



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD CIENCIAS JURÍDICAS
BOGOTÁ D.C.
2020**

**PRESENTACIÓN DE TRABAJO DE GRADO EN MODALIDAD DE
PROFUNDIZACIÓN**

**“SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN
AL TRABAJO DECENTE”**

IVÁN CAMILO JIMÉNEZ

**2020
MAESTRÍA EN DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL**

Tabla de contenido

<i>Resumen</i>	3
<i>Abstract</i>	3
<i>Objetivos de la Investigación</i>	6
<i>Aproximación Inicial al Trabajo Decente y a la Seguridad y Salud en el Trabajo</i>	7
<i>El Deber de Protección y Seguridad en el Trabajo</i>	8
<i>La relación entre el trabajo decente y la seguridad y la salud en el trabajo</i>	15
<i>La Importancia de la Seguridad y la Salud en el Trabajo a nivel internacional</i>	17
<i>La OIT y la Seguridad y la Salud en el Trabajo</i>	20
<i>El panorama de la Seguridad y la Salud en el Trabajo en Colombia de cara a los lineamientos de la OIT y de otros organismos internacionales</i>	24
<i>Conclusiones</i>	34
<i>Bibliografía</i>	36

Resumen

La seguridad y la salud en el trabajo ha evolucionado como disciplina encaminada a la prevención de lesiones y enfermedades derivadas de la exposición a riesgos en el trabajo, ha pasado de ser una mera expresión para convertirse en una realidad de respuesta para la garantía de condiciones de trabajo seguras y saludables a los trabajadores en todos los niveles. En este escenario, la seguridad y la salud en el trabajo ha pasado a concebirse internacionalmente como un derecho humano de los trabajadores, pues tanto a nivel gubernamental como empresarial, resulta necesario gestionar medidas propias de la seguridad y la salud en el trabajo, como cumplimiento de un deber de protección y seguridad frente a los trabajadores. Por su parte, el trabajo decente ha sido entendido internacionalmente como el trabajo que permite desarrollar plenamente a la persona dentro de un esquema de promoción del empleo, gobernanza, normatividad y estructuras de protección social. Conforme a lo anterior, el objetivo del presente escrito es analizar la forma en que la seguridad y la salud en el trabajo conlleva a lograr la garantía del trabajo decente, de cara al cumplimiento de los lineamientos establecidos por instrumentos de carácter internacional y particularmente, en Colombia con la regulación sobre el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Palabras Clave:

Seguridad y Salud en el Trabajo, Trabajo Decente, Organización Internacional del Trabajo, Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, Deber de Protección y Seguridad, Derechos Humanos, Empresa.

Abstract

As a discipline determined to prevent accidents and injuries, health and safety at work has evolved, throughout time becoming not just an expression, but a key to the guarantee employees a healthy environment at work. Within this scene, health and safety at work has become a human right for workers within international instruments, since it is highly important for governments and enterprises to accomplish their duty to protect the health, safety and welfare of their employees. On the other hand, decent work is understood as a work that allows a person to fulfill its personal goals, delivering a fair income, with safety in the workplace and social protection for families, within the advancement of states in employment, regulation, and structures for social protection. Taking this into account, this paper means to analyze how health and safety tied to international instruments, leads to the accomplishment of decent work at a global and local level.

Key Words:

Health and Safety at Work, Decent Work, International Labor Organization, Occupational Safety and Health Management Systems, Duty to protect the health, safety and welfare, Human Rights, Enterprise.

Introducción, Justificación y Planteamiento del Problema: ¿Por qué estudiar la seguridad y la salud en el trabajo como mecanismo de protección al trabajo decente?

La seguridad y la salud en el trabajo ha evolucionado como disciplina encaminada a la prevención de lesiones y enfermedades derivadas de la exposición a riesgos en el trabajo, ha pasado de ser una mera expresión para convertirse en una realidad de respuesta para la garantía de condiciones de trabajo seguras y saludables a los trabajadores en todos los niveles. En este escenario, la seguridad y la salud en el trabajo ha pasado a concebirse internacionalmente como un derecho humano de los trabajadores, pues tanto a nivel gubernamental como empresarial, resulta necesario gestionar medidas propias de la seguridad y la salud en el trabajo, como cumplimiento de un deber de protección y seguridad frente a los trabajadores. Así mismo, los objetivos de promoción del trabajo decente en materia de recursos humanos exigen el establecimiento de condiciones dignas de trabajo que permitan a las personas desarrollarse plenamente a nivel personal y profesional.

A nivel internacional, resultan frecuentes los esfuerzos por cumplir con el objetivo de garantizar el trabajo decente a nivel empresarial. Para tal efecto, no basta solo con medidas regulatorias de condiciones salariales o prestacionales o la construcción de mínimos de protección social, pues la garantía de la salud de las personas en el trabajo y de su seguridad frente a accidentes y enfermedades que adquieren por el hecho de exponerse a riesgos dentro del sitio de trabajo o derivados de la actividad profesional que realizan, exige que el trabajo decente sea protegido también desde la disciplina de la seguridad y la salud en el trabajo.

Con este panorama, resulta absolutamente relevante entender la forma en que la comunidad internacional ha entendido la importancia de la seguridad y la salud en el trabajo como derecho humano y la forma en que ha exigido garantizarlo. De la misma manera, resulta ampliamente importante, entender la forma en que Colombia ha articulado las exigencias internacionales que se ha comprometido a cumplir y como ha trasladado estas cargas a la regulación legal para que en el sector empresarial se cumpla con tales garantías y ser parte del cumplimiento en materia de lograr el objetivo de promover el trabajo decente.

Por lo anterior, resulta muy relevante entender cómo la seguridad y la salud en el trabajo es un mecanismo de protección al trabajo decente tanto a nivel internacional, como nacional y empresarial, así cómo analizar las formas en que se ha abordado dicha disciplina para garantizar el objetivo de garantizar el trabajo decente y el cómo podría modificarse o actualizarse para poder cumplir dicho objetivo en los diferentes niveles de la economía productiva, principalmente, analizando el caso de la regulación colombiana sobre el Sistema de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

Conforme a lo anterior, el objetivo principal del proyecto será no solo mostrar como la seguridad y la salud en el trabajo es entendida a nivel internacional y a nivel nacional, sirve para encaminar la garantía y la protección del trabajo decente en las empresas colombianas y la garantía de condiciones dignas de trabajo, entendiendo también el alcance de la seguridad y la salud en el trabajo como un derecho humano, sino adicionalmente, analizar si la actual concepción que se tiene en Colombia sobre la seguridad y la salud en el trabajo requiere de evolución para lograr un nivel alto de cumplimiento en todos los niveles de la economía productiva y en todas las facetas

del trabajo o si por el contrario, las exigencias actuales en Colombia son suficientes y eficientes para garantizar el trabajo decente.

El presente estudio, pasará primero por determinar los alcances del llamado deber de protección y seguridad que se refleja en las relaciones de trabajo, para luego entender la relación general existente entre el trabajo decente y la seguridad y la salud en el trabajo, pasando posteriormente a estudiar los lineamientos internacionales y de la OIT que conciben la seguridad y la salud en el trabajo como un derecho humano y finalmente, entender la forma en que estos lineamientos han sido implementados a nivel nacional en Colombia, para posteriormente emitir las conclusiones puntuales de la investigación.

Así, la pregunta a responder con la presente investigación podría resumirse, así: ¿Cuál es el rol de la Seguridad y la Salud en el Trabajo en Colombia, vista desde los lineamientos internacionales y nacionales existentes, de cara a la protección del trabajo decente y cómo podría desarrollarse dicha disciplina para lograr una protección más eficiente en todos los niveles y formas de trabajo en la economía productiva?

Objetivos de la Investigación

Acorde con el problema de investigación planteado, el objetivo principal de la presente investigación, será cumplir con analizar y explicar la forma en qué la seguridad y la salud en el trabajo ha sido desarrollada en Colombia y en diferentes instrumentos internacionales como una disciplina y un derecho humano encaminado a la protección del trabajo decente, para efectos de generar una conclusión propositiva sobre si los mecanismos existentes han cumplido con la garantía del trabajo decente y cómo podrían mejorarse para garantizar su cumplimiento en los diferentes niveles de la economía productiva. De esta forma, podrían enlistarse, los siguientes objetivos específicos de la investigación:

- Entender y explicar el concepto de seguridad y salud en el trabajo como derecho humano.
- Entender y explicar el alcance de los instrumentos internacionales dentro de la regulación normativa colombiana.
- Determinar si en Colombia existen mecanismos legales para la implementación de políticas, sistemas o procedimientos de seguridad y salud en el trabajo que concuerden con las exigencias de los instrumentos internacionales.
- Determinar la forma en que estos mecanismos legales existentes en Colombia garantizan el derecho humano a la seguridad y la salud en el trabajo.
- Determinar la forma en que estos mecanismos legales existentes en Colombia son exigibles a las empresas.
- Determinar cuál es el nivel de compromiso que deben tener las empresas para garantizar la seguridad en el trabajo como derecho humano y como mecanismo de protección al trabajo decente.
- Determinar si el nivel de exigencia frente a la seguridad y la salud en el trabajo que se tiene en Colombia es suficiente para garantizar su cumplimiento o si por el contrario requiere de modificaciones.
- Analizar la forma en que podría mejorarse en Colombia la estructuración de la seguridad y la salud en el trabajo para efectos de lograr su eficiencia en la garantía del trabajo decente.

Así, el aporte o la contribución de la presente investigación, no solo será otorgar herramientas de entendimiento de la seguridad y la salud en el trabajo como un mecanismo de protección al trabajo decente, sino tomar conclusiones que permitan entender si han sido o no eficientes los mecanismos establecidos en Colombia y cómo podrían sugerirse mejoras de cara a la garantía efectiva del trabajo decente.

Aproximación Inicial al Trabajo Decente y a la Seguridad y Salud en el Trabajo

Podría decirse que la seguridad y la salud en el trabajo es parte fundamental del derecho del trabajo y, por ende, se encuentra atada a instrumentos de carácter internacional como la Declaración Universal de Derechos Humanos, pues allí se concibe el trabajo y el derecho a la protección social como fundamentales para el ser humano. En éste escenario, el deber de protección del empleador y por ende, la garantía de seguridad se refleja de manera evidente, en la concepción del trabajo decente y digno, traído y desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de sus diferentes convenios y recomendaciones y más recientemente con la implementación del Programa de Trabajo Decente dentro de la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en la agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (OIT, 2018).

Desde sus inicios, como se puede evidenciar en la Declaración de Filadelfia, relativa a los fines de la Organización Internacional del Trabajo, suscrita el 10 de mayo de 1944 por los países fundadores de la organización luego del Tratado de Versalles, se dispusieron, entre otros los principios relativos a la concepción del trabajo como un mecanismo de desarrollo humano y no una mercancía, la necesidad de tener una lucha incesante para generar mejores condiciones laborales y entre otras la posibilidad de garantizar el ejercicio del trabajo en condiciones de libertad, dignidad y seguridad, al tiempo que se previó expresamente la necesidad de generar programas que permitiesen *“proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones.”* (OIT, 1944). Dentro de tales objetivos, se han desarrollado programas encaminados a fortalecer las condiciones de trabajo dentro de los países miembros de la OIT a través del establecimiento, por ejemplo, de pisos de protección social que permitan el ejercicio del trabajo en condiciones dignas y justas, es decir, que permitan la ejecución de un trabajo decente. En este punto por ejemplo, con la iniciativa de establecer pisos de protección social propuesta por la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2010) se diseñó una estrategia según la cual a través de un conjunto de garantías básicas en materia de acceso a la salud y seguridad básica de un ingreso para subsistir y obtener alimentación, educación, vivienda y sobrevivir a las adversidades (OIT, 2011). Para tal efecto, se prevé que, dentro de la concepción del trabajo decente, los estados miembros puedan cumplir con implementar pisos de protección social, que permitan:

- i) Acceso a las prestaciones básicas de salud, incluidas las requeridas por maternidad;
- ii) Seguridad básica del ingreso para niños que asegure el acceso a la alimentación, educación y su cuidado;
- iii) Seguridad básica para atender y prevenir ausentismos e inconvenientes derivados de una enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez (OIT, 2012).

Estos mínimos de protección social exigidos como parte de la implementación del programa de trabajo decente de la OIT coinciden también con el Convenio 102 (norma mínima de seguridad social) y de los cuales debe destacarse el derecho a la asistencia médica y el derecho a la salud como parte de la concepción de un piso para la existencia de un trabajo decente. Conforme a lo anterior, resultará altamente relevante contar con estándares suficientes de garantías desde la perspectiva de la salud de los trabajadores por vía de la asistencia médica, pero también de su seguridad, de cara a la prevención de enfermedades y accidentes, principalmente cuando se produzcan dentro del ambiente laboral.

Así, si se parte de la base que para obtener y cumplir con los objetivos de un trabajo decente no solo bastará con establecer una serie de mínimos de protección social, sino que se debe trabajar por obtener y exigir de manera paulatina y progresiva, el mejoramiento en los estándares de trabajo seguro, medidas de higiene y seguridad industrial y en el manejo y gestión de los riesgos derivados del trabajo en aras de conseguir un trabajo saludable y seguro, o en otras palabras un trabajo decente. Lo anterior, por cuanto el trabajo decente *“significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres.”* (OIT, 2018), lo que quiere decir que el trabajo decente es una concepción multidimensional, dentro de la cual resalta la necesidad de proveer condiciones seguras de trabajo, es decir, de cumplir con el deber de protección que tiene el empleador frente a sus trabajadores de cara a la prevención de accidentes y enfermedades en el trabajo y de cara al tratamiento y asistencia de los mismos cuando ocurran. Lo anterior, teniendo en cuenta la gran importancia que en el ámbito laboral conlleva *“la valoración integral de un trabajador en relación con los riesgos potenciales de su labor”* (Torres-Rey, y otros, 2012) de cara a una actividad preventiva y acuciosa que permita un adecuado cumplimiento del deber general de protección que tiene el empleador frente a sus trabajadores.

Dentro de este entorno, resulta absolutamente necesario entender plenamente el concepto de seguridad y salud en el trabajo y su papel como derecho humano encaminado a la garantía del trabajo decente, para efectos de profundizar la forma en que internacionalmente se ha abordado dicha disciplina y los mecanismos que en Colombia se han implementado, para entender si en la práctica la regulación ha sido eficiente y se ha cumplido con garantizar el trabajo decente en los diferentes niveles de la economía productiva.

El Deber de Protección y Seguridad en el Trabajo

Como indicamos previamente, el trabajo decente es aquel que dignifica a la persona y le permite desarrollarse adecuadamente, de modo tal que *“no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo.”* (OIT, 2018). En este sentido, si se parte de la base que la relación laboral es por naturaleza desigual, debido a que el trabajador se encuentra sometido a la subordinación del empleador, derivada no de la relación laboral en sí misma, sino del poderío que el empleador tiene en el mercado del trabajo, el surgimiento de estos deberes para la concepción del trabajo digno y decente, surgen precisamente para promover la eliminación de dicha desigualdad. En este sentido, la primera premisa para entender el deber de protección del empleador frente a los trabajadores será entender que el mismo fue concebido para equilibrar la relación entre una parte dominante (empleador) y la parte dominada (trabajador) de la relación laboral (Obando Garrido, 2016).

En éste sentido, la empresa como actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes o prestación de servicios, puede ser ejercida por personas jurídicas y personas naturales (Pontificia Universidad Javeriana, 2001)

ha tenido un amplio desarrollo en materia legal y constitucional, principalmente en los temas relacionados con la libertad de empresa y su alcance, protegido por parte del derecho civil y comercial, entendido como aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo para la realización de actividades económica de producción e intercambio de bienes y servicios.” (Sentencia C-228 /10, 2010) desde una perspectiva enteramente liberal, propendiendo por el desarrollo de la gestión empresarial, sin cargas de ningún tipo y por consiguiente, alejado del entorno y de la regulación laboral. En este sentido, mientras la regulación laboral propendía por el establecimiento de condiciones mínimas ajustadas a los objetivos de lograr el pleno empleo y el trabajo decente, la concepción de la libertad de empresa dentro del desarrollo de mercados liberales resultaba indiferente a estos objetivos y, por ende, muchas veces devastadora para las condiciones de trabajo de los trabajadores.

No obstante, con el advenimiento de los estándares internacionales sobre las necesidades del desarrollo humano, se introdujeron diferentes esquemas de regulación mediante la gobernanza nacional encaminados a soportar los desafíos laborales y empresariales, desde una perspectiva que no solo tuviere una visión sobre las relaciones laborales y los estándares internacionales, sino el apoyo y la consolidación de pequeñas y medianas empresas, pues de esta forma se obtiene un gran impacto social. (Reyes, 2012). Así por ejemplo en Colombia, con la constitución 1991, se limitó la concepción de libertad de empresa introduciendo deberes como la función social y ecológica de la Empresa. (Pontificia Universidad Javeriana, 2001), propendiendo por una adecuada articulación del derecho de libertad empresa con los entornos sociales, estableciendo una clara limitación por vía de la imposición de deberes y obligaciones constitucionales que les impliquen cumplir con finalidades sociales y ecológicas. Esto, por cuanto, el desarrollo humano incluye dos facetas complementarias desde la visión de desarrollo propuesta por la ONU, la primera sobre la formación de sus capacidades humanas y la segunda relativa a la posibilidad de ejercer tales capacidades en las diferentes esferas de la vida como la económica, social, cultural o política (Reyes, 2012). Es en este punto, torna especial importancia el concepto de gobernanza, ya no desde el punto de vista estatal, sino también desde el punto de vista empresarial. Lo anterior, por cuanto con el advenimiento de la segunda parte del siglo XX y en los albores del siglo XXI, numerosas empresas han trabajado en la elaboración y actualización de políticas de responsabilidad social corporativa encaminadas a mejorar las condiciones laborales de todas las cadenas de producción que manejan a nivel global. Incluso, las investigaciones señalan que la regulación privada tiene generalmente mayor probabilidad de generar un efecto positivo en las situaciones de carácter individual, pero menores probabilidades de ser efectiva y positiva en escenarios colectivos. (OIT, 2018). Es aquí donde se desarrolla principalmente el deber de protección y seguridad que se desarrollará en el presente capítulo, pues la gobernanza empresarial debe poder articularse con la gobernanza estatal, logrando los objetivos de trabajo decente, para el que será enteramente relevante la existencia de condiciones seguras y saludables en el lugar de trabajo, pues a través de dicha articulación de logra equilibrar la relación de trabajo.

De este modo, el equilibrio se sustenta en la creación de instrumentos de gobernanza que exigen al empleador una serie de deberes y obligaciones en favor del trabajador, que le permitan a éste disfrutar también de la riqueza que genera su propio trabajo, de modo que si el empleador es quien se beneficia de la mano de obra del empleado, el empleador es el primer responsable del cuidado de los trabajadores en el ambiente de trabajo (López Cárdenas, 2015). En este sentido, es vital entender que el deber de protección es un deber impuesto, pues es “*poco creíble la generosidad*

inversión naturales que pueda adelantar el empresario, como empleador, en aspectos no lucrativos directamente para él, cuando no hay norma que se lo imponga” (Baquero Mogollón, 2019). En complemento de lo anterior, indica la Corte Constitucional, que son necesarias las normas que imponen obligaciones al empleador, pues el trabajo decente o el trabajo digno y justo implica *“el establecimiento de relaciones laborales justas, mediante la eliminación de factores de desequilibrio, de cara a la posibilidad de garantizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas lo que implica que la protección no solo se extiende a los principios dispuestos en el artículo 53 de la Constitución sino que además comprende la garantía de otros derechos fundamentales en el ámbito laboral como son el derecho a la integridad tanto física”* (Sentencia C-898/06, 2006).

Ahora bien, como la obligación es una obligación impuesta, ha sido apenas desarrollada con el paso del tiempo, pues en sus inicios la protección al trabajador dependía única y estrictamente de la benevolencia del empresario. Con el paso del tiempo, se entendió que *“al estar el trabajador bajo el ámbito de actuación del empleador y expuesto a riesgos generados en ejecución del contrato, el empresario se apropia no solo de las ganancias sino también de dichos riesgos”* (Baquero Mogollón, 2019). Tales riesgos, pueden entenderse como *“aquellas contingencias que una vez presentadas disminuyen total o parcialmente., en forma temporal o definitiva, la capacidad laboral del afectado y/o aumentan sus gastos”* (Rodríguez Mesa, 2015), es decir, el riesgo que se deriva para una persona de sufrir un accidente o padecer una enfermedad originada en su actividad laboral, que le impedirá temporal o definitivamente volver a trabajar y le implicará asumir una serie de gastos para su recuperación médica. Así, partiendo de la base que todo derecho tiene costos y que por ende conlleva una serie de responsabilidades (Holmes & Sustain , 2012), el derecho del empleador como empresario para realizar la explotación económica del negocio por vía de sus trabajadores conlleva, ente otras, la carga de garantizar un trabajo decente. Es decir, que el derecho del empleador para obtener el fruto y las regalías del trabajo conlleva la responsabilidad de garantizar a los trabajadores un sitio de trabajo seguro y en la medida de lo posible, libre de riesgos para su salud y desarrollo, mediante la garantía de protección y seguridad frente a la ocurrencia de accidentes derivados como consecuencia del trabajo, con ocasión de este o enfermedades desarrolladas por la exposición a factores de riesgo en el trabajo.

Para entender entonces, el alcance del deber de protección del empleador hacia el trabajador de cara a los riesgos que se derivan de la ejecución del trabajo, y entendiendo que el trabajador en el ejercicio del trabajo pone en riesgo su propia seguridad y en muchos casos su salud, por estar al servicio del empleador, debe acotarse que en la relación laboral *“no obstante la subordinación, debe primar la dignidad humana y los derechos de los trabajadores”* (Sentencia T-647/10, 2010), es decir que se estará en presencia de derechos fundamentales del trabajador, haciendo entonces preteritoria la obligación de protegerlo para salvaguardar su integridad física previniéndole lesiones, accidentes o enfermedades derivadas del trabajo, en cuando las mismas podrían afectar su concepción integral como ser humano y por ende su derecho a una vida digna.

Entendida de esta forma el deber de protección, conviene advertir que el mismo se ha desarrollado de dos formas distintas dentro del ordenamiento jurídico tanto a nivel nacional como internacional. Por una parte, desde una perspectiva de la prevención frente al riesgo de manera objetiva, es decir, la protección frente al riesgo derivado de la actividad laboral en sí mismo y, por otra parte, la prevención frente al riesgo de manera subjetiva, es decir, la protección frente a la trasgresión por

parte del empleador de sus deberes y responsabilidades en el cuidado del ambiente de trabajo y en la garantía de la seguridad y la salud en el trabajo.

De esta forma, el deber de protección desde el punto de vista objetivo se deriva de la teoría del riesgo profesional o laboral la cual *“obliga al empleador a reparar los perjuicios que sufre el trabajador al desarrollar su labor en las actividades de las que el empresario obtiene provecho”* (Sentencia No. 17429 de 19 de febrero de 2002, 2002). Bajo este escenario, *“el empleador es un deudor de seguridad”* (Mendoza Legoas, 2009), encargado de responder entonces objetivamente por cualquier accidente o enfermedad que sea ocasionada como consecuencia o con ocasión de las actividades laborales desarrolladas bajo su supervisión y subordinación. En este escenario entonces, por regla general, existirá un deber por parte del Estado para la implementación de un sistema de aseguramiento que permitirá al empleador trasladar los riesgos derivados de la ejecución, mediante un esquema de seguros, es decir, que el deber de protección permite el traslado del riesgo objetivo a un tercero mediante el pago de una prima. Para tal efecto, se cuenta por ejemplo en Colombia con un Sistema de Seguridad Social Integral, dentro del cual se ubica el Sistema General de Riesgos Laborales, entendido como el conjunto de entidades, normas y procedimientos encaminados a prevenir, proteger, y atender las consecuencias de los riesgos laborales, conforme al cual en un esquema de seguros, el empleador realiza cotizaciones en favor de una compañía aseguradora, la cuál asumirá las cargas de otorgar prestaciones económicas y asistenciales al trabajador que sufra un accidente o una enfermedad originadas en su actividad profesional (Arenas Monsalve, 2011).

Dentro de este esquema, de cubrimiento frente al riesgo profesional desde el punto de vista objetivo, Colombia cuenta con un régimen de responsabilidad objetiva pues *“desde 1945, el accidente de trabajo y la enfermedad profesional han sido considerados como fuente de responsabilidad para el empleador debido a ocurrir por el riesgo creado con su actividad empresarial”* (Sentencia No. 23202 de 29 de agosto de 2005, 2005). Este sistema, hoy en día exige el cubrimiento de contingencias económicas y asistenciales derivadas de accidentes de trabajo o enfermedades laborales con cargo a la prima pagada por el empleador a través de una cotización periódica en favor de una aseguradora, denominada Administradora de Riesgos Laborales (A.R.L.). Desde este punto de vista, el deber de protección y seguridad del empleador se reflejará en la obligación de trasladar la carga mediante el pago de la prima o el aporte correspondiente en favor de la A.R.L. para efectos de no tener que asumir directamente los costos de una incapacidad temporal, una pérdida de capacidad laboral permanente (bien sea por una invalidez o una incapacidad permanente parcial) o la muerte del trabajador. Al ser objetiva, basta con que ocurra el hecho generador es decir un accidente o una enfermedad laborales, para generar una responsabilidad económica y/o asistencial de cobertura que estará a cargo de la A.R.L., siempre que el empleador haya cumplido con su deber de protección y seguridad pagando la carga correspondiente. Lo anterior, quiere decir que ante el Sistema General de Riesgos Laborales en Colombia no existen criterios subjetivos relacionados para la imputación de responsabilidad y por consiguiente resulta indiferente la culpa de la víctima o del Empleador para causar el accidente o la enfermedad. En éste escenario, el legislador en Colombia ha acogido *“la teoría del riesgo creado en la que no se toma en cuenta la culpa del empleador, sino que se establece una responsabilidad objetiva por cuya virtud resulta obligado a reparar los perjuicios que sufre el trabajador al desarrollar su labor en las actividades de las que el empresario obtiene su beneficio”* (Sentencia C-336/12, 2012).

En resumidas cuentas, la responsabilidad objetiva se resume en la necesidad de reparar al trabajador por un daño ocasionado como consecuencia de un accidente o enfermedad de origen laboral, el cuál se traduce en una incapacidad temporal, la pérdida de capacidad laboral de manera permanente bien sea de forma que incapacite a la persona parcialmente para el trabajo o de manera definitiva con una invalidez o con la muerte del trabajador. En estos casos, para el legislador colombiano, el amparo o prestación asistencial o económica derivada del daño se encontrará tarifada y permitirá el reconocimiento de asistencia médica, auxilios por incapacidad, indemnizaciones por incapacidad permanente parcial, el pago de una pensión de invalidez, de una pensión de sobrevivientes o de un auxilio funerario, dependiendo del caso en concreto. Aquí, reiteramos, el deber de protección y seguridad se reflejará únicamente en la obligación de cotizar a la A.R.L. para efectos de trasladar la responsabilidad de las prestaciones económicas y asistenciales al tercero (Arenas Monsalve, 2011).

Por su parte, el régimen de la responsabilidad subjetiva, el cuál tiene su origen en los criterios propios de la responsabilidad civil para indemnizar perjuicios cuando ocurren daños derivados del incumplimiento de un deber genérico u objetivo de cuidado que deriva en una negligencia, se refleja específicamente en el deber de protección, mediante la imposición de obligaciones al empleador para actuar de manera diligente en el cuidado de la salud de sus empleados. Para tal efecto, se prevé que en sede de la responsabilidad subjetiva o aquella que se deriva del daño ocasionado por la negligencia o la culpa del empleador, el deber de seguridad y protección le acarrearán al empleador una serie de cargas y responsabilidades las cuales *“le demandan tomar las medidas adecuadas, atendiendo las condiciones generales y especiales del trabajo”* (Sentencia No. 44502 de 25 de septiembre de 2013, 2013) con la inequívoca intención de evitar que se ocasionen daños y accidentes al trabajador. En este escenario, el empleador tendrá el deber de proteger al trabajador de manera diligente y en desarrollo de un deber de cuidado y control del riesgo, so pena de tener que indemnizar al trabajador en caso de haber existido un daño ocasionado como consecuencia del incumplimiento del citado deber de cuidado. Para tal efecto, en Colombia existe el régimen de responsabilidad previsto en el artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo, el cuál ha sido ampliamente entendido con el concepto de culpa patronal por parte de la jurisprudencia, mediante la evaluación de criterios normativos y prácticos que reflejan precisamente, la obligación del empleador de establecer reglamentos y procedimientos relacionados con la salud y la seguridad de sus trabajadores, cumpliendo con los mismos dentro de una serie de estándares técnicos y normativos que servirán como criterio de cumplimiento o incumplimiento del deber de protección. Y seguridad (Arenas Monsalve, 2011). En estos escenarios, cabe advertir que este tipo de responsabilidad subjetiva no hace parte del Sistema General de Riesgos Laborales, sino que se refleja única y exclusivamente cuando el empleador incumple con los deberes de seguridad y protección que le corresponden de cara a la implementación de medidas y procedimientos en materia de higiene y seguridad industrial, mapas de riesgos, medicina preventiva y en general seguridad y salud en el trabajo.

En este escenario, aparece entonces la Seguridad y la Salud en el Trabajo, como el eje esencial para entender el deber de protección y seguridad de cara al cumplimiento de estándares normativos y técnicos que permitan generar una cultura de la prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo. Así, la Seguridad y Salud en el Trabajo entendida como. una disciplina que trata sobre la prevención de las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajo y sobre la

promoción y protección de la salud de los trabajadores, será clave para entender el deber jurídico de cuidado que debe cumplir el empleador de cara a la protección y la seguridad de sus trabajadores, entendido en Colombia de manera general desde la perspectiva del artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, pero también entendido dentro de una serie de normas específicas de origen nacional e internacional que exigen la mayor de las diligencias para la prevención de accidentes y enfermedades laborales, pues *“la salud del trabajador se defiende con la prevención”* (Bertoni Rosa, 2009).

Cabe advertir entonces, que el deber de seguridad y protección relacionado con el ejercicio adecuado de la disciplina de la seguridad y la salud en el trabajo tiene las siguientes características de acuerdo con el doctrinante Mauricio Fernando Baquero Mogollón (Baquero Mogollón, 2019):

- i) Es de rango constitucional, por su cercanía a los derechos fundamentales y por su intrínseco relacionamiento con el trabajo digno y justo, es decir, con el trabajo decente, que permite la garantía de la seguridad de los trabajadores y la salvaguarda de su integridad física y mental.
- ii) Es un deber público y con cargo también al Estado, es decir, que no solo corresponde al empleador, sino que los Estados deben contar con Instituciones capaces de señalar los lineamientos para cumplir con el deber de seguridad, siendo esta la razón por la que la OIT sugiere que exista un Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (OIT, 2001) en los países miembros, y por la que en Colombia se diseñó no solo una serie de estándares normativos y técnicos para el cumplimiento por parte de los empleadores, sino que se dio la expedición del Plan Nacional de Condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo 2013-2021 (Ministerio del Trabajo, 2014).
- iii) Es genérico, pues no necesariamente debe derivar en la implementación de un Sistema de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo, como veremos más adelante, sino que genéricamente corresponderá al empleador desarrollar medidas preventivas de accidentes y enfermedades laborales, es decir todas las medidas necesarias para cumplir con la finalidad de que no ocurran estas contingencias.
- iv) Es contractual, pues se deriva de la misma existencia de un contrato o relación de trabajo o en otros ámbitos, de una relación jurídica que le permita a una persona o empresa beneficiarse de los servicios personales prestados por otra.
- v) Es normativo, por cuanto contempla la aplicación de medidas previstas en normas técnicas, sanitarias y relativas a las condiciones de trabajo, tales como normas que limitan las jornadas de trabajo, que exigen descansos, que exigen prevenir conductas constitutivas de acoso laboral, entre otros.
- vi) Es dinámico, pues exige seguimiento y desarrollo paulatino y progresivo a la par que se va desarrollando la actividad dinámica de la empresa.
- vii) Es de imposible traslado, pues a diferencia de lo que ocurre con los esquemas de aseguramiento que tienen que ver con la responsabilidad objetiva, el deber de protección en sede de responsabilidad subjetiva se estudia en el caso concreto y exige que sea directamente el responsable del control del riesgo quien haya actuado de manera diligente y en este sentido el cumplimiento del deber de seguridad y protección relacionado con la seguridad y la salud en el trabajo lo asume directamente el empleador, sin poderlo delegar en sus trabajadores o en contratistas.

- viii) Es de medio, pues al empleador le corresponde garantizar el cumplimiento de las medidas preventivas, más no acreditar la inconcurrencia de contingencias laborales, pues no se trata de un deber infalible.

Para este momento entonces, es viable concluir este capítulo relativo al deber de protección de seguridad y protección del empleador frente a sus trabajadores, con lo dicho por la Corte Suprema de Justicia al señalar que *“en materia de riesgos profesionales surgen dos clases de responsabilidad claramente diferenciadas, una de tipo objetivo derivada de la relación laboral, que obliga a los administradores de riesgos profesionales (hoy laborales) a entender y reconocer a favor del trabajador, las prestaciones económicas y asistenciales previstas por el Sistema de Riesgos Profesionales (Laborales) en tales eventos, prestaciones que se generan al momento en que acaece el riesgo profesional amparado, para cuya causación resulta indiferente la conducta adoptada por el empleador, pues se trata de una modalidad de responsabilidad objetiva prevista por el legislador con la finalidad de proteger al trabajador de los riesgos propios a los que se ve expuesto al realizar la actividad laboral. Tenemos también la responsabilidad civil y ordinaria de perjuicios prevista en el artículo 216 del C.S.T., esta si derivada de la culpa suficientemente probada del empleador en la ocurrencia del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, que le impone al empleador la obligación de resarcir de manera plena e integral los perjuicios ocasionados al trabajador como consecuencia de los riesgos profesionales que sufra, siempre que en este último medie culpa suya debidamente probada en el punto de su ocurrencia.”* (Sentencia 39331 de 05 de marzo de 2014, 2014). De lo anterior, entonces se tendrá como conclusión para el presente aparte de la investigación que el deber de protección y seguridad se refleja en sede objetiva en la responsabilidad del empleador para pagar un aporte al Sistema de Riesgos Laborales que traslade el riesgo respectivo, mientras que en sede subjetiva, se tendrá en la responsabilidad del empleador de actuar de manera diligente en la implementación de una serie de medidas de seguridad y salud en el trabajo, encaminadas a la prevención de accidentes y enfermedades laborales.

No obstante, es importante efectuar una conclusión propia del autor en el presente punto, y es la necesidad de abordar el deber de protección como un mecanismo de compensación connatural al trabajo humano que obliga a proteger a quién pone a disposición de otro su fuerza de trabajo o sus servicios personales, para generarle beneficio, aún en el caso de no encontrarse en una relación de trabajo. Así, si bien es evidente que el deber de protección ha sido claramente desarrollado para aplicarse en relaciones de subordinación, el concepto podría y debería llevarse a evolucionar para garantizar protección a quién autónomamente desarrolla su trabajo en beneficio de un tercero, aún sin estar completamente subordinado, pues visto está que la evolución de las relaciones de trabajo, muchas veces escapa del tradicional contrato de trabajo y aún así, se presentan circunstancias de precarización, tal y como se discute, por ejemplo con las recientes economías colaborativas (*share economy*) o de concierto (*gig economía*), particularmente en ejemplos como *Rappi*. En tales niveles de la economía, podría tenerse una carga de protección y seguridad a cargo de quién se beneficia de los servicios prestados de manera autónoma e independiente, pero de manera personal y en beneficio, de quién presta tales servicios. Así, la perspectiva objetiva podría observarse en la obligatoriedad de verificar que quién presta un servicio personal cualquiera que sea por fuera de un contrato de trabajo, se encuentre asegurado adecuadamente frente a los riesgos de su labor, y la perspectiva subjetiva, de cara al actuar diligente de quien se beneficia de los servicios de la persona, en verificar que sus actuaciones se hagan en condiciones seguras, como bien podría ser

la obligación connatural del de verificar por parte de quienes se benefician con los aplicativos correspondientes que el vehículo de un conductor afiliado a aplicaciones como *Beat, Uber o Didi*, se encuentre en condiciones mecánicas óptimas para funcionar sin generarle riesgos de accidente al conductor o a los pasajeros.

La relación entre el trabajo decente y la seguridad y la salud en el trabajo

Tal y como se ha venido señalando, el concepto de trabajo decente, comprende un concepto para dignificar al trabajador, y que ha logrado “*consenso internacional entre gobiernos, empleadores, trabajadores y la sociedad civil sobre el hecho de que el empleo productivo y el trabajo decente son elementos fundamentales para alcanzar una globalización justa, reducir la pobreza y obtener el desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible*” (Barona Betancourt, 2015). En este escenario, conviene advertir que el programa de trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2018) se compone de cuatro pilares, a saber:

- i) **La creación de Empleo y Desarrollo de las Empresas:** referido a la necesidad de eliminar factores de desigualdad y a la generación y creación de trabajo digno, con condiciones sociales adecuadas. Lo anterior, comprende la generación de estrategias de reducción de pobreza, estructuración de políticas sectoriales de empleo, políticas de inclusión de personas con discapacidad y el fomento de la iniciativa empresarial.
- ii) **La Protección Social:** referida como el acceso a un nivel adecuado de protección social, en cumplimiento de unos estándares o un piso mínimos de protección social, hoy introducido en Colombia con la Ley 1955 de 2019 en su artículo 193 con una serie de garantías en materia de salud y pensión para los trabajadores. Ahora bien, conviene advertir que el concepto de protección social a nivel internacional comprende no solo los mínimos que desarrolló la Ley 1955 de 2019, sino que también tiene como objetivo: i) Aumentar la cobertura de los sistemas de seguridad social; ii) Promover la protección de los trabajadores con el establecimiento de condiciones de seguridad y salud en el trabajo, limitaciones al tiempo de trabajo, salarios decentes y en general condiciones dignas de trabajo; y Promover la protección de grupos vulnerables. (Barona Betancourt, 2015)
- iii) **Normas y Derechos en el Trabajo:** referida a la necesidad de adoptar medidas en el plano internacional que permitan lograr el objetivo de trabajo decente. Esto, por cuanto las normas internacionales de trabajo son instrumentos internacionales respaldados por un sistema de control único en el ámbito internacional que permiten su cumplimiento por parte de los países miembros de cara a la garantía del trabajo decente de los trabajadores.
- iv) **Gobernanza y Diálogo Social:** referida a la necesidad de diseñar estructuras y estrategias que permitan la comunicación constante entre empleadores, trabajadores y estado. Al respecto, este principio supone la interacción entre las instituciones del mercado laboral y las entidades estatales, comprendiendo no solo la incorporación de normas internacionales a la legislación nacional en todas las facetas del empleo, sino la estructuración de normas que permitan lograr los objetivos de pleno empleo, trabajo decente y el establecimiento de pisos mínimos de protección social (OIT, 2018).

Conviene advertir adicionalmente, que la OIT ha promovido los programas de trabajo decente promoviendo la salud y la seguridad en el trabajo, a través de programas que miran la salud ocupacional en forma multidimensional, para proteger a los trabajadores, buscando generar

estrategias que procuran “*generar y promover el trabajo seguro y sano, así como buenos ambiente y organizaciones de trabajo, al realzar el bienestar físico, mental y social de los trabajadores y respaldar el perfeccionamiento y el mantenimiento de su capacidad de trabajo*” (OIT, 2014), siendo necesario destacar que los Programas de Trabajo Decente por País (PDTP) encaminados a políticas públicas puntuales en materia de trabajo decente, son el “*instrumento principal mediante el cual la OIT colabora con los países miembros para promover la adopción del trabajo decente*” (OIT, 2014) y que dentro de los mismos se encuentra de vital importancia cuidar la salud y la seguridad en el trabajo, mediante la implementación de la cultura de la prevención. De la misma manera, tener como meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible el ambiente seguro de trabajo, dentro del objetivo 8 de Trabajo Decente y el Crecimiento Económico, evidencia la clara correlación que internacionalmente se le da a la Seguridad y la Salud en el Trabajo con el trabajo decente, pues en ausencia de la primera, no será posible lograr lo segundo, en la medida en que no se tendrán ambientes de trabajo seguros que impidan la ocurrencia de accidentes o enfermedades o que por lo menos, mitiguen el riesgo de su ocurrencia.

Por su parte, para efectos de cumplir con los objetivos propios de lograr trabajo decente, en Colombia, el Decreto 1443 de 2014 dispuso la obligación para que las organizaciones empresariales tanto de los sectores público y privados contaran con un Sistema de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo, cuya finalidad es mejorar la seguridad de los trabajadores mediante la implementación de las medidas necesarias para lograr los resultados esperados y planificados de manera continua y paulatina (Plazas, 2018). En este escenario, el Sistema de Gestión, como mecanismo encaminado al desarrollo de procesos cíclicos y lógicos encaminados al mejoramiento de la seguridad y la salud de los trabajadores, mediante una cultura de la prevención, permite contribuir al objetivo de lograr un trabajo decente. De la misma manera, Colombia priorizó el trabajo decente dentro de su plan de abordar a los objetivos de desarrollo sostenible con el objetivo de promover la formalidad laboral, vinculada por consiguiente al ambiente sano y seguro de trabajo, bajo los estándares de una política pública de seguridad y salud en el trabajo y por supuesto, de la implementación a nivel empresarial del citado Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo. En este sentido, es evidente que la existencia de un lugar de trabajo seguro, donde los riesgos están correctamente gestionados, identificados y mitigados, es reflejo de un trabajo decente que garantiza la vida digna y saludable de los trabajadores. Por esta razón, resulta plausible que la seguridad y la salud en el trabajo, no solo sea entendida como un derecho humano, sino adicionalmente, como un elemento propio del trabajo decente, pues en últimas, procura garantizar la salud de los trabajadores y por ende su vida.

En éste escenario, es importante observar como la Seguridad y la Salud en el Trabajo se relacionan intrínsecamente con la garantía de un trabajo decente para los trabajadores, en los términos que lo prevé la OIT, pues a través de esta disciplina se garantiza el cumplimiento de los objetivos de seguridad y dignidad humana en el trabajo, de modo que “*cualquier economista podría decir, con certeza, que el gasto empresarial en Seguridad y Salud Laboral es una inversión rentable*” (Muñoz Yeregui, 2012), pues se refleja precisamente en la disminución de estadísticas relacionadas con accidentes y enfermedades laborales y por ende en el mejoramiento de los niveles de productividad de los trabajadores, pero principalmente, en la existencia de condiciones dignas y justas para el ejercicio del trabajo. Lo anterior, se ve reflejado no solo en los estándares internacionales que procuran por la generación de parámetros mínimos de dignidad en el trabajo relacionados con la higiene y la seguridad o con mecanismos propios de seguridad y salud en el

trabajo, sino que también se refleja en los parámetros nacionales estudiados, principalmente, con la obligación de implementar un Sistema de Gestión de Seguridad y la Salud en el Trabajo.

En ese sentido, la salud se debe privilegiar como derecho fundamental y resulta entonces necesario concluir en este punto que la Seguridad y la Salud en el Trabajo es una respuesta para garantizar el cumplimiento del deber de protección y seguridad que permita salvaguardar la salud de quienes desempeñan día a día su fuerza de trabajo en favor de un empleador. Esto, para a su vez, lograr el objetivo de un trabajo decente, pues la disciplina de la seguridad y la salud en el trabajo permite *“armonizar el interés productivo, el desarrollo científico y la economía de las naciones con los derechos fundamentales”* (Baquero Mogollón, 2019), en particular, reiteramos, con el derecho a la salud y al trabajo digno. Por lo anterior, resulta necesario continuar trabajando en el fortalecimiento de la seguridad y la salud en el trabajo como disciplina, pues los trabajadores sanos y seguros son trabajadores productivos que se desarrollan en ambientes laborales adecuados y se desarrollan profesional y personalmente de manera plena dentro del mundo empresarial, logrando atender los elementos del trabajo decente y los objetivos internacionales de desarrollo.

La Importancia de la Seguridad y la Salud en el Trabajo a nivel internacional

En un mundo globalizado donde *“cada año mueren más de 2,3 millones de mujeres y hombres a causa de lesiones o enfermedades en el trabajo.”* (OIT, 2015), se hace estrictamente necesario fortalecer los esquemas de prevención y promoción de la salud en el trabajo, mediante la correcta implementación de medidas y sistemas para gestionar la Seguridad y la Salud en el Trabajo dentro del sector empresarial. En este escenario, resulta importante para los Estados asumir las cargas de inversión en la promoción de la seguridad y la salud en el trabajo generando que el entorno empresarial sea cada vez más avanzado en materia de prevención de accidentes y enfermedades de origen laboral, para efectos de contribuir a la disminución de las estadísticas mortales derivadas de tales contingencias. De igual forma, los Estados deben adecuando y generando espacios para la creación e implementación sistemas de información fiables y sistemas de seguridad social en salud y riesgos laborales que se acoplen a la realidad del sector productivo y los riesgos que el mismo conlleva para los trabajadores. Como bien es sabido, tanto los accidentes como *“la naturaleza de las enfermedades profesionales cambia rápidamente: los cambios tecnológicos y sociales, junto a las condiciones económicas agravan los peligros para la salud existentes, y provocan nuevos.”* (OIT, 2015), por lo que en una sociedad que está en constante cambio como la que tenemos, se hace estrictamente necesario cambiar los paradigmas de acción por paradigmas de prevención e investigación para contribuir al mejor desarrollo de actividades productivas tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Así, han sido numerosos los esfuerzos de la comunidad internacional y de Colombia por fortalecer e implementar normas, procesos, sistemas y subsistemas que permitan atender de manera adecuada los problemas que debe resolver la Seguridad y la Salud en el Trabajo como disciplina.

En este escenario, para entender correctamente la importancia que la comunidad internacional le otorga a la seguridad y la salud en el trabajo, conviene resaltar nuevamente que, desde la concepción del derecho al trabajo en la declaración universal de los derechos humanos, se ha concebido la salud del trabajador como eje de su dignidad. En éste escenario y tal y como se estableció en la primera parte del presente escrito, la garantía de la seguridad y la salud del trabajador, es esencial para la existencia del trabajo decente y así lo ha concebido la comunidad

internacional, no solo la OIT, como se verá en específico más adelante, sino diferentes organismos internacionales, como procederemos a estudiar, pues la seguridad y la salud en el trabajo debe ser entendida como un derecho humano de los trabajadores (Baquero Mogollón, 2019).

Así entonces, conviene realizar un corto recorrido histórico de la seguridad y la salud en el trabajo como derecho humano construido como tal a través de diferentes instrumentos internacionales, que iniciaron con la Declaración de Filadelfia de 1944 (OIT, 1944) en la que se estableció la obligación de contar con programas encaminados a proteger la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones. Posteriormente, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos prevista por la Asamblea General de la ONU en 1948 (ONU, 1948) se dispuso la salud de los trabajadores como elemento esencial del derecho al trabajo, así como el derecho de todas las personas a mantener una vida digna y saludable. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (ONU, 1966), previó en su contenido el reconocimiento del derecho a trabajar en condiciones que garanticen el ejercicio de libertades políticas y económicas fundamentales. Así mismo, la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo de lo Social (ONU, 1969), sostuvo que el progreso y el desarrollo exigen condiciones dignas, justas y favorables en el trabajo. Todos los anteriores instrumentos de origen internacional, aunque no registran todos, expresamente su relación con la seguridad y la salud en el trabajo, si se relacionan con éste en la medida en que el trabajo saludable, en condiciones seguras, es el reflejo del trabajo digno y decente que garantizan los antedichos instrumentos. Esto, por cuanto el concepto de trabajo decente se basa en el hecho de que el trabajo es fuente de dignidad personal y refleja las prioridades de la agenda social, económica y política de los países y de la comunidad internacional (Barona Betancourt, 2015). De la misma manera, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, el objetivo 8 de desarrollo sostenible relativo al Trabajo Decente y el Crecimiento Económico, sostiene que el crecimiento económico exige que las personas puedan tener la garantía de acceder a empleos de calidad, que eleven los niveles de productividad, la garantía de protección de derechos laborales y la promoción de un entorno de trabajo seguro para todos los trabajadores, situación última, que está intrínsecamente relacionada con la seguridad y la salud en el trabajo (ONU, 2019).

Ahora bien, en lo que respecta al reconocimiento expreso de la seguridad y la salud en el trabajo como un derecho humano y como disciplina importante para la comunidad internacional, podemos citar el artículo 7 b) del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en el cual se reconoce el derecho de toda persona de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren la seguridad y la higiene en el trabajo (ONU, 1966), mientras que en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (ONU, 1969) se prevé expresamente la necesidad de garantizar el mejoramiento de la salud y de las condiciones de seguridad en el trabajo. Así mismo, el artículo 7 e) del Protocolo de San Salvador, (OEA, 1988) existente para la Organización de Estados Americanos y adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dispone que los estados parte del protocolo reconocen que el derecho al trabajo supone el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias y que por ende los Estados deben garantizar en sus legislaciones la seguridad e higiene en el trabajo. De la misma manera, el artículo 3 de la Carta Social Europea (Consejo de Europa, 1961) dispone el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo, el cual se debe garantizar mediante la promulgación de reglamentos de seguridad e higiene, medidas precisas para controlar la aplicación de los citados reglamentos y la posibilidad de consultar a las organizaciones de

empresarios y trabajadores las medidas encaminadas a mejorar la seguridad y la higiene en el trabajo. De otra parte, existen menciones expresas del derecho a la seguridad y la salud en el trabajo, en la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares (Barona Betancourt, 2015).

Así las cosas, es posible indicar que, si bien la mayoría de estos instrumentos internacionales no abracan expresamente la expresión “seguridad y salud en el trabajo” desarrollan la disciplina directamente cuando hablan de condiciones de higiene y seguridad en el trabajo o de condiciones de seguridad en el trabajo, pues establecen los diferentes lineamientos que deben tenerse en cuenta a nivel internacional para garantizar el ejercicio del trabajo en un lugar seguro, donde se gestionen y mitiguen adecuadamente los riesgos a través del cumplimiento del deber de protección y seguridad estudiado en el capítulo anterior. En este sentido, es necesario poner de presente que en la *“actualidad las instituciones internacionales y nacionales referentes en la materia contemplan que los problemas de salud relacionados con el trabajo son susceptibles de prevención por definición, dado que sus factores determinantes se encuentran precisamente en las condiciones de trabajo. En este sentido, en las últimas décadas se han fortalecido las acciones de los actores gubernamentales, empresariales y sindicales orientadas a la promoción y la protección del bienestar de los trabajadores mediante la prevención y el control de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, así como la eliminación de los factores y condiciones que ponen en peligro la salud y la seguridad en el trabajo.”* (OIT, 2014). Estas percepciones, permiten evidenciar el reto internacional de fortalecer de manera progresiva las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, para la promoción de ambientes sanos, que salvaguarden el bienestar físico, social y psicológico de los trabajadores, propendiendo por un trabajo digno, justo y decente.

Así las cosas, dadas las contundentes limitaciones con las que se cuenta de cara a la garantía efectiva de instrumentos internacionales en los niveles locales, resulta importante precisar que el alcance principal de las diversas declaraciones, protocolos, convenciones y en general tratados mencionados, han comprendido alcances generales sobre la regulación mínima que los estados deberían abordar para garantizar seguridad como trabajo digno. Sin embargo, los lineamientos de los tratados terminan por ser meras guías para el desarrollo de reglamentaciones locales a nivel nacional. Así, en ausencia de intervención activa por parte de los organismos internacionales, las condiciones de trabajo locales y la forma en que se reglamentan, quedan sujetos a la disposición política de los gobiernos y su voluntad gubernativa, que si bien pueden mostrar una clara intención de cumplimiento de los estándares internacionales y de garantizar condiciones de trabajo decente con medidas de seguridad y salud en el trabajo, pueden en parte, a concepción del autor, ser simples regulaciones escritas que resultan ineficientes y no se ajustan a las realidades productivas de los países. Incluso, aunque se invita a la participación de los distintos actores del mercado laboral como empresa y sindicatos, la aproximación generalizada a estos agentes, conlleva normalmente a la participación de sectores empresariales y sindicales segmentados que en muchos casos, como ocurre en Colombia, no reflejan los diferentes niveles de la economía del país, bien sea porque en los sindicatos no representan mayorías dentro de las clases trabajadoras, porque las micro, pequeñas y medianas empresas tienen dificultades para formalizar sus estándares de trabajo o porque buena parte de la economía productiva del país permanece en la informalidad.

Dicho lo anterior, conviene señalar que en la medida en que la Organización Internacional del Trabajo ha sido la principal promotora del concepto de seguridad y salud en el trabajo y de los lineamientos para garantizar el cumplimiento del deber de protección que permita generar una actuación diligente de los empleadores de cara a la prevención de accidentes y enfermedades de origen laboral, vale la pena estudiar estos instrumentos de la OIT en un capítulo específico que se desarrollará a continuación.

La OIT y la Seguridad y la Salud en el Trabajo

En materia de seguridad y salud en el trabajo, existen tres convenios técnicos esenciales de la Organización Internacional del Trabajo que tienen como tema principal la Seguridad y la Salud en el Trabajo, siendo estos el Convenio 155 de 1981, el Convenio 161 de 1985 y el Convenio 187 de 2006. Cada uno de estos viene acompañado de sus respectivas recomendaciones y los tres prevén diferentes parámetros mínimos que se sugieren para los Estados miembros en materia de implementación de políticas, sistemas y criterios para tener en cuenta en materia de seguridad y salud en el trabajo.

En primer lugar, el Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, provee *“orientación sobre un sistema nacional de registro y notificación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales.”* (OIT, 2015), al tiempo que otorga lineamientos para la estructuración de una Política Nacional en materia de seguridad y salud de los trabajadores y el ambiente de trabajo, abordando criterios esenciales como los materiales utilizados para el trabajo, las relaciones entre estos materiales y quienes los manipulan o quienes supervisan el trabajo, la formación necesaria para desarrollar los trabajos según el riesgo que los mismos conlleven y la necesidad de proteger a los trabajadores, teniendo en cuenta las actividades que estarán permitidas y las que no acorde con el nivel de riesgo y la forma en que deben ejecutarse. De la misma manera, el Convenio contiene parámetros para que se obligue a las empresas a tener instructivos sobre los riesgos que conllevan los lugares de trabajo, la maquinaria, los equipos utilizados, agentes, sustancias y demás elementos que conllevan un riesgo para la salud de los trabajadores y que deben ser manejados de manera adecuada (OIT, 1981). Este convenio es considerado un hito en materia de seguridad y salud en el trabajo (Rodríguez Mesa, 2015), pues contiene los primeros lineamientos necesarios sobre una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo a implementar por los países miembros ratificadores de dicho convenio.

Por su parte, el Convenio 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, comprende lo relativo a los *“servicios investidos de funciones esencialmente preventivas y encargados de asesorar al empleador, a los trabajadores y a sus representantes en la empresa acerca de: (i) los requisitos necesarios para establecer y conservar un medio ambiente de trabajo seguro y sano que favorezca una salud física y mental óptima en relación con el trabajo; (ii) la adaptación del trabajo a las capacidades de los trabajadores, habida cuenta de su estado de salud física y mental”* (OIT, 1985). Al respecto, el Convenio exige a los Estados miembros implementar servicios de salud en el trabajo, teniendo en cuenta la necesidad de que los mismos abarquen por lo menos la identificación de riesgos, la promoción de prácticas de trabajo que protejan la salud de los trabajadores, el fomento por el diseño adecuado de espacios de trabajo, la capacitación sobre manejo de herramientas de trabajo y riesgos ergonómicos, la correcta manipulación de elementos y sustancias peligrosas, la

vigilancia de la salud de los trabajador y la investigación y análisis de accidentes de trabajo y enfermedades laborales.

El último de los convenios técnicos referidos, el Convenio 187 de 2006 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, contiene algunos parámetros nuevos sobre una política nacional de seguridad y salud en el trabajo en la que se tenga también evaluación de peligros y riesgos y un plan nacional de prevención en materia de seguridad y salud (OIT, 2006). Igualmente, el Convenio contiene los parámetros mínimos para desarrollar de manera progresiva un Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que incluya legislación, autoridades responsables, fortalecimiento de sistemas de inspección, espacios de cooperación entre trabajadores y empleadores, un órgano consultivo tripartito, desarrollo de investigación alrededor de seguridad y salud en el trabajo así como el establecimiento de condiciones progresivas para el desarrollo de la seguridad y la salud en el trabajo de pequeñas y medianas empresas. Por último, el Convenio contiene las directrices para desarrollar un programa nacional de seguridad y salud en el trabajo para los estados miembros, donde se trabaje no solo en la prevención sino en la eliminación de riesgos, recolección de información, así como metas e indicadores de progreso.

Existe adicionalmente una serie de 14 Convenios que dentro de su contenido regulan temas relacionados con la seguridad y la salud en el trabajo, bien sea por ser específicos en materia de una actividad laboral o porque en su contenido contienen algunos lineamientos para la vigilancia o inspección en materia de seguridad y salud en el trabajo o temas relacionados con el deber de protección en sede objetiva de cara a la seguridad social en materia de riesgos laborales. A continuación, entonces, se encuentra la lista de convenios antedicha y los parámetros generales de reglamentación que contienen (Baquero Mogollón, 2019):

- Convenio 81 de 1947 sobre Inspección del Trabajo.
- Convenio 102 de 1955 sobre la Norma Mínima de Seguridad Social
- Convenio 115 de 1960 sobre Protección sobre las radiaciones.
- Convenio 120 de 1964 sobre la Higiene en los Establecimientos de Comercio y Oficinas.
- Convenio 121 de 1964 sobre las Prestaciones en Caso de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- Convenio 139 de 1974 sobre Cáncer Profesional.
- Convenio 148 de 1977 sobre Medio Ambiente de Trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones).
- Convenio 162 de 1986 sobre Uso de Asbesto.
- Convenio 167 de 1988 sobre Seguridad y Salud en Construcciones.
- Convenio 170 de 1990 sobre Productos Químicos.
- Convenio 174 de 1993 sobre Prevención de Accidentes Industriales Mayores.
- Convenio 176 de 1995 sobre Seguridad y Salud en las Minas.
- Convenio 182 de 1999 sobre la Prohibición de las peores formas de trabajo infantil y acción inmediata para su eliminación.
- Convenio 184 de 2001 sobre la Seguridad y Salud en la Agricultura.

Ahora bien, conviene señalar que estos no son los únicos documentos que la OIT ha previsto como guías para temas relacionados con la Seguridad y la Salud en el Trabajo y sobretodo el fomento de un ambiente de trabajo sano que permita el menor numero de accidentes y enfermedades a los

trabajados. Así, “*La Organización Internacional del Trabajo (OIT), junto con gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores, proporciona asistencia a través de programas de Trabajo Decente*” (OIT, 2014), que permiten no solo trabajar en la generación de empleos formales, sino de escenarios salubres y con la mejor predeterminación para mitigar los niveles de riesgo a los que se exponen los trabajadores. En este sentido, se soporta nuevamente por parte de la Organización Internacional del Trabajo el concepto de la seguridad y salud en el trabajo como disciplina que conlleva al trabajo decente, pues los trabajadores saludables y seguros, son trabajadores que tienen condiciones decentes de trabajo. Esto, por cuanto para la OIT la salud y la seguridad como parte de las condiciones del ambiente de trabajo, resultan primordiales para la concepción de la dignidad humana y el trabajo decente.

De otra parte, en el año 2001 la OIT lanzó las Directrices Relativas a los Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo – ILO-OSH con el claro objetivo de promover la implementación de sistemas de gestión por su gran impacto “*respecto a la reducción de los peligros y los riesgos como a la productividad*” (OIT, 2001). Las directrices, contienen una serie de recomendaciones prácticas que permiten diseñar tanto a nivel nacional como empresarial un sistema basado en la mejora continua y en la realización de procesos cíclicos para el desarrollo de la Seguridad y la Salud en el Trabajo. Así las cosas, tales directrices contienen los parámetros para tener en cuenta para contar con una Política Pública de Seguridad y Salud en el Trabajo con directrices nacionales que deben cumplirse de manera general y directrices específicas que deben acomodarse al tamaño e infraestructura de las organizaciones y al tipo de peligros y nivel de riesgos al que se exponen los trabajadores. De igual forma, se incluyen directrices para la creación de un Sistema de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo a nivel organizacional que comprende una política de seguridad y salud en el trabajo en cuyo desarrollo deben participar los trabajadores, la determinación de responsables en los diferentes niveles de una organización para rendir cuentas y estar capacitados en materia de seguridad y salud en el trabajo y los lineamientos para planificar y aplicar el Sistema de Gestión, iniciando por la examinación inicial de los riesgos, la posterior evaluación del cumplimiento y el desarrollo de acciones de mejoras, preventivas y correctivas.

Así mismo, dentro del marco de la celebración de los 100 años de la OIT, la Organización expidió el documento denominado Seguridad y Salud en el Centro del Futuro del Trabajo “*Aprovechar 100 años de Experiencia*”, en el que se abordan los siguientes puntos de vital importancia para la seguridad y la salud en el trabajo como mecanismo de protección al trabajo decente (OIT, 2019):

- La correlación entre la seguridad y la salud en el trabajo con los objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente el objetivo 8 relacionado con la promoción de un entorno de trabajo seguro y en este sentido la importancia del futuro de la Seguridad y la Salud en el Trabajo como tendencia para abordar los peligros y riesgos derivados del trabajo de manera eficiente y ajustada a la realidad de las relaciones laborales actuales.
- Las tendencias internacionales encaminadas a recopilar datos sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y la utilización de tales datos para elaborar informes y análisis encaminados a la protección, frente a la ocurrencia de enfermedades y accidentes laborales que repercuten en el trabajador y su familia, mostrando además datos sumamente preocupantes sobre la cantidad de muertes relacionadas con el trabajo en Asia y África en relación con el resto del mundo, frente a lo cuál se enfatiza en los esfuerzos que ha hechos la OIT junto a la Organización Mundial de

la Salud para promocionar la salud en el trabajo vía la síntesis de datos vitales para la implementación de políticas puntuales en cada región del mundo.

- Un recuento histórico de la evolución de la seguridad y la salud en el trabajo desde los primeros grandes accidentes ocurridos inclusive antes de 1919 como el incendio de la fábrica Triangle Shirtwaist en Nueva York en 1911 o el desastre minero de Senghenydd en Inglaterra en 1913, hasta los accidentes ocurridos en Rana Plaza en Bangladesh en el año 2013, cuando murieron 1132 personas en una fábrica de prendas de vestir. De la misma manera, la OIT realiza un recuento de todas las normas internacionales aquí ya mencionadas y que abordan la seguridad y la salud en el trabajo y cómo estas han venido enfocándose cada vez más hacia una cultura de prevención que favorezca la salud física y mental óptima del trabajador, así como la adaptación del trabajo a los trabajadores y no en la operación inversa.
- Un enfoque puntual frente a los desafíos de la seguridad y la salud en el trabajo hacia el futuro, como son los desafíos tecnológicos que involucran cada vez más nuevas y alternativas modalidades de trabajo, la automatización y la robótica que involucra riesgos ergonómicos en las interacciones entre hombres y máquinas, el crecimiento de la fuerza de trabajo y el hacinamiento en los sitios de trabajo y adicionalmente, el envejecimiento de la fuerza de trabajo que genera mayor propensión a las lesiones y a las enfermedades, las cuestiones de género relacionadas con el empleo y los trabajadores migrantes, las altas temperaturas y en general las actividades de alto riesgo que involucran radiaciones ionizantes o exposición a sustancias cancerígenas, el cambio climático y su impacto en el entorno de trabajo así como por supuesto, el papel de la seguridad y salud en el trabajo frente al desarrollo sostenible por su intrínseca relación con el trabajo decente y con la garantía de un entorno de trabajo seguro.
- Una visión muy importante acerca de la importancia de fortalecer el papel de los gobiernos y los interlocutores sociales de cara a la mejora en los resultados de Seguridad y Salud en el Trabajo, encaminado a fortalecer la participación sindical y de sectores sociales en la elaboración de políticas públicas de trabajo seguro y el fortalecimiento de las políticas gubernamentales que tienen como objetivo asegurar medios ambientes de trabajo seguros y saludables.

Ahora bien, al igual que ocurre con los demás instrumentos internacionales, aquellos previstos por la OIT, comprenden manifestaciones positivas en pro de la generación del trabajo decente por parte de los países miembros, pero carecen en la práctica de eficiencia puntual de cara al alto porcentaje de libertad con la que cuentan los diferentes estados miembros para su implementación. Así, aunque se incentiva a fortalecer el papel de los gobiernos para que a través de la gobernanza y de la participación activa de los diferentes actores de la economía productiva en el cumplimiento de los objetivos de trabajo decente y digno, siendo una de tales invitaciones, la de invitar a los estados miembros a reglamentar e incentivar en el nivel gubernamental y empresarial medidas de seguridad y salud en el trabajo, las medidas muchas veces se reflejan alejadas de la realidad productiva de los países. Incluso, al dejarse como facultativa la adopción de los diferentes convenios, el nivel de cumplimiento y de compromiso de los estados miembros, dependerá de la concepción política de cada uno de los estados y, por ende, los mecanismos podrían no llegar a ser eficientes. Es necesario advertir que aunque la OIT ha venido trabajando con lograr intervención activa en distintos países, tal y como ocurre en Colombia a través del SETCOIT, los niveles de intervención, a impresión del autor del presente escritos, son exiguos, en la medida en que el enfoque se centra en los conflictos de carácter sindical y no en las políticas públicas de empleo y

menos aún en los niveles de cumplimiento que se tienen en el mercado del trabajo en materia de seguridad y salud de cara a la garantía de condiciones de trabajo dignas y decentes.

El panorama de la Seguridad y la Salud en el Trabajo en Colombia de cara a los lineamientos de la OIT y de otros organismos internacionales

Conviene señalar que Colombia, como miembro de la Organización de las Naciones Unidas y como miembro de la Organización de Estados Americanos, ha tomado parte y ratificado no solo la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, sino también el Protocolo de San Salvador, todos los cuáles contienen como premisa fundamental del trabajo digno, la disciplina de la seguridad y la salud en el trabajo. En este sentido, es claro que en Colombia existe un compromiso estatal para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, pues existe un compromiso internacional y por ende constitucional por vía del bloque de constitucionalidad, para garantizar que existan condiciones de trabajo dignas y justas, siendo que dichos tratados por vía del artículo 93 de la Constitución Política hacen parte del Bloque de Constitucionalidad.

De la misma manera, Colombia no solo aprobó los Objetivos de Desarrollo Sostenible y priorizó en el trabajo decente, al ser uno de los objetivos con mayor criticidad en el país, así como aquellos relacionados con la reducción de la inequidad y la innovación, industria e infraestructura (Chavarro, y otros, 2017). Inclusive, dentro de la lista de 16 prioridades expuestas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se incluyó el Trabajo Decente y Crecimiento Económico con la meta de aumentar la tasa de formalidad laboral en 2030 al 60% y reducir los costos de contratación de mano de obra (DNP, 2018), frente a lo cuál conviene advertir que el incremento de la formalidad laboral, incluye por supuesto, el acondicionamiento de las áreas de trabajo y la garantía de lugares y ambientes laborales seguros encaminados a la protección de los trabajadores.

De los tres convenios anteriormente explicados y que son esenciales en la OIT en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, Colombia solo ha ratificado el Convenio 161, respecto del cual se pronunció la Corte Constitucional señalando que *“El Convenio sobre los Servicios de Salud en el Trabajo tiene por objeto, lograr la protección de los trabajadores contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes de trabajo, aspectos que constituyen así mismo una de las finalidades estatutarias que se propone la Organización Internacional del Trabajo (OIT).”* (Sentencia C-109/98 , 1998). Dicho convenio, se encuentra integrado al ordenamiento jurídico por vía del artículo 53 de la Constitución, lo que quiere decir que al igual que los demás convenios ratificados por Colombia se trata de *“normas jurídicas principales y obligatorias para todos los habitantes del territorio nacional, sin necesidad de que una ley posterior los desarrolle en el derecho interno- no todos los convenios forman parte del bloque de constitucionalidad, en razón a que algunos no reconocen ni regulan derechos humanos, sino aspectos administrativos, estadísticos o de otra índole no constitucional.”* (Sentencia C-401/05, 2005). En este sentido, si bien no se trata de un convenio que regule derechos humanos o un derecho *“no susceptible de limitación durante los estados de excepción”* (Arango Olaya, 2004) que integren el bloque de constitucionalidad en sentido estricto o en sentido lato, se trata de un convenio técnico con aplicación específica dentro del país.

Ahora bien, aun cuando este es el único convenio ratificado por Colombia de los tres convenios principales en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, ante el Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Ratificaciones (CEACR) se han recibido diversas comunicaciones relacionadas también con el Convenio 187. Así puede observarse que frente al Convenio 161 se han recibido dos observaciones en agosto de 2010 conjuntas por parte de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), así como observaciones independientes puestas de presente una por la Confederación General del Trabajo (CGT) en septiembre de 2011, la CTC en agosto de 2015 y la CUT en septiembre de 2015, todas las cuales fueron respondidas por el gobierno colombiano. De otro lado, frente al Convenio 187 han existido observaciones de febrero de 2016 transmitidas por el Gobierno, pero provenientes de la CTC, así como observaciones de la CUT y de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), ambas expuestas en julio de 2016, frente a las cuales no ha existido respuesta del gobierno nacional, al no tratarse de un convenio ratificado.

De otra parte, en lo que respecta a los restantes catorce convenios mencionados, Colombia únicamente ha ratificado los Convenios 162, 167, 170, 174 y 182, lo que evidencia el compromiso del Estado colombiano para efectos de cumplir con una serie de parámetros en sectores específicos como la construcción o las industrias que manejan productos químicos y asbesto, pero muestran quizá, la imposibilidad de ratificar el compromiso de cumplir con estándares mas altos en materia de seguridad y salud en el trabajo e incluso con la norma mínima de seguridad social contenida en el Convenio 102. Esto, advirtiendo en todo caso que los siete convenios ratificados por Colombia y enunciados previamente hacen parte de la legislación interna por vía del artículo 53 de la Constitución Política de Colombia. En este sentido, conviene señalar que la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia SL 16102 de 2014, dio aplicación específica al Convenio 167 para resolver un caso de culpa patronal por incumplimiento del deber de seguridad y protección (Baquero Mogollón, 2019).

Cabe advertir, que Colombia no ha sido ajena a los parámetros establecidos por la Organización Internacional del Trabajo en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, pues si bien aún no se cuenta con un Sistema Nacional de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, en el año 2014, el Ministerio del Trabajo en coautoría con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social expidió el Plan Nacional de Condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo 2013-2021 (Ministerio del Trabajo, 2014), el cual se estructuró tomando en cuenta las directrices de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo del año 2001 y los diferentes programas de trabajo decente establecidos por la OIT para el país.

El programa, se asemeja a las políticas a que hacen referencia los Convenios 155 y 187 de la OIT y basa su funcionamiento en cuatro líneas de trabajo como son:

- i) El fomento de la transversalidad de la Seguridad y la Salud en el Trabajo en las políticas públicas;
- ii) El fortalecimiento institucional;
- iii) El fortalecimiento de la promoción de la seguridad, salud y prevención de los riesgos laborales; y
- iv) La optimización y garantía del reconocimiento de las prestaciones al trabajador por parte del Sistema General de Riesgos Laborales.

De igual forma, los ejes de trabajo específicos contienen distintos elementos de los recomendados a tener en cuenta por la OIT no solo en las directrices del año 2001, sino en los Convenios 155, 161 y 187, pues se trata de fomentar la formalización de empleos, el diseño de medidas de protección, el fortalecimiento de seguridad y la salud en el trabajo a nivel educativo, la implementación de un sistema de garantía de calidad en materia de riesgos laborales, la apuesta por el desarrollo técnico, tecnológico y científico, el afianzamiento del Consejo Nacional de Riesgos Laborales, la promoción el liderazgo de los Comités Paritarios de Seguridad y Salud en el Trabajo -como mecanismos de dialogo social y gobernanza que involucran a los trabajadores y a los empleadores-, el fortalecimiento de los procesos de inspección, vigilancia y control y el favorecimiento para el logro de entornos laborales y ocupacionales saludables. Así mismo, se busca como objetivo con la política contar con un control adecuado de la frecuencia y severidad de los accidentes de trabajo y las enfermedades laborales, estructurar un modelo de rehabilitación integral, readaptación y reincorporación laboral ocupacional y el fortalecimiento del proceso de calificación de origen y de calificación de pérdida de capacidad laboral.

Adicional al Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo antedicho, existen diferentes normas jurídicas que abarcan temas de seguridad y salud en el trabajo, dentro de las cuales conviene destacar por su cercanía a los lineamientos de la OIT, la Ley 9 de 1979, la Resolución 2400 de 1979, el Decreto 614 de 1984, la Resolución 2013 de 1986, la Resolución 1016 de 1989, el Decreto 1295 de 1994, la Resolución 2646 de 2008, el Decreto 2923 de 2011, la Ley 1562 de 2012, la Resolución 1409 de 2012, el Decreto 723 de 2013, la Resolución 1841 de 2013, el Decreto 472 de 2014 el Decreto 1443 de 2014, la Resolución 1111 de 2017, la Resolución 0312 de 2019 y la Resolución 2404 de 2019. Dentro de estas normas se encuentran los lineamientos para la organización y administración de la seguridad y salud en el trabajo, las directrices para el desarrollo de los programas de salud y seguridad en el trabajo dentro de las empresas a través de lo que hoy entendemos como sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo que explicaremos más adelante, las regulaciones sobre afiliación, prestaciones asistenciales, mecanismos de recuperación y rehabilitación, así como estructura del Sistema General de Riesgos Laborales, el Sistema de Garantía de Calidad para dicho Sistema. Así mismo, la regulación antedicha contiene los parámetros para la constitución de comités paritarios -en los que participan representantes de los trabajadores y empleadores por igual- para temas de seguridad y salud en el trabajo a nivel empresarial, mecanismos de identificación y recolección de información relacionada con enfermedades laborales, accidentes de trabajo, factores de riesgo y formas de identificación de riesgo psicosocial. En sí, las normas antedichas propenden por garantizar que a nivel organizacional y por vía de la gobernanza estatal y corporativa se implementen medidas adecuadas para la prevención y atención de accidentes y enfermedades originadas en el trabajo, garantizando ambientes de trabajo sanos que promuevan, precisamente, los objetivos del trabajo decente y digno que se estipulan en los diversos instrumentos internacionales estudiados.

Dentro del panorama normativo antedicho, se evidencia no solo la intención proactiva del Estado colombiano por avanzar en la regulación de lo relacionado con seguridad y salud en el trabajo, sino un trabajo consolidado y dirigido al seguimiento de las directrices que la OIT ha emitido sobre estos temas. Así, si bien aún no han sido solicitadas memorias del cumplimiento del Convenio 161 ratificado por Colombia y aún cuando no se hayan ratificado los Convenios 155 y 187, ni los demás convenios relacionados, la regulación normativa existente permite observar una correlación

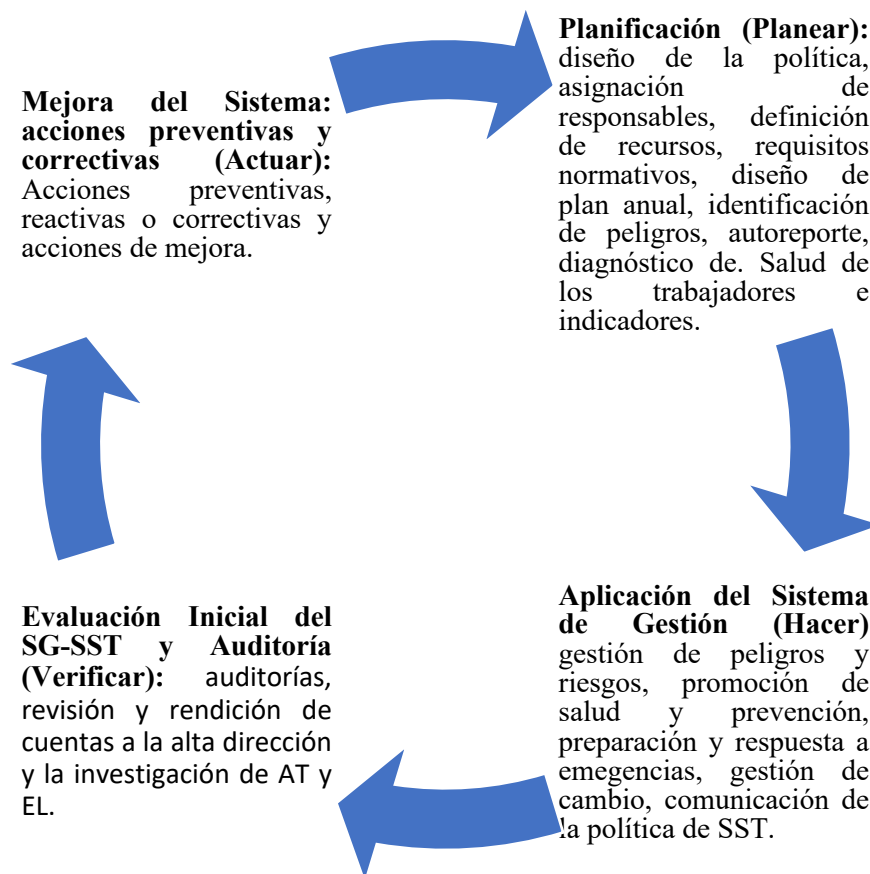
sustancial entre lo establecido en los mismos y lo hecho por Colombia, tanto a través de la Política Nacional, como en el desarrollo de esquemas participativos entre trabajadores y empleadores como el COPASST, el fortalecimiento de sistemas de calidad y vigilancia de lo relacionado con seguridad y salud en el trabajo, la exigencia de un Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo a los empleadores, basado en un proyecto continuo de mejora e identificación y mitigación de riesgos laborales. Así mismo, la regulación práctica de temas como el trabajo en alturas, permite evidenciar que el país se encuentra trabajando en el diseño de políticas prácticas sobre mitigación de riesgos laborales, conforme lo señalan los documentos expedidos por la OIT y los demás instrumentos internacionales que disponen la seguridad y la salud en el trabajo como un derecho de los trabajadores. Lo anterior, por cuanto las normas establecidas en Colombia, precisamente protegen al trabajador y equilibran la relación laboral, generándole al empleador una serie de responsabilidades en el cuidado de su salud y su seguridad, que no son otra cosa que el reflejo del deber de protección y seguridad que obliga a garantizar condiciones dignas de trabajo, tal y como lo exigen los convenios y directrices de la OIT, el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador, la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social y por supuesto, la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Conviene resaltar entonces, que dentro de los diferentes procesos que involucran la Seguridad y Salud en el Trabajo para los empleadores colombianos, se encuentra la necesidad de contar con un Sistema de Gestión, regulado principalmente por el Decreto 1443 de 2014 y la Resolución 312 de 2019 que derogó la Resolución 1111 de 2017. Dicho Sistema de Gestión debe partir del desarrollo de un proceso lógico, diseñado por etapas, con el objetivo de que exista mejora continua a través de la aplicación práctica de un proceso basado en un círculo virtuoso que inicie por la planificación, la ejecución, la verificación y la corrección de los hallazgos de la respectiva verificación mediante acciones de mejora o acciones correctivas. El Sistema, exige una identificación y calificación adecuada de riesgos en el sitio de trabajo y la identificación de responsables para la gestión de la seguridad y salud en el trabajo en la Empresa, con el objetivo adicional de prevenir la ocurrencia de accidentes y enfermedades laborales. La clave actual, para el desarrollo de la seguridad y la salud en el trabajo se encuentra en la expresión sistema de gestión, entendido el sistema como un método lógico y por pasos que incluye aquello que se debe hacer y la mejor forma de hacerlo, supervisar y evaluarlo que debe tener la capacidad para adaptarse a los cambios de la organización, mientras que la gestión se entenderá como aquello que conduce a la prevención desde una perspectiva de carácter estratégico. (Baquero Mogollón, 2019)

En este escenario, la organización del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo entendido este como el desarrollo de un proceso lógico y por etapas, basado en la mejora continua que incluye la política, la organización, la planificación, la aplicación, la evaluación, la auditoría y las acciones de mejora con el objetivo de anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y salud en el trabajo. El sistema exige a las empresas asignar y comunicar responsabilidades en todos los niveles de la organización, contando con una persona responsable y con licencia en salud ocupacional para que se encargue como principal responsable del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en la compañía. Así mismo, para la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo deberá definirse una Política de Seguridad y Salud en el Trabajo que podrá revisarse anualmente, el desarrollo de Planes Anuales de Trabajo, la definición de recursos financieros, técnicos y personales para el desarrollo del sistema y un esquema de rendición de cuentas anual hecho por quienes tengan la

responsabilidad del Sistema, la adecuada gestión de peligros, evaluación de riesgos y establecimiento de controles de prevención, así como la obligatoriedad de participación de los trabajadores en ejecución del principio de diálogo social y las diferentes estrategias de capacitación.

Así las cosas, resulta necesario poner de presente que el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo basa su implementación en un ciclo PHVA (Planear, Hacer, Verificar y Actuar), que puede observarse en el siguiente esquema:



Conforme a lo anterior, el ciclo antedicho debe documentarse en cada uno de sus pasos y, por ende, el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo dentro de una empresa, exige contar con por lo menos la siguiente documentación en materia física o electrónica la cuál conservarse en forma física o electrónica por un término mínimo de 20 años:

- i) **Política de Seguridad y Salud en el Trabajo:** que contenga el compromiso de la alta dirección con la Seguridad y la Salud en el Trabajo, debiendo ser específica, clara, concisa, tener fecha, estar firmada, tener un alcance definido, comprometer a la organización y estar socializada en todos los niveles de la Empresa.
- ii) **Plan Anual de Trabajo en Seguridad y Salud en el Trabajo:** dentro del cual se delimiten las estrategias para alcanzar los objetivos propuestos, se definan las metas

- responsabilidades, recursos y cronograma de actividades en concordancia con los estándares mínimos del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad del Sistema General de Riesgos Laborales (los cuales están contenidos en el Decreto 2923 de 2011 – correspondientes a los estándares mínimos la auditoría y acreditación para el mejoramiento continuo de las condiciones de trabajo y la salud y la atención en salud). Prevención y Promoción de Riesgos laborales: actividades de prevención de AT y EL y promoción de la salud.
- iii) **Identificación anual de peligros, evaluación y valoración de riesgos:** dentro de la cuál deben estar clasificados todos los peligros del trabajo, evaluados y valorados de cara a la prevención de accidentes y enfermedades. Para tal efecto, debe adoptarse una metodología sistemática que tenga alcance en todos los procesos y actividades que se desarrollan en la Empresa (Plazas, 2018).
- iv) **Identificación de las Condiciones y del Medio Ambiente de Trabajo:** es decir de los elementos, agentes o factores que tienen influencia significativa en la generación de riesgo para la seguridad y la salud de los trabajadores. Tales como:
- Características de los locales, instalaciones, máquinas, equipos, herramientas, materias primas, útiles.
 - Agentes físicos, químicos y biológicos.
 - Procedimientos para utilización de agentes.
 - Organización y ordenamiento de las labores, factores ergonómicos o biomecánicos y psicosociales.
- v) **Informe de Condiciones de Salud:** donde se registren el conjunto de variables objetivas y de auto-reporte de condiciones fisiológicas, psicológicas y socioculturales que determinan el perfil sociodemográfico y de morbilidad de la población trabajadora.
- vi) **Programa de Capacitación Anual en Seguridad y Salud en el Trabajo:** el cual debe establecer también un proceso de inducción para los trabajadores. Debe existir adicionalmente un registro de la capacitación.
- vii) **Batería de Riesgo Psicosocial:** que contiene los resultados de una encuesta encaminada a prevenir los efectos nocivos del trabajo en la salud mental de los trabajadores, entendiendo los factores de riesgo a los que se exponen los trabajadores como el estrés laboral, la presión, la ansiedad, el ambiente de trabajo, el acoso laboral, entre otros. Cabe advertir, que la forma de abordar el riesgo psicosocial fue recientemente reglamentada con la Resolución 2404 de 2019,
- viii) **Reportes e Investigaciones de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Laborales**
- ix) **Procedimientos e Instructivos:** encaminados al cuidado de la salud de los trabajadores y al control de la exposición de riesgos.
- x) **Política de Entrega de Elementos de Protección Personal:** la cual debe conllevar no solo los procedimientos de entrega de elementos de seguridad, sino los procedimientos de mantenimiento y uso de instalaciones, equipos y herramientas de cara a la prevención de accidentes por su inadecuada utilización o mantenimiento (Plazas, 2018).
- xi) **Soportes de Entrega de los Elementos de Protección Personal**
- xii) **Soportes del Comité Paritario de Seguridad y Salud en el Trabajo:** las actas en que consta su conformación por vía de las elecciones correspondientes para los representantes

- de los trabajadores y el nombramiento de los representantes del empleador. Así mismo, deben constar las actas de las reuniones adelantadas por el COPASST.
- xiii) **Reportes e investigaciones de accidentes de trabajo y enfermedades laborales:** los cuáles deben recolectar no solo los índices de lesiones incapacitantes, de accidentes y enfermedades ocurridas, sino también evidenciar los resultados alrededor de las causas del accidente o enfermedad, bien sea por la existencia de condiciones inseguras del lugar de trabajo o por actos inseguros por parte de los trabajadores, y, por ende, las acciones de mejora y correctivas a tomar hacia el futuro.
 - xiv) **Plan de Emergencias:** recordando no solo que debe existir una serie de rutas de evacuación y adecuada señalización de los lugares de trabajo, sino que el empleador debe mantener brigadas de emergencias, como una disposición de prevención, preparación y respuesta ante emergencias, en cada centro de trabajo.
 - xv) **Sistema de Vigilancia Epidemiológica:** que contiene la recopilación, análisis, interpretación y difusión de datos para la prevención. Vigilar la salud y el medio ambiente de trabajo. Así mismo, deben salvaguardarse los resultados de perfiles epidemiológicos.
 - xvi) **Registros de Inspecciones realizadas y auditorías de verificación:** recordando que anualmente deben existir evaluaciones y auditorías frente al Sistema en su totalidad.
 - xvii) **Documentos de rendición de cuentas:** recordando que anualmente deben rendirse cuentas a la alta dirección, mostrando los resultados del Plan Anual de Trabajo en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.
 - xviii) **Matriz Legal actualizada:** donde constarán todas las normas legales aplicables no solo en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo a nivel general, sino también las normas aplicables a la industria y los factores de riesgo propios de la actividad económica que se realiza.

De otra parte, las regulaciones del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo en Colombia se soportan en la estructura de dos subprogramas que fortalezcan la acción sobre la persona (trabajador) y la acción sobre el medio en que se trabaja (lugar de trabajo). Conforme a lo anterior, se exige a las empresas contar con un subprograma de higiene y seguridad industrial (acción sobre el medio en que se trabaja) y con un subprograma de medicina preventiva y del trabajo (acción sobre la persona). En relación con el primero, los empleadores deben contar no solo con un reglamento de higiene y seguridad industrial, sino con un panorama de factores de riesgo en el sitio de trabajo (físicos, químicos, biológicos, psicosociales, ergonómicos, mecánicos, eléctricos y locativos), una evaluación de los riesgos antedichos (con la probabilidad de ocurrencia) de cara a la obligatoriedad del empleador de identificar y relacionar las actividades de alto riesgo que en la empresa se ejecutan (Rodríguez Mesa, 2015), un sistema de recolección de información sobre investigaciones de accidentes de trabajo y enfermedades laborales en relación con condiciones inseguras o sub-estándar, el diseño de un plan de emergencias y la señalización de los lugares de trabajo de cara a la prevención de accidentes o incidentes derivados del medio en el cual se trabaja.

Por su parte el subprograma de medicina preventiva y del trabajo, exige a los empleadores la realización de exámenes médicos de ingreso y exámenes médicos periódicos efectuados por I.P.S. especializadas en salud ocupacional (I.P.S. S.O), el desarrollo de un Sistema de Vigilancia Epidemiológica, contar con un programa de prevención y control de enfermedades por riesgo psicosocial (muy importante con el auge de diagnósticos de depresión, estrés o ansiedades

derivados del clima organizacional), la entrega de elementos de protección personal, la elaboración y mantenimiento de estadísticas de morbilidad y mortalidad de los trabajadores, la evaluación de accidentes y enfermedades por la ejecución de actos inseguros o sub-estándar, es decir aquellos derivados por errores en el comportamiento de las personas y la ejecución de actividades destinadas a coordinar y facilitar la rehabilitación y reubicación de las personas con inconvenientes de salud. Ahora bien, en cuanto a la práctica, *“los subprogramas de medicina preventiva y del trabajo, que por obligación deben implementar los empleadores como parte del programa de salud ocupacional, tienen como finalidad la promoción, prevención y control de la salud del trabajador”* (Torres-Rey, y otros, 2012) y para los mismos se requiere apoyo de entidades especializadas y con altos estándares de calidad que permitan no solo un adecuado asesoramiento, sino también una actividad técnica y médica especializada. Al respecto, un estudio realizado en el año 2012 para el Instituto Nacional de Salud indicó que *“se identificaron, entre otras, deficiencias técnicas, administrativas, de gestión, de infraestructura y de personal, que afectan la calidad de los servicios de medicina del trabajo ofertados por las IPS de Salud Ocupacional”* (Torres-Rey, y otros, 2012). Lo anterior, supone un reto realmente importante de cara al desarrollo práctico de la seguridad y la salud en el trabajo en el país, pues aparte de normatividad se requiere infraestructura y agentes que promuevan la calidad en los diferentes servicios y procedimientos a implementar para cumplir con las directrices internacionales.

Así mismo, es necesario resaltar que la Resolución 312 de 2019 contiene los estándares mínimos que deben tenerse para estructurar el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, en cumplimiento del Decreto 1443 de 2014, entendidos como los procedimientos de obligatorio cumplimiento de los empleadores en materia de seguridad y salud en el trabajo. Dentro de esta resolución se establecen obligaciones específicas y estándares mínimos específicos según el tamaño de la empresa medido por la cantidad de trabajadores e incluyendo una serie de responsabilidades mínimas de acompañamiento y asesoría por parte de las A.R.L. para la implementación del Sistema principalmente en empresas que tienen pocos trabajadores y un tamaño pequeño. En éste sentido, existen estándares mínimos diferenciados para empresas de menos de diez trabajadores, de once a cincuenta trabajadores con riesgos bajos y medios de exposición por actividad económica, de cincuenta o más trabajadores con riesgos bajos y medios de exposición por nivel de exposición de actividad económica, de cincuenta o menos trabajadores con riesgos altos de exposición y estándares para empresas de cincuenta o más trabajadores con riesgos altos de exposición, y estándares mínimos para trabajadores que desempeñan actividades de alto riesgo en aplicación de lo previsto por el Decreto 2090 de 2003, esto es *“aquellas que por su propia naturaleza ocasionan la disminución de la expectativa de vida saludable de los trabajadores, independientemente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo.”* (Rodríguez Mesa, 2015), que corresponden a i) mineros que presten su servicio en socavones o cuya labor sea subterránea; ii) trabajadores dedicados a labores que impliquen exposición a altas temperaturas por encima de los estándares permisibles determinados por las normas técnicas de salud ocupacional; iii) trabajadores expuestos a radiaciones ionizantes; iv) trabajadores expuestos a sustancias comprobadamente cancerígenas; v) trabajadores de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil que realicen actividad de técnicos aeronáuticos con función de controladores de tránsito aéreo con licencia expedida o reconocida por la citada Unidad; vi) en los cuerpos de bomberos aquellos con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios; vii) en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) el personal dedicado a la custodia

y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria o en otros establecimientos carcelarios.

En éste escenario, es posible observar como el Sistema de Gestión es un mecanismo encaminado a la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades laborales en las empresas, pues el sistema *“busca prevenir las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajo”* (Plazas, 2018) y así mismo lograr implementar la cultura *“de la prevención y de la Seguridad y Salud en el Trabajo”* (Plazas, 2018), convirtiéndose claramente en un mecanismo que conlleva al mantenimiento del bienestar mental, social y físico de los trabajadores. Esto es, un mecanismo diseñado para que, a través de un procedimiento lógico y cíclico, exista una mejora continua en las condiciones y en el ambiente de trabajo, para efectos de lograr el ejercicio de la actividad productiva de manera segura y con el adecuado cuidado de la salud. Conforme a lo estudiado previamente, es importante poner de presente que para el estado colombiano, al menos desde la perspectiva normativa, ha sido realmente importante *“mitigar los efectos nocivos, inevitables y ciertos que tienen algunos oficios sobre la persona que los desarrolla”* (Sentencia T-315/15, 2015), procurando atender los estándares internacionales que permiten trabajar en pro de la disminución en la ocurrencia de accidentes y enfermedades de trabajo a través del desarrollo de prácticas ejemplares en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Ahora bien, para entender la eficiencia de las medidas adoptadas por el estado colombiano para garantizar la seguridad y la salud en el trabajo y el deber de protección de los empleadores, resulta pertinente poner de presente como punto positivo, que en materia del deber objetivo de cuidado, es decir, aquel que comprende la afiliación a un esquema de aseguramiento frente a riesgos laborales, la evasión en aportes ha disminuido entre 2002 y 2018 pasando del 44,79% con tan solo 4.164.975 afiliados dependientes, a contar en 2018 con una evasión del 8,36%, en trabajadores dependientes, además de pasar a un total de 9.864.636 trabajadores dependientes y conseguir la afiliación de 715.546 independientes al sistema de riesgos laborales. No obstante, es importante advertir que las cifras de ocupación reportadas por el DANE para el mismo periodo evidencian que el total de la población ocupada para 2018 era de 22.953.012, lo que evidencia que el grueso de la población en un porcentaje cercano al 50% permanece aún por fuera de los esquemas mínimos de protección en materia de riesgos laborales (MINTRABAJO, 2019) .

De las cifras anteriores, es viable llegar a una conclusión parcial y es que en la medida en que la mayor parte de la población trabajadora en Colombia permanece en un alto grado de informalidad, las medidas de protección establecidas para generar trabajo digno y seguro se muestran poco ineficientes o inadecuadamente direccionadas. Así, mientras los sistemas de gestión se enfocan en las actividades empresariales, el grueso de la economía del trabajo se mueve permanentemente en la economía informal en porcentajes de entre el 45 y el 49%, alejada de tales protecciones, sin siquiera una afiliación al esquema de aseguramiento frente accidentes y enfermedades (Portafolio, 2019). Esto, siendo aún menos probable que se trabaje con medidas de seguridad adecuadas, pues en el mercado de la informalidad, prima el incumplimiento de los estándares en materia de seguridad, dada su ausencia de regulación inmediata. Así, apenas se cuenta con una aproximación gubernamental por la búsqueda de un esquema de mínimos de protección contenido en la Ley 1955 de 2019 que propende por un aseguramiento de protección hacia la vejez y un seguro inclusivo en riesgos laborales, pero que olvida las condiciones de trabajo decente en materia de seguridad y salud en el trabajo, aún cuando menciona y hace énfasis en la necesidad de formalizar y vincular

a la economía formal a los vendedores ambulantes o a los trabajadores independientes vinculados con aplicaciones de la economía de concierto (*gig economía*).

Por su parte, conviene observar las siguientes cifras en materia de accidentalidad, enfermedades y muertes laborales por sector de la economía, consolidadas para el año 2018, para su correspondiente análisis, teniendo en cuenta que las cifras reflejan el comportamiento de mercados formales que deberían contar ya con sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo (Consejo Colombiano de Seguridad, 2019), las cuales reflejan el porcentaje de trabajadores afiliados al sistema de riesgos laborales que por cada 100.000 sufre un accidente, muerte o enfermedad originada en el trabajo:

Sector de la Economía	Tasa de Accidentalidad	Tasa de Enfermedades	Tasa de Muertes Laborales
Minas	0%	10%	7%
Transporte	Dato no disponible	Dato no disponible	3%
Inmobiliario	Dato no disponible	Dato no disponible	8%
Comercio	Dato no disponible	Dato no disponible	37%
Agricultura	28%	8%	10%
Construcción	5%	Dato no disponible	10%
Industria Manufacturera	6%	4%	38%
Hoteles	2%	23%	Dato no disponible
Eléctrico, gas y agua	3%	15%	27%
Servicios Sociales y de Salud	2%	4%	8%
Pesca	5%	Dato no disponible	Dato no disponible

Al respecto, las cifras antedichas son un claro reflejo de las bajas calidades de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo en diferentes sectores de la economía, pues es evidente como por ejemplo en sectores como la agricultura, donde prima la falta de prevención, se reflejan unas cifras mucho más contundentes que en sectores como el turismo o la construcción, donde la formalidad permite atender en mayor medida esquemas de prevención, incluso por ejemplo, en el hecho de que en la construcción deben certificarse quienes trabajan en alturas. Así mismo, las cifras porcentuales tan altas en materia de muertes laborales en varios sectores como el comercio, la industria manufacturera o el sector energético (eléctrico, gas y agua) reflejan que posiblemente no existe en tales sectores una cultura contundente de cumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo encaminada a prevenir la ocurrencia de muertes derivadas del trabajo.

Conforme a lo anterior, es posible concluir en este punto que, aunque son frecuentes y claros los esfuerzos normativos para lograr que en Colombia se cumplan los estándares internacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo y cumplir con la creación de sistemas que gestionen adecuadamente tal disciplina al interior de las empresas, con la finalidad de generar trabajo decente, es evidente que la eficiencia de las medidas reglamentadas no ha sido del todo satisfactoria. Entre otras, la alta informalidad, la falta de cultura de prevención y de confianza de cara a la seguridad y la salud en el trabajo y posiblemente también la amplia dispersión normativa y exceso de la misma, han generado que en la práctica los niveles de cumplimiento en materia de

seguridad y salud en el trabajo no sean adecuados y que por tal razón sean tan altas las cifras de informalidad sin aseguramiento y de accidentes, muertes y enfermedades laborales, principalmente en sectores que tradicionalmente han sido informales.

Conclusiones

Así las cosas, es importante esbozar que el presente estudio refleja distintas conclusiones que permiten llegar a la respuesta definitiva frente a la pregunta de investigación planteada. Así, es claro que la Seguridad y al Salud en el Trabajo tanto en el nivel internacional como en el nivel nacional, al menos desde el punto de vista normativo, refleja las intenciones de generar condiciones de trabajo seguras que minimicen al máximo la posibilidad de ocurrencia de accidentes o enfermedades de origen laboral, situación que evidencia la intención regulatoria de generar un trabajo seguro, que es parte de las esenciales condiciones de un trabajo decente.

Así, es evidente de una parte que el rol de la seguridad y la salud en el trabajo resulta esencial desde los lineamientos internacionales, para garantizar los objetivos del milenio relacionados con el trabajo decente, principalmente, por cuanto se aborda como un derecho humano. La forma en que se articula internacionalmente y los lineamientos allí dispuestos, comprenden la serie de mínimos que han sido tomados para desarrollar en Colombia los mínimos que deben cumplirse de cara a la seguridad y la salud en el trabajo, al menos desde la vía regulatoria.

No obstante, la investigación invita a una reflexión desde el punto de vista práctico, pues a pesar de que el contenido normativo tanto nacional como internacionalmente es basto, las cifras de cumplimiento son relativamente bajas y los alcances específicos en materia de seguridad y salud en el trabajo invitan a la reflexión. Por una parte, los instrumentos internacionales reflejan guías que resultan ser de voluntaria aceptación por los diferentes estados y dependen en buena medida, de la voluntad política para su implementación y exigencia. De esta forma, la ausencia de intervención activa de parte de los diferentes organismos internacionales, incluida la OIT, que cuentan con convenios internacionales y lineamientos encaminados a fomentar la seguridad y la salud en el trabajo como promoción del trabajo decente, deja sujeta la implementación práctica de las medidas en la voluntad política de los gobiernos y la capacidad que estos tengan de invitar a la participación a diferentes agentes del mercado.

En éste escenario, resulta complejo en la práctica lograr estándares significativos de cumplimiento en Colombia en materia de seguridad y salud en el trabajo, pues la observación internacional representa una mera guía y los caminos abordados por Colombia reflejan la voluntad política pero se alejan de la capacidad real de quienes participan del mercado laboral y de las prácticas que hoy en día se desarrollan en mercados laborales que se desarrollan a partir de la visión del trabajador independiente o autónomo. Así, por ejemplo, aunque incrementan las afiliaciones en materia del sistema de riesgos laborales, las cifras de informalidad no disminuyen y por ende, el reflejo de las regulaciones existentes en materia de seguridad y salud en el trabajo se disipa, por cuenta de su falta de capacidad de abordar tales mercados.

De esta forma, es importante, en percepción del autor, realizar una crítica a la normativa colombiana en materia de seguridad y salud en el trabajo, desde el punto de vista práctico, pues si bien las normas existentes son numerosas y cumplen con los estándares mínimos recomendados internacionalmente, su aplicación práctica se dificulta en diferentes apartes del mercado laboral.

Por una parte, se refleja una amplia gama de normatividad, que resulta dispersa y de difícil acceso para micro, pequeñas y medianas empresas, al tiempo que las exigencias propias del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, invitan a una amplia inversión que en muchos niveles de la economía resulta difícil. De la misma manera, la participación de los diferentes agentes del mercado en la creación de la regulación, distancia aún más la norma de lo que en la práctica ocurre, pues las agremiaciones de trabajadores no aglomeran a la mayoría de la fuerza de trabajo y las micro, pequeñas y medianas empresas que agrupan buena parte de la ocupación en el país, presentan poca representación en las agremiaciones empresariales y además presentan dificultades para garantizar los estándares de seguridad y salud en el trabajo que se exigen normativamente. De la misma manera, aunque apenas se iniciará la fase de investigación y aunque se ha obtenido acompañamiento de la OIT para por ejemplo, temas sindicales, hace falta mayor seguimiento a la practicidad de los estándares de seguridad y salud en el trabajo.

Así pues, la investigación invita a concluir que desde el punto de vista teórico, resulta evidente la forma en que la seguridad y la salud en el trabajo se articula nacional e internacionalmente de cara a la garantía del trabajo decente, como derecho humano, mientras que desde el punto de vista práctico, aunque han existido avances en materia de seguridad y salud en el trabajo, aún queda mucho por trabajar para lograr una garantía efectiva de la seguridad y la salud en el trabajo, para garantizar la existencia de trabajo decente. De lo anterior, podríamos esbozar las siguientes propuestas de mejora a modo de conclusión:

- El desarrollo de la seguridad y salud en el trabajo, supone no solo el desarrollo normativo, sino la ejecución práctica de normas técnicas y profesionales en seguridad y salud en el trabajo e higiene ocupacional es posible observar que Colombia ha trabajado fuertemente para equipararse a los lineamientos expuestos por los distintos organismos internacionales en materia de trabajo decente y seguridad y salud en el trabajo, por lo que sería relevante generar mecanismos de capacitación gratuita a nivel nacional a cargo del Ministerio del Trabajo, para llevar el conocimiento de dichos estándares a los diferentes niveles de la economía, principalmente a las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Es claro que la seguridad y la salud en el trabajo, supone la garantía del trabajo decente, sin embargo los estándares exigidos son altos a pesar del intento de progresividad expuesto por la Resolución 312 de 2019, por lo cual sería conveniente reevaluar las normas existentes y diseñar esquemas de exigencia gradual para las empresas según su tamaño y el riesgo al que se exponen sus trabajadores dependientes, así como los trabajadores independientes que les generan beneficio, para reflejar de manera más clara la intención de crear empleos y cumplir con la generación de trabajo decente.
- Aunque el Decreto 1443 de 2014 recopiló y reemplazó varias de las normas existentes en seguridad y salud en el trabajo, las normas en Colombia resultan altamente dispersas y dificultan el acceso, por lo que sería relevante diseñar una norma compilatoria que facilite el acceso de los colombianos a las normas de seguridad y salud en el trabajo, dentro de la cuál además se clarifique la exigencia gradual y progresiva en los términos sugeridos en el punto anterior.
- Las normas de seguridad y salud en el trabajo no deben escapar a la realidad, lo que hoy sucede por cuenta de que principalmente se abordan únicamente desde la perspectiva del empleador o del contratante de servicios con personas jurídicas, escapando de las formas de vinculación que hoy son incipientes y representan diversos riesgos en materia de trabajo decente, como

sucede con las economías de concierto como *Rappi*, *UberEats*, *Uber*, *Beat*, *Didi*, entre otras, que invitan a pensar a la realidad en materia de seguridad y salud en el trabajo. En éste escenario, la reflexión de la presente investigación invita no solo a la actualización conforme lo señalan los pisos de protección social, mencionados en el presente escrito, sino a una adecuación de las normas en la forma en que se abordan las vinculaciones de trabajadores independientes en materia de seguridad y salud en el trabajo, principalmente evaluando la concepción que hoy se tiene del deber de protección, respecto de lo cuál podría ahondarse en la obligatoriedad de verificar que quién presta un servicio personal cualquiera que sea por fuera de un contrato de trabajo, se encuentre asegurado adecuadamente frente a los riesgos de su labor – situación que conforme a las cifras ha venido presentando avances e incrementos- y adicionalmente, exigir un actuar diligente de quien se beneficia de los servicios de la persona, para obligarlo a verificar que sus actuaciones se hagan en condiciones seguras, como podría ser el hecho de verificar que los domiciliarios de *Rappi* o *UberEats* que se transportan en bicicleta, utilicen sus cascos.

- En este escenario, para el autor del presente escrito, resulta altamente relevante distinguir la seguridad y la salud en el trabajo, del contrato de trabajo tradicional derivado de una relación subordinada y dependiente, y por el contrario, enfocarla a lo que su misma disciplina invita, a prevenir los riesgos propios de la actividad productiva en materia de accidentes y enfermedades relacionadas con la actividad laboral, entendida como una actividad humana que se encamina a la producción de bienes y servicios de forma dependiente o independiente, sin distinción alguna.

Las anteriores propuestas evidencian la forma en que podría desarrollarse la disciplina de la seguridad y la salud en el trabajo para garantizar una protección más eficiente de los trabajadores en la economía productiva, para garantizar el trabajo decente y responden a la segunda parte de la pregunta sobre la forma en que podría desarrollarse la disciplina de la seguridad y salud en el trabajo para lograr una protección más eficiente en todos los niveles y formas de trabajo de la economía productiva. Por su parte, las primeras conclusiones evidencian que el rol de la seguridad y la salud en el trabajo es esencial desde el punto de vista internacional, para garantizar ambientes de trabajo seguros y libres de accidentes, que reflejan, entre otras cosas, un trabajo decente. En este sentido, es evidente que hablar de trabajo decente es imposible si no se tienen condiciones de seguridad y salud en el trabajo que prevengan los riesgos existentes, pues es ampliamente relevante el rol de tal disciplina para garantizar que las diferentes actividades dentro del mercado laboral se ejecuten de manera segura y dentro de un ambiente de trabajo libre de riesgos o con los riesgos debidamente controlados, aun cuando se trate de trabajos independientes o autónomos.

Bibliografía

- OIT. (2015). *Tendencias Mundiales sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales*.
 . Obtenido de Organización Internacional del Trabajo:
https://www.ilo.org/legacy/english/osh/es/story_content/external_files/fs_st_1-ILO_5_es.pdf
- Torres-Rey, C., Conde Sierra, J., Checa Guerrero, D., Díaz Criollo, S., Palma Parra, R., & Varona, M. (2012). *Servicios de Medicina del Trabajo en Colombia*. Obtenido de Instituto Nacional de Salud : <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v14n4/v14n4a05.pdf>

- OIT. (1985). *Convenio 161*. Obtenido de Organización Internacional del Trabajo:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C161
- OIT. (2014). *Seguridad y Salud en el Trabajo - Aportes para una Cultura de la Prevención*. Obtenido de Organización Internacional del Trabajo:
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_248685.pdf
- OIT. (2001). *Directrices Relativas a los Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo - ILO-OSH*. Obtenido de Organización Internacional del Trabajo:
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_112582.pdf
- Sentencia C-109 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa , C-109/98 (Corte Constitucional 1998).
- Sentencia C-109/98 , M.P. Vladimiro Naranjo Mesa (Corte Constitucional 1998).
- Sentencia C-401/05, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza (Corte Constitucional 2005).
- Arango Olaya, M. (2004). *El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana*. Obtenido de ICESI:
<http://www.icesi.edu.co/contenido/pdfs/03.pdf>
- Sentencia T-315/15, Maria Victoria Calle (Corte Constitucional 2015).
- OIT. (1981). *Convenio 155*. Obtenido de Organización Internacional del Trabajo:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100_instrument_id:312300
- OIT. (2006). *Convenio 187*. Obtenido de Organización Internacional del Trabajo:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C187
- OIT. (junio de 2010). *La Iniciativa del Piso de Protección Social OIT-ONU: El papel de la seguridad social en la respuesta a la crisis y en la recuperación, y otras perspectivas*. Obtenido de OIT: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_141821/lang--es/index.htm
- OIT. (2011). *Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente*. Obtenido de OIT:
<https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang--es/index.htm>
- OIT. (junio de 2012). *Recomendación sobre los Pisos de Protección Social (R-202)*. Obtenido de OIT:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524
- OIT. (2018). *Trabajo Decente* . Obtenido de Organización Internacional del Trabajo :
<http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>
- OIT. (1944). *Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia)* . Obtenido de OIT:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907
- Ministerio del Trabajo. (2014). *Plan Nacional de Condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo 2013-2021*. Obtenido de Ministerio del Trabajo: <http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/PlanNacionalDeSeguridadySaludEnElTrabajo.pdf>

- OIT. (2018). *¿Qué es el trabajo decente?* Obtenido de Organización Internacional del Trabajo: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm
- Obando Garrido, J. M. (2016). *Derecho Laboral*. Bogotá: Temis S.A. .
- López Cárdenas, J. A. (2015). *Derecho Laboral Colectivo*. Bogotá: Ibáñez.
- Baquero Mogollón, M. F. (2019). *Sociedad de Riesgos - Deber de Seguridad y Consecuencias Empresariales de su Infracción*. Bogotá: Ibáñez.
- Holmes, S., & Sustain, C. (2012). *El Costo de los Derechos*. Buenos Aires : Siglo XXI.
- Sentencia C-898/06, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza (Corte Suprema de Justicia 2006).
- Sentencia T-647/10, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio (Corte Constitucional 2010).
- Sentencia No. 17429 de 19 de febrero de 2002, M.P. Germán Gonzalo Valdés Sánchez (Corte Suprema de Justicia 2002).
- Mendoza Legoas, L. (2009). Accidentes de Trabajo vs. Hechos Fortuitos. *Revista Derecho del Trabajo* 7, 775-795.
- Arenas Monsalve, G. (2011). *Derecho Colombiano de la Seguridad Social*. Bogotá: Legis Editores.
- Rodríguez Mesa, R. (2015). *Estudios sobre Seguridad Social*. Barranquilla: Ibáñez.
- Sentencia No. 23202 de 29 de agosto de 2005, M.P. Isaura Vargas Díaz (Corte Suprema de Justicia 2005).
- Sentencia C-336/12, M.P. José Ignacio Pretelt (Corte Constitucional 2012).
- Sentencia No. 44502 de 25 de septiembre de 2013, M.P. Carlos Ernesto Molina (Corte Suprema de Justicia 2013).
- Bertoni Rosa, N. (2009). El deber de seguridad personal. *Revista Científica del Equipo Federal del Trabajo*, 14-28.
- Muñoz Yeregui, M. A. (2012). *Manual de Prevención de Riesgos Laborales (Seguridad, Higiene y Salud en el Trabajo)*. Barcelona: Atelier Libros.
- Sentencia 39331 de 05 de marzo de 2014, M.P. Rigoberto Echeverri (Corte Suprema de Justicia 2014).
- ONU. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ONU. (1969). *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo de lo Social* . Obtenido de ONU: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ProgressAndDevelopment.aspx>
- Barona Betancourt, R. (2015). *El Trabajo y la Seguridad Social según la Constitución y las Normas Internacionales*. Bogotá: Ibáñez.
- OIT. (17 de febrero de 2018). *Nuevas Perspectivas para la Gobernanza del Trabajo*. Obtenido de Nota Informativa para la Segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publicación/wcms_618376.pdf
- Reyes, G. (2012). *Proyecto de Investigación Gestión Empresarial y Desarrollo*. Obtenido de Universidad del Rosario: www.urosario.edu.co/urosario_files/61/61c6376b-3223-4826-874e-3baa8bc32133
- Pontificia Universidad Javeriana. (2001). *La Empresa como libertad y como función social y ecológica*. Obtenido de Pontificia Universidad Javeriana: www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere4/Tesis-49.pdf

- Sentencia C-228 /10, C-228/10 (Corte Constitucional 24 de marzo de 2010).
- OEA. (1988). *Protocolo de San Salvador*. Obtenido de Organización de Estados Americanos: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>
- Consejo de Europa. (1961). *Carta Social Europea* . Obtenido de ACNUR: sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social
- Plazas, G. (2018). *La Nueva Seguridad Social* . Bogotá: Bolívar Impresores.
- ONU. (2019). *Organización de las Naciones Unidas*. Obtenido de Objetivos de Desarrollo Sostenible: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>
- OIT. (2019). *Seguridad y Salud en el Centro del Futuro del Trabajo*. Suiza: Organización Internacional del Trabajo.
- Chavarro, D., Velez, M., Tovar, G., Montenegro, I., Hernández, A., & Olaya , A. (diciembre de 2017). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia y el aporte de la ciencia, la tecnología y la innovación* . Obtenido de COLCIENCIAS: https://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/objetivos_de_desarrollo_sostenible_en_colombia_y_el_aporte_de_la_ctei_2.pdf
- DNP. (16 de marzo de 2018). *Las 16 Grandes Apuestas de Colombia para Cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Dirección Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Las-16-grandes-apuestas-de-Colombia-para-cumplir-los-Objetivos-de-Desarrollo-Sostenible.aspx>
- MINTRABAJO. (2019). *Resumen Estadísticas Anuales Riesgos Laborales*. Obtenido de Ministerio del Trabajo: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/RiesgosLaborales/Paginas/indicadores.aspx>
- Portafolio. (2019). *La informalidad en el país aumentó a un 48.1%*. Obtenido de Portafolio: <https://www.portafolio.co/economia/la-informalidad-en-el-pais-aumento-a-48-1-531502>
- Consejo Colombiano de Seguridad. (2019). *Como le fue a Colombia frente a accidentalidad, enfermedad y muerte laboral*. Obtenido de CCS: https://ccs.org.co/como-le-fue-a-colombia-en-accidentalidad-enfermedad-y-muerte-laboral-en-2018/accidentalidad_arte_final_001_2019/