa igualdad a grupos sociales tradicionalmente marginados, como los indígenas y los afrodescendientes. Reconoció la igualdad de cultos y la diversidad sexual y reforzó el papel de la mujer en la sociedad. En desarrollo de este mandato, los constituyentes le asignaron al Estado la obligación de intervenir para "dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos".⁸⁶

⁸⁵ *Ibíd.*

⁸⁶ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Boletín de Prensa de 5 de julio de 2011 [en línea]. Oficina de Comunicaciones, 2011 [consultado el 27 de octubre de 2017]. Disponible en Internet: URL<<http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/noticias/NOTICIAS%205%20DE%20JULIO%20DE%202011.php>>

Lo que la Corte afirma tiene una connotación de un profundo valor: La Constitución ordena al Estado a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. Esta frase se encuentra plasmada en el segundo párrafo del artículo 13 de la CP de 1991 y se integra con el artículo 1 de la CP de 1991 el cual declara que

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”⁸⁷

Dentro de esta nueva concepción del país, la dignificación del hombre es la tarea número uno del Estado y el ciudadano es sinónimo de titular de derechos y garantías que enaltecerían su existir, posibilitarían su participación y renovarían el espíritu de la justicia, la igualdad y la solidaridad. Dentro de esta dignificación del hombre, se encuentra el derecho al trabajo, consagrado en el artículo 25 de la CP⁸⁸, en donde se entiende el trabajo como un derecho y una obligación social que goza de la protección del Estado y que además se debe ofrecer en condiciones dignas y justas. El artículo 25 de la CP, es un derecho fundamental que ha sido objeto de gran cantidad de sentencias de la Corte Constitucional. En una de dichas sentencias, la Corte hace una descripción que muestra la importancia de este derecho:

“La jurisprudencia constitucional ha considerado que la naturaleza jurídica del trabajo cuenta con una triple dimensión. En palabras de la Corporación la “lectura del preámbulo y del artículo 1º superior muestra que el trabajo es valor fundante del Estado Social de Derecho, porque es concebido como una directriz que debe orientar tanto las políticas públicas de pleno empleo como las medidas legislativas para impulsar las condiciones dignas y justas en el ejercicio de la profesión u oficio. En segundo lugar, el trabajo es un principio rector del

⁸⁷ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Op. Cit, Artículo 1.

⁸⁸ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Op. Cit, Artículo 25.

ordenamiento jurídico que informa la estructura Social de nuestro Estado y que, al mismo tiempo, limita la libertad de configuración normativa del legislador porque impone un conjunto de reglas mínimas laborales que deben ser respetadas por la ley en todas las circunstancias (artículo 53 superior). Y, en tercer lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta, el trabajo es un derecho y un deber social que goza, de una parte, de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social.”⁸⁹

Así las cosas es claro que el derecho al trabajo goza de una significativa protección dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Sin embargo, cabe plantearse dos preguntas frente a la forma de entender las condiciones justas mencionadas. La primera es si el garantizar un trabajo en condiciones justas, se refiere sólo a no trabajar en condiciones que vulneren la dignidad humana y los mínimos del artículo 53 de la CP, o si esta prerrogativa podría extenderse a garantizar que las condiciones de empleo de un empresario, fuesen justas respecto de otro. Y en segundo lugar, si esta protección solo le es aplicable a un trabajador frente al empleador que está cometiendo injusticias en su contra o si esta garantía también protege a los empleadores frente a disposiciones de la Administración que generaran un escenario injusto en el desarrollo de su derecho al trabajo.

Si para la Corte el derecho al trabajo se entiende como “una directriz que debe orientar tanto las políticas públicas de pleno empleo como las medidas legislativas para impulsar las condiciones dignas y justas en el ejercicio de la profesión u oficio”⁹⁰, entonces el garantizar dichas condiciones justas, no debería ser exclusivo

⁸⁹ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 20 de agosto de 2014. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. (Sentencia número C-593). Bogotá, D.C.

⁹⁰ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 20 de agosto de 2014. Op. Cit.

de un solo sujeto de la relación laboral, pues si bien en el ordenamiento jurídico se ha identificado al trabajador como la parte vulnerable de la relación laboral, podría entonces entenderse al empleador como la parte débil de la relación con la Administración y a las decisiones que toma y que afectan directamente el ejercicio de su profesión.

En otras palabras, la regulación sobre el SG-SST no puede atentar contra el derecho al trabajo al dificultar de facto la creación y el mantenimiento de los puestos de trabajo por parte de los empleadores. La afectación al derecho al trabajo es una consecuencia que tal vez no previó la Administración al expedir el Decreto 1072 de 2015 pero que sin embargo, es una realidad.

De igual forma corresponde al Estado garantizar el cumplimiento de los Artículos 49, 54 y 70 de la Carta Política, los cuales lo comprometen y obligan “[...]organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”⁹¹, “[...]ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran”⁹² y “[...]promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y

⁹¹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Op. Cit, Artículo 49.

⁹² ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Op. Cit, Artículo 54.

la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.”⁹³

Lo anterior demuestra que I. La inclusión del Estado en el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos es fundamental para garantizar la materialización de los mismos. De no ser así, se trasladan estas obligaciones a otras figuras como ARL y/o empleadores, quienes no están en capacidad de asumir cargas de tal envergadura. II. La base de la hipótesis planteada en el presente trabajo es una colisión de derechos constitucionales en conflicto. Sobre este último punto, la Corte indica en la Sentencia T-425 de 1995⁹⁴ que la forma de solucionar éstos conflictos es a través del Principio de Unidad constitucional, es decir, de una interpretación armónica de la Constitución, entender la CP como un todo, pues en ocasiones su lectura aislada es la que lleva a confusiones.

En complemento con lo anterior, según la misma sentencia, el Principio de la Armonización Concreta

“[...] impide que se busque la efectividad de un derecho mediante el sacrificio o restricción de otro. De conformidad con este principio, el intérprete debe resolver las colisiones entre bienes jurídicos, de forma que se maximice la efectividad de cada uno de ellos. La colisión de derechos no debe, por lo tanto, resolverse mediante una ponderación superficial o una prelación abstracta de uno de los bienes jurídicos en conflicto.”⁹⁵

⁹³ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Op. Cit, Artículo 70.

⁹⁴ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 26 de septiembre de 1995. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. (Sentencia número T-425). Bogotá, D.C.

⁹⁵ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 26 de septiembre de 1995. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. (Sentencia número T-425). Bogotá, D.C.

En ese proceso de armonización, dice la Corte, el Principio de Proporcionalidad se hace indispensable. Esta consiste en

“[...] la comparación de dos variables relativas, cuyos alcances se precisan en la situación concreta, y no a la ponderación entre una variable constante o absoluta, y otras que no lo son. La delimitación proporcional de los bienes jurídicos en conflicto, mediante su armonización en la situación concreta, se hace necesaria cuando se toma en serio la finalidad social del Estado de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y se pretende impedir que, por la vía de la restricción injustificada de los derechos, termine por socavarse el contenido de uno o varios de ellos.”⁹⁶

Por último, la Corte sostiene que es el Juez quien se encargará de ponderar los derechos constitucionales en conflicto buscando “un equilibrio práctico entre las necesidades de los titulares de los derechos enfrentados.”⁹⁷ La ponderación se entiende como el “modo de argumentación constitucional, por medio del cual el juez resuelve una colisión entre valores, objetivos, intereses y/o principios constitucionalmente protegidos”⁹⁸

En este caso, existen diferentes conflictos entre los derechos expuestos. Sin embargo, el principal es entre la salud y seguridad de los trabajadores y la libertad de empresa. En principio y por lo mencionado respecto al Estado Social de Derecho, puede inclinarse la balanza hacia la salud y seguridad de los trabajadores automáticamente,

⁹⁶ *Ibíd.*

⁹⁷ *Ibíd.*

⁹⁸ CASTAÑO, Alex. La ponderación de derechos en Colombia y el test de ponderación [en línea]. Blog Jurídico, 2012. [citado el 10 de diciembre, 2017]. Disponible en Internet: URL<<https://alexiure.wordpress.com/2012/05/04/la-ponderacion-de-derechos-en-colombia-y-el-test-de-ponderacion-disponible-para-el-publico-a-partir-del-1-de-julio/>>

pues se entiende que son derechos del individuo y que se prefieren por encima de la libertad de empresa. Pero precisamente el Principio de Armonización Concreta indica que se debe resolver el conflicto sin llegar a desconocer una garantía por preferir otra. Se debe encontrar la efectividad máxima de cada uno, la armonía entre los dos. Y es entonces cuando entra el principio de igualdad, este es el elemento armonizador del conflicto, puesto que siguiendo la jurisprudencia sobre este principio/derecho, se podría ajustar la norma para un grupo de la población (MYPIMES) con condiciones distintas al resto de los sujetos obligados por la norma, equilibrando las cargas y generando un trato diferenciador justificado; tratando igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Sin embargo si dicha ponderación no se hace correctamente, se puede incurrir en un desproporción tal que, vulnerando el derecho de igualdad por no dispensar un trato diferenciado, se lesiona la libertad de empresa de los PYMES al punto de que se produce un daño aún mayor que el que se buscaba proteger al trabajador, pues este puede llegar incluso a perder el trabajo.

2.2. Diferenciación en la implementación del SG-SST entre empresas

El 26 de mayo de 2015, tras la expedición del Decreto 1072 de 2015, los empresarios comenzaban a enterarse de que lo que antes conocían como el Programa de Salud Ocupacional, ahora debía ser reemplazado por un SG-SST. Para llevar a cabo este proceso, el Decreto 1072 de 2015 fijó unos plazos que dependían del promedio del

número de empleados que hubiese tenido la empresa al 31 de julio de 2014, independientemente de su forma de contratación.⁹⁹ De esta manera, si para la fecha mencionada la empresa contaba con menos de diez (10) trabajadores, tendría dieciocho (18) meses para terminar todo el proceso de transición al nuevo sistema; si la empresa contaba con diez (10) a doscientos (200) trabajadores, tendría veinticuatro (24) meses de plazo y si la empresa tenía doscientos uno (201) o más trabajadores, tendría treinta (30) meses de plazo para implementar el SG-SST.¹⁰⁰

De lo anterior, es posible deducir que el número de trabajadores es en efecto una variable que para la Administración incide realmente en el proceso de diseño e implementación del SG-SST. Por tanto, la primera diferenciación en cuanto al SG-SST entre empresas es el plazo para cumplir con dicha implementación. Sin embargo, lo descrito solo estuvo en firme hasta el 1 de febrero de 2016, fecha en la cual se promulgó el Decreto 0171 de 2016¹⁰¹ en el cual en su Artículo 1, modifica el Artículo 2.2.4.6.32 del Decreto 1072 de 2015 ajustando para “todos los empleadores públicos y privados, los contratantes de personal bajo cualquier modalidad de contrato civil, comercial o administrativo, organizaciones de economía solidaria y del sector

⁹⁹ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Op. Cit., Parágrafo 1, Artículo 2.2.4.6.37.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, Artículo 2.2.4.6.37

¹⁰¹ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto 0171. (1 de febrero de 2016). Por medio del cual se modifica el artículo 2.2.4.6.37 del Capítulo 6 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, sobre la transición para la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST). Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2016. No. 49773.

cooperativo, así como las empresas servicios temporales”¹⁰² el plazo para dar cumplimiento con lo señalado en el Capítulo VI del Decreto 1072 de 2015. La nueva fecha sería 31 de enero de 2017. Sin embargo, más allá de posponer la fecha de cumplimiento, lo que resulta interesante son las razones para hacerlo. En el Decreto 1071 de 2016, se encuentra en su aparte Considerando lo siguiente:

“Que la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo consolidó y realizó un análisis de la información presentada por las Administradoras de Riesgos Laborales, identificando que un alto porcentaje de empleadores se encuentra en un nivel incipiente en el desarrollo de la implementación de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo; Que conforme a la información allegada por las Administradoras de Riesgos Laborales frente a las gestiones adelantadas para la implementación de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, y atendiendo el actual nivel de desarrollo de este proceso **debido a las dificultades que se presentan por las condiciones organizacionales y económicas de los empleadores**, se hace necesario que los plazos de transición señalados en el artículo 2.2.4.6.37 del Decreto número 1072 de 2015, sean prorrogados para hacer viable la culminación de la sustitución de los antiguos Programas de Salud Ocupacional por los SG-SST...”¹⁰³ (negritas fuera del texto)

Bastante dicente es el hecho de que desde el mismo Ministerio de Trabajo se reconozca, nueve meses después de la promulgación de un Decreto Único Reglamentario, la imposibilidad de cumplir los plazos definidos en éste, a causa de que las condiciones de los empleadores, no son las adecuadas para dar cumplimiento a todo lo que se exige. Cabe preguntarse si la Administración debió inicialmente evaluar las condiciones del Programa de Salud Ocupacional en las empresas y de esta manera conocer con qué contaban los empresarios y qué elementos en definitiva habría que reforzar. Desde ya y tras lo expuesto en el presente trabajo, es posible

¹⁰² COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto 1071. (1 de febrero de 2016). Op. Cit. Artículo 1

¹⁰³ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto 0171. (1 de febrero de 2016). Op. Cit. Considerando.

considerar el SG-SST como un paso demasiado ambicioso, apresurado, poco planeado y desconocedor de la realidad de las empresas del país.

Como si lo anterior no apoyara ya el argumento que se planteó sobre la falta de planeación y organización por parte de la Administración en el proceso de implementación del SG-SST, casi un año después del Decreto 1071 de 2016, se promulga un nuevo decreto. Esta vez es el Decreto 052 de 2017¹⁰⁴, promulgado el 12 de enero de 2017, en el que se reconocen realidades que refuerzan aún más la aseveración mencionada. Casi dos años después de la expedición del Decreto 1072 de 2015 y a pesar de que en éste se estableció desde el principio que el Sistema de Garantía de Calidad del Sistema General de Riesgos Laborales tendría entre sus componentes un Sistema de Estándares Mínimos¹⁰⁵, es hasta la expedición del Decreto 52 de 2017 que se habla de forma explícita de cuáles serán éstos estándares mínimos. Si bien dentro del mismo texto normativo se establece que:

“[...] el Ministerio del Trabajo o quien haga sus veces, determinará, de manera progresiva, los estándares que hacen parte de los diversos componentes del Sistema de Garantía de Calidad del Sistema General de Riesgos Laborales, de conformidad con el desarrollo del país, los avances técnicos y científicos del sector, realizando los ajustes y actualizaciones a que haya lugar.”¹⁰⁶

¹⁰⁴ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto 052. (12 de enero de 2017). Por medio del cual se modifica el artículo 2.2.4.6.37. del Decreto número 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, sobre la transición para la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST). Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2017. No. 50114.

¹⁰⁵ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Op. Cit., Parágrafo 1, Artículo 2.2.4.6.37.

¹⁰⁶ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Op. Cit. Parágrafo 1, Artículo 2.2.4.7.4.

No es claro por qué se fijaron dos plazos límite para cumplir con todo el Sistema (en el Decreto 1072 de 2015 y el Decreto 1071 de 2016) antes de establecer cuáles serían los Estándares Mínimos. Adicionalmente, en el Decreto 52 de 2017 se reconoce una vez más en la parte inicial de la norma (Considerando) que:

“[...] conforme a la información allegada por las Administradoras de Riesgos Laborales frente a las gestiones adelantadas por los diferentes actores para la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), se observa que no existe un adecuado desarrollo en la ejecución de dicho Sistema y que **se requiere establecer su cumplimiento, vigilancia y control por etapas o fases, siendo necesario prorrogar el plazo de transición señalado en el artículo 2.2.4.6.37. del Decreto número 1072 de 2015,** con el fin de facilitar la aplicación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST) y hacer viable la culminación de la sustitución del antiguo Programa de Salud Ocupacional.”¹⁰⁷ (negritas fuera del texto).

Es así como en el Artículo 1 del Decreto 52 de 2016 se establece entonces que el Programa de Salud Ocupación debería ser reemplazado por el SG-SST a partir del 1° de junio de 2017 y en dicha fecha se debería comenzar a desarrollar el Sistema de forma paulatina y progresivamente según las fases de implementación que se definen en la norma.

A través del recuento normativo expuesto, da la impresión que el SG-SST fue publicado y posteriormente se cae en cuenta de que se deben dar plazos más extensos de cumplimiento pues las empresas no estaban preparadas para llevar a cabo la transición, y además, que la implementación se debe hacer de forma progresiva y no exigir el cumplimiento de todo lo que compone el SG-SST en un solo momento.

¹⁰⁷ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto 052. (12 de enero de 2016). Op. Cit., Considerando

Una vez se evidenció que la norma era imposible de cumplir en los tiempos dados y esto fue reportado por las mismas ARL al Ministerio de Trabajo, se posterga nuevamente el cumplimiento de la norma, generando en los hoteleros una sensación de falta de seriedad. Cabe resaltar que a pesar de manifestar por escrito que “las dificultades que se presentan por las condiciones organizacionales y económicas de los empleadores” no posibilitan el cumplimiento del SG-SST, la acción más categórica que ejerce la Administración es postergar el cumplimiento de la norma, asumiendo que el tiempo hará posible que los empresarios cumplan. Sin embargo, si se reconocen dificultades económicas de los empresarios, ¿por qué no se identifica qué es lo que dificulta el cumplimiento de la norma? ¿qué es lo que más compromete los recursos económicos de una empresa en el SG-SST? De esta manera la Administración podría evaluar si esto es absolutamente necesario de cumplir para las MIPYMES y de ser así, subsidiar su cumplimiento.

El efecto negativo de postergar el cumplimiento del SG-SST fue claro en el grupo de hoteleros, quienes trabajaron de forma constante en la implementación del SG-SST, teniendo como meta cumplir con más del 80% del Sistema para el 1 de enero de 2017. El postergar el cumplimiento de una norma, desmotiva a quienes estaban ávidos de terminar un proyecto porque sospechan frente a varias prórrogas que en definitiva la Administración finalmente no exigirá el SG-SST. Podría ser paradójico pero basándose en la experiencia, los ajustes al Decreto 1072 de 2015, en vez de dar un aliciente a los hoteleros por concederles más tiempo para cumplir con las

exigencias, generó que el interés que demostraban, se desvaneciera al contar con más tiempo para cumplir. Actualmente, el SG-SST de la mayoría de los hoteleros de este grupo, se encuentra en el mismo punto que se alcanzó hasta la expedición del Decreto 52 de 2016 y no se ha avanzado más a pesar de que queda mucho por hacer. Desde inicios del 2016, se reflexionaba sobre éstas inquietudes y tras vivir las dificultades presentadas con la implementación del SG-SST, se planteó una pregunta importante: ¿tuvo la Administración en cuenta las características particulares de los sujetos a quienes obligaba al expedir el Capítulo VI del Decreto 1072 de 2015 para exigir a éstos sujetos de forma proporcional a su condición? El 27 de marzo de 2017 y como respuesta a la anterior pregunta, se publica la Resolución 1111 de 2017.¹⁰⁸ Resultó ser un material muy valioso para el presente trabajo, sobre todo al encontrarse con el artículo 3 de la Resolución 1111 de 2017, el cual señala:

“Artículo 3°. Los Estándares Mínimos son graduables, dinámicos, proporcionados y variables según el número de trabajadores, actividad económica, labor u oficios. Los Estándares Mínimos son el conjunto de normas, requisitos y procedimientos de obligatorio cumplimiento para todas las empresas o entidades señaladas en el campo de aplicación, pero en su implementación se ajusta, adecua, armoniza a cada empresa o entidad de manera particular conforme al número de trabajadores, actividad económica, labor u oficios que desarrollen las empresas o entidades obligadas a cumplir dichos estándares.

En los lugares de trabajo que funcionen con más de un turno, el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y el cumplimiento de Estándares Mínimos deben asegurar la cobertura en todas las jornadas y si la empresa tiene varios centros de trabajo el sistema de gestión, debe garantizar una cobertura efectiva de todos sus trabajadores.

¹⁰⁸ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución 1111. (27 de marzo de 2017). Por la cual se definen los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo para empleadores y contratantes. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2017. No. 50089

Cada empresa o entidad debe desarrollar de manera exclusiva, particular y con recursos propios el diseño, implementación y ejecución de los sistemas de gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y los Estándares Mínimos.

Se podrán realizar actividades, planes y programas de manera conjunta con otras empresas de la misma actividad económica, zona geográfica o gremio, sin que una empresa o entidad asuma o reemplace las funciones u obligaciones que por ley le competen a otra.

El Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo es responsabilidad de cada empleador, quien podrá asociarse para compartir talento humano, tecnológico, procedimientos y actividades de capacitación, brigadas de emergencias, primeros auxilios, evacuación, señalización, rehabilitación, zonas de deporte, seguridad vial, dentro del campo de la Seguridad y Salud en el Trabajo; sin embargo, debe garantizarse la ejecución e implementación de este sistema de acuerdo con las características particulares de cada una de las empresas que comparten recursos o personal.

Parágrafo. En caso de existir un consorcio o unión temporal, cada una de las empresas que los integren debe tener establecido el Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo y los Estándares Mínimos en el marco del Sistema de Garantía de Calidad del Sistema General de Riesgos Laborales."¹⁰⁹

Para el presente trabajo de grado, la expedición de esta Resolución y especialmente de este artículo, fue la confirmación de que en realidad existía una desproporción en las exigencias realizadas hasta el momento sobre la implementación del SG-SST. Como se demostró con el recuento normativo expuesto: algo no estaba funcionando. El hecho de que la Administración aclare que los Estándares Mínimos son de obligatorio cumplimiento “pero en su implementación se ajusta, adecua, armoniza a cada empresa o entidad de manera particular conforme al número de trabajadores, actividad económica, labor u oficios que desarrollen las empresas o entidades obligadas a cumplir dichos estándares”¹¹⁰, es una muestra de que la sensación de

¹⁰⁹ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución 1111. (27 de marzo de 2017). Op. Cit., Artículo 3.

¹¹⁰ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución 1111. (27 de marzo de 2017). Op. Cit.

injusticia del presente trabajo, no fue equívoca y por el contrario, acertó en identificar una ausencia de proporción y justicia en la norma.

La Resolución 1111 de 2017 es valiosa frente a la línea argumentativa del presente trabajo de grado y frente a los empleadores porque I. Reconoce que debe haber una proporción en la implementación de los Estándares Mínimos en función al número de trabajadores, la actividad económica y la labor u oficios que desarrollen las empresas, II. Define los Estándares Mínimos mencionados desde el Decreto 1072 de 2015 y III. Estructura un orden a la implementación a través de unas fases de adecuación, transición y aplicación del SG-SST con Estándares Mínimos, de junio del año 2017 a diciembre del año 2019, con lo cual las empresas sabrán qué les será exigible de manera puntual y cuándo. Adicionalmente, la Resolución 1111 de 2017 contempla el apoyo, asesoría y capacitación para el diseño, administración y ejecución del SG-SST en la micro y pequeña empresa en su artículo 6. Los siguientes son dos aportes valiosos:

1. “[...] para las microempresas (menos de 10 trabajadores) los Gremios, Cámaras de Comercio, Asociaciones de Caficultores, Ganaderos, Paneleros y de diferentes sectores o actividades económicas, las Sociedades Científicas, Universidades, Fundaciones, Organismos Internacionales e Instituciones de educación formal y de formación para el trabajo y desarrollo humano, podrán realizar capacitación, asesoría para el diseño del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de las microempresas afiliadas, de manera gratuita y con personal idóneo debidamente licenciado en Salud Ocupacional o Seguridad y Salud en el Trabajo.”¹¹¹

¹¹¹ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución 1111. (27 de marzo de 2017). Op. Cit., Artículo 6, Numeral 6.1., Punto 4.

2. “[...] para las pequeñas empresas (menos de 50 trabajadores) las Administradoras de Riesgos Laborales deberán brindar a las empresas de cincuenta (50) o menos trabajadores asesoría, asistencia y acompañamiento técnico para el diseño e implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, que incluya como mínimo las siguientes actividades: Capacitación para realizar la evaluación inicial del Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo, formulación de la política y elaboración del plan anual de trabajo, elaboración de la matriz legal, identificación de peligros, evaluación y valoración de los riesgos según actividad económica, definición de prioridades de intervención, formulación de medidas de control y de protección, prevención, preparación y respuesta ante emergencias, investigación de accidentes, incidentes, enfermedades, medición y evaluación de la gestión.”¹¹²

Sin embargo, habrá que esperar para comprobar cómo la intención de la Administración plasmada en la norma se desarrolla en la realidad, pues a la fecha, ninguno de los ocho (8) hoteles (dentro de los cuales hay micro y pequeños empresarios) ha evidenciado la oferta de ninguna de las dos opciones citadas.

Por otra parte y de acuerdo con el Artículo 3 de la Resolución, son entonces tres (3) las variables que determinan la diferenciación en la implementación de los Estándares Mínimos: I. el número de trabajadores, II. la actividad económica y III. la labor u oficios que desarrollen las empresas. Así las cosas, es importante ejemplificar obligaciones y/o disposiciones que hacen parte del SG-SST y que se diferencian respecto a las variables mencionadas, tales como: I. Si la empresa cuenta con menos de diez (10) trabajadores deberá nombrar un Vigía de Seguridad y Salud en el trabajo.

¹¹² COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución 1111. (27 de marzo de 2017). Op. Cit., Artículo 6, Numeral 6.2., Punto 3.

Si el número de empleados es mayor, deberá realizar el proceso de elecciones de un Comité Paritario de Seguridad y Salud en el trabajo (COPASST).¹¹³

II. Si la empresa cuenta con menos de veinte (20) trabajadores deberá conformar un Comité de Convivencia Laboral (CCL) con un representante de los trabajadores y uno (1) del empleador, con sus respectivos suplentes. Si el número de empleados es mayor, el CCL deberá estar compuesto por dos (2) representantes del empleador y dos (2) de los trabajadores.¹¹⁴

III. Si la empresa cuenta con menos de diez (10) trabajadores y su actividad económica es de riesgo I, II o III, su SG-SST puede ser diseñado, implementado y administrado por “técnicos o tecnólogos en Seguridad y Salud en el Trabajo o en alguna de sus áreas, con licencia vigente en Salud Ocupacional o Seguridad y Salud en el Trabajo, que acrediten mínimo dos (2) años de experiencia en el desarrollo de actividades de Seguridad y Salud en el Trabajo y que certifiquen la aprobación del curso de capacitación virtual de cincuenta (50) horas”¹¹⁵ o por una persona que esté certificada con el curso virtual de cincuenta (50) horas y se encuentre cursando último semestre en Seguridad y Salud en el Trabajo de nivel profesional, especialización o maestría y tenga vínculo laboral con la empresa.¹¹⁶

¹¹³ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1562 (11 de julio de 2012). Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011. No. 48488. Literal E, Artículo 11.

¹¹⁴ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución 1356. (18 de julio de 2012. Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 652 de 2012. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2012. No. 48501. Artículo 1.

¹¹⁵ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución 1111. (27 de marzo de 2017). Op. Cit., Artículo 5.

¹¹⁶ COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución 1111. (27 de marzo de 2017). Op. Cit. Artículo 6

IV. Si la empresa cuenta con menos de diez (10) trabajadores y su actividad económica es de riesgo VI o V, su SG-SST puede ser diseñado, implementado y administrado por “un profesional en Salud Ocupacional o Seguridad y Salud en el Trabajo, profesional con posgrado en Seguridad y Salud en el Trabajo, con licencia en Salud Ocupacional o en Seguridad y Salud en el Trabajo vigente y que acrediten la aprobación del curso de capacitación virtual de cincuenta (50) horas.”¹¹⁷

V. Si la empresa cuenta con menos de cincuenta (50) trabajadores y su actividad económica es de riesgo I, II o III, su SG-SST puede ser diseñado, implementado y administrado por una persona que esté certificada con el curso virtual de cincuenta (50) horas y estén cursando último semestre en Seguridad y Salud en el Trabajo de nivel profesional, especialización o maestría. Esta persona debe estar vinculada laboralmente con la empresa e implementarlo bajo la supervisión de un docente con licencia en Salud Ocupacional o Seguridad y Salud en el Trabajo.¹¹⁸

Más allá de estos cinco puntos, dependerá de la labor que realice la empresa el que haya que ahondar en la elaboración de procedimientos especiales. Es decir, la labor también generará una diferenciación a la hora de implementar el SG-SST. Por ejemplo, si una empresa se dedica a la construcción, tiene un riesgo alto y por ende, deberá diseñar programas de trabajo en alturas, de izaje de cargas y procedimientos para excavación. En contraste, una empresa como una firma de abogados, con un riesgo bajo, tendrá que diseñar, por ejemplo, un programa de pausas activas y un plan

¹¹⁷ *Ibíd.*

¹¹⁸ *Ibíd.*

de bienestar. La empresa de construcción cuenta con doce (12) empleados y la firma de abogados cuenta con doscientos (200) empleados y aún así, debido a las labores realizadas, habría una carga superior para la pequeña empresa de construcción que para la firma grande de abogados.

Concluyendo este aparte, cabe señalar que se reconocieron los avances en el recorrido normativo del SG-SST, los cuales incluyó la Administración en la Resolución 1111 de 2017. Sin embargo, a pesar de reconocer que los Estándares Mínimos deben ser graduables, dinámicos, proporcionados y variables, no parece darse un equilibrio considerable a la balanza. La Resolución 1111 del 2017 más que redistribuir las cargas del SG-SST consignadas en el Decreto 1072 de 2015 para las micro y pequeñas empresas, marcando una clara diferenciación con empresas grandes de más de doscientos (200) empleados, lo que hace es definir de forma específica las condiciones y fechas de cumplimiento de los Estándares Mínimos.

Si realmente se hizo un esfuerzo por ajustar las obligaciones del SG-SST para las MIPYMES a través de la Resolución 1111 de 2017, pareciera que no se reconoció que éstas empresas están en unas condiciones distintas a las grandes empresas y por ello no pueden cumplir sin ver seriamente afectada su operación, patrimonio y en última instancia, la capacidad de continuar generando empleo al menos de manera formal. Se reconocen los valiosos avances de la Resolución, pero en sentido práctico no se evidencia un cambio drástico frente a la anterior normatividad. A pesar de que

el Considerando de varias normas apoyaban reflexiones aquí propuestas, lamentablemente éstas no fueron materializadas como se esperaba.

Lo que se requiere no es más tiempo para cumplir, sino una graduación real de las exigencias, en donde no se le exija a una empresa pequeña, por ejemplo, un sistema de vigilancia epidemiológica y en cambio, abrir la posibilidad para que se sustituya con procesos más sencillos y económicos pero que de igual forma beneficien a los empleados.

3. Estudio de caso: Industria hotelera

La Ley 905 de 2004¹¹⁹, por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones, establece en su segundo artículo que será considerada como mediana empresa aquella cuya planta de personal esté entre cincuenta y uno (51) y doscientos (200) trabajadores; pequeña empresa, aquella cuya planta de personal esté integrada por cincuenta (50) a once (11) empleados y microempresa, aquella que no cuente con más de diez (10) empleados en su planta de personal. Y respecto a sus activos totales, las empresas se clasifican de la siguiente manera¹²⁰:

¹¹⁹ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 905 (2 de agosto de 2004). Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2004. No. 45628

¹²⁰ BANCOLDX. Clasificación de empresas en Colombia [en línea]. Bancoldex, 13 de octubre, 2017 [citado 16 octubre, 2017]. Disponible en Internet: <URL: <https://www.bancoldex.com/Sobre-microempresas/Clasificacion-de-empresas-en-Colombia315.aspx>>

Tamaño	Activos Totales SMMLV¹²¹
Microempresa	Hasta 500 (\$368.858.500)
Pequeña	Superior a 500 y hasta 5.000 (\$3.688.585.000)
Mediana	Superior a 5.000 y hasta 30.000 (\$22.131.510.000)
Grande	Superior a 30.000 (\$22.131.510.000)

El segundo párrafo del artículo aclara que “para la clasificación de aquellas micro, pequeñas y medianas empresas que presenten combinaciones de parámetros de planta de personal y activos totales diferentes a los indicados, el factor determinante para dicho efecto, será el de activos totales.”¹²² De acuerdo con lo anterior se toman tres (3) hoteles para ejemplificar su clasificación y diferencias al momento de implementar el SG-SST:

Hotel	Número de empleados	Activos Totales SMMLV
Casa Gaitán Cortés Boutique Hotel	10 empleados	\$ 1.439.274.666 ¹²³
Hotel Vilar América	40 empleados	\$ 5.044.843.032 ¹²⁴
Hotel Cosmos 100	200 empleados	\$ 22.131.510.000 ¹²⁵

El hotel Casa Gaitán Cortés Boutique está ubicado en la calle 69 No. 4 – 97, en la ciudad de Bogotá, cuenta con nueve (9) habitaciones y diez (10) empleados de planta.

¹²¹ SMMLV para el año 2017 \$737.717

¹²² Párrafo 2, Artículo 2, Ley 905 de 2004. Diario Oficial No. 45.628. 2 de agosto, 2004. Bogotá, Colombia

¹²³ Cifra tomada del Balance General de la Sociedad Operadora Gaitán Cortés S.A. al 31 de diciembre de 2016

¹²⁴ Cifra tomada del Balance General de Hotel Vilar América S.A.S octubre de 2016

¹²⁵ Cifra aproximada de Activos Totales de Cosmos 100. Por políticas de la empresa, no se permitió citar el Balance.

El Hotel Vilar América está ubicado en la Calle 66 No. 8 – 23, en la ciudad de Bogotá, cuenta con 76 habitaciones seis (6) salones para eventos y dos (2) restaurantes. Su nómina está integrada por cuarenta (40) empleados. Y finalmente, el Hotel Cosmos 100, está ubicado en la Ac. 100 No. 19ª - 83, en la ciudad de Bogotá, cuenta con 199 habitaciones, 18 salones para eventos y aproximadamente 200 personas en su planta.

Parecen evidentes las diferencias en infraestructura y capacidad económica de estos tres hoteles. Sus diferencias frente a la normatividad del SG-SST son:

1. Los 3 hoteles deben cumplir con las obligaciones en la parte documental.
2. Los 3 hoteles deben contar con un Comité de Convivencia Laboral y un COPASST.
3. Casa Gaitán Cortés y el Hotel Vilar América podrán cumplir las obligaciones propias del SG-SST de acuerdo a las fechas incluidas en la Resolución 1111 de 2017.
4. Los 3 hoteles deben adquirir todo lo necesario para responder ante emergencias, de acuerdo con su infraestructura.
5. El SG-SST de Casa Gaitán y Hotel Vilar América puede ser diseñado, implementado y administrado por una persona con un perfil más amplio que el encargado del SG-SST del Hotel Cosmos. Asimismo, Casa Gaitán y Hotel Vilar América, podrán hacer uso de las opciones gratuitas y apoyo de la ARL que cita el artículo 6 de la Resolución 1111 de 2017. Lo último con la salvedad de que aún no se evidencia la materialización de ese punto de la norma.

Es posible deducir que a pesar de que la diferencia financiera notoria entre los 3 hoteles, en el SG-SST no son diferencias importantes. Esto, además de las razones expuestas a lo largo del presente trabajo, también se debe a que casi la única variable de distinción que usa el SG-SST es el número de empleados y no se integra a esta variable (como la Ley 590 de 2000) la capacidad financiera de la empresa, a pesar de que la implementación del SG-SST el uso del capital de la empresa.

Como se podría predecir, el gremio hotelero no es el único insatisfecho frente a las exigencias desproporcionadas de la norma. El sector caficultor, que mueve una población trabajadora sumamente importante en el país, también ha manifestado la preocupación que les genera. Inclusive cuando se trata de la Resolución 1111 de 2017, que reduce las exigencias a los estándares mínimos.

“La razón, que para Julián Echeverri, caficultor de Manizales, no respondería a un desinterés en proteger a los trabajadores, estaría relacionada con la “imposibilidad de cumplir económicamente con los requerimientos del Ministerio del Trabajo debido a la alta informalidad laboral del sector” y el bajo precio interno de referencia de la carga de café que en los últimos meses incluso ha llegado a \$745.000”¹²⁶.

Este es un ejemplo claro de que las diferencias en los lugares de trabajo hacen inviable aplicar una misma norma indistintamente. Así lo analiza Iván Daniel Jaramillo, investigador del Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, quien aporta al artículo citado que “ya se han identificado inflexibilidades de la norma en

¹²⁶ ALFONSO, Katherin. Caficultores están preocupados por sistema de seguridad y salud laboral [en línea]. La República, 2 de junio, 2017 [citado el 10 de junio, 2017]. Disponible en Internet: <URL: http://www.larepublica.co/caficultores-est%C3%A1n-preocupados-por-sistema-de-seguridad-y-salud-laboral_515926>

algunos contextos laborales lo que dificulta su implementación”¹²⁷. Este sería el caso del sector agropecuario ya que “no es igual adaptar barandales de seguridad en un cafetal ubicado en ladera que en cualquier oficina” replica Echeverri”¹²⁸.

Es interesante el hecho de que aún acotando el Decreto 1072 de 2015 a unos estándares mínimos por medio de la Resolución 1111 de 2017, esto parece no ser suficiente pues aún se ven dichas exigencias como una carga desproporcionada, “imposible de cumplir” y que traerá más efectos negativos que positivos. Es curioso como el concepto frente a la seguridad y la salud de los empleados, continua siendo el de una carga y no el de un deber apenas obvio frente a los empleados, pues se está hablando, en últimas, de la vida misma de las personas. Sin embargo, esa posición surge porque los empleadores identifican las imposibilidades de cumplir a cabalidad. Pero sobre todo, por la sensación generalizada de injusticia entre las MIPYMES quienes evidencian que a aquellas empresas que cuentan con todo el respaldo económico para invertir en un Sistema de tal magnitud y a las que no tienen un patrimonio igual de poderoso, se le exige prácticamente lo mismo.

¹²⁷ ALFONSO, Katherin. Op. Cit.

¹²⁸ *Ibíd.*

Conclusiones

La seguridad y salud en los trabajadores a nivel mundial ha evolucionado considerablemente. Sin embargo, hoy las cifras demuestran que este es un tema apremiante que requiere tomar medidas serias.

En Colombia, la regulación sobre el SG-SST se promulgó antes de estudiar las condiciones en las que se encontraban los empleadores del país. Por ello, ha sido necesario para la Administración reconocer estas dificultades y postergar el cumplimiento de la norma. El análisis de las implicaciones de la implementación del SG-SST muestra que éste no es congruente con el derecho a la igualdad. No obstante lo anterior, es importante reconocer que la Administración ha intentado ajustar la regulación en esta materia creando Estándares Mínimos graduables, dinámicos, proporcionados y variables a través de la Resolución 1111 de 2017. Aunque de momento parecen ser insuficientes para equilibrar la desproporción de cargas que existe entre grandes y pequeñas empresas, se está a la espera de que las nuevas medidas incluidas en la citada Resolución se materialicen en la realidad.

La Administración debe involucrarse en mayor medida en la materialización de los derechos que por deber constitucional debe garantizar y no limitarse a expedir normas y delegar en otras entidades tareas que le corresponden.

Bibliografía

1. Artículos

GUTIÉRREZ, Carmen Helena. ¿Qué tan únicos son los decretos únicos reglamentarios? [en línea]. *Ámbito Jurídico*, 18 de abril de 2016 [citado el 28 de mayo de 2017]. Disponible en Internet: <URL <https://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/Administracion-Publica/que-tan-unicos-son-los-decretos-unicos-reglamentarios>>

2. Balances Generales

HOTEL VILAR AMÉRICA S.A.S, Balance General de Hotel Vilar América S.A.S. a octubre de 2016. Bogotá, Colombia

SOCIEDAD OPERADORA GAITÁN CORTÉS S.A., Balance General de la Sociedad Operadora Gaitán Cortés S.A. al 31 de diciembre de 2016. Bogotá, Colombia

3. Contenido en Línea

ADMINISTRADORA DE RIESGOS LABORALES SURA. Herramienta virtual del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo [en línea]. Arl Sura, disponible de forma permanente [consultado el 28 de mayo de 2017]. Disponible en Internet: <URL https://www.arlsura.com/?option=com_sgsstura&mod=organizacion>

ALFONSO, Katherin. Caficultores están preocupados por sistema de seguridad y salud laboral [en línea]. *La República*, 2 de junio, 2017 [citado el 10 de junio, 2017]. Disponible en Internet: <URL: http://www.larepublica.co/caficultores-est%C3%A1n-preocupados-por-sistema-de-seguridad-y-salud-laboral_515926>

BANCOLDEX. Clasificación de empresas en Colombia [en línea]. Bancoldex, 13 de octubre, 2017 [citado 16 octubre, 2017]. Disponible en Internet: <URL: <https://www.bancoldex.com/Sobre-microempresas/Clasificacion-de-empresas-en-Colombia315.aspx>>

CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD. Componentes del ciclo PHVA [en línea]. *Calidad y Productividad*, 31 de agosto, 2016 [citado en 15 octubre, 2017]. Disponible en Internet: <URL: <http://calidadyproductividadunesr.blogspot.com.co/2016/>>

CASTAÑO, Alex. La ponderación de derechos en Colombia y el test de ponderación [en línea]. *Blog Jurídico*, 2012. [citado el 10 de diciembre, 2017]. Disponible en Internet: URL <https://alexiure.wordpress.com/2012/05/04/la-ponderacion-de-derechos-en-colombia-y-el-test-de-ponderacion-disponible-para-el-publico-a-partir-del-1-de-julio/>

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Boletín de Prensa de 5 de julio de 2011 [en línea]. Oficina de Comunicaciones, 2011 [consultado el 27 de octubre de 2017]. Disponible en Internet: URL:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/noticias/NOTICIAS%205%20DE%20JULIO%20DE%202011.php>

JIMENO BERNAL, Jorge. El círculo de Deming de mejora continua [en línea]. PDCA Home, 23 de agosto de 2013 [citado el 15 de octubre, 2017]. Disponible en Internet:<URL:
<https://www.pdcahome.com/5202/ciclo-pdca/>>

LIZARAZO, César G., FAJARDO, Javier, BERRIO Shyrle y QUINTANA Leonardo. Breve historia de la salud ocupacional en Colombia. Pontificia Universidad Javeriana [citado 15 abril, 2017].. Disponible en Internet: <URL:
http://www.oiss.org/estrategia/IMG/pdf/Breve_historia_sobre_la_salud_ocupacional_en_Colombial.pdf.

MINISTERIO DEL TRABAJO, Guía Técnica de implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo para Mypimes [en línea]. Ministerio del Trabajo, 2015 [citado el 29 de octubre, 2017]. Disponible en Internet:<URL:
<http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/51963/Guia+tecnica+de+implementacion+del+SG+SST+para+Mipymes.pdf/e1acb62b-8a54-0da7-0f24-8f7e6169c178>>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Colombia [en línea]. Organización Internacional del Trabajo, 2017 [citado el 16 de octubre, 2017]. Disponible en Internet: URL:
<http://www.ilo.org/lima/paises/colombia/lang--es/index.htm>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores (núm. 174) [en línea]. Organización Internacional del Trabajo, 1993 [citado el 16 de octubre, 2017] Disponible en Internet: URL:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312319:NO

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio sobre seguridad y salud en las minas (núm. 176) [en línea]. Organización Internacional del Trabajo, 1995 [citado el 16 de octubre, 2017]. Disponible en Internet: URL:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312321>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores (núm. 155) [en línea]. Organización Internacional del Trabajo, 1981 [citado el 16 de octubre, 2017]. Disponible en Internet: URL:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100_instrument_id:312300>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo (núm. 161) [en línea]. Organización Internacional del Trabajo, 1985 [citado el 18 de octubre, 2017] Disponible en Internet: URL<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312306:NO>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio sobre el asbesto (núm. 162) [en línea]. Organización Internacional del Trabajo, 1986 [citado el 18 de octubre, 2017] Disponible en Internet: URL<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312307:NO>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Investigación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, guía práctica para inspectores del trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT, 2015. Ref. ISBN: 978-92-2-329420-5 (web pdf)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Recomendación sobre la prevención de accidentes de trabajo (núm. 031) [en línea]. Organización Internacional del Trabajo, 1929 [citado el 16 de octubre, 2017] Disponible en Internet: URL<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312369:NO>

PARDO, Rafael. Historia del Trabajo en Colombia, La ley 57 de 1915 la salud ocupacional. Ministerio de Trabajo [consultado el 15 de abril de 2017]. Disponible en Internet: URL<<http://mintrabajo.gov.co/blog-mintrabajo/ley-57-de-1915-la-salud-ocupacional>>

4. Jurisprudencia

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 21 de septiembre de 2016. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa. (Sentencia número C-520). Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 20 de agosto de 2014. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. (Sentencia número C-593). Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 28 de marzo de 2012. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto (Sentencia número C-250). Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 11 de diciembre de 2002. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas. (Sentencia número T-1122). Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 6 de mayo de 1998. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo. (Sentencia número SU-182). Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 23 de enero de 1996. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. (Sentencia número C-022). Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 26 de septiembre de 1995. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. (Sentencia número T-425). Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 15 de septiembre de 1994. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara. (Sentencia número C-409). Bogotá, D.C.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 4 de diciembre de 1992. Magistrado Ponente: Jaime Sanin Greiffenstein. (Sentencia número T-591). Bogotá, D.C.

5. Libros e Investigaciones

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO. Constitución Política de Colombia. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Primera Edición. Bogotá, D.C., 2001.

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. Batería de instrumentos para la evaluación de factores de riesgo psicosocial. Bogotá, D.C., 2010. Ref. ISBN 978-958-8361-93-2.

RODRÍGUEZ, Carlos Aníbal. Los convenios de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo: una oportunidad para mejorar las condiciones y el medioambiente de trabajo. Centro Internacional de Formación de la OIT, oficina de la OIT en Argentina. Buenos Aires, 2009.

6. Normatividad

a. Constitución

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Gaceta Constitucional número 114. Promulgada el 7 de julio de 1991.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1886. Promulgada el 5 de agosto de 1886.

b. Leyes

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 10. (27 de noviembre 1934). Sobre pérdida y rehabilitación de derechos políticos y por la cual se establecen algunos derechos de los empleados. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1934. No 22746.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100. (23 de diciembre de 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, 1993. No. 41148.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1010. (23 de enero de 2006). Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2006. No. 46160.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1678. (13 de noviembre de 2013). Por medio de la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1 % de los mejores profesionales graduados en las instituciones de educación superior públicas y privadas del país. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2013. No. 48973.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 37. (24 de noviembre de 1921). Que establece el seguro colectivo obligatorio. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1921. No. 17998.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 46. (23 de noviembre de 1918). Por la cual se dicta una medida de salubridad pública y se provee a la existencia de habitaciones higiénicas para la clase proletaria. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1918. No. 16549.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 57. (11 de noviembre de 1915). Sobre reparaciones por accidentes de trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1915. No. 15646.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 6. (19 de febrero de 1945). Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1945. No. 25790.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 9 (5 de febrero de 1979). Por la cual se dictan medidas sanitarias. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1979. No. 35193.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 905 (2 de agosto de 2004). Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2004. No. 45628.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1562 (11 de julio de 2012). Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011. No. 48488.

c. Decretos

COLOMBIA, MINISTERIO DE GOBIERNO. Decreto 2350. (27 de octubre de 1944). Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre Convenciones de Trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1944. No. 25679.

COLOMBIA, MINISTERIO DE GOBIERNO. Decreto Ley 1295. (24 de junio de 1994). Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1994. No. 41405.

COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto 052. (12 de enero de 2017). Por medio del cual se modifica el artículo 2.2.4.6.37. del Decreto número 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, sobre la transición para la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST). Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2017. No. 50114.

COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto Único Reglamentario 1072. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2015. No. 49523.

COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Decreto 0171. (1 de febrero de 2016). Por medio del cual se modifica el artículo 2.2.4.6.37 del Capítulo 6 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, sobre la transición para la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST). Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2016. No. 49773.

d. Resoluciones

COLOMBIA, MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Resolución 2646 (23 de julio de 2008). Por la cual se establecen disposiciones y se definen responsabilidades para la identificación, evaluación, prevención, intervención y monitoreo permanente de la exposición a factores de riesgo psicosocial en el trabajo y para la determinación del origen de las patologías causadas por el estrés ocupacional. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2008. No. 47059.

COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Resolución 2013. (6 de junio de 1986). Por la cual se reglamenta la organización y funcionamiento de los Comités de Medicina, Higiene y Seguridad Industrial en los lugares de trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1986.

COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Resolución 2400. (22 de mayo de 1979). Por la cual se establecen algunas disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1979.

COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución 1111. (27 de marzo de 2017). Por la cual se definen los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo para empleadores y contratantes. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2017. No. 50089.

COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución 1356. (24 de julio de 2012). Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 652 de 2012. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2012. No. 44501.

COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución 1409. (23 de julio de 2012. Por la cual se establece el Reglamento de Seguridad para protección contra caídas en trabajo en alturas. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2012. No. 48517.

COLOMBIA, MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución 1356. (18 de julio de 2012. Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 652 de 2012. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2012. No. 48501.