

# Riesgos Laborales en perspectiva de Protección Social CALIFICACIÓN

Jorge Luis Restrepo Pimienta  
Jairo Antonio Contreras Capella  
Esperanza Flórez Fernández







Danilo Hernández Rodríguez  
**Rector**

Miguel Caro Candezano  
**Vicerrector de Investigaciones, Extensión y Proyección Social**

Alejandro Urieles Guerrero  
**Vicerrector de Docencia**

Maryluz Stevenson Del Vecchio  
**Vicerrectoría Administrativa y Financiera**

Josefa Cassiani Pérez  
**Secretaria General**

Margarita Correa Vásquez  
**Jefe del Departamento de Investigaciones**

Cristina Montalvo Velásquez  
**Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas**

Catalogación en la publicación. Universidad del Atlántico. Departamento de Bibliotecas

Restrepo Pimienta, Jorge Luís -- Contreras Capella, Jairo Antonio -- Flórez Fernández, Esperanza.

Riesgos laborales en perspectiva de protección social calificación / Jorge Luis Restrepo Pimienta, Jairo Antonio Contreras Capella, Esperanza Flórez Fernández. – 1 edición. – Puerto Colombia, Colombia: Sello Editorial Universidad del Atlántico, 2024.

114 páginas. 17x24 centímetros. Incluye bibliografía, tablas.

ISBN: 978-628-7657-45-8 (impreso)

ISBN: 978-628-7657-46-5 (Digital descargable)

1. Riesgos laborales -- Colombia. 2. Seguridad industrial. 3. Seguridad laboral. 4. Accidentes de trabajo. 5. Enfermedades ocupacionales. I. Autor. II. Título.

CDD: 363.11 P644

### Riesgos Laborales en perspectiva de Protección Social Calificación

ISBN: 978-628-7657-45-8 (Impreso)

ISBN: 978-628-7657-46-5 (Digital descargable)

© Universidad del Atlántico, 2024

Jorge Luis Restrepo Pimienta  
Jairo Antonio Contreras Capella  
Esperanza Flórez Fernández, autores

Edición:

Sello Editorial Universidad del Atlántico Km 7 Vía Puerto Colombia (Atlántico)

[https://investigaciones.uniatlantico.edu.co/omp/index.php/catalog/index\\_publicaciones@mail.uniatlantico.edu.co](https://investigaciones.uniatlantico.edu.co/omp/index.php/catalog/index_publicaciones@mail.uniatlantico.edu.co)

Diagramación e Impresión:

Gráficas del Litoral SAS

Calle 55 No 45-53

3145623304 - 3136960799

Barranquilla



Esta obra se publica bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Esta licencia permite la distribución, copia y exhibición por terceros de esta obra siempre que se mencione la autoría y procedencia, se realice con fines no comerciales y se mantenga esta nota. Se autoriza también la creación de obras derivadas siempre que mantengan la misma licencia al ser divulgadas.

# **RIESGOS LABORALES EN PERSPECTIVA DE PROTECCIÓN SOCIAL CALIFICACIÓN**

Libro resultado de la investigación del Proyecto Significación del Trabajo Decente en la regulación Jurídica de la tipología de Relaciones de Trabajo, convocatoria interna para fortalecimiento de grupos de investigación con herramientas para la creación, la innovación y la investigación - 2021.

**JORGE LUIS RESTREPO PIMIENTA  
JAIRO ANTONIO CONTRERAS CAPELLA  
ESPERANZA FLÓREZ FERNÁNDEZ**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**PROGRAMA DE DERECHO**

**2024**



Sello Editorial  
**UNIVERSIDAD  
DEL ATLÁNTICO**

# Contenidos

INTRODUCCIÓN	11
Realidades, problema y ruta metodológica	12
1. Planteamiento del problema	12
1.1 Objetivo general	16
1.2 Objetivos específicos	16
1.3 Justificación	17
1.4 Metodología	18
1.4.1 Enfoque de investigación	18
1.4.2 Tipo de investigación	18
1.4.3 Técnicas de investigación	18
1.4.4 Instrumentos de investigación	19
Marco de referencia: riesgos laborales y protección social	20
2. Antecedentes históricos	20
2.1 Marco teórico	24
2.2 Marco legal de la administración del riesgo laboral	32
Elementos histórico - sociales y normativos de los riesgos laborales en Colombia	40
3. Evolución y perspectiva del Sistema General de Riesgos Laborales en Colombia	40
3.1. Constitucionalización de las facultades extraordinarias	43
3.2 Análisis de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993	45

3.2.1 Los Riesgos Laborales: transformaciones y definiciones	50
3.3 Características y objetivos del Sistema de Riesgos Laborales	56
3.3.1 Características comunes al Sistema de Seguridad Social	56
3.3.2 Características específicas del Sistema de Riesgos Laborales	57
3.3.3 Objetivos del Sistema General de Riesgos Laborales	59
3.4 Contingencias, Prestaciones y los Riesgos Cubiertos	60
3.4.1 El accidente de trabajo	61
3.4.2 La enfermedad profesional	66
3.5 Deber del empleador de afiliar a sus trabajadores al Sistema General de Seguridad Social	68
3.5.1 Tipologías de afiliación y cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales	69
3.5.2 Diferencias entre el Sector Público y Privado en el Régimen de Riesgos Laborales	71
3.5.3 Riesgos laborales para trabajadores independientes, estudiantes, practicantes, cooperativas y congregaciones	72
3.6 Definición del origen de riesgo y contingencia humana	73
3.6.1 Monto por pagar	73
3.6.2 Prestaciones asistenciales del Sistema General de Riesgos Laborales	74
3.7 Derechos y deberes en los riesgos laborales	77
3.7.1 Empleador	77
3.7.2 Trabajador	78
3.7.3 Administradora de Riesgos Laborales	79

## Protección social, baremología y prestaciones económicas 82

4. Consecuencias de los riesgos, contingencias, calificación y prestaciones	82
4.1 Calificación proceso y definición	82
4.2 Prestaciones servicio de salud	86
4.3 Prestaciones económicas	88
4.3.1 Reparación tarifada Baremo de los riesgos en la ocurrencia de riesgos laborales	89
4.3.2 Subsidio por incapacidad temporal	89
4.3.3 Indemnización por incapacidad permanente parcial	90
4.3.4 Pensión por invalidez	91
4.3.5 Pensión por muerte	94
4.3.6 Reubicación	95
4.3.7 Reparación plena de perjuicios en la ocurrencia de riesgos laborales	95
4.4 Prevención y promoción de riesgos laborales	96
4.4.1 Responsabilidad	97
4.5 Actores sociales del Sistema de Riesgos Laborales	100
4.5.1 Consejo Nacional de Riesgos Laborales	100
4.5.2 Ministerio de Trabajo	102
4.5.2 Ministerio de Salud y Protección Social	102
4.5.3 Comité Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo	102
4.5.4 Fondo de Riesgos Laborales	102



4.5.5 Junta de Calificación de Invalidez	103
4.5.6 Superintendencia Financiera	103
4.5.7 Entidades Administradoras de Riesgos Laborales	103
4.5.8 Libre escogencia para seleccionar la ARL	103
<b>CONCLUSIÓN</b>	<b>105</b>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>107</b>
<b>GLOSARIO</b>	<b>108</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>110</b>



# INTRODUCCIÓN

El Sistema General de Riesgos Laborales debe concebirse dentro de las organizaciones como una inversión que busca, ante todo, armonizar los intereses, proteger y brindar seguridad al trabajador como parte fundamental de la gestión organizacional, y no simplemente como un factor de producción. Adicionalmente, debe contribuir a mantener o mejorar el equilibrio financiero de la organización y su viabilidad económica, logrando así su desarrollo armónico.

En este contexto, reflexionaremos sobre el manejo de los riesgos laborales en Colombia para determinar su competencia, en la medida en que garantiza y proporciona al trabajador plena protección y seguridad dentro de la organización, amparándolo contra los factores de riesgo que puedan constituir una amenaza para su salud y bienestar y, por ende, para su capacidad laboral.

Esto generará una cultura de prevención que busque establecer un verdadero equilibrio, incidiendo positivamente en el mejoramiento de la calidad de vida del trabajador y su familia, lo cual contribuirá a la consecución de la anhelada paz con justicia social.

Con este estudio, conoceremos el concepto sobre riesgos laborales que se maneja en Colombia y lo complementaremos con las jurisprudencias de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, referentes a los accidentes de trabajo, enfermedades laborales, seguridad y salud en el trabajo y riesgos laborales, en cuanto se relacionan al origen y pérdida de la capacidad laboral de un trabajador.



# Realidades, problema y ruta metodológica

## 1. Planteamiento del problema

Los riesgos laborales son contingencias que pueden afectar a los trabajadores por cuenta de enfermedades laborales, por lo que la seguridad social tiene una función humanística.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) definió la Seguridad Social en 1991, como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral. Este sistema, arbitrado por el Estado, está dirigido al bienestar y protección de los ciudadanos.

Comprende un conjunto de medidas de previsión ejercidas por determinados organismos e instituciones oficiales, dirigidas a cubrir las contingencias que pudieran afectar a los trabajadores por cuenta ajena y autónoma, así como a sus familiares o asimilados.

La prevención de accidentes produce más beneficios que una mera reducción de los daños. Prevenir los accidentes de trabajo, así como las lesiones y enfermedades laborales, no solo reduce los costos, sino que también contribuye a mejorar el rendimiento de la empresa.

La seguridad y la salud en el trabajo pueden afectar el rendimiento de la empresa de muchas maneras. Por ejemplo, los trabajadores sanos son más productivos y pueden producir con mayor calidad. Menos accidentes y trastornos relacionados con el trabajo, generan menos bajas por enfermedad, lo que resulta en costos más bajos y menos interrupciones de los procesos de producción. Un

equipo y un entorno laboral optimizado de acuerdo con las necesidades del proceso de trabajo, con un buen mantenimiento, dan lugar a una mayor productividad, mejor calidad y menos riesgos para la salud y la seguridad. La reducción de lesiones y enfermedades conlleva menos daños y menores riesgos en lo que respecta a responsabilidades.

En este sentido, las administradoras de la seguridad social, con el fin de mejorar el proceso, crearon herramientas que permiten generar la autoliquidación de manera automática.

Es así como desde junio de 2005 viene funcionando el nuevo sistema de aportes a la seguridad social y aportes parafiscales, con mejoras sustanciales en el proceso operativo de cada uno de los actores del sistema, principalmente para los empleadores.

Con la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, los empleados se vieron obligados a cambiar un proceso de liquidación y pago de aportes que hasta ese momento era sencillo, por un proceso complejo que implicaba realizar una autoliquidación de aportes a cada una de las entidades en las que tuviera afiliados la empresa. La complejidad, la multiplicidad de herramientas y entidades producían errores en la autoliquidación, con las consecuencias correspondientes al momento de solicitar un servicio o, en el mejor de los casos, ajustar una cartera en la entidad con la que se presentaban inconsistencias.

Las administradoras de la seguridad social, con la intención de mejorar este proceso, se dedicaron a crear herramientas que permitieran al cliente generar la autoliquidación de manera automática. Así aparecieron herramientas como Ábaco, Su Aporte Virtual y otras que, si bien solucionaban el problema operativo, no se convertían en una herramienta integral para el cliente, ya que dejaban el proceso solo hasta el alcance que permitía la legislación vigente en ese momento.

El problema operativo de las empresas era aún mayor, si consideramos que cada una de estas entidades administradoras tenía convenio con un banco distinto y que los vencimientos eran el mismo día para todas las entidades a las que se realizaba el pago, lo que implicaba una dedicación casi exclusiva de la persona encargada del trámite para el pago de la seguridad social.

El Gobierno, conocedor de esta problemática, emprendió un proyecto con el fin de buscar una solución definitiva, con una implementación sencilla, tanto para los empleadores como para las administradoras. Para participar en este proyecto, el Ministerio de Salud y Protección Social invitó a varias firmas expertas en temas como liquidación y pagos, entre las que se encontraban empresas del grupo Suramericana, operadora de Ábaco y Su Aporte Virtual.

La solución para simplificar este proceso fue muy sencilla: una sola liquidación y un solo pago por todos los empleados. Sin embargo, para este proceso que suena tan simple, se necesitaba una solución tecnológica compleja que lo soportara y una empresa para operarlo. Así nacen los Operadores de Información, empresas encargadas de recibir la información en un solo medio magnético y/o una sola planilla de autoliquidación, y repartir a cada una de las administradoras la porción de información respectiva, asegurando su llegada al destinatario correspondiente.

Para completar el modelo, era necesaria otra figura que se encargara de recibir el pago y distribuirlo, según la información generada por el operador de información, a cada una de las administradoras. Esta nueva figura se denomina Operador Financiero y su función es la intermediación logística entre la entidad financiera de la empresa aportante y la entidad financiera de la administradora de la seguridad social.

De esta forma, se definió un modelo operativo al cual se le dio vida con el Decreto 1465 de 2005, en el cual se definen cada uno de los actores del sistema y su interrelación. En la implementación de este modelo, el empleador aportante debe seleccionar un operador de información; el cual debe contar con un aplicativo que permita digitar y validar la planilla en línea o validar un archivo plano previamente generado por la nómina del empleador u otro sistema autoliquidador. Una vez ingresada la información al operador de información, este hace las validaciones de forma, de cálculo y algunas de fondo.

Pasadas las validaciones, el operador conecta al empleador con el banco que él seleccione y donde tenga los recursos disponibles para realizar el pago. Este proceso se realiza en línea y el empleador recibe la confirmación en ese momento.

Una vez recibida la confirmación del pago, el banco receptor debe informar a la administradora de la transacción y valor recibido por parte del empleador. Finalmente, la administradora debe publicar en su página web y con firma digital, un certificado en el que conste la recepción de la información y el pago por el valor contenido en el registro de totales del archivo.

El sistema unificado de pagos a la seguridad social tiene como característica principal: la integralidad. Es un sistema en el que ninguna administradora está excluida; todas deben permitir este medio de pago como un canal válido para recibir los pagos y autoliquidaciones de los empleadores, sin importar el tamaño y tipo de empresa.

Es una solución completa para el empleador aportante, ya que una sola planilla realiza, no solo los aportes a la seguridad social, sino también los aportes a cajas de compensación, SENA, ICBF, ESAP y el Ministerio de Educación. Este medio de pago conlleva beneficios para todos: para el empleador, mayor facilidad en sus procesos operativos, estandarización del procedimiento para todas las administradoras con las que se debe relacionar, mejor calidad y oportunidad en la información que debe enviar con sus aportes y la información de la nómina llega solo a las personas que deben tener acceso a ella; para las administradoras, oportunidad y calidad de la información, mayor rapidez en la aplicación del pago y control de la evasión y la elusión; para el Gobierno, control de evasión y elusión al sistema integral de seguridad social y aportes parafiscales; y para los bancos, optimización de los procesos operativos en las oficinas y disminución de filas en los vencimientos de pagos de la seguridad social.

Este medio de pago ha tenido una evolución continua desde sus inicios en junio de 2005. El crecimiento en usuarios ha sido exponencial y cada vez más empresas están interesadas en utilizar los servicios. Se han realizado varios ajustes al modelo, que van desde simples formas en las validaciones, hasta cambios estructurales para incluir un mayor número de aportantes, con un manejo más detallado de las excepciones.

Se espera que con estas soluciones el Gobierno pueda implementar su proyecto de masificación del producto. Actualmente, este es un medio de pago alternativo, pero el Ministerio está tra-



bajando en un decreto que convierta este medio de pago, de voluntario a obligatorio en el corto plazo. Existen varias empresas en el mercado ofreciendo el servicio y las empresas que enfrentaron problemas operativos durante más de 10 años, encuentran una alternativa que les permite ser más eficientes en el cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social y aportes parafiscales.

Hoy en el mundo encontramos altos índices de sobrepoblación, lo que conlleva la aparición de grandes enfermedades y sus respectivas curas, aunque no todos estén convencidos de su existencia. Todas las personas, o al menos quienes conviven con algún tipo de civilización, conocen lo que es la salud. Sin embargo, muchos desconocen que la salud ha experimentado grandes avances, logrados no por una sola persona, sino por miles de especialistas que dedican su vida a la producción de materiales útiles para el mundo y sus problemas. Es en estos problemas donde comienzan su recorrido las grandes organizaciones que buscan la unidad mundial. Un ejemplo de esto es la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que en su centenario ha logrado establecer alianzas globales para la erradicación de grandes enfermedades que afectan la estabilidad de la salud pública. Esto no solo se trata de su trayectoria, sino también de lo que representa para una gran cantidad de personas: un avance significativo y un patrimonio valioso.

## 1.1 Objetivo general

- Analizar los riesgos laborales desde la perspectiva de la protección social y la calificación.

## 1.2 Objetivos específicos

- Profundizar en el estudio del concepto de accidentes de trabajo según la legislación vigente, enfocándose en la protección social y los criterios de calificación.
- Identificar los organismos del Sistema de Riesgos Laborales, considerando su papel en la protección social y la calificación de riesgos.
- Describir los beneficios del Régimen de Riesgos Laborales, destacando su importancia desde la perspectiva de la protección social y la calificación de los riesgos laborales.

## 1.3 Justificación

Una de las principales preocupaciones de las empresas debe ser el control de riesgos que atentan contra la salud de sus trabajadores y contra sus recursos materiales y financieros. La Constitución Política introdujo en Colombia un nuevo modelo de seguridad social que se fundamenta en el compromiso de dar cubrimiento integral de salud a la totalidad de la población, lo cual implica que su función social siempre esté interesada en participar de manera activa en todos los procesos que influyen en el bienestar de la población trabajadora.

Los accidentes de trabajo y enfermedades laborales son factores que interfieren en el desarrollo normal de la actividad empresarial, incidiendo negativamente en su productividad y, por consiguiente, amenazando su solidez y permanencia en el mercado, conllevando graves implicaciones en el ámbito laboral, familiar y social.

En consecuencia, toda empresa debe asumir su responsabilidad de buscar y poner en práctica las medidas necesarias que contribuyan a mantener y mejorar los niveles de eficiencia en las operaciones de la empresa y brindar a sus trabajadores un medio laboral seguro. Para ello, las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las leyes establecidas en el país sobre riesgos laborales buscan preservar, mantener y mejorar la salud individual y colectiva de los trabajadores en sus correspondientes ocupaciones, y deben ser desarrolladas de forma multidisciplinaria.

Este trabajo ofrece a los estudiantes de la Universidad Popular del Cesar, una herramienta práctica para el entendimiento de un complejo sistema de riesgos, el cual ofrece a las empresas una transición cultural para que sus empleados trabajen protegidos en su salud, por un moderno sistema en armonía con otros procesos de mejoramiento en el campo de la calidad y el control total de pérdidas.

La gestión del desempeño en salud y seguridad requiere un enfoque humanista, dentro del cual es esencial contar con líderes que sepan promover la autovaloración de la gente, clarificar su sistema de valores, repensar las visiones de la salud, la seguridad

y el trabajo, así como promover la participación en la solución de problemas en equipos autodirigidos.

Este texto de investigación aborda de forma detallada el estudio de los riesgos laborales, permitiendo al lector comprender la seguridad y salud en el trabajo desde un enfoque humanista. Además, retoma las más actualizadas tendencias administrativas y gerenciales aplicadas al campo de la motivación y el desempeño en el trabajo.

## 1.4 Metodología

Este texto, de orden investigativo, pretende realizar un análisis jurídico-normativo de los riesgos laborales desde la perspectiva de la protección social y la calificación. Su objetivo es compilar, a partir de diferentes procesos a lo largo de la historia de Colombia, un compendio normativo sobre la reglamentación de la seguridad y salud en el trabajo y los riesgos laborales. Por tanto, es necesario definir todo el marco metodológico correspondiente.

### 1.4.1 Enfoque de investigación

Por ser una investigación donde intervienen hechos sociales, culturales, históricos y normativos, se define como una investigación cualitativa, donde se hace un marcado estudio de situaciones y acontecimientos a través de valoraciones argumentativas y documentales de los participantes.

### 1.4.2 Tipo de investigación

Este libro es una investigación cualitativa, de tipo interpretativa y descriptiva, con una marcada tendencia al análisis lógico-jurídico.

### 1.4.3 Técnicas de investigación

Las técnicas de investigación a utilizar en este trabajo investigativo son la observación y el análisis documental.

### 1.4.4 Instrumentos de investigación

Con respecto a las técnicas a utilizar, los instrumentos son la lista de chequeo y la revisión bibliográfica.



## Marco de referencia: riesgos laborales y protección social

### 2. Antecedentes históricos

Los riesgos laborales son tan antiguos como el trabajo mismo, aunque en la prehistoria y en la antigüedad no se conocían con el nombre que actualmente tienen.

Desde el origen del hombre y ante la necesidad de procurarse alimentos y medios de subsistencia, nació el trabajo, que con el tiempo ha tenido que adaptarse a los cambios sociales. Esta actividad dio origen a un número creciente de riesgos, capaces de producir enfermedades e incluso la muerte de los trabajadores. Estos son los primeros antecedentes de la medicina laboral, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

En la etapa primitiva, con la utilización del arado rudimentario, surgió la explotación del suelo, la ganadería y la minería. Con las guerras, apareció la esclavitud como medio de incrementar la producción de la tierra. No se encuentran evidencias del tipo de medicina laboral utilizada, pero se tiene la certeza de su existencia y de la presencia de componentes como el pensamiento mágico-religioso para el tratamiento de enfermedades comunes y laborales.<sup>1</sup>

En Egipto (4000 a. C.), existían leyes dadas por el faraón para proteger a los trabajadores y evitar accidentes de trabajo. Se menciona que Ramsés II ofrecía mejores condiciones de trabajo a quienes construían su estatua, para que al hacerla con gusto, resultara más estética; además, eran atendidos en sus accidentes de trabajo, lo cual muestra ya una tendencia a la protección contra los riesgos laborales y sus consecuencias.

---

1 Álvarez, F. H. (2006). Salud Ocupacional. Ecoe Ediciones.

En Mesopotamia (2000 a. C.), se conoció el trabajo agrario y la distribución del trabajo de acuerdo con el oficio desarrollado. Es evidente la utilización del cuero y la madera, la fabricación de embarcaciones y la industria del vidrio, por lo que es fácil deducir la exposición de los trabajadores a diversos agentes químicos, condiciones térmicas alteradas y radiación infrarroja. El Código de Hammurabi contemplaba los aspectos más sobresalientes de la seguridad social.

En Grecia y Roma, durante la esclavitud, se establecieron legislaciones para el trato, venta y uso de esclavos, en las cuales se identificaron algunos riesgos laborales y maltrato de los patrones, pues el cuidado de los esclavos era autonomía del dueño, que protegía de esa manera su inversión humana.

En el año (460 a de C.), Hipócrates escribió el tratado de “Aires, aguas y lugares”, que fue el primero en hacer observaciones sobre enfermedades y la importancia del ambiente laboral, social y familiar.<sup>2</sup>

Galeno, continuador de Hipócrates, en el año 130 d. C., analizó las enfermedades de los mineros y realizó visitas al ambiente laboral en las minas de sulfato de cobre en Chipre, donde reconoció los peligros de la neblina ácida.

En la Edad Media, con la invasión de los pueblos bárbaros, cayó el Imperio Romano. El Estado protegía a los ciudadanos, circunstancia que permitió la creación de la salud pública, aunque su desarrollo fue pobre, pues la religión estableció un paradigma que eliminó la discusión intelectual. Sin embargo, la religión permitió la creación de hospitales y centros de beneficencia.

En la Edad Moderna, con la revolución industrial, la aparición del capitalismo y la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano aprobados en Francia, surgió un afán por proteger a los trabajadores como mano de obra importante, expidiendo leyes sobre accidentes de trabajo que acompañaban el crecimiento industrial y tecnológico.

---

<sup>2</sup> Ibidem 1.

En Inglaterra se detecta una profunda transformación en los sistemas de trabajo y en la estructura de la sociedad, pasando de modos de producción feudal y del trabajo manual al de las máquinas. Sin embargo, las sociedades se caracterizaban por una gran desigualdad legal entre diferentes grupos sociales.

En 1919 nació la denominada etapa social de la medicina laboral con el Tratado de Versalles, al establecer principios que posteriormente regirían la Organización Internacional del Trabajo (OIT), logrando la aprobación y conservación de altos grados de bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas sus ocupaciones y la protección de los trabajadores de riesgos que pueden resultar adversos a su salud.

En Colombia, desde la Constitución de 1991 se estableció que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado, que aplica los principios de descentralización, universalidad, solidaridad, equidad, eficiencia y calidad que debe tener el servicio de salud, al cual corresponden los riesgos laborales.<sup>3</sup>

El Sistema General de Riesgos Laborales, establecido a partir de la Ley 100 de 1993 y el Decreto Legislativo 1295 de 1994, trajo al país importantes cambios en uno de los aspectos más significativos de la seguridad social como es la protección contra los riesgos propios del trabajo. Esa normatividad sufrió algunos cambios con la sentencia C-452 del 12 de junio de 2002, de la Corte Constitucional, que declaró contrarios a la Constitución varios artículos del Decreto Legislativo 1295 de 1994, razón por la cual el Congreso debió expedir la Ley 776 de 2002. En este documento se pretende dar una visión general del estatuto del sistema y sus novedades legales, de sus desarrollos reglamentarios y de la legislación relacionada con el mismo, que permita una mejor apreciación del marco normativo y de la situación institucional del sistema.

La legislación define el sistema de riesgos laborales como un conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, que tienen la finalidad de prevenir, proteger y atender las con-

---

3 Universidad del Valle. (2003). Guía para la elaboración de un programa de salud ocupacional empresarial.

secuencias que se derivan de los riesgos laborales, es decir, de los accidentes y las enfermedades que puedan padecer las personas por causa o con ocasión del trabajo (Decreto Legislativo 1295/94).

La protección legal en riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo en Colombia no se origina con la Ley 100 y el Decreto 1295/94. En realidad, hay una interesante evolución del papel del Estado en estas materias, que conviene reseñar brevemente.

En primer lugar, hay una época de protección de los trabajadores, totalmente a cargo de los empleadores. En Colombia esta etapa se remonta al año de 1915, con la primera ley de accidentes de trabajo (Ley 57 de 1915). Se trata de una actitud normativa exclusivamente reparadora: el Estado se torna consciente de que los riesgos del trabajo deben ser indemnizados en forma especial. Más tarde, cuando se organiza formalmente la legislación laboral (Decreto Ley 2350 de 1944 y Ley 6ª de 1945), los estatutos legales establecen normas sobre accidentes de trabajo y enfermedades laborales y sobre los derechos de los trabajadores ante esos eventos.

Posteriormente, con el Código Sustantivo del Trabajo de 1950, aún vigente, se establecen las prestaciones por accidentes y enfermedades en el trabajo a cargo de los empleadores del sector privado, mientras que los decretos sobre prestaciones sociales de la reforma administrativa de 1968 (Decreto 3135/68 y Decreto 1848/69) hacen lo propio respecto del sector público.<sup>4</sup>

Un segundo paso de importancia en la normatividad de riesgos laborales se produce cuando el Seguro Social, que había sido creado en 1946, asume el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades laborales, de forma que viene a reemplazar las obligaciones patronales del sector privado en esta materia, brindando la protección asistencial y económica correspondiente (Decreto 3170 de 1964). Aquí la legislación asume una actitud más amplia en la protección de los trabajadores, pues no se limita a establecer responsabilidades reparadoras, sino que, a través del aseguramiento del riesgo por parte del Seguro Social, se inician los esfuerzos hacia la prevención y se fortalecen los derechos asistenciales y económicos de los trabajadores víctimas de los riesgos laborales.

---

4 Ibidem 3.



El tercer momento normativo en esta evolución puede situarse en la expedición de la normatividad sobre seguridad y salud en el trabajo, a partir de los años ochenta: los esfuerzos estatales se centran en el establecimiento de actividades y programas permanentes en seguridad y salud en el trabajo, en la cual se estima de importancia la participación conjunta de la empresa y los trabajadores en la búsqueda de condiciones dinámicas de seguridad y salud en el trabajo. Al respecto, se producen importantes normas, muchas de ellas aún vigentes (Ley 9ª de 1979, Decreto 614 de 1984, Resoluciones 2013/86 y 1016/89 de los ministerios de Trabajo y Salud, etc.).

Finalmente, a partir de la Constitución de 1991 y con la expedición de la Ley 100/93 hay un nuevo modelo de seguridad social para Colombia, en el cual se pretende dinamizar la cobertura de la seguridad social a través de instrumentos como la libre escogencia de entidades, la combinación de la gestión pública con la privada, el fortalecimiento de la financiación del sistema, la unificación de regímenes normativos, etc. Dentro de ese modelo, el Sistema de Riesgos Laborales se plantea con una dinámica administrativa en la que participa el tradicional Seguro Social, junto con la nueva presencia del sector asegurador privado, a través de un sistema normativo que sigue las grandes líneas del que tenía el Seguro Social antes de la reforma y en el cual se pretenden aprovechar los avances anteriores en materia de seguridad y salud en el trabajo.<sup>5</sup>

## 2.1 Marco teórico

El Sistema de Riesgos Laborales es un conjunto de normas y procedimientos destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades laborales y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. Este sistema busca establecer las actividades de promoción y prevención tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y salud de los trabajadores, fijar las prestaciones de atención en salud y las prestaciones económicas deriva-

---

5 Ibidem 3.

das de las contingencias de los accidentes de trabajo y enfermedad profesional, y vigila el cumplimiento de cada una de las normas de la legislación en seguridad y salud en el trabajo, a través de las ARP. Se aplica a todas las empresas que funcionan en el territorio nacional y a los trabajadores, contratistas, estudiantes, practicantes, subcontratistas de los sectores públicos, oficial, semioficial en todos sus órdenes y en el sector privado en general.

El principal objetivo del Sistema General de Riesgos Laborales es proveer de seguridad, protección y atención a los empleados en el desempeño de su trabajo. El incremento en los accidentes de trabajo por los cambios tecnológicos, la poca capacitación de los empleados, la manipulación de materiales de uso delicado, infraestructuras inadecuadas y, en alguna medida, por fallas humanas, hacen necesario que toda empresa busque minimizar los riesgos estableciendo un protocolo a seguir en caso de accidentes.<sup>6</sup>

Actualmente las empresas están atravesando por grandes cambios en el campo de la seguridad, la calidad, la productividad y la competitividad, lo que las ha llevado a privilegiar los procesos de mejoramiento continuo, que deben arrancar con el establecimiento de una política clara que refleje los principios y los valores que orientarán la toma de decisiones.

Sin embargo, este hecho por sí mismo no ha dado los resultados esperados. Al contrario, la política se ha convertido en el principal promotor de actitudes y comportamientos negativos frente a la salud, la seguridad y la calidad, debido a la incongruencia de las directivas entre lo que se escribe y dice, frente a cómo se piensa y se actúa.

El empleador, en compañía de la Administradora de Riesgos Laborales a la cual se encuentre afiliado, deberá garantizar que todos sus trabajadores reciban, mediante cualquier mecanismo de comunicación, ya sea escrito o audiovisual, como mínimo la siguiente información: política de seguridad y salud en el trabajo de la empresa en la cual trabaja el afiliado, firmada o presentada por el gerente general, presidente de la empresa o por el representante

---

<sup>6</sup> Botero Toro, C. A., Fernández Cabrera, H., & Botero Pontón, G. M. (2005). Salud ocupacional y riesgos profesionales. Bogotá.

legal. El costo de dicho material será con cargo a los recursos de la Administradora de Riesgos Laborales, teniendo en cuenta los principios de eficiencia establecidos en la Ley 100 de 1993.

La promoción de la política dentro de las empresas no es asunto de facilitarles los recursos para su divulgación o establecer plazos para cumplir con esta tarea. La promoción tiene que ver más con procesos, que con resultados; más con la convicción que con el acatamiento y más con objetivos a largo plazo que a corto plazo.<sup>7</sup>

Según Ronald Labonté, “una política es un consenso sobre las ideas que constituyen el fundamento de la acción”. Matamala y Muñoz definen la política como “las pautas establecidas para respaldar los esfuerzos con el fin de lograr los objetivos propuestos y que guían la toma de decisiones. Se constituyen en los marcos generales dentro de los cuales se desarrolla la actividad diaria y futura”.

Sin embargo, en muchas empresas la política se ha quedado en el papel con las consignas de “publíquese y cúmplase”. Pero la política por sí misma no impulsa los procesos de salud y seguridad, tampoco el “compromiso”. Se requiere, retomando las palabras de Larry Hansen, de la acción de la gerencia que logre vencer la inercia corporativa que inhibe la gestión del desempeño en todos los niveles.

Cuando la política y el compromiso escrito no van acompañados de la acción, en vez de estimular la motivación para el cambio, lo que se estimula es el cinismo. Esto es normal que ocurra en sistemas de dirección vertical, que reaccionan ante los hechos porque no han generado el espacio necesario para la planificación. En estos contextos, las políticas se establecen por imposición y por cumplir con una legislación. Es natural entonces que las directivas actúen de manera incongruente con ellas.

Bajo sistemas autocráticos, las políticas o principios que soportan la planeación de la empresa son sencillos de hacer, pero

---

7 Universidad del Valle. (2003). Guía para la elaboración de un programa de salud ocupacional empresarial.

difíciles de mantener. Bajo sistemas democráticos, dichas políticas o principios son difíciles de hacer, pero fáciles de mantener.

En este orden de ideas, el mantenimiento de la salud y la seguridad no es una cuestión de normas o reglas que se establecen por decreto a partir de una política; tampoco es un efecto cosmético o decorativo de los valores que contiene una visión o misión empresarial. Las políticas de salud y seguridad, para que puedan guiar la acción, deben ser el producto de un consenso entre las personas de la empresa, cualquiera sea su ubicación en la organización, y de una acción clara frente al logro de las metas propuestas. Pero el hecho de que dichas políticas sean producto de un consenso no significa que se puedan desconocer posteriormente, por el contrario, significa que deben cumplirse y no pueden negociarse.

En definitiva, las políticas de la empresa, entre ellas las relativas a la salud y la seguridad de sus trabajadores, no se establecen por una simple obligación; son el resultado de un proceso de planeación estratégica, que trasciende del compromiso a la acción.

Lo anterior significa que no basta con planear estratégicamente, si la alta gerencia simplemente se “compromete” con las políticas, sin dejar claro el sentido de la acción. Centrarse en la acción y no en el compromiso es importante porque la primera es activa y el segundo pasivo. La primera define claramente un qué y un cómo, y el segundo se queda en una buena intención.

Dentro de la filosofía Hoshin - Kanri, una política se entiende como un qué y un cómo (un fin y un medio), anotando que el cómo de un nivel debe ser el qué del siguiente (planeación estratégica en cascada). Sin embargo, cuando la empresa simplemente se compromete a firmar un papel, este despliegue no se da y las personas tendrán dificultades para llevar al terreno de lo práctico los principios de la política.

De acuerdo con las Normas Técnicas Colombianas, la política de seguridad y salud en el trabajo debe ser apropiada a la escala y naturaleza de los riesgos ocupacionales, incluir un compromiso con la mejora continua, incluir un compromiso con el cumplimiento de la legislación aplicable, estar documentada, implementada y mantenida en el tiempo, ser comunicada a todo el personal, estar disponible para las partes interesadas y ser revisada periódicamente.

Un sistema de seguridad y salud en el trabajo puede influenciar favorablemente el comportamiento de las personas y el cambio de cultura que requiere para su mantenimiento y mejoramiento, en la medida en que la descripción de las competencias no se quede en lo meramente operacional y por el contrario trascienda a lo administrativo y lo estratégico. Esto significa que el desarrollo de los conocimientos, habilidades y comportamientos se deben trabajar, al mismo tiempo, a nivel gerencial, funcional y operativo.<sup>8</sup>

Tradicionalmente, hemos puesto la mayor atención al dominio operacional que tiene que ver con generar los procedimientos o instrucciones que especifican las mejores prácticas para controlar los factores de riesgo presentes en los procesos o puestos de trabajo. Sin embargo, la atención a los elementos que impulsan la cultura de prevención muchas veces se pasa por alto, porque nos hemos acostumbrado a desarrollar la habilidad técnica más no la habilidad de liderazgo y conversacional.

El trabajo simultáneo en estos dos dominios, el hacer y el ser, es clave para el logro de los objetivos del sistema. Cuando reducimos el análisis de competencias únicamente a lo técnico, podemos tener matrices bien elaboradas sobre la educación y la experiencia que requiere el personal que trabaja en tareas de alto riesgo, o una lista de procedimientos de seguridad que definen de manera meticulosa lo que se espera que haga cada persona, para protegerse de los peligros inherentes al proceso.

Sin embargo, si no se aborda el ámbito cultural donde están los supuestos básicos compartidos por los miembros de una organización, es muy probable que las prácticas seguras se queden en el papel, o el esfuerzo por hacerlas cumplir resulte frustrante, tanto para los diseñadores del sistema como para los usuarios del mismo.

Estos supuestos básicos, generalmente inconscientes, regulan y determinan las percepciones, pensamientos, sentimientos y acciones de las personas de la organización y, como consecuencia, no son detectados fácilmente por ellas mismas. Por lo tanto, es

---

<sup>8</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2006). Conozca el Sistema General de Riesgos Profesionales de la República de Colombia. Bogotá.

sano permitir que otras personas ajenas a la empresa (asesores o consultores) los puedan inferir a partir de lo que observan.<sup>9</sup>

Algunos estudios citados por la Organización Internacional del Trabajo concluyen que no existe una correlación estrecha entre los resultados de las auditorías y el nivel de seguridad de una empresa. Sin embargo, las auditorías sí tienen una correlación positiva con la práctica de los reglamentos.

Esto significa que los procedimientos en una organización son necesarios como marco de referencia de los comportamientos esperados, pero si la gente no hace una interpretación de la seguridad a partir de valores y supuestos básicos, la cultura no se impacta en la medida del esfuerzo realizado. Una empresa, dice la OIT en dichos estudios, con una cultura burocrática de la seguridad, puede tener una calificación excelente en una auditoría y ello no significa que pueda sentirse tranquila con respecto al control de sus situaciones de riesgo.

Por otro lado, los sistemas de gestión preguntan por las responsabilidades asignadas a los jefes de las líneas de proceso con respecto a la salud y la seguridad de su gente. Como respuesta a esto, las empresas han dedicado tiempo a revisar y ajustar las descripciones de estos cargos. Sin embargo, sin desconocer la importancia que este proceso tiene para la implementación de los sistemas, si no hay claridad con relación a cuatro preguntas básicas del diseño de los puestos, este trabajo no deja de ser un interesante ejercicio académico para el equipo que lo construyó. Estas preguntas son: ¿Qué recursos controlo para cumplir con la seguridad de mis colaboradores? ¿Qué indicadores debo calcular para evaluar mi desempeño? ¿Con quién debo interactuar y a quién debo influir para lograr mis metas? ¿Cuánto apoyo puedo esperar cuando pido ayuda a otros?<sup>10</sup>

Cuando a un jefe de área se le responsabiliza por los indicadores de accidentalidad y ausentismo, esta persona debe tener un

---

9 Labonté, R. (2006). Estrategias para la promoción de la salud en la comunidad. Organización Panamericana de la Salud.

10 Conferencia Internacional del Trabajo. (2005). 93° Reunión, marco de la promoción en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo. OIT.

grado de control adecuado a la magnitud de los riesgos que necesita controlar. Debe tener también claro su marco de influencia, el cual puede estar indicando a quién debe reportar, con quién debe interactuar para alcanzar las metas y qué apoyo debe esperar de un equipo staff, sus pares y colaboradores.

Esta reflexión es importante hacerla antes de entrar a describir algunos de los elementos básicos que hay que tener en cuenta para la definición de competencias en los sistemas de gestión, porque la cultura es un factor crítico a considerar cuando vamos a emprender cambios. Es decir, el inventario de competencias hay que hacerlo desde el dominio operacional, pero también desde otros dominios relacionados con las habilidades y actitudes para comunicar, iniciar cambios, pensar sistémicamente, estimular la participación, entre otras competencias relacionadas con el análisis y solución de problemas y el tipo de conversaciones que emprendemos.

Los especialistas de los sistemas de gestión de una empresa (calidad, mantenimiento productivo total, protección ambiental y seguridad y salud en el trabajo), con el liderazgo del área de desarrollo humano, están llamados a trabajar en un solo diagnóstico que les dé la luz suficiente para identificar aquellas competencias del dominio psicosocial que hay que desarrollar y las cuales seguramente tienen que ver con el escenario futuro que visualiza la organización en el mediano o largo plazo. Es de aclarar que el contenido de este estudio será escrito de acuerdo con la normatividad vigente a noviembre de 2022.

En conclusión, aunque en Colombia se ha dado un gran avance en materia de seguridad social con el Sistema General de Riesgos Laborales, donde se busca dar al trabajador las garantías de protección de los riesgos nacidos de la relación laboral, estructurando todo un sistema para la calificación de los daños causados por las contingencias sufridas en desarrollo de sus labores, las entidades encargadas del proceso de calificación no están cumpliendo debidamente con el respeto o especial protección que debe dársele a los trabajadores que se encuentran en esta situación.

La jurisprudencia ha considerado que estas garantías que gozan los trabajadores en Colombia, son el medio para acceder a otros derechos constitucionales porque permiten establecer a qué

tipo de prestaciones tiene derecho un afectado por una enfermedad o un accidente producido con ocasión o como consecuencia de la actividad laboral, o por causas de origen común.

También ha estimado que el proceso de calificación debe hacerse de manera integral de manera que al trabajador que se encuentra en estado de debilidad se le garantice su especial protección. De igual forma, en muchas ocasiones no están haciendo una valoración probatoria integral para determinar la calificación de la pérdida de capacidad laboral.

En consecuencia, aunque los trabajadores cuentan con una amplia normatividad que busca garantizar sus derechos mínimos, las entidades encargadas de materializarlos no lo están haciendo debidamente, obligando a los trabajadores a acudir a otras instancias para que se les garanticen los derechos que deberían respetar estas entidades al emitir sus dictámenes.



## 2.2 Marco legal de la administración del riesgo laboral

ETAPA	NORMAS JURÍDICAS Y TÉCNICAS	ACCIONES - ACTIVIDADES	ACTORES RESPONSABLES
Promoción	L 100/1993, L1780 de 2014, L 1562/2012, Decreto 1295 de 1994, Afiliación D 723 de 13, D 055/2015 D 1669/2016 D 1566 de 2016, D 1072/2015, L 9/1979, D 614/1984. L 1233/2008 (D 780/2016), L 828/2003, D 1607 2002. Art 57, 59 y 60 CST, D 3135/68. Artículo 348 CST. L 352/ 1997 (fuerza Pública), L 91/1989 (Magisterio). R 974/ 2016, Resolución 1401 de 2007.	Educación Capacitación Sensibilización Divulgación Constitución de Comité Información Medidas de Protección Reglamentos Señalamientos Normogramas Investigación de incidentes y accidentes de trabajo	Empleador (Público-Privado) Empleado Contratante Contratista Independientes ARL Ministerio del Trabajo Ministerio de Salud COPASST IPS SST

<p><b>Prevención</b></p>	<p>L 1562/ 2012, L 9/1979 D 1295/1994, D 614/1984, D 1563/2016, D 52/ 2017, R 6045/2014, D 1443/2014, D 171/2016, Artículo 57, 59 y 60 CST, Decreto 3135/68. Artículo 348 CST. L 352/ 1997 (Fuerza Pública), L 91/1989 (Magisterio), L 1250/2008 cotización. L 1823/2017 R 2423/2018. R 0312/2019, D 1990/ 2016, R6045/2014, R 974/ 2016, R 225/2015, R 2527/2007, D 2090/2003, R 1409/2012</p>	<p>Evitar Preparan Infraestructura Adiestramiento Condiciones físicas, químicas, biológicas, sociales, psicológicas, entorno y ambiente. Asistencia social (alimentación, recreación, deporte, familia, integración, vacaciones diálogo), estudio de espacios de trabajo. Investigación de incidentes y accidentes de trabajo</p>	<p>Empleador (Público-Privado) Empleado Contratante Contratista Independientes ARL Ministerio del Trabajo Ministerio de Salud COPASST IPS SST</p>
<p><b>Identificación</b></p>	<p>R 5596/2015, R 6398/91, R 1401/2007, R 1995/1999, R 3368/2014, R 2346/2007 Examen de ingreso y egreso, R 1918/ 2009, R 01013 2008, D 723 de 2013. D 2090/2003, R 1409/2012.</p>	<p>Exámenes de ingreso y egreso. Manejo de Historia Clínica Laboral. Estudio de puesto de trabajo. Educación Reportes Alertas Correctivos</p>	<p>Empleador (Público-Privado) Empleado Contratante Contratista Independientes ARL COPASST IPS SST</p>

<b>Control</b>	R 02013/1986, D 1072 de 2015, L 1562/2912, 0312/2012 Control, R666/2020 control contagio, R 1496/2018, R 2021/2018. R 4272/2021, R 482/2018, R 0491/2020. D 2090/2003, R 1409/2012.	Exámenes periódicos Campañas Visitas del Ministerio Intervenciones del Ministerio de Salud. Saneamiento básico Acciones sanitarias Revisión de Ambientes y Espacios Aplicación de normas técnicas Vigilancia del Ministerio Aplicación Norma Técnica Norma ISO 45001.	Empleador (Público-Privado) Empleado Contratante Contratista Independientes ARL COPASST IPS SST Ministerio del Trabajo Ministerio de Salud y Protección Social
<b>Valoración</b>	L 100/1993, L 1562/2012, Decreto 1295 de 1994, Decreto 1352/2013, D 2923/2011, R 3100/2019, R 1995/1999, R 839/2017. D 1477/2014, D 676/2020. Ley 1616 de 2013, Ley 1010/2006, D 2090/2003, R 1409/2012	Aplicación protocolo de atención. Anamnesis Asistencia Atención médica y odontológica Exámenes de Diagnóstico Recomendaciones Alerta temprana Indicaciones POS (Enfermedades laborales, lesiones del cuerpo, daños corporales, síndromes)	ARL IPS seguridad y salud en trabajo Empleador Público y Privado Empleado Contratante Contratista

<b>Calificación</b>	Declaración de Estado, condición PCL y reconocimiento Prestaciones económicas y asistenciales: Artículo 38 Ley 100 de 1993, Ley 1562 de 2012, Ley 776 de 2002, Ley 962 de 2005 Art 52, Decreto 1352 de 2013, Decreto 1507 del 2014, Decreto 1796 de 2000, Decreto 1655 de 2015- 1072 de 2015- D 1477/2014, D 676/2020, Ley 1616 de 2013, Ley 1010/2006, D 2090/2003, R 1409/2012.	Remisión Consultas Interconsultas Autorización Examen físico Examen mental Diagnósticos Revisión Historia Clínica Legalización de Formatos Dictamen	ARL IPS seguridad y salud en Trabajo Empleador Público y Privado Empleado Contratante Contratista Juntas de Calificación Regional y Nacional. Junta Médico Laboral Tribunal Médico Laboral
<b>Estructuración</b>	Fecha precisa donde se adquiere el estado de PCL, Artículo 39 Ley 100 de 1993, Decreto 1655 de 2015- 1072 de 2015- D 1477/2014, D 676/2020, L1616/ 2013, L 1010/2006, L 1562/ 2012.	Dictamen Presentación de inconformidad Objeción Legalización Formatos Evidencias Clínicas Revisión de Historia clínica Laboral Revisión anamnesis	ARL IPS seguridad y salud en Trabajo Juntas de Calificación Regional y Nacional Junta Médico Laboral Tribunal Médico Laboral
<b>Reconocimiento de prestaciones</b>	D 1295/1994 artículos 5 y 7, L776/2002, D 1832/1994, 4777/2014, L 1562 DE 2012, D 676/2020.	Notificación Subsidio Indemnización Pensión Auxilio Servicios de Salud (POS)	ARL Empleador Público- Privado Empleado Contratante Contratista

<b>Reubicación</b>	D 1295/1994 artículos 5 y 7, L776/2002	Notificación Servicios de Salud (POS)	ARL Empleador Público- Privado Empleado Contratista
<b>Rehabilitación</b>	D 1295/1994 artículos 5 y 7, L776/2002	Servicios de Salud (POS)	ARL Empleador Público - Privado Empleado Contratista
<b>Revisión</b>	D 1295/1994 artículos 5 y 7, L776/2002, Art 44/ L100/93	Examen físico y mental Seguimiento Legalización Formatos Notificación	ARL Empleador Público - Privado Empleado Contratista

- Ley 100 de 1993, por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.
- Ley 181 de 1995, por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física y se crea el Sistema Nacional del Deporte.
- Ley 378 de 1997, por medio de la cual se aprueba el “convenio No. 161, sobre los servicios de salud en el trabajo” adoptado por la 71 Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, OIT Ginebra 1985.
- Ley 776 de 2002, por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Laborales. Esta Ley modifica las prestaciones económicas del Sistema General de Riesgos Laborales.
- Ley 789 de 2002, por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social, se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. Importante en Seguridad y Salud en el Trabajo porque incorpora a los estudiantes al Sistema General de Riesgos Laborales.

- Ley 797 de 2003, por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.
- Ley 828 de 2003, por la cual se expiden normas para el control a la evasión del Sistema de Seguridad Social. El empleador que se encuentre en mora no se puede trasladar a otra administradora.
- Decreto 1294 de 1994, por el cual se dictan normas para la autorización de las sociedades sin ánimo de lucro que pueden asumir los riesgos derivados de enfermedad profesional y accidente de trabajo.
- Decreto 1295 de 1994, por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Laborales.
- Decreto 1772 de 1994, por el cual se reglamenta la afiliación y las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales.
- Decreto 1833 de 1994, por el cual se determina la administración y funcionamiento del Fondo de Riesgos Laborales.
- Decreto 1834 de 1994, por el cual se reglamenta la integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Riesgos Laborales.
- Decreto 1835 de 1994, por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo de los servidores públicos.
- Decreto 2644 de 1994, por el cual se expide la tabla única para las indemnizaciones por pérdida de la capacidad laboral entre el 5% y el 49.99% y la prestación económica correspondiente.
- Decreto 2925 de 1994, por el cual se actualizan los montos de patrimonio técnico saneado que deben acreditar las entidades aseguradoras de vida para operar los ramos de seguros provisionales, de pensiones y riesgos laborales del régimen de Seguridad Social.
- Decreto 1859 de 1995, por el cual se reglamentan parcialmente las inversiones del Fondo de Riesgos Laborales.

- Decreto 2347 de 1995, por el cual se dictan normas en relación con la constitución de reservas técnicas especiales para el ramo de riesgos laborales.
- Decreto 1703 de 2002, por el cual se adoptan medidas para promover y controlar la afiliación y el pago de aportes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se relaciona con el Sistema General de Riesgos Laborales.
- Decreto 60 de 2002, por el cual se promueve la aplicación del Sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico (HACCP) en las fábricas de alimentos y se reglamenta el proceso de certificación HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point o Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico).
- Decreto 2090 de 2003, por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores y se modifican las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.
- Decreto 2800 de 2003, sobre la afiliación de trabajadores independientes al Sistema General de Riesgos Laborales. Con la Circular 042 de 2003 de la Superintendencia Bancaria se establecen los requisitos de afiliación y ninguna administradora de riesgos laborales puede negar la afiliación de los trabajadores independientes a riesgos laborales.
- Ley 1562 de 2012, por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.





## Elementos histórico - sociales y normativos de los riesgos laborales en Colombia

### 3. Evolución y perspectiva del Sistema General de Riesgos Laborales en Colombia

En Colombia la primera regulación sobre riesgos laborales se remonta a 1915, con la Ley 57 que estableció disposiciones reparatoras inspiradas en los riesgos del trabajo que debían ser indemnizados.

Más tarde, con la legislación laboral a través del Decreto Ley 2350 de 1944 y la Ley 6ª de 1945, se establecieron disposiciones sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Posteriormente, el Código Sustantivo del Trabajo de 1950 dispuso las prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (ATEP), a cargo de los empresarios del sector privado, mientras que los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969 fijaron los lineamientos para el sector público.

Con la creación del ISS en 1946, la entidad asumió el seguro de accidente de trabajo y enfermedad profesional, reemplazando las obligaciones patronales y brindando la protección asistencial y económica correspondiente, según lo previsto en el Decreto 3170 de 1964.

Con la expedición de la Carta Política de 1991 y la consagración de la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio, el legislador, en materia de riesgos laborales, accidentes de trabajo y enfermedades laborales, adoptó la teoría de la presunción de responsabilidad del empleador por el riesgo creado, descartando el concepto de culpa.

Igualmente, se establecieron principios y reglas generales para regular o limitar el alcance de dicho servicio público y derecho prestacional a la seguridad social. La jurisprudencia constitucional ha señalado en múltiples ocasiones que, aunque el derecho a la seguridad social no es en sí mismo un derecho fundamental, debe considerarse como tal cuando su perturbación ponga en peligro o vulnere derechos fundamentales de las personas.

Entre los principios y reglas generales se destacan:

- El reconocimiento de la seguridad social como un derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio nacional y como un servicio público obligatorio bajo la dirección, control y manejo del Estado.
- La posibilidad de autorizar su prestación bajo las reglas de la concurrencia entre entidades públicas y privadas, cumpliendo con las exigencias derivadas de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Siendo la seguridad social un servicio público obligatorio y un derecho prestacional y programático, la Constitución le otorga al Estado la dirección, coordinación y control de su prestación, garantizando su provisión de manera concurrente entre entidades públicas y particulares.

El principio de universalidad en la seguridad social implica que debe proteger a todas las personas residentes en Colombia, sin discriminación alguna. A partir de la expedición de la Carta de 1991, todo trabajador dependiente debe estar cobijado por el Sistema de Seguridad Social, independientemente de la clase de contrato de trabajo que tenga.

Sin embargo, este postulado no es compartido por el máximo órgano de la justicia laboral, cuya interpretación implicaría una vulneración del principio de universalidad, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de la clase trabajadora, protegiéndola contra los riesgos laborales.

La naturaleza de un sistema de riesgos laborales concebido para controlar los riesgos ocupacionales no puede excluir a quienes realicen labores ocasionales, accidentales y transitorias ajenas a las de la empresa y de corta duración, aseveración que pudo tener validez en el sistema prestacional a cargo de los empleadores re-

gulado por el Código Sustantivo del Trabajo, pero no en el actual Sistema de Seguridad Social.<sup>11</sup>

Debido a esto, hay que tener claro que los cambios de criterios y las innumerables reglamentaciones del sistema de seguridad social, en especial a lo que se refiere a los riesgos laborales, han creado una diversidad de teorías, sin embargo, los cuatros pilares fundamentales del Sistema de Seguridad Social son:

- a. Cobertura:** En sus inicios, el sistema tenía aproximadamente 3.6 millones de trabajadores afiliados. Diez años después, se registra un incremento del 23% con 4.7 millones de afiliados. Aunque el sistema cubre el 27% de la población que trabaja en el país y el 74% de la población formal ocupada, se evidencia una evasión cercana al 26%. Es necesario generar acciones para llegar a la población informal y prevenir accidentes de trabajo y enfermedades laborales.
- b. Beneficios:** Al comparar las prestaciones asistenciales y económicas del Sistema General de Riesgos Laborales con las de los Sistemas Generales de Salud y Pensiones, se evidencia que las prestaciones más beneficiosas para el trabajador las ofrece el Sistema General de Riesgos Laborales. Las prestaciones asistenciales en caso de accidentes de trabajo, son cubiertas en su totalidad si se trata de un evento de origen profesional.
- c. Financiación:** El sistema ha mostrado una evolución satisfactoria, evidenciada en la adecuada constitución de las reservas y el pago oportuno de pensiones y demás prestaciones por eventos secundarios a accidentes de trabajo o enfermedades laborales. Aún se debe fortalecer el flujo de recursos entre el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Laborales debido a fallas de interacción técnica y administrativa. Está pendiente la reglamentación de la variación de la cotización, mecanismo definido en el Decreto Ley 1295 de 1994 y modificado por la Ley 776 de 2002.<sup>12</sup>

---

11 Universidad del Valle. (2003). Guía para la elaboración de un programa de salud ocupacional empresarial.

12 Ibidem 11.

- d. Gestión:** La participación de diversos consejos y comités ha generado espacios de apoyo al desarrollo del sistema, pero se hace necesario fortalecer la coordinación bajo objetivos, planes de trabajo y resultados claros. Además, es crucial implementar un sistema de información que permita conocer detalladamente las cifras y orientar las acciones de manera eficiente y eficaz.

En conclusión, el Sistema General de Riesgos Laborales presenta evidentes beneficios, es financieramente viable, debe aumentar su cobertura y mejorar su gestión, fortaleciendo la inspección, vigilancia y control del sistema. Es esencial diseñar e implementar un sistema de información y un plan nacional que defina el norte de la seguridad y salud en el trabajo en el país, incorporando la prevención al sistema educativo en todos sus niveles para establecer una cultura sólida a corto, mediano y largo plazo.

### 3.1. Constitucionalización de las facultades extraordinarias

La Constitución Política garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social, el cual, a su vez, es un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.

Las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República, reguladas por el artículo 150-10 superior, han sido objeto de diversos pronunciamientos por la Corte Constitucional, siempre insistiendo en el carácter excepcional y restrictivo que presentan las mismas, y que sirven de fundamento para su interpretación, en razón a que su otorgamiento conlleva una alteración del reparto ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el Ejecutivo.

En tal sentido, la Carta Política establece diversas condicio-

nes y límites en materia de facultades extraordinarias. Así, las facultades deben ser:

- i. Solicitadas expresamente por el Gobierno Nacional, no pudiendo por tanto el Congreso trasladar por iniciativa propia ninguna de sus funciones legislativas al Presidente de la República.
- ii. Cumplir con un supuesto de hecho, en el sentido de que la cesión de la potestad legislativa debe tener como motivo la existencia de un presupuesto de hecho habilitante, cual es que “la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”.
- iii. Las facultades deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.
- iv. No se soliciten ni se confieran para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas y leyes marco y para decretar impuestos, pues para estos asuntos la competencia es exclusiva y excluyente del Congreso.
- v. Las facultades se otorguen con carácter temporal, hasta por el término de seis meses.
- vi. Las facultades sean precisas.

Lo anterior, sin perjuicio de que el Congreso conserva la competencia, en todo tiempo y por iniciativa propia, para reformar, modificar o derogar los decretos dictados por el Gobierno con base en las facultades extraordinarias, preservándose el principio democrático pues el órgano legislativo no puede desprenderse de su competencia para tratar los temas que han sido objeto de delegación.

En cuanto a que las facultades otorgadas al Presidente de la República deben ser “precisas”, significa que la ley de delegación debe indicar de manera precisa la materia cuya regulación es cedida. En cuanto al carácter expreso, se refiere a la imposibilidad de que el Presidente asuma competencias que no están establecidas en el texto de la ley de facultades, so pretexto de que estas se deducen o están insitas, por lo que no puede entenderse que existen facultades implícitas. Por tanto, se encuentran prohibidas las delegaciones de facultades tácitas o en blanco.

## 3.2 Análisis de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993

La Ley 100 de 1993 creó el Sistema de Seguridad Social Integral, entendido como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.

Con el propósito de dar cumplimiento a los fines establecidos en la Ley, el Congreso de la República, en el artículo 139-11 de la misma, otorgó las siguientes facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses: Dictar las normas necesarias para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Laborales como un conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes, que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. En todo caso, la cotización continuará a cargo de los empleadores.

Con base en esta norma, el Gobierno Nacional procedió a expedir el Decreto Ley 1295 de 1994, por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Laborales.

El Sistema General de Riesgos Laborales es entendido como un conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. Dicho sistema hace parte del Sistema de Seguridad Social Integral, establecido por la Ley 100 de 1993.

Al respecto, es necesario señalar que en el mencionado De-

creto Ley se regulan las siguientes materias: características generales del sistema, definición de riesgos laborales, afiliación y cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales, clasificación, prestaciones, pensión de invalidez, pensión de sobrevivientes, auxilio funerario, prevención y promoción de riesgos laborales, dirección del Sistema General de Riesgos Laborales, administración del Sistema, y Fondo de Riesgos Laborales.

En lo concerniente a esta monografía estudiaremos la definición de riesgos laborales y sus características, afiliación y cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales, clasificación, dirección del Sistema General de Riesgos Laborales y la administración del Sistema.

La sentencia C-516 de 2004 estableció que el Sistema de Riesgos Laborales se caracteriza por estar compuesto por entidades de carácter público y privado; es administrado por el ISS y otras entidades aseguradoras de vida, debidamente autorizadas; está destinado a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades laborales y accidentes de trabajo, para lo cual fija las prestaciones económicas y las prestaciones asistenciales a que tienen derecho los trabajadores en uno y otro caso; todos los trabajadores deben estar afiliados, y esa afiliación se hace a través de los empleadores, quienes son los encargados de pagar las cotizaciones respectivas, de acuerdo a la clase de riesgo en que se encuentren.

En relación con el contenido y el alcance de la norma legal habilitante consagrada en el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, la Corte Constitucional estableció que para determinar los límites materiales de dichas facultades se debe comenzar por definir, en primer orden, el término “organizar” en razón a que el legislador le confirió al Ejecutivo las facultades con el fin de “dictar las normas necesarias para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Laborales”, luego, una vez precisado qué debemos entender por organizar, debe la Sala entrar a precisar y definir en segundo orden, qué se entiende por “la administración del Sistema General de Riesgos Laborales”, y en tercer orden, qué es y qué abarca el “Sistema de Riesgos Laborales”, según el legislador.

Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, la expresión “organizar” significa establecer o reformar algo para lograr un fin, coordinando los medios y las personas adecuados; disponer y preparar un conjunto de personas, con los medios adecuados, para lograr un fin determinado; poner algo en orden; preparar alguna cosa disponiendo todo lo necesario.

A su vez, “establecer” se define como fundar, instituir, ordenar, mandar, decretar. El verbo “reformar” significa volver a formar, rehacer, modificar algo, por lo general, con la intención de mejorarlo.

Asimismo, el término “disponer” significa colocar, poner las cosas en orden y situación conveniente, deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse, ejercitar en las cosas facultades de dominio, enajenarlas o gravarlas en vez de atenerse a la posesión y disfrute, testar acerca de ellas, valerse de una persona o cosa, tenerla o utilizarla por suya.

Y del vocablo “preparar” se dice que es prevenir, disponer o hacer una cosa con alguna finalidad, hacer las operaciones necesarias para obtener un producto, disponerse, prevenirse y aparejarse para ejecutar una cosa o con algún otro fin determinado.

De las anteriores acepciones del verbo rector “organizar”, al que se contraen las facultades del legislador extraordinario, podemos concluir que en su ejercicio podía dictar las normas necesarias y tendientes a crear, establecer, modificar, reformar o rehacer la administración para mejorarla, para lograr un fin determinado, coordinando los medios y las personas adecuados.

En relación con la expresión “la administración del Sistema de Riesgos Laborales”, nos remitimos nuevamente al Diccionario de la Academia Española, que define el término “administración” como acción y efecto de administrar; casa u oficina donde el administrador y sus dependientes ejercen su empleo; conjunto de organismos encargados de cumplir esta función; también se dice de cualquier cuerpo de bienes que por alguna causa no posee ni maneja su propietario, y que es administrada por terceras personas competentemente autorizadas por el juez.

El verbo “administrar” a su vez significa gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio o sobre las personas que



lo habitan, dirigir una institución, ordenar, disponer, organizar, en especial, la hacienda o los bienes, suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa, graduar o dosificar el uso de alguna cosa, para obtener mayor rendimiento de ella o para que produzca mejor efecto.

De acuerdo con las anteriores definiciones podemos señalar que “la administración” hace referencia a la acción de administrar al conjunto de organismos encargados de cumplir la función de administrar, así como también a los recursos y a los bienes destinados al cumplimiento de esa misma función, dosificando el uso de los mismos para obtener un mayor rendimiento o para que produzca mejor efecto.

En torno a precisar el contenido de las facultades extraordinarias, tenemos que estas efectivamente estaban orientadas a que el Ejecutivo dictara las normas necesarias y tendientes a crear, establecer, modificar, reformar, rehacer o poner en orden, el conjunto de organismos encargados, los recursos y los bienes destinados a la función de administrar el Sistema de Riesgos Laborales, dosificando su uso para obtener un mayor rendimiento u optimización del Sistema de Riesgos Laborales.

En cuanto al “Sistema General de Riesgos Laborales”, el mismo precepto facultativo entra a definirlo para indicar que este es entendido por el legislador “como un conjunto de entidades públicas y privadas (estructura orgánica), normas y procedimientos (estructura normativa), destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes, que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan (objetivo o finalidad).

Lo anterior se corrobora con lo indicado por la misma Ley, al definir el “Sistema de Seguridad Social Integral” como el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos laborales y los servicios sociales complementarios.

Entonces, la definición contenida en el numeral 11 del artículo 130 de la Ley 100 de 1993 se refiere al Sistema, define qué se entiende por “Sistema” y no qué se entiende por “administración”,

como erradamente se indica por algunos de los intervinientes, para afirmar que el Ejecutivo tenía facultades para replantear y rehacer todo el Sistema de Riesgos Laborales lo cual, como vimos, no corresponde al contenido material y real de la norma habilitante.

Ahora, el Sistema General de Riesgos Laborales está contenido en el libro tercero de la Ley 100 de 1993, que destina sólo dos (2) capítulos que comprenden los artículos 249 a 256, para referirse a la “invalidez por accidente de trabajo o enfermedad profesional” y la “pensión de sobrevivientes originada por accidentes de trabajo y enfermedad profesional”.<sup>13</sup>

Es así como en dichos preceptos se regulan aspectos relacionados con el Sistema de Riesgos Laborales, en cuanto a las pensiones de invalidez, de sobrevivientes y de invalidez integrada, originadas en accidentes de trabajo o enfermedad profesional, calificación del estado de invalidez, normas comunes, devolución de saldos y prestaciones médico asistenciales.

Las facultades fueron otorgadas al Presidente de la República por el legislador para “organizar la administración del Sistema General de Riesgos Laborales” y no como erradamente se pretende afirmar para “organizar el Sistema General de Riesgos Laborales”. De tal manera, que es el término “administración” el que en definitiva nos precisará el contenido y límite material de la norma habilitante.

Precisamente, el legislador ordinario otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo para regular lo concerniente a la “administración” del Sistema de Riesgos Laborales por cuanto dentro del libro III de la Ley 100 de 1993, dedicado a regular el Sistema General de Riesgos Laborales, no se trató ningún aspecto relacionado con la administración del Sistema y esta es la razón de ser de las facultades; que, a diferencia de los otros dos subsistemas, sí previó el legislador ordinario lo concerniente a su administración en la forma como quedó expresada al analizar el contexto del término administración para el legislador ordinario en la Ley de facultades”.

---

13 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2006). Conozca el Sistema General de Riesgos Profesionales de la República de Colombia. Bogotá.

Mediante el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, le fueron conferidas facultades al Presidente de la República para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Laborales; es decir, únicamente con el propósito de dictar las normas necesarias para crear, establecer, modificar, reformar, rehacer o poner en orden el conjunto de organismos, los recursos y los bienes destinados a la función de administrar el Sistema General de Riesgos Laborales, dosificando su uso para obtener un mayor rendimiento.

En conclusión, a través del artículo 139, numeral 11 de la Ley 100 de 1993, de conformidad con el artículo 150 No. 10 de la Constitución Política Colombiana, se excedió el Presidente de la República en el uso de las facultades extraordinarias para dictar las normas necesarias para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Laborales, como un conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes, que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. En todo caso, la cotización continuará a cargo de los empleadores.

En torno a precisar el contenido de las facultades extraordinarias, estas efectivamente estaban orientadas a que el Presidente dictara las normas necesarias y tendientes a crear, establecer, modificar, reformar, rehacer o poner en orden, el conjunto de organismos encargados, los recursos y los bienes destinados a la función de administrar el Sistema de Riesgos Laborales, dosificando su uso para obtener un mayor rendimiento u optimización del Sistema de Riesgos Laborales.

### **3.2.1 Los Riesgos Laborales: transformaciones y definiciones**

El Sistema General de Riesgos Laborales es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. Este sistema forma

parte del Sistema de Seguridad Social Integral, establecido por la Ley 100 de 1993.

Las disposiciones vigentes de seguridad y salud en el trabajo, relacionadas con la prevención de accidentes laborales y enfermedades profesionales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, hacen parte integrante del Sistema General de Riesgos Laborales.

Todo afiliado al Sistema General de Riesgos Laborales que, en los términos del Decreto Ley 1295 de 1994, sufra un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, o como consecuencia de ellos se incapacite, se invalide o muera, tendrá derecho a que el Sistema le preste los servicios asistenciales y le reconozca las prestaciones económicas establecidas en la Ley. La existencia de patologías anteriores no es causa para aumentar el grado de incapacidad, ni las prestaciones que correspondan al trabajador.<sup>14</sup>

Las prestaciones asistenciales y económicas derivadas de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional serán reconocidas y pagadas por la administradora en la cual se encuentre afiliado el trabajador en el momento de ocurrir el accidente o, en el caso de la enfermedad profesional, al momento de requerir la prestación.

Cuando se presente una enfermedad profesional, la administradora de riesgos laborales que asume las prestaciones podrá repetir proporcionalmente por el valor pagado, con sujeción y en la misma proporción al tiempo de exposición al riesgo que haya tenido el afiliado en las diferentes administradoras, entidades o empleadores, si ha tenido períodos sin cobertura.

Para una enfermedad profesional, en el caso de que el trabajador se encuentre desvinculado del Sistema de Riesgos Laborales, y la enfermedad sea calificada como profesional, deberá asumir las prestaciones la última administradora de riesgos a la cual estuvo vinculado, siempre y cuando el origen de la enfermedad pueda imputarse al período en el que estuvo cubierto por ese Sistema.

---

14 Botero Toro, C. A., Fernández Cabrera, H., & Botero Pontón, G. M. (2005). Salud ocupacional y riesgos profesionales. Bogotá.

La Administradora de Riesgos Laborales en la cual se haya presentado un accidente de trabajo deberá responder íntegramente por las prestaciones derivadas de este evento, tanto en el momento inicial como frente a sus secuelas, independientemente de que el trabajador se encuentre o no afiliado a esa administradora.

El Sistema General de Riesgos Laborales, con las excepciones de los miembros de las Fuerzas Militares, los de la Policía Nacional y los de las Corporaciones Públicas no remunerados, se aplica a todas las empresas que funcionen en el territorio nacional, y a los trabajadores, contratistas y subcontratistas de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y del sector privado en general.

La teoría del riesgo profesional o de la responsabilidad objetiva consiste en que toda actividad implica para quien la ejecuta, o contribuye a ejecutar, un determinado género de riesgos, de los cuales se deriva una presunción de responsabilidad a cargo de quien crea dicha actividad o se beneficia de ella.

Esta teoría del riesgo creado se desarrolló mediante la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios, en especial el Decreto 1295 de 1994, normativa que introdujo modificaciones sustanciales a las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo en el Capítulo II sobre “Accidentes de trabajo y enfermedades laborales”, tanto en lo que atañe a las definiciones de enfermedad profesional y accidente de trabajo, como en lo relacionado con las obligaciones del empleador.

El Sistema General de Riesgos Laborales forma parte del Sistema de Seguridad Social Integral que, a su vez, resulta ser un desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política. El Sistema General de Riesgos Laborales fue definido por el legislador en la Ley 100 de 1993, artículo 139, numeral 11, como un conjunto de entidades públicas y privadas, disposiciones y procedimientos destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.

En el Libro III de la Ley 100 de 1993 se incluyeron algunas normas sobre el régimen de riesgos laborales; sin embargo, la regulación pertinente al Sistema de Riesgos Laborales está contenida

básicamente en el Decreto 1295 de 1994 “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Laborales”, decreto que dictó el Gobierno Nacional haciendo uso de las facultades extraordinarias otorgadas en el artículo 139 numeral 11 de la Ley 100, y se complementa con el Decreto 1346 del mismo año, relacionado con las juntas de calificación de invalidez.<sup>15</sup>

Dentro de este concepto, es claro que el Sistema General de Riesgos Laborales, con las excepciones previstas en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, se aplica a todas las empresas que funcionen en el territorio nacional y a los trabajadores, contratistas y subcontratistas de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y del sector privado en general.

El empleador que no afilie a sus trabajadores dependientes al Sistema General de Riesgos Laborales, además de las sanciones legales, será responsable de las prestaciones que se reconozcan y otorguen a todos los empleados.

Cabe destacar que dicha disposición no consagra excepción alguna en relación con ninguna clase de trabajadores y se establece, por el contrario, que son afiliados en forma obligatoria al Sistema de Riesgos Laborales, entre otros, los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, y es claro que una de las modalidades posibles del contrato de trabajo es la del trabajador accidental o transitorio.

El Sistema de Riesgos Laborales está dirigido, orientado, vigilado y controlado por el Estado. Cuenta con Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), que tienen a su cargo la afiliación de los trabajadores dependientes y las cotizaciones corren por cuenta de las empresas. El Sistema General de Riesgos Laborales funciona a partir de la afiliación y cotización que deben efectuar todos los empleadores frente a sus trabajadores, para prever el riesgo de existencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. Las ARL administran dichos recursos para asegurar el cubrimiento de las prestaciones asistenciales, por convenios con las Entidades

---

<sup>15</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2006). Conozca el Sistema General de Riesgos Profesionales de la República de Colombia. Bogotá.

Prestadoras de Salud (EPS), y para pagar las prestaciones económicas.

En virtud del Sistema General de Riesgos Laborales, el trabajador que sufra un accidente de trabajo o enfermedad profesional tendrá derecho, según sea el caso, a prestaciones asistenciales que serán suministradas a través de la EPS a la cual se encuentra afiliado en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Tendrá, igualmente, derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones económicas, a cargo de la ARP, indemnización por incapacidad permanente parcial, pensiones de invalidez y de sobrevivencia y auxilio funerario cuando sea el caso.

Por su parte, se consideran Riesgos Laborales el accidente que se produce como consecuencia directa del trabajo o labor desempeñada, y la enfermedad que haya sido catalogada como profesional por el Gobierno Nacional.

Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de una orden del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, incluso fuera del lugar y horas de trabajo.

Igualmente, se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado del trabajador desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador. No se consideran accidentes de trabajo los que se produzcan por la ejecución de actividades diferentes para las que fue contratado el trabajador, tales como labores recreativas, deportivas o culturales, incluidas las previstas en el artículo de la Ley 50 de 1990, aunque se produzcan durante la jornada laboral, a menos que actúe por cuenta o en representación del empleador; y los sufridos por el trabajador, fuera de la empresa, durante permisos remunerados o sin remuneración, aunque se trate de permisos sindicales.

Se considera enfermedad profesional todo estado patológico permanente o temporal que sobrevenga como consecuencia obligada y directa de la clase de trabajo que desempeña el trabajador,

o del medio en que se ha visto obligado a trabajar, y que haya sido determinada como enfermedad profesional por el Gobierno Nacional.

En los casos en que una enfermedad no figure en la tabla de enfermedades laborales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacionales, será reconocida como enfermedad profesional.

Toda enfermedad o patología, accidente o muerte que no hayan sido clasificados o calificados como de origen profesional, se consideran de origen común.

La calificación del origen del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional será realizada, en primera instancia, por la institución prestadora de servicios de salud que atiende al afiliado. El médico o la comisión laboral de la entidad administradora de riesgos laborales determinará el origen en segunda instancia.

Cuando surjan discrepancias en el origen, estas serán resueltas por una junta integrada por representantes de las entidades administradoras, de salud y de riesgos laborales. De persistir el desacuerdo, se seguirá el procedimiento previsto para las juntas de calificación de invalidez.

La mejora de la seguridad y la salud en el trabajo puede procurar beneficios económicos para las empresas, pero los accidentes y las enfermedades laborales pueden ser fuente de elevados costes para las mismas, especialmente para las pequeñas empresas, donde los accidentes de trabajo pueden tener una importante repercusión financiera.

Es así como se evidencia que prevenir los accidentes de trabajo, al igual que las lesiones y enfermedades laborales, no solo reduce los costes, sino que también contribuye a mejorar el rendimiento de la empresa. La seguridad y la salud en el trabajo pueden afectar al rendimiento de la empresa de muchas maneras, por ejemplo, los trabajadores sanos son más productivos y pueden producir con mayor calidad; menos accidentes y trastornos relacionados con el trabajo, provocan menos bajas por enfermedad.

A su vez, resulta en costes más bajos y menos interrupciones de los procesos de producción; un equipo y un entorno laboral op-



timizado de acuerdo con las necesidades del proceso de trabajo y con un buen mantenimiento, dan lugar a una mayor productividad, una mejor calidad y menos riesgos para la salud y la seguridad; y la reducción de lesiones y enfermedades significa menos daños y menores riesgos en lo que atañe a responsabilidades.

## 3.3 Características y objetivos del Sistema de Riesgos Laborales

Para examinar las características del Sistema de Riesgos Laborales se examinarán las características comunes al Sistema de Seguridad Social y, posteriormente, sus características específicas.

### 3.3.1 Características comunes al Sistema de Seguridad Social

Las características del Sistema de Riesgos Laborales, que son comunes al Sistema de Seguridad Social, incluyen las siguientes:

a) El sistema es unificador de regímenes anteriores:

Con esta característica se indica que el sistema vigente eliminó la diversidad de regímenes normativos que existían anteriormente, tanto para los trabajadores del sector privado (que tenían un régimen de prestaciones patronales y un régimen de beneficios del Seguro Social), como para el sector público (que tenía un régimen general nacional y múltiples regímenes especiales). El Sistema de Riesgos Laborales, al igual que los demás sistemas de la seguridad social, se aplica de manera general a empleadores y trabajadores de los sectores público y privado.

b) Combinación de gestión pública y privada siguiendo la tendencia constitucional de la seguridad social:

Por esta razón, las entidades Administradoras de los Riesgos (ARL) son el Instituto de Seguros Sociales y las compañías aseguradoras de vida autorizadas para administrar riesgos laborales.

c) Estructura propia de entidades gubernamentales:

En desarrollo del mandato constitucional de la dirección, vigilancia y control de la seguridad social por parte del Estado, en

materia de riesgos laborales existen entidades asesoras de políticas (Consejo Nacional de Riesgos Laborales y Comité Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo), y una dependencia de promoción y vigilancia (la Dirección Técnica de Riesgos Laborales del Ministerio de la Protección Social).

d) Servicio público con reglas basadas en la ley:

Al igual que toda la seguridad social colombiana, el Sistema de Riesgos Laborales está organizado como un servicio público, en el cual las reglas del aseguramiento tienen su fuente principalmente en la ley y no en las decisiones contractuales de las partes involucradas. Esto significa que las entidades del Sistema, especialmente las aseguradoras privadas, tienen un menor margen de autonomía en la fijación de las condiciones del aseguramiento, en comparación con otras áreas de su actividad. Mientras que en la mayoría de los seguros prevalece el principio de autonomía de la voluntad, en el aseguramiento de los riesgos laborales la fuente de los derechos es la imperatividad de la ley, que al constituir una normatividad de orden público deja sin efectos los acuerdos de las partes que contradigan sus criterios.

e) Funcionamiento general similar al de otros sistemas de seguridad social:

El funcionamiento general del Sistema de Riesgos Laborales es similar en su estructura al de los demás sistemas de la seguridad social colombiana: los sujetos de la protección deben estar afiliados al sistema, y la afiliación implica la obligación de pagar las cotizaciones, que en este caso son exclusivamente patronales. Las entidades administradoras del sistema tienen la triple finalidad de manejar la afiliación, recaudar las cotizaciones y garantizar las prestaciones cuando se producen las contingencias.

### **3.3.2 Características específicas del Sistema de Riesgos Laborales**

Aparte de las características generales, el Sistema de Riesgos Laborales tiene características propias como las siguientes:

a) El Sistema de Riesgos Laborales vigente en Colombia centra la protección de manera casi exclusiva en la población asalaria-

da del sector formal de la economía, que labora en el sector público y en el sector privado, lo que significa que todas las actividades que implican empleo precario o informal, pese a sus múltiples riesgos ocupacionales, carece de protección por este Sistema. Otros sectores mencionados en la normatividad también están por fuera de la protección, aunque el Sistema tiene prevista la afiliación voluntaria de los trabajadores independientes, la misma quedó condicionada a una reglamentación que aún no se ha expedido.

También está prevista la protección estudiantil, por los accidentes que sufran con ocasión de sus estudios, pero también depende de decisiones gubernamentales que están pendientes, pues es apenas una protección a estudiantes en prácticas, que se ha desarrollado a través de la normatividad de la llamada relación docente-asistencial.

b) El Sistema de Riesgos Laborales, además de ofrecer atención y reparaciones económicas a los afiliados que sean víctimas de accidentes y enfermedades laborales (beneficios asistenciales y económicos), pone especial énfasis en la prevención de riesgos como el factor más importante de una política de seguridad social en materia de riesgos laborales.

c) El Sistema está diseñado esencialmente como un sistema de aseguramiento, en el cual el tomador del seguro es el empleador, por lo cual la decisión sobre la entidad a la cual se hará la afiliación corresponde exclusivamente a él; la aseguradora es la entidad Administradora de Riesgos Profesionales (ARP); los asegurados son los trabajadores, considerados en su totalidad, pues se trata de un seguro colectivo, de modo que el empleador queda obligado a afiliar a todos los trabajadores a la entidad escogida; los beneficiarios del seguro son los mismos trabajadores o su núcleo familiar; la prima del aseguramiento es la cotización, cuyo costo se sitúa exclusivamente en cabeza del empleador y, como ocurre con otros seguros, varía en función de las posibilidades de ocurrencia del riesgo. El riesgo asegurado propiamente dicho, es la ocurrencia del accidente de trabajo o la enfermedad profesional y, finalmente, los beneficios en caso de ocurrencia del riesgo, son las prestaciones asistenciales y económicas a que tienen derecho los trabajadores que sean víctimas del accidente o enfermedad.

d) En el Sistema de Riesgos Laborales la afiliación y el pago de las cotizaciones por parte del empleador son requisito indispensable para tener derecho a las prestaciones en caso de accidente o enfermedad del trabajador; por eso el Sistema establece la obligatoriedad de la afiliación, y señala que los trabajadores afiliados tienen derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones; además, está previsto que el no pago de dos o más cotizaciones mensuales produce la desafiliación automática del Sistema. Pero, por tratarse de una protección que reemplaza responsabilidades patronales, se establece el criterio general conforme al cual la ausencia de afiliación traslada la responsabilidad de las prestaciones del sistema directamente al empleador, tal como lo prevé expresamente la normatividad del sistema.

e) Finalmente, el Sistema de Riesgos Laborales funciona en relación estrecha con el régimen contributivo del sistema de salud. Dado que todos los afiliados al sistema de riesgos laborales son, en principio, afiliados del régimen contributivo del sistema de salud, y que el sistema de riesgos contempla prestaciones asistenciales para sus afiliados, la normatividad dispuso que los servicios de salud que se originen en un accidente de trabajo o una enfermedad profesional se prestan a través de las entidades promotoras del sistema de salud. Para la efectividad de estas disposiciones la reglamentación establece que los empleadores deben informar por escrito a las entidades promotoras de salud a las que están afiliados sus trabajadores, cuál es la entidad administradora de riesgos laborales a la cual están afiliados.<sup>16</sup>

### 3.3.3 Objetivos del Sistema General de Riesgos Laborales

#### **Promoción y prevención:**

Establecer actividades de promoción y prevención tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y salud de la población trabajadora.

---

<sup>16</sup> Labonté, R. (2006). Estrategias para la promoción de la salud en la comunidad. Organización Panamericana de la Salud.

Proteger a los trabajadores contra los riesgos derivados de la organización del trabajo que puedan afectar la salud individual o colectiva en los lugares de trabajo, tales como los riesgos físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, psicosociales, de saneamiento y de seguridad.

**Prestaciones de salud y económicas:**

Fijar las prestaciones de atención de la salud de los trabajadores y las prestaciones económicas por incapacidad temporal frente a las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Reconocer y pagar a los afiliados las prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial o invalidez derivadas de las contingencias de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y muerte de origen profesional.

**Fortalecimiento del control y origen de riesgos:**

Fortalecer las actividades tendientes a establecer el origen de los accidentes de trabajo y las enfermedades laborales.

Controlar los agentes de riesgos ocupacionales para prevenir y mitigar su impacto en la salud de los trabajadores.

### 3.4 Contingencias, prestaciones y los riesgos cubiertos

Como su nombre lo indica, el Sistema de Riesgos Laborales está diseñado para atender los accidentes y las enfermedades que se produzcan en relación con la actividad laboral o profesional del afiliado.

En consecuencia, la atención de salud y los subsidios por incapacidad que sean necesarios cuando el accidente o enfermedad se origine por causas distintas de las laborales, serán de cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Ahora bien, si ese accidente o enfermedad, de origen común, ha dejado como consecuencia la invalidez o la muerte, las respectivas pensiones de invalidez y sobrevivientes serán de cargo de Sistema General de Pensiones.<sup>17</sup>

---

17 Botero Toro, C. A., Fernández Cabrera, H., & Botero Pontón, G. M. (2005). Salud ocupacional y riesgos profesionales. Bogotá.

Es condición básica, entonces, para la efectividad del Sistema de Riesgos Laborales, que el accidente sea considerado un accidente de trabajo y/o que la enfermedad sea reconocida como una enfermedad profesional. Cobran especial trascendencia las respectivas nociones legales, así como los mecanismos previstos para resolver las controversias sobre estos temas.

Antes de proceder al estudio formal de estas nociones jurídicas, es preciso señalar el deber de reporte que tiene el empleador con respecto a los riesgos laborales de todo accidente de trabajo o enfermedad profesional que ocurra, el cual debe ser informado a la ARL y a la EPS, “dentro de los dos días hábiles siguientes de ocurrido el accidente o diagnosticada la enfermedad”.

### 3.4.1 El accidente de trabajo

El estatuto general del Sistema de Riesgos Laborales precisa la noción de accidente de trabajo, como un suceso repentino, es decir, un acontecimiento que se presenta sin que haya sido posible evitarlo. En este caso, la noción legal ya no se refiere a que sea “imprevisto”, como lo hacía la legislación anterior, pues los accidentes de trabajo son, en buena medida, previsibles.

No obstante, lo concreto de este elemento está en el suceso: mientras este no haya ocurrido efectivamente, no puede hablarse de un accidente de trabajo, aunque se esté en presencia de un riesgo inminente sobre el cual deba actuarse.

El accidente puede sobrevenir por causa o con ocasión del trabajo, este es el elemento de mayor complejidad de la noción de accidente de trabajo, esto significa, en primer término, que el accidente debe tener vinculación con el trabajo, por oposición a los riesgos comunes o ajenos al trabajo y, en segundo lugar, la forma que puede adoptar esa vinculación con el trabajo.

Puede ser “por causa del trabajo”, o puede ser “con ocasión del trabajo”, esto quiere decir que la noción de accidente de trabajo no puede estar circunscrita al suceso ocurrido trabajando en la realización de la tarea, que sería por causa del trabajo, sino que caben en esta noción otros sucesos acaecidos por fuera de la labor específica, pero vinculados al trabajo, es decir, con ocasión

del trabajo.<sup>18</sup>

Finalmente, el accidente de trabajo debe producir una consecuencia en la integridad del trabajador, aunque de manera un tanto inapropiada, la norma legal señala que el accidente debe producir en el trabajador “una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte”. Este elemento precisa, simplemente, que el accidente de trabajo, para ser considerado como tal, debe producir consecuencias a la víctima, es decir, que no es accidente, en términos jurídicos, el ocurrido en el trabajo sin producir consecuencias, que han de ser, afectando un órgano o una función.

Como una precisión conceptual adicional, la normatividad señala algunos criterios para concretar la noción del accidente que ocurre con ocasión del trabajo, al efecto, la Ley señala, en primer término, que constituye accidente “aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad”.

Si el empleador ha dado una orden o señalado la realización de una misión al empleador, el accidente que se produzca en cumplimiento de esa actividad, es un accidente ocurrido con ocasión del trabajo y, por tanto, es accidente de trabajo. Resulta, por ende, irrelevante, como señala la norma, que el trabajador se encuentre aún fuera del lugar y horas de trabajo.

Para comprender cabalmente esta precisión normativa debe tenerse en cuenta que en estos casos, el criterio sobre si el trabajador se haya bajo órdenes o bajo autoridad del empleador es el denominado poder subordinante del empleador, es decir, en desarrollo de órdenes e instrucciones propias de la dependencia laboral del trabajador respecto del empleador.

El concepto de empleador debe ser entendido en el sentido amplio que le asigna la normatividad laboral. En efecto, para el Código Sustantivo del Trabajo, la noción de representantes del empleador se establece con el siguiente perfil: “Son representantes

---

18 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2006). Conozca el Sistema General de Riesgos Profesionales de la República de Colombia. Bogotá.

del empleador, y como tales lo obligan frente a sus trabajadores, además de quienes tienen ese carácter según la ley, la convención o el reglamento de trabajo, las personas que ejercen funciones de dirección o administración, y quienes ejercen actos de representación con la aquiescencia expresa o tácita del empleador.”

Las órdenes e instrucciones que surjan del empleador deben, en principio, estar referidas al objeto mismo del trabajo, en virtud de que la facultad del empleador de dar órdenes e instrucciones se refiere al modo, tiempo o cantidad de trabajo y a la posibilidad de imponer al trabajador reglamentos. No obstante, para los efectos del accidente de trabajo, si se trató de órdenes distintas al trabajo, que el trabajador, sin estar en principio obligado, ejecutó en desarrollo de la decisión del empleador, se consideran también como potenciales para generar accidente de trabajo si el trabajador se accidenta en cumplimiento de órdenes de esa naturaleza.

También se señala un caso específico que la legislación contempla como accidente con ocasión del trabajo es “el que se produzca durante el traslado de los trabajadores desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador”.<sup>19</sup>

Además de señalar los elementos básicos que conforman la noción de accidente de trabajo en la forma como se ha explicado, la legislación trae unas circunstancias excluyentes de la noción de accidente.

La exclusión del accidente que se produzca en ejecución de actividades diferentes a aquellas para las que fue contratado el trabajador, este primer factor de exclusión de la noción de accidente de trabajo constituye, sin duda, uno de los elementos de más deficiente redacción normativa.

En efecto, excluir de la noción de accidente de trabajo aquellos que se produzcan en labores diferentes a las contratadas, desconoce la dinámica y la normatividad de las relaciones laborales. La dinámica, porque todo trabajo lleva implícitas distintas activi-

---

<sup>19</sup> Llano, J. C. (2006). Evolución y perspectiva del Sistema General de Riesgos Profesionales. Director general de Riesgos Profesionales del Ministerio de Protección Social, Bogotá.



dades que no se pueden circunscribir únicamente a la tarea principal. Además, desconoce la propia normatividad laboral, ya que, por la propia dinámica de las relaciones laborales, la ley establece que el contrato de trabajo “obliga no solo a lo que en él se expresa sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la relación jurídica o que por la ley pertenecen a ella.”

Ante la vigencia formal de un factor de exclusión tan inapropiado en la forma como fue redactado, queda al intérprete la necesidad de limitar sus alcances de forma que no contradiga criterios generales de la propia noción de accidente de trabajo, como los criterios generales de las obligaciones derivadas del vínculo laboral.

En este orden de ideas, los alcances de esta exclusión se deben delimitar de la siguiente manera: las actividades “diferentes a las contratadas” deben entenderse como totalmente ajenas al trabajo. En otras palabras, tareas o actividades laborales, aunque sean distintas de las habituales del trabajador, pueden originar accidentes de trabajo, ya que el concepto de actividad “contratada” no puede reducirse a la tarea específica y habitual del trabajador, en virtud de la norma general de las obligaciones que surgen del contrato de trabajo.<sup>20</sup>

Cualquier actividad diferente a la que es objeto del contrato de trabajo origina un accidente de trabajo si el trabajador la está ejecutando en cumplimiento de órdenes o bajo la autoridad del empleador. En caso de conflicto entre una actividad distinta a las laborales, pero que haya sido ejecutada en cumplimiento de órdenes patronales, debe prevalecer este último criterio, es decir, se debe considerar como accidente de trabajo.

Se contempla también la exclusión del accidente que se produzca en desarrollo de actividades recreativas, culturales, deportivas o de capacitación, aunque la norma menciona esta exclusión dentro de las actividades “diferentes para las que fue contratado el trabajador”, en realidad debe ser considerada de manera especial.

---

20 Universidad del Valle. (2003). Guía para la elaboración de un programa de salud ocupacional empresarial.

En la norma, estos accidentes están excluidos de la condición de laborales “así se produzcan durante la jornada laboral”, pero admiten una excepción: que el trabajador “actúe por cuenta o en representación del empleador”. Es decir, cuando se actúa por cuenta o en representación del empleador, se aplica una excepción a la exclusión, lo que significa que se llega a la regla general de que sí constituye un accidente de trabajo.

Aquí también cabe señalar que la exclusión resulta bastante desafortunada, como quiera que en ella se mencionó la actividad prevista en el artículo 21 de la Ley 50 de 1990, es decir, la obligación patronal de destinar, dentro de la jornada, cierto tiempo para actividades recreativas, culturales, deportivas o de capacitación; que la propia reglamentación de la norma considera para los trabajadores como de asistencia obligatoria.

Estimamos entonces que la excepción legal debe interpretarse de manera restrictiva, ya que podría excluir arbitrariamente actividades que la propia Ley considera susceptibles de ser impuestas por el empleador al trabajador.

Los alcances de esta exclusión serían, a nuestro juicio, los siguientes: por tratarse de norma expresa, los accidentes que se produzcan en desarrollo de las actividades deportivas, culturales, recreativas o de capacitación, en principio, se excluyen de la noción de accidente de trabajo, sin importar si se realizan o no dentro de la jornada laboral.

No obstante, si las actividades aludidas se realizan por cuenta del empleador, es decir, son ordenadas, organizadas y supervisadas por este, los accidentes que se produzcan en tales circunstancias podrían ser calificados como accidentes de trabajo.

Además, si las mismas actividades se efectúan en representación del empleador, o sea, actuando frente a terceros en algún evento (cultural, deportivo, etc.), el accidente ocurrido en ellas también debe ser calificado como de trabajo.

Por último, figura la exclusión del accidente que se produzca fuera del lugar de trabajo durante permisos concedidos al trabajador. Esta exclusión pretende que no puedan ser considerados como de trabajo los accidentes originados en permisos concedidos al trabajador, sin importar si son remunerados o no. La norma es

expresa en señalar que en esta exclusión quedan comprendidos los accidentes que se produzcan en desarrollo de permisos sindicales.

Podría haber casos en los cuales el accidente ocurrido en desarrollo de un permiso tuviera estrecha relación con el trabajo. Sin embargo, dado que en el desarrollo de un permiso o tiempo concedido al trabajador para otras actividades distintas del trabajo y por fuera del lugar o sitio de trabajo, no puede comportar órdenes o autoridad del empleador, debe entenderse que la exclusión normativa prevalece siempre en estos casos, es decir, que no hay posibilidad jurídica de considerar como laborales los accidentes ocurridos en tales circunstancias.

Evolución del concepto de accidente de trabajo en Colombia desde el Código Sustantivo de Trabajo, al actual concepto de la Ley 1562 de 2012.

- Ley 57 de 1915 Accidente Trabajo.
- CST 1945-1950 artículo 202 Concepto de Enfermedad Profesional.
- Ley 90/ 1946 ICSS.
- Ley 6/ 1945.
- D 3169 y D 3170/64 decreto en marcha de Riesgos Profesionales..
- D 1824 de 1965 IVM.
- D 3135/ 1968 Concepto Enfermedad Profesional.
- L 9/ 1979 Artículo 80-120 salud ocupacional.
- D 614/84.
- CP 1990.
- Ley 100 de 1993.
- Decreto 1295 de 1994.
- Decisión 584 CAN.
- Ley 1562 de 2012.

### 3.4.2 La enfermedad profesional

La noción de enfermedad profesional es la de todo estado patológico, permanente o temporal, que sobrevenga como conse-

cuencia obligada y directa de la clase de trabajo que desempeña el trabajador, o del medio en que se ha visto obligado a trabajar.

La enfermedad profesional es, en primer término, una patología, que puede ser permanente o temporal.<sup>21</sup>

La enfermedad profesional surge como consecuencia obligada del trabajo. Si el trabajador desarrolla una enfermedad profesional que corresponde a su labor, debe entenderse que dicha enfermedad fue la consecuencia imperativa de su trabajo.

La enfermedad profesional se deriva de la clase de trabajo o del medio ambiente de trabajo: la enfermedad profesional se presenta, no solamente por la clase de trabajo que desempeña el trabajador, sino que también puede originarse en el medio ambiente en que se ha desarrollado el trabajo.

La identificación de las enfermedades laborales y la relación de causalidad entre determinados trabajos se establece a través de dos tipos de mecanismos:

- El mecanismo más común consiste en que “haya sido determinada como enfermedad profesional”, mediante su inclusión en la tabla legal de enfermedades laborales. Al efecto, el Decreto Reglamentario 1832/94 adopta como “tabla única”, una lista de 42 enfermedades que se consideran como laborales, en relación con la actividad descrita para cada una de ellas.
- El mecanismo excepcional de identificación de las enfermedades laborales está descrito en la misma normatividad de la tabla legal, “en los casos que (sic) una enfermedad no figure en la tabla de enfermedades laborales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacional, será reconocida como enfermedad profesional”, teniendo en cuenta que es profesional la enfermedad que tenga relación causa-efecto, entre el factor de riesgo y la enfermedad.

La determinación de la relación causa-efecto supone identi-

---

21 Botero Toro, C. A., Fernández Cabrera, H., & Botero Pontón, G. M. (2005). Salud ocupacional y riesgos profesionales. Bogotá.

ficar dos elementos:

- La presencia de un factor de riesgo causal ocupacional en el sitio de trabajo en el cual estuvo expuesto el trabajador.
- La presencia de una enfermedad diagnosticada médicamente, relacionada causalmente con ese factor de riesgo.

La relación causa-efecto queda excluida en dos casos:

- Cuando se determine que “en el examen médico preocupacional practicado por la empresa se detectó y registró el diagnóstico de la enfermedad”.
- Cuando se demuestre “mediante mediciones ambientales o evaluaciones de indicadores biológicos específicos, que la exposición fue insuficiente para causar la enfermedad”.

### 3.5 Deber del empleador de afiliar a sus trabajadores al Sistema General de Seguridad Social

Conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Carta Política, la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio y se consagra como un derecho irrenunciable en favor de todos los habitantes. Por su parte, el artículo 49 contempla que se garantice a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

En ese orden, la seguridad social es un derecho de todas las personas con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad y emerge como un derecho irrenunciable, por tanto, ninguna persona puede renunciar a la seguridad social, así exista cláusula o pacto en contrario entre los sujetos de una relación laboral, en la medida en que se trata de normas de orden público de cumplimiento obligatorio.

Ahora bien, una de las obligaciones básicas que tiene el empleador en toda relación laboral es afiliar a sus trabajadores al Sistema de Seguridad Social, tanto en salud y en pensiones, como en riesgos laborales, y de trasladar los respectivos aportes a la

entidad correspondiente, con el fin de que aquellos gocen de protección durante todo el período laboral. No se trata de una mera liberalidad o de una acción potestativa del patrono, sino de un deber que busca hacer efectiva la protección constitucional al trabajador y que hace parte de las condiciones dignas y justas que deben rodear las relaciones de trabajo, conforme a lo dispuesto en los artículos 25 y 53 de la Constitución Política:

De esta manera, ante cualquier eventualidad o afección de salud, el trabajador podrá acudir a las entidades respectivas para obtener la atención que sea necesaria, ya que la finalidad de la cobertura de la seguridad social es amparar a los trabajadores y a sus beneficiarios en los daños o deterioros a los que está expuesta la salud y la vida, y los riesgos de accidentes de trabajo, enfermedades laborales y vejez, durante el término que dure la vinculación.

El artículo 153 de la Ley 100 de 1993 contempla la obligatoriedad para todos los habitantes de afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud y, en consecuencia, dispone que corresponde a todo empleador afiliar a sus trabajadores a dicho Sistema.<sup>22</sup>

Debe destacarse que la jurisprudencia constitucional ha señalado que cuando el empleador ha sido negligente en el cumplimiento de su obligación de afiliar a los trabajadores a una entidad promotora de salud, no se le puede trasladar ese descuido al trabajador, sino que aquel debe asumir directamente y en forma total esa responsabilidad, cuestión que se refleja en el cubrimiento de los costos que demanden los servicios médicos, como consultas, medicamentos, tratamientos, atención por maternidad, entre otros.

### **3.5.1 Tipologías de afiliación y cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales**

En este apartado estudiaremos quiénes son afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales:

---

<sup>22</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2006). Conozca el Sistema General de Riesgos Profesionales de la República de Colombia. Bogotá.

### **Afiliación obligatoria:**

- Trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos.
- Jubilados o pensionados, excepto los de invalidez, que se reincorporen a la fuerza laboral como trabajadores dependientes, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos.
- Estudiantes que deban ejecutar trabajos que signifiquen una fuente de ingreso para la respectiva institución, cuyo entrenamiento o actividad formativa es requisito para la culminación de sus estudios e involucra un riesgo ocupacional, de conformidad con la reglamentación que se expida al respecto.

### **Afiliación voluntaria:**

- Trabajadores independientes, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

La afiliación por parte de los empleadores se realiza mediante el diligenciamiento del formulario de afiliación y la aceptación por parte de la entidad administradora, en los términos que determine el reglamento.

El seguro contra riesgos laborales protege también a los estudiantes de los establecimientos educativos públicos o privados por los accidentes que sufran con ocasión de sus estudios. El Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Laborales, decidirá la oportunidad, financiamiento y condiciones de la incorporación de los estudiantes a este seguro, la naturaleza y contenido de las prestaciones que deberán prever las pólizas que emitan las entidades aseguradoras de vida que obtengan autorización de la Superintendencia Bancaria para la explotación del ramo de seguro de riesgos laborales, o las condiciones para la cobertura por parte del Instituto de Seguros Sociales.

### 3.5.2 Diferencias entre el sector público y privado en el Régimen de Riesgos Laborales

En cuanto al tratamiento jurídico que históricamente se ha otorgado a los trabajadores del sector público y privado en relación con el amparo de los riesgos laborales, veamos lo siguiente:

A los trabajadores del sector privado, antes de la expedición de la Ley 100 de 1993 y del Decreto 1295 de 1994, les prestaba el amparo en materia de seguridad social el Instituto de Seguros Sociales (ISS) o el empleador, en los términos establecidos en el Código Sustantivo del Trabajo, cuando el riesgo no había sido asumido por el ISS.

En el sector público en cambio, existe una multiplicidad de regímenes e instituciones prestadoras del servicio, cada uno de los cuales contempla prestaciones diversas, sólo aplicable a un determinado grupo de trabajadores del sector, de acuerdo con la entidad a la cual prestan sus servicios, e incluso, en algunos casos, existen diferencias de trato según la forma de su vinculación: contrato de trabajo o situación legal y reglamentaria.<sup>23</sup>

También existen regímenes especiales para cada uno de los siguientes sectores: las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, el Ministerio Público, la Rama Jurisdiccional, el Congreso, la Contraloría General de la República, el ISS, el SENA, ADPOSTAL, el Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil, Planeación Nacional, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el INPEC, entre otras.<sup>24</sup>

Sin embargo, es importante tener claro que el trato diferente dado a los trabajadores de los sectores público y privado, en relación al Sistema General de Riesgos Laborales, está justificado. Si bien desde el punto de vista de la exposición al riesgo su situación es esencialmente igual, desde el punto de vista de las posibilidades de cada sector para amoldarse a las nuevas exigencias, su situa-

---

23 Llano, J. C. (2006). Evolución y perspectiva del Sistema General de Riesgos Profesionales. Director general de Riesgos Profesionales del Ministerio de Protección Social, Bogotá.

24 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2006). Conozca el Sistema General de Riesgos Profesionales de la República de Colombia. Bogotá.



ción no es equiparable. En efecto, en el sector público se requiere de un tiempo mayor que en el privado para realizar los ajustes estructurales, administrativos y financieros necesarios.

El manejo presupuestal en el sector público es más complejo, pues de acuerdo con lo previsto en el artículo 345 de la Constitución, no se podrá realizar “ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”. Por tanto, era necesario conceder un término prudencial mayor para que en el sector público de los niveles nacional, departamental, municipal y distrital se hicieran las apropiaciones presupuestales que el nuevo sistema demanda.

Además, la seguridad social en el sector público era prestada por entidades públicas, las cuales debieron reorganizar su estructura para ajustarse a las nuevas previsiones en materia de seguridad social. También es necesario considerar que, para la prestación del servicio de seguridad en materia de riesgos laborales, las entidades públicas deben realizar contratos con las administradoras de riesgos laborales, y, en consecuencia, se hace necesario agotar los trámites y procedimientos previstos en las disposiciones pertinentes, lo que demanda igualmente un término mayor en este sector.

### **3.5.3 Riesgos laborales para trabajadores independientes, estudiantes, practicantes, cooperativas y congregaciones**

Los únicos trabajadores que por Ley tienen acceso al Sistema General de Riesgos Laborales son los del sector formal de la economía, es decir, los que tienen contrato de trabajo. Es por ello que se planteó la posibilidad de que también pudieran ingresar al Sistema los trabajadores independientes.

El Sistema General de Riesgos Laborales hace parte de la Seguridad Social colombiana y está orientado al cubrimiento del accidente de trabajo y la enfermedad profesional. Esto representa varias situaciones para el trabajador independiente.

## 3.6 Definición del origen de riesgo y contingencia humana

Es fundamental determinar si una situación específica ocurrió como consecuencia del trabajo o si, por el contrario, le sucedió al trabajador en otras circunstancias.

Por ejemplo, considere una lesión sufrida por un afiliado durante el fin de semana mientras jugaba fútbol en su tiempo libre. Esto presenta un problema, ya que no sabemos cómo investigar las condiciones de dicho accidente si el propio trabajador es quien lo reporta y, además, es su propio empleador.

Para abordar estos casos, es necesario establecer un marco claro para la evaluación y validación del origen del riesgo y la contingencia, que permita diferenciar entre accidentes laborales y no laborales, asegurando la correcta aplicación de los beneficios del Sistema General de Riesgos Laborales.

### 3.6.1 Monto por pagar

El Sistema General de Riesgos Laborales parte de una premisa: mientras más alta sea la posibilidad de tener un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, mayor debe ser la cotización.

No sería justo que un trabajador de oficina cotizara lo mismo que uno de la construcción. El segundo debería cotizar más debido a la mayor exposición a riesgos. Sin embargo, también sería injusto que un trabajador de la construcción pague más solo por estar expuesto a un mayor riesgo, mientras que un asesor independiente, que puede tener un mayor ingreso, pague menos.

A esta situación se añade la dificultad para identificar la ocupación del trabajador independiente, ya que muchos de ellos tienen múltiples ocupaciones, lo que los coloca en diferentes niveles de exposición a riesgos variables. Esto puede poner en peligro la suficiencia financiera del sistema, ya que podría existir un infraseguro, cotizando menos del riesgo al que realmente se expone.

Además, el trabajador independiente tiene una alta rotación entre estar ocupado y desocupado, lo que representa una situación

de períodos discontinuos de cotización. Esto agrava la definición del origen del riesgo y la contingencia, dificultando aún más la gestión del sistema.

### 3.6.2 Prestaciones asistenciales del Sistema General de Riesgos Laborales

El Sistema General de Riesgos Laborales tiene como responsabilidad principal la prevención y no la indemnización. Por lo tanto, es crucial implementar actividades de prevención verdaderamente serias en el sector de trabajadores independientes.

Se han buscado múltiples alternativas para lograr esto, entre ellas:

- Afiliación del trabajador independiente mediante la creación de asociaciones.
- Creación de un fondo de solidaridad en el Sistema General de Riesgos Laborales.
- Establecimiento de subsidios parciales.
- Promoción de la afiliación voluntaria de contratistas (personas naturales) e independientes (contratos civiles, prestación de servicios), para que se afilien contra su propio ingreso, con la misma clase de cotización del contratante y en las mismas condiciones previstas para las empresas temporales.

Estas alternativas buscan integrar de manera efectiva a los trabajadores independientes al sistema, asegurando su protección y fomentando la cultura de prevención en todos los sectores laborales.

Todas estas propuestas son válidas, pero queremos esbozar algunas otras reflexiones que no pretenden generar tropiezos para el mismo, sino por el contrario, alimentar el debate, partiendo de reflexiones que apoyan el logro de soluciones socialmente eficientes y económicamente viables.

- i. La condición de independiente tiene una connotación muy especial. Muchos trabajadores de este sector se encuentran en esta situación como consecuencia de la productividad

empresarial y económica del país. Por tanto, la opción de ser independiente no ha sido por voluntad propia, sino que es una alternativa de supervivencia en un ambiente socioeconómico difícil. Pensar entonces en cualquier modelo que involucre el pago por parte del independiente debe ser cuidadosamente estudiado.

- ii. La posibilidad de crear un fondo de solidaridad que entregue subsidios a esta población hace pensar en la necesidad de equilibrar el Sistema de Seguridad Social. Muchas personas del sector independiente forman parte del régimen subsidiado en salud (régimen que no paga incapacidad temporal). Así mismo, una gran parte de ellos está en el régimen vinculado y muchos no están en el sistema de pensiones.

En caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, se tendría derecho al pago de prestaciones económicas y si no se encuentran afiliados a los otros sistemas, o se encuentran en el régimen subsidiado en salud que no reconoce incapacidad temporal, frente a la dificultad en el origen, se pondría en desequilibrio financiero al Sistema General de Riesgos Laborales.

Si a esto se le suma que el Sistema General de Riesgos Laborales no tiene copagos ni cuotas moderadoras, la situación de acceso a los servicios del Sistema se vería mucho más presionada.

Finalmente, no podría pensarse en eliminar el pago de estas prestaciones económicas por parte de riesgos laborales, pues no tendría razón de ser que el trabajador independiente cotice y reciba menos beneficios que el total de afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales.

- iii. De otra parte, no se entiende la búsqueda del ingreso de los trabajadores independientes al Sistema General de Riesgos Laborales, sabiendo que mucha de esta población no se encuentra asegurada en el Sistema de Salud, prueba de ello es el importante número de vinculados que existe en dicho Sistema.

El Sistema de Seguridad Social de Salud es de primer nivel en cualquier aseguramiento social, máxime cuando al estar el independiente por fuera de la salud, lo está igualmente su familia, con

las consecuencias que ello trae. No sería lógico pensar en el ingreso a riesgos laborales, cuando hay un sistema de mayor necesidad sin cobertura.

- iv. El financiamiento en salud, tanto por los trabajadores independientes que puedan encontrarse en el régimen contributivo, como por los informales que puedan estar en el subsidiado, no se encuentra en riesgo por la atención de este tipo de eventos. Esto se debe a que los trabajadores independientes nunca han estado afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales. Las tablas de frecuencia de la morbilidad definidas para el cálculo de la UPC en salud ya incluían todo este tipo de eventos.

Paradójicamente, el Sistema General de Riesgos Laborales correría más riesgos al entregar cobertura a una población para la cual los fines de prevención no serían tan evidentes y para la cual los estudios técnicos sobre origen, variabilidad de riesgos e ingreso salarial no son claros.

No puede ser, como algunos han propuesto, una simple extrapolación del financiamiento que existe actualmente para el sector formal en el Sistema General de Riesgos Laborales, ya que los supuestos en el aseguramiento son muy diferentes.

Actualmente no se debería estar hablando de un régimen subsidiado en riesgos laborales para el sector de independientes, pues sería un sofisma técnico de distracción, asumir que solamente con un fondo solidario constituido por aportes de pensiones, salud y riesgos laborales, sin equilibrar los otros sistemas, pueda lograr eficiencia social y viabilidad financiera, máxime en la situación actual de déficit fiscal y de deterioro en la economía.

No sería más prudente destinar esfuerzos y recursos a una reactivación del empleo o a permitir la disminución del número de vinculados del régimen de salud, o buscar mecanismos para disminuir la carga que hoy tienen algunos independientes que, aportando al Sistema de Seguridad Social, deben cancelar de su propio ingreso el 12% para salud, 16% para pensiones y 10% de retención en la fuente.<sup>25</sup>

---

25 Matamala, S. R., & Muñoz, C. J. A. (1999). *Administración por políticas*. McGraw Hill.

Si la propuesta es que sea él mismo quien lo cancele, igual habría que equilibrar los Sistemas, lo que lleva indudablemente a buscar mejores momentos económicos y sociales para los trabajadores del país, pues dicha erogación podría afectar su ingreso y capacidad adquisitiva.

Valdría la pena considerar si el Sistema General de Riesgos Laborales es la prioridad para el sector de trabajadores independientes en el momento actual. Siendo el independiente su propio empleador y sometiéndose él mismo al riesgo, no sería justo que se le aumenten las erogaciones contra sus ingresos. Por el contrario, se debería ayudar a mejorar sus condiciones salariales, permitiéndole una mayor capacidad de ahorro, mantener su capacidad adquisitiva y, en general, buscar que el salario cumpla con su función social.

Esto implica una responsabilidad social que va ligada a soluciones de otro orden. No es un problema de las Administradoras de Riesgos Laborales, sino un problema del sistema en su conjunto; es una situación de Estado. Es importante aclarar que la expresión “independiente” incluye tanto a los independientes como a los informales.

## 3.7 Derechos y deberes en los riesgos laborales

### 3.7.1 Empleador

#### **Derechos:**

- Recibir orientación por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) sobre la prevención y evaluación de los riesgos.
- Obtener recomendaciones que controlen o eliminen los factores de riesgo.
- Recibir asesoría de las ARL para los programas de medicina laboral, seguridad e higiene industrial, y seguridad y salud en el trabajo, sin ninguna discriminación, preferencia por el número de trabajadores o cotización de la empresa.

### **Deberes:**

- Pagar la totalidad de la cotización de los trabajadores a su servicio.
- Transferir el monto de las cotizaciones a la ARL correspondiente dentro de los plazos indicados.
- Procurar el cuidado integral de la salud de los trabajadores.
- Destinar recursos técnicos, humanos y financieros para la ejecución del programa de seguridad y salud en el trabajo de la empresa.
- Programar, ejecutar y controlar el cumplimiento del Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Notificar a la ARL los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales dentro de los plazos establecidos.
- Facilitar la capacitación en seguridad y salud en el trabajo a los trabajadores.
- Facilitar la elección del Comité Paritario de Seguridad y Salud en el Trabajo (COPASST) y del vigía, y registrarlo ante el Ministerio de Protección Social.
- Informar a la ARL sobre las novedades de personal.
- Informar a los trabajadores y a las EPS donde estén afiliados sobre la ARL escogida por el empleador.

Cumplir con las obligaciones contenidas en las normas de seguridad y salud en el trabajo que no sean contrarias a la Ley.<sup>26</sup>

## **3.7.2 Trabajador**

### **Derechos:**

- El trabajador que sufra un accidente de trabajo o se le diagnostique una enfermedad profesional tiene derecho a la cobertura por parte de la ARL en el 100% de las siguientes prestaciones económicas y asistenciales:

---

<sup>26</sup> Labonté, R. (2006). Estrategias para la promoción de la salud en la comunidad. Organización Panamericana de la Salud.

- Atención inicial de urgencias en cualquier IPS en caso de accidente de trabajo.
- Atención médica, quirúrgica, terapéutica y farmacéutica prestada por la IPS donde está afiliado.
- Servicios de hospitalización, odontológicos, diagnóstico, tratamiento y suministro de medicamentos.
- Rehabilitación física y profesional.
- Elaboración y reparación de prótesis y órtesis.
- Gastos de traslado en condiciones normales y necesarios para la prestación de los anteriores servicios.
- Subsidio por incapacidad temporal.
- Indemnización por incapacidad permanente parcial.
- Pensión de invalidez.
- Pensión de sobreviviente por la muerte del afiliado o pensionado.
- Auxilio funerario para quien sufraga los gastos del entierro de un afiliado o pensionado.

**Deberes:**

- Ser reincorporado y/o reubicado una vez terminados sus procesos de recuperación y/o rehabilitación.
- Procurar el cuidado integral de su salud.
- Suministrar información sobre el estado de su salud.
- Cumplir con las normas, reglamentos e instrucciones de seguridad y salud en el trabajo.
- Participar en la prevención de riesgos a través del COPASST y/o vigía ocupacional.
- Los pensionados por invalidez por riesgos laborales deberán informar y mantener actualizada su información.

### 3.7.3 Administradora de Riesgos Laborales

**Derechos:**

- Contratar o conformar equipos de prevención de riesgos laborales.
- Contratar personas naturales o jurídicas debidamente licenciadas por las Secretarías de Salud locales para la



prestación de servicios de seguridad y salud en el trabajo a terceros.

- Adquirir, facilitar o arrendar los equipos y materiales necesarios para el control de factores de riesgo en la fuente y en el medio laboral.

**Deberes:**

- Aceptar a todos los afiliados que soliciten vinculación a la ARL.
- Proveer asesoría básica a las empresas para el diseño del Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Ofrecer capacitación básica para Brigadas de Emergencia.
- Capacitar al vigía y/o COPASST de las empresas afiliadas.
- Fomentar estilos de vida saludables.
- Realizar campañas de educación y prevención en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (ATEP).
- Brindar asesoría técnica y evaluar el Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Realizar vigilancia y control a las empresas afiliadas.

**Obligaciones en relación con la investigación de incidentes y accidentes de trabajo:**

- Proporcionar asesoría a sus afiliados en materia de investigación de incidentes y accidentes de trabajo.
- Desarrollar e implementar una metodología para la investigación de los incidentes y accidentes de trabajo y suministrarla a los aportantes.
- Remitir, para la aprobación de la Dirección General de Riesgos Profesionales del Ministerio de la Protección Social, los formatos de investigación de incidentes y accidentes de trabajo.
- Suministrar a los aportantes el formato de investigación de incidentes y accidentes de trabajo con su respectivo instructivo.
- Analizar las investigaciones de los accidentes de trabajo

remitidas por los aportantes y profundizar o complementar aquellas que, en su criterio, no cumplan con los requerimientos contenidos en la presente resolución.

### **Procedimientos y trámites administrativos:**

- **Inscripción:** Acto jurídico mediante el cual las personas ingresan la información de identificación al registro de Riesgos Laborales.
- **Registro:** Base de datos que lleva las inscripciones de los usuarios.
- **Afiliación:** Negocio jurídico bilateral, es decir, un contrato entre el empleador y la ARL, que acarrea obligaciones y responsabilidades para las partes.
- **Afiliación de Independientes:** Negocio jurídico bilateral, es decir, un contrato entre el independiente y la ARL, que acarrea obligaciones y responsabilidades para las partes.
- **Cotización:** Acto jurídico que mantiene vigente la afiliación, con carácter de parafiscal paralelo a un impuesto.
- **IBC (Ingreso Base de Cotización):** Base financiera para hacer aportes mensualizados.
- **Salario + Factores Salariales:** Aplica la clasificación del riesgo.
- **Monto:** Cantidad o porcentaje que se utiliza para liquidar las prestaciones y realizar la cotización de parámetros de medida.
- **IBL (Ingreso Base de Liquidación):** Valor que se toma como base para realizar la respectiva prestación.

## Protección social, baremología y prestaciones económicas

### 4. Consecuencias de los riesgos, contingencias, calificación y prestaciones

Todo afiliado al Sistema General de Riesgos Laborales que sufra un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, o que como consecuencia de ellos se incapacite, invalide o muera, tendrá derecho a recibir los servicios asistenciales y a que se le reconozcan las prestaciones económicas correspondientes.

Así también existen los grados de pérdida de la capacidad laboral

- Deficiencia: 5-19 % GPCL
- Discapacidad: 20-29% GPCL
- Minusvalía: 30-49%
- Invalidez 50% en adelante

#### 4.1 Calificación proceso y definición

El grado de pérdida de la capacidad laboral, ya sea psíquica, física o social, se mide mediante un barómetro. La fijación del concepto de calificación incluye un proceso administrativo y una etapa de procedimiento judicial (civil, familia, laboral, administrativo y penal).

Este es un subproceso mediante el cual se determina el grado de pérdida de la capacidad laboral, en el que se incluye la estructuración, que es la precisión o el momento en que se adquirió dicha pérdida.

El proceso de calificación del origen de la pérdida de capacidad laboral ha sido considerado por la jurisprudencia constitucional

como un derecho fundamental. Este derecho cobra gran importancia al constituir el medio para acceder a la garantía y protección de otros derechos fundamentales, como la salud, la seguridad social y el mínimo vital. Este proceso permite establecer a qué tipo de prestaciones tiene derecho una persona afectada por una enfermedad o accidente, producido con ocasión o como consecuencia de la actividad laboral, o por causas de origen común.

Este proceso de calificación debe realizarse de acuerdo con la normatividad vigente al momento de ocurrido el suceso causante de la pérdida de capacidad laboral, entendida como la pérdida de habilidades y aptitudes que impide la realización de una actividad.

El trabajador debe pasar por un proceso para que le sean determinados el origen y/o la pérdida de capacidad laboral u ocupacional, la fecha de estructuración y el grado de invalidez ante las entidades encargadas del proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral.

Además, es necesario analizar las competencias de las Juntas de Calificación de Invalidez para buscar solución a las demoras que se presentan cuando las juntas no realizan un estudio integral o una valoración probatoria completa. Estas demoras pueden agravar la situación del trabajador, ya que debe recurrir a otras instancias para que le sean reconocidos sus derechos.

### **Objeto de calificación:**

#### **1. Reparación, Indemnización y Responsabilidad Civil Económica (Contractual y Extracontractual)**

El grado de pérdida de la capacidad laboral se establece de acuerdo con el Decreto 1507 de 2014, y el perjuicio se estima con base en la jurisprudencia en las áreas civil, familia, administrativa, laboral y penal.

#### **2. Declaración de Estado o Condición y Reconocimiento de Prestaciones Económicas y Asistenciales**

El grado de pérdida de la capacidad laboral se establece de acuerdo con el Decreto 1507 de 2014, y las prestaciones son establecidas por la Ley 100 de 1993 y la Ley 776 de 2002.

## **Normas Jurídicas**

### **Reparación, Indemnización y Responsabilidad Civil Económica**

- Ley 1996 de 2019, Ley 1306 de 2009: Definen los apoyos para personas con discapacidad para facilitar el ejercicio de su capacidad legal, incluyendo asistencia en comunicación, comprensión de actos jurídicos y manifestación de voluntad y preferencias personales.
- Artículo 167 de la Ley 100 de 1993, Decreto 056 de 2015: Indemnización en el Sistema de Seguridad Social en salud, muertes, daños y lesiones por artefactos explosivos, y accidentes de tránsito (procedimiento administrativo de reclamación).
- Ley 1564 de 2012: Responsabilidad civil contractual y extracontractual médica de prestadores y administradores de servicios de salud y riesgos laborales (procedimiento civil verbal).
- Ley 100 de 1993, artículos 162 y 163: Responsabilidad médica de prestadores y administradores, procedimiento verbal ante el juez civil.
- Ley 1437 de 2011 y artículo 90 de la Constitución Política (CP): Responsabilidad civil extracontractual y contractual del Estado por omisión, hechos, operaciones y actos del Estado (medicina legal y juntas de calificación).
- Código Procesal Penal: Acciones civiles dentro de procedimientos penales por lesiones personales y otras conductas punibles (medicina legal y peritos).
- Ley 1448 de 2011: Reparación de víctimas (procedimiento administrativo de reclamación ante la UARIV) (medicina legal y juntas de calificación).
- Artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo: Responsabilidad del empleador por daños y lesiones a empleados del sector privado (juez del trabajo y seguridad social).
- Artículo 90 de la CP: Responsabilidad del Estado por daños y lesiones a empleados (juez administrativo, acción de control y reparación directa).

## **Declaración de Estado, condición y reconocimiento de prestaciones económicas y asistenciales**

- Artículo 38 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, Decreto 1352 de 2013, Decreto 1477 de 2014, Decreto 1507 de 2014: Pensión de invalidez por origen común en el régimen ordinario (PMPD y RAIS).
- Decreto 1796 de 2000, Ley 923 de 2004, Ley 352 de 1997, Decreto 4433 de 2004: Pensión por invalidez de origen laboral y común en la fuerza pública.
- Decreto 1655 de 2015 y Ley 91 de 1989: Pensión por invalidez de origen laboral y común del magisterio.
- Ley 1562 de 2012, Ley 776 de 2002, Decreto 1352 de 2013, Decreto 1507 de 2014, Decreto 1477 de 2014: Pensión de invalidez de origen laboral (juez del trabajo y seguridad social y juez administrativo).

## **INSTITUCIONES QUE CALIFICAN:**

### **1. Reparación, Indemnización y Responsabilidad:**

- Perito (experto), Medicina Legal, o un particular rinden dictamen ante el juez (Civil, Familia, Administrativo, Trabajo y Seguridad Social, Penal).
- Otros organismos: ADRES o Unidad de Reparación de Víctimas, Junta de Calificación.

### **2. Declaración de estado, condición y prestaciones económicas y asistenciales:**

- EPS (Entidades Promotoras de Salud)
- ARL (Administradoras de Riesgos Laborales)
- Aseguradoras
- AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones)
- Junta de Calificación Regional y Nacional
- Junta Médico Laboral
- Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio
- Juez del Trabajo y Seguridad Social y Juez Administrativo

### **Obligaciones del Empleador según el Código Sustantivo del Trabajo (CST):**

- Artículo 56: Obliga al empleador a garantizar la protección y seguridad de los trabajadores.
- Artículo 57: Obliga al empleador a proporcionar los instrumentos adecuados, locales apropiados y equipos de protección personal (EPP) para evitar accidentes de trabajo.
- Artículo 5: Establece que el empleador debe restituir al trabajador sano y salvo una vez concluida la labor.

### **Tipos de Daños:**

- Daño Emergente: Pérdida efectiva actual, costos de tratamiento o de sepelio.
- Lucro Cesante: Lo que se deja de percibir por privación de productividad.
- Daños o Perjuicios Extrapatrimoniales:
  - » **Daños Morales:** Objetivados y subjetivados.
  - » **Daños o Perjuicios Fisiológicos:** Vida en relación.

## **4.2 Prestaciones servicio de salud**

Todo trabajador que sufra un accidente de trabajo o una enfermedad profesional tendrá derecho, según sea el caso a asistencia médica, quirúrgica, terapéutica y farmacéutica; servicios de hospitalización; servicio odontológico; suministro de medicamentos; servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento; prótesis y órtesis, su reparación, y su reposición solo en casos de deterioro o desadaptación, cuando a criterio de rehabilitación se recomienda; rehabilitaciones física y profesional; y gastos de traslado, en condiciones normales, que sean necesarios para la prestación de estos servicios.

Los servicios de salud que demande el afiliado, derivados del accidente de trabajo o la enfermedad profesional, serán prestados a través de la Entidad Promotora de Salud a la cual se encuentra afiliado en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, sal-

vo los tratamientos de rehabilitación profesional y los servicios de medicina ocupacional que podrán ser prestados por las entidades administradoras de riesgos laborales.

Los gastos derivados de los servicios de salud prestados y que tengan relación directa con la atención del riesgo profesional, están a cargo de la entidad administradora de riesgos laborales correspondiente.

La atención inicial de urgencia de los afiliados al sistema, derivados de accidentes de trabajo o enfermedad profesional, podrá ser prestada por cualquier institución prestadora de servicios de salud, con cargo al sistema general de riesgos laborales.

Para la prestación de los servicios de salud a los afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales, las entidades administradoras de riesgos laborales deberán suscribir los convenios correspondientes con las Entidades Promotoras de Salud.

El origen determina a cargo de cual sistema general se imputarán los gastos que demande el tratamiento respectivo. El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos y términos dentro de los cuales se harán los reembolsos entre las administradoras de riesgos laborales, las Entidades Promotoras de Salud y las Instituciones prestadoras de servicios de salud.

Las entidades administradoras de riesgos laborales reembolsarán a las Entidades Promotoras de Salud, las prestaciones asistenciales que hayan otorgado a los afiliados al sistema general de riesgos laborales, a las mismas tarifas convenidas entre la entidad promotora de salud la institución prestadora de servicios de salud, en forma general, con independencia a la naturaleza del riesgo. Sobre dichas tarifas se liquidará una comisión a favor de la entidad promotora que será reglamentada por el Gobierno Nacional, y que en todo caso no excederá al 10% salvo pacto en contrario entre las partes.<sup>27</sup>

Corresponde a las Administradoras de Riesgos Laborales verificar cuándo se está en presencia de una enfermedad profesional o de un accidente de trabajo, frente a las reclamaciones que pre-

---

27 Ibidem 26.



senten las entidades promotoras de salud. Las entidades promotoras de salud, deberán presentar las reclamaciones con base en documentos que incorporen un indicio o conjunto de indicios sobre el nexo de causalidad necesario entre la patología del accidente de trabajo o la enfermedad profesional.

La institución prestadora de servicios de salud que atienda a un afiliado al sistema general de riesgos laborales, deberá informar dentro de los (2) días hábiles siguientes a la ocurrencia del accidente de trabajo o al diagnóstico de la enfermedad profesional, a la entidad promotora de salud y a la entidad administradora de riesgos laborales a las cuales aquel se encuentre afiliado.

Hasta tanto no opere el Sistema General de Seguridad Social en Salud, mediante la subcuenta de Compensación del Fondo de Solidaridad y Garantía, las entidades administradoras podrán celebrar contratos con instituciones prestadoras de servicios de salud en forma directa; no obstante se deberá prever la obligación por parte de las entidades administradoras, al momento en que se encuentre funcionando en la respectiva región las Entidades Promotoras de Salud, el contratar a través de éstas cuando estén en capacidad de hacerlo.

Para efectos de procedimientos de rehabilitación las administradoras podrán organizar o contratar directamente en todo tiempo la atención del afiliado, con cargo a sus propios recursos.

La prestación de servicio de salud se hará en las condiciones medias de calidad que determine el Gobierno Nacional, y utilizando para este propósito la tecnología disponible en el país.

### 4.3 Prestaciones económicas

Todo trabajador que sufra un accidente de trabajo o una enfermedad profesional tendrá derecho al reconocimiento y pago de las siguientes prestaciones económicas: subsidio por incapacidad temporal; indemnización por incapacidad permanente parcial; pensión de Invalidez; pensión de sobrevivientes; y auxilio funerario. Estos comprenden una serie de prestaciones a saber:

### 4.3.1 Reparación tarifada Baremo de los riesgos en la ocurrencia de riesgos laborales

Como consecuencia del accidente de trabajo o la enfermedad profesional, el trabajador puede sufrir consecuencias temporales o permanentes en su integridad física, para repararlas se procuran en el sistema jurídico dos tipos de soluciones: la reparación tarifada de riesgos y la reparación plena de perjuicios.

Se denomina reparación tarifada al reconocimiento de unos beneficios previamente dispuestos en la legislación, los cuales dependen del tipo de consecuencia que se derive del accidente o enfermedad.

Del accidente o enfermedad puede surgir una incapacidad temporal, una incapacidad permanente parcial, la invalidez o la muerte, y a cada una de esas consecuencias se asignan las prestaciones correspondientes. Las prestaciones que consagra el estatuto del sistema de riesgos laborales son reparaciones de este tipo, es decir, reparaciones tarifadas.

### 4.3.2 Subsidio por incapacidad temporal

La incapacidad temporal es aquella que le impide al afiliado desarrollar su capacidad laboral por un tiempo determinado. Toda incapacidad inicia como temporal y se prolonga hasta que haya una solución definitiva o se declare una incapacidad permanente.

La incapacidad temporal da derecho al trabajador afiliado a los siguientes beneficios de la ARP: las prestaciones asistenciales que se han mencionado y un subsidio por incapacidad que reemplaza el ingreso salarial, equivalente al 100% del salario base de cotización hasta por un período de 180 días continuos, prorrogables hasta por períodos que no superen otros 180 días continuos adicionales, si la prórroga se considera necesaria por los facultativos.

El subsidio se calcula “desde el día siguiente al que ocurrió el accidente de trabajo y hasta el momento de su rehabilitación, readaptación o curación, o de la declaración de su incapacidad permanente parcial, invalidez o su muerte”. Para la enfermedad profesional “será el mismo subsidio calculado desde el día siguiente

te de iniciada la incapacidad correspondiente a una enfermedad diagnosticada como profesional”.

El pago se hace en los períodos en que el trabajador recibe su salario y las prestaciones se otorgan por día calendario. La Ley 776 dispuso también que la ARL podrá pagar el monto de la incapacidad directamente o a través del empleador; cumplido el término de incapacidad temporal sin curación o rehabilitación, “se debe iniciar el procedimiento para determinar el estado de incapacidad permanente parcial o de invalidez”. Y se establece que: “hasta tanto no se establezca el grado de incapacidad o invalidez, la ARL continuará cancelando el subsidio por incapacidad temporal”.<sup>28</sup>

Es también obligación de la ARL efectuar durante los períodos de incapacidad, el pago de las cotizaciones para los sistemas de pensiones y salud que correspondan a los empleadores, por un ingreso base de cotización equivalente al valor de la incapacidad.

Cuando el pago del subsidio lo hace la ARL directamente al trabajador, debe deducir del valor a pagar el porcentaje que debe cotizar éste a los sistemas de pensiones y salud, “valor que deberá trasladar con el aporte correspondiente del empleador a la EPS o administradora de pensiones a la cual se encuentre afiliado el trabajador, en los plazos previstos en la ley”.

Finalmente, el afiliado tiene derecho, al terminar el período de incapacidad temporal, a que el empleador lo ubique en el cargo que desempeñaba o lo reubique en cualquier otro de la misma categoría.

### 4.3.3 Indemnización por incapacidad permanente parcial

La incapacidad permanente parcial se presenta cuando el afiliado sufre una disminución parcial, pero definitiva de su capacidad laboral, en un porcentaje que es igual o superior al 5% pero inferior al 50%.

---

28 Universidad del Valle. (2003). Guía para la elaboración de un programa de salud ocupacional empresarial.

En caso de declararse esta incapacidad, el sistema le reconoce al trabajador una indemnización en proporción al daño sufrido, a cargo de la ARP, en cuantía de 2 a 24 veces su salario base de liquidación.

El Decreto Reglamentario 2644 de 1994 establece la tabla de equivalencias para la indemnización de la incapacidad permanente parcial, en los siguientes términos: porcentaje de pérdida de capacidad laboral y monto de indemnización en meses de ingreso base. La determinación de los porcentajes de pérdida de capacidad laboral se efectúa “por una comisión médica interdisciplinaria” de la ARP, lo que pretende garantizar objetividad a través de un órgano plural.<sup>29</sup>

La declaración de incapacidad permanente parcial se debe hacer “en función a la capacidad que tenga el trabajador para procurarse por medio de un trabajo, con sus actuales fuerzas, capacidades y formación profesional, una remuneración equivalente al salario o renta que ganaba antes del accidente o de la enfermedad”.

Todas las discrepancias que haya respecto de estos dictámenes son susceptibles de discusión ante las juntas de calificación de invalidez, de conformidad con el Decreto 2463 de 2001. La Ley 776 regula también las recalificaciones en las patologías que sean de carácter progresivo.

El afiliado tiene derecho también a las prestaciones asistenciales, y en particular a los servicios de rehabilitación correspondientes; los empleadores están obligados a reubicar al trabajador incapacitado parcialmente en el cargo que desempeñaba, o proporcionarle un trabajo compatible con sus capacidades y aptitudes.

### 4.3.4 Pensión por invalidez

Para los efectos del sistema de riesgos laborales se considera inválida la persona que, por causa de origen profesional, no provocada intencionalmente, haya perdido el 50% o más de la capa-

---

29 Labonté, R. (2006). Estrategias para la promoción de la salud en la comunidad. Organización Panamericana de la Salud.

cidad laboral, de acuerdo con el manual de calificación vigente a la fecha de la calificación.

La determinación de los porcentajes de pérdida de capacidad laboral se efectúa en primer término, “por el equipo interdisciplinario”, señalado al explicar la incapacidad permanente parcial.

La calificación debe hacerse “dentro del mes siguiente a la fecha en que hubiere concluido el proceso de rehabilitación integral”; en caso de discrepancias, estas deben ser resueltas por las juntas de calificación de invalidez, quedando claro que “el empleador o el trabajador podrán acudir directamente ante dichas juntas”, aunque los honorarios y demás gastos corresponden a la ARL también conforme al Manual Único de Calificación de Invalidez del Decreto Reglamentario 917/99. Esa calificación la efectúan las juntas de conformidad con lo establecido en el Decreto 2463 de 2001.

El estado de invalidez da derecho al afiliado a una pensión de invalidez cuya cuantía se establece así: la pensión será equivalente al 60% del ingreso base de liquidación, si la invalidez es superior al 50% e inferior al 66%; y la pensión será del 75% del ingreso base, cuando la invalidez sea superior al 66%. Habrá un incremento del 15% en la pensión, cuando el pensionado requiera del auxilio de otras personas para realizar las funciones elementales de su vida.

Las pensiones de invalidez no pueden ser inferiores al salario mínimo ni superar 20 salarios mínimos, aunque cabe la discusión acerca de si el límite máximo es de 25 salarios mínimos, dado que la base de cotización aumentó de 20 a 25 salarios mínimos, por remisión de la norma del Sistema de Riesgos Laborales al del sistema de pensiones. El pensionado por invalidez, dado que no podrá pensionarse en el sistema de pensiones, al cual ha cotizado, tiene derecho, además, a la devolución de saldos o a la indemnización sustitutiva en el sistema general de pensiones, según si se encontraba afiliado al régimen de ahorro individual o al de prima media, respectivamente. Las pensiones de invalidez deben reajustarse anualmente de oficio, en el porcentaje de variación del IPC. Pero si la cuantía de la pensión es equivalente al salario mínimo, la pensión se reajusta en el porcentaje de incremento del salario mínimo, siempre que dicho ajuste sea superior al IPC.

La normatividad sobre la incapacidad permanente parcial y

sobre la invalidez debe complementarse con la legislación sobre protección de las personas con limitaciones.

A este respecto, deben tenerse en cuenta los aspectos de prevención e integración laboral de las personas con limitación, previstos en la Ley 361 de 1997, y que son principalmente los siguientes: las Administradoras de Riesgos Laborales deben incluir en sus programas de seguridad y salud en el trabajo directrices sobre seguridad laboral para disminuir y eliminar las circunstancias causantes de limitación; las limitaciones de una persona no podrán ser motivo para obstaculizar su vinculación laboral; ninguna persona podrá ser despedida de su trabajo por razón de su limitación, salvo autorización del Ministerio de Trabajo. Puede entenderse que esa autorización tiene la finalidad de comprobar que la causa de la terminación del vínculo laboral no es por razón de la limitación.

Aunque se prohíben los despidos por razón de las limitaciones, la normatividad laboral autoriza el despido del trabajador al que se ha reconocido pensión de invalidez, pues no hay incompatibilidad entre las dos decisiones normativas. En efecto, no se puede despedir en razón de limitaciones, a menos que se trate de la situación de invalidez que, por definición, impide toda actividad laboral.

En el sector privado, la norma que autoriza el despido luego del reconocimiento de pensión de invalidez es el artículo 7 del Decreto Ley 2351/65, que contiene las justas causas de terminación del contrato de trabajo. Y en el sector público, el Decreto 2400/68 y el Decreto 1950/73, que definen la cesación definitiva de funciones por invalidez y el pago de la pensión de invalidez.

Salvo el caso del reconocimiento de pensión de invalidez, según se acaba de explicar, el despido por razón de la limitación y sin autorización, da derecho a una indemnización “equivalente a ciento ochenta días de salario”, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que haya lugar y, finalmente, si una persona con limitaciones ingresa al servicio público y tiene la condición de “pensionada”, no pierde sus mesadas pensionales, “siempre que no implique doble asignación del tesoro público”.

### 4.3.5 Pensión por muerte

Si se produce el fallecimiento del afiliado o del pensionado por riesgos laborales, sus beneficiarios tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes, así: por muerte del afiliado, el 75% del salario base de liquidación; y por muerte del pensionado por invalidez, la pensión será del 100% de la pensión que estaba recibiendo.

Estas pensiones también deben reajustarse en la forma explicada antes; los beneficiarios tienen derecho, además, a la devolución de saldos o la indemnización sustitutiva del sistema general de pensiones, según si el fallecido estaba afiliado al régimen de ahorro individual o al régimen de prima media, respectivamente.

Adicionalmente, la persona que compruebe haber sufragado los gastos funerarios de un afiliado o pensionado por invalidez del sistema de riesgos laborales, tiene derecho a recibir de la respectiva ARP, un auxilio funerario, equivalente al último salario base de cotización o a la última mesada pensional recibida con un mínimo de cinco y un máximo de diez salarios mínimos legales mensuales. Los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes son “las personas descritas en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993”.

Debe recordarse, sin embargo, que esa lista de beneficiarios sufrió importantes modificaciones con la reforma del sistema de pensiones que introdujo la Ley 797 de 2003.

La ocurrencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional con muerte del trabajador impone además unos deberes especiales al empleador y a la ARP.

A este respecto, la normatividad reglamentaria establece que el empleador, conjuntamente con el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo o el vigía ocupacional, según el caso, deben adelantar “una investigación encaminada a determinar las causas del evento”, la cual debe ser remitida a la ARL en formatos oficiales.

La ARL debe evaluar dicha investigación y determinar “las acciones de prevención a ser tomadas por el empleador”. Toda esa información se debe remitir al Ministerio de Trabajo para que “se adelante la correspondiente investigación y se impongan las sanciones a que haya lugar”.

### 4.3.6 Reubicación

### 4.3.7 Reparación plena de perjuicios en la ocurrencia de riesgos laborales

La existencia de la “reparación tarifada” de riesgos implica una ventaja y una limitación. La ventaja está en que el derecho a los beneficios se causa, sin tener que analizar quién fue culpable del riesgo; y la limitación está en que la cuantía de los beneficios, en la medida en que se fija por la ley, no necesariamente compensa el daño real padecido por la víctima.

Existe por ello la denominada reparación plena de perjuicios por culpa patronal en la ocurrencia del accidente o la enfermedad, dispuesta en el artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo, norma plenamente vigente que dispone: “cuando exista culpa suficientemente comprobada del patrono en la ocurrencia del accidente de trabajo o en la enfermedad profesional, está obligado a la indemnización total y ordinaria por perjuicios”.

El Decreto Ley 1295/94 no presenta norma expresa sobre la reparación plena, como tampoco lo hizo la Ley 776/02. Sin embargo, uno de los decretos reglamentarios del sistema, el Decreto Reglamentario 1771/94, contempla la institución al señalar que la ARL puede repetir contra terceros responsables de las contingencias laborales, y que lo anterior, “no excluye la víctima o sus causahabientes instauren las acciones pertinentes para obtener la indemnización total y ordinaria por perjuicios”.

Como se observa, la reparación plena de perjuicios no es otra cosa que la aplicación del principio general de la responsabilidad civil a las relaciones laborales y, por lo tanto, comprende los siguientes elementos: un hecho imputable, esto es la ocurrencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional; un daño, es decir, que el accidente o enfermedad haya producido un perjuicio debidamente cuantificado en una suma de dinero; la culpa del empleador en la ocurrencia del hecho, basada en la ausencia de las medidas de prevención requeridas y que esas carencias de prevención hayan sido la causa del riesgo; y un nexo o relación de causalidad entre la culpa y el daño causado. Cada uno de estos elementos



se demuestra en el juicio correspondiente, que es un proceso ante la justicia laboral ordinaria.

El desarrollo del tema de la reparación plena de perjuicios, de tan profundas repercusiones individuales, sociales y económicas, ha sido objeto de profundos e intensos debates en la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

## 4.4 Prevención y promoción de riesgos laborales

La prevención de riesgos laborales es responsabilidad de los empleadores, y están obligados a establecer y ejecutar en forma permanente el programa de seguridad y salud en el trabajo, según lo establecido en las normas vigentes, además, son responsables de los riesgos originados en su ambiente de trabajo.

Corresponde al Gobierno Nacional expedir las normas reglamentarias técnicas tendientes a garantizar la seguridad de los trabajadores y de la población en general, en la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades laborales. Igualmente, le corresponde ejercer la vigilancia y control de todas las actividades, para la prevención de los riesgos laborales.

Las entidades administradoras de riesgos laborales, por delegación del Estado, ejercen la vigilancia y control en la prevención de los riesgos laborales de las empresas que tengan afiliadas, a las cuales deberán asesorar en el diseño del programa permanente de seguridad y salud en el trabajo.

Corresponde al Ministerio de Trabajo, a través de su Dirección Técnica de Riesgos Laborales, la supervisión, vigilancia y fiscalización de la prevención de riesgos laborales en todas las empresas, tendientes a la aplicación del programa permanente de seguridad y salud en el trabajo.

Sin detrimento del cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo vigentes, todas las empresas están obligadas a adoptar y poner en práctica las medidas especiales de prevención de riesgos laborales.

Toda entidad administradora de riesgos laborales está obligada a realizar actividades de prevención de accidentes de trabajo

y de enfermedades laborales, en las empresas afiliadas. Para este efecto, deberá contar con una organización idónea estable, propia o contratada.

Los informes y estudios sobre actividades de riesgo adelantados por las entidades administradoras de riesgos laborales son de conocimiento público, así versen sobre temas específicos de una determinada actividad o empresa. Además de hacerlos conocer al empleador interesado, deberán informar a los trabajadores de la respectiva empresa, de conformidad con lo que disponga el Ministerio de Trabajo.

Todas las empresas y las entidades administradoras de riesgos laborales deberán llevar las estadísticas de los accidentes de trabajo y de las enfermedades laborales, para lo cual deberán, en cada caso, determinar la gravedad y la frecuencia de los accidentes de trabajo o de las enfermedades laborales, de conformidad con el reglamento que se expida.

El Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Salud establecerán las reglas a las cuales debe sujetarse el procesamiento y remisión de esta información.

Los empleadores están obligados a informar a sus trabajadores los riesgos a que pueden verse expuestos en la ejecución de la labor encomendada o contratada.

Todo accidente de trabajo o enfermedad profesional que ocurra en una empresa o actividad económica, deberá ser informado por el respectivo empleador a la entidad administradora de riesgos laborales y a la entidad promotora de salud, en forma simultánea, dentro de los dos días hábiles siguientes de ocurrido el accidente o diagnosticada la enfermedad.

Las empresas de altos riesgos, deberán inscribirse como tales en las direcciones regionales y seccionales del Ministerio de Trabajo, dentro de los (2) meses siguientes a la expedición de este decreto. Igualmente, aquellas que se constituyan hacia el futuro deberán inscribirse a más tardar en los (2) meses siguientes a la iniciación de sus actividades.

La Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Salud, definirá los regímenes de vigilancia epidemiológica y de control de riesgos laborales es-

pecíficos prioritarios, los cuales serán de obligatoria aceptación y aplicación por las empresas de alto riesgo.

Las entidades administradoras de riesgos laborales y la Dirección Técnica de Riesgos Laborales del Ministerio de Trabajo, supervisarán en forma prioritaria directamente o a través de terceros idóneos para el efecto, a las empresas de alto riesgo, especialmente en la aplicación del programa de seguridad y salud en el trabajo, los sistemas de control de riesgos laborales y de las medidas especiales de prevención que se hayan asignado a cada empresa.

Las empresas de alto riesgo rendirán en los términos que define el Ministerio de Trabajo a la respectiva entidad administradora de riesgos laborales, un informe de evaluación del desarrollo del programa de seguridad y salud en el trabajo, anexando al resultado técnico de la aplicación de los sistemas de vigilancia epidemiológica, tanto a nivel ambiental como biológico y el seguimiento de los sistemas y mecanismos de control de riesgos de higiene y seguridad industrial, avalado por los miembros del comité de medicina e higiene industrial de la respectiva empresa.

Las entidades administradoras de riesgos laborales están obligadas a informar al Ministerio de Trabajo, en su respectivo nivel territorial, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al informe de las empresas, las conclusiones y recomendaciones resultantes, y señalará las empresas a las cuales el Ministerio deberá exigir el cumplimiento de las normas y medidas de prevención, así como aquellas medidas especiales que sean necesarias, o las sanciones, si fuere el caso.

#### **4.4.1 Responsabilidad**

Causa efecto en la Ley 1562 de 2012, el artículo 56 del Código Sustantivo del Trabajo que señala al empleador obligación de protección y seguridad para los trabajadores. El artículo 57 del mismo Código señala que el empleador debe suministrar los instrumentos adecuados, procurar locales apropiados y entregar medios protección y herramientas, para evitar accidentes de trabajo. Así mismo, el artículo 58 señala que el empleador debe restituir al obrero sano y salvo una vez concluida la labor. Ley 6/1945 y Decreto 3135 de 1968. Artículo 1-6, Decreto 1848/1969. D 1042/78, D 1045/78 D 2400/68 D 1083/2015.

**Responsabilidad  
Penal Código Penal**

**Responsabilidad  
Laboral D 1295 de 1994  
L 776 de 2002**

**Responsabilidad  
Disciplinaria  
L 1952/2019**

**Responsabilidad Civil  
CC, Art 216 CST,  
Art 90 CP**

**Responsabilidad  
Fiscal L 610/00**

**Responsabilidad  
Ambiental L99/93  
L 9/79**

**Responsabilidad  
Administrativa Artículo  
32 Ley 1562 de 2012**

**Responsabilidad  
Tributaria L 828/2003**

La prevención de los riesgos laborales en el sistema colombiano es responsabilidad del empleador, así lo establecen entre otros, el Decreto Ley 1295 de 1994 en su artículo 56 y la Circular Unificada de la Dirección Técnica de Riesgos Laborales, a través de los cuales se asigna al empleador la obligación de establecer y ejecutar de forma permanente el programa de seguridad y salud en el trabajo, dotar a los trabajadores de los elementos de protección personal idóneos para el ejercicio de su labor y garantizar que las mismas se realicen en ambientes de trabajo saludables.

En el momento en que ocurre un accidente de trabajo o se diagnostica una enfermedad profesional, el Sistema General de Riesgos Laborales, a través de la ARP, pone a disposición del empleado accidentado todos sus beneficios, es decir, se garantiza la prestación de todas las atenciones asistenciales que requiera el afiliado, buscando la reincorporación al aparato productivo del país.

En ese lapso, y mientras le sea imposible desempeñar su actividad, asume el pago de los salarios que se vayan causando, y en caso de requerirlo, asume las indemnizaciones o las pensiones que la Ley contempla.

Cabe advertir que las coberturas se determinan ajustándose a las previsiones que la Ley hace sobre la materia, y que, en algunos casos, los daños causados a los empleados o a sus herederos, son superiores a los que la Ley le indica a la ARL que debe pagar.

A través de las brigadas de primeros auxilios que deben tener los empleadores al interior de sus organizaciones, se debe brindar la atención de urgencias en el sitio del accidente. De igual forma, es obligación del empleador poner en conocimiento de la ARP, de la ocurrencia del accidente de trabajo o la enfermedad profesional mediante los formatos diseñados para tal efecto.

No son pocas las obligaciones con las que carga el empleador, dirigidas directamente a que el empleado conozca sus obligaciones, y lo que es más importante, las cumpla.

Esta premisa es el desarrollo de la obligación que tiene el empleador de realizar la prevención de los riesgos que él pone en marcha. Si el empleador es el encargado de identificarlos, la prevención deberá realizarla conjuntamente con el empleado, es por ello que tiene la obligación de entregar los elementos de protección

personal, instruir a los empleados en su utilización y reponerlos cuando sea necesario. Además, debe utilizar las herramientas con que cuenta al interior de la relación laboral para hacer cumplir a sus empleados las obligaciones de su cargo.<sup>30</sup>

De conformidad con lo anterior, la delegación que hace el empleador de la prestación de los servicios de prevención y asistencia en riesgos laborales, no lo libera de sus obligaciones con los trabajadores o los terceros que le presten un servicio como son los trabajadores en misión o contratistas, en relación con los cuales estará obligado a indemnizar los perjuicios que cause cuando se compruebe que una conducta antijurídica de su parte desencadene un riesgo laboral.

## 4.5 Actores sociales del Sistema de Riesgos Laborales

El Sistema General de Riesgos Laborales es orientado, regulado, supervisado, vigilado y controlado por el Estado, a través del Ministerio de Trabajo. Está dirigido e integrado por organismos de dirección, vigilancia y control como el Consejo Nacional de Riesgos Laborales; el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud, entidades administradoras del sistema (ARP); el Instituto de Seguros Sociales y las entidades aseguradoras de vida que obtengan autorizaciones de la Superintendencia Bancaria para la explotación del ramo de seguro de riesgos laborales.

### 4.5.1 Consejo Nacional de Riesgos Laborales

Organismo de dirección del Sistema que está constituido por el Ministerio de Trabajo, quien lo preside, la Consejería Social de la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud, las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales, los trabajadores, los empleadores y las asociaciones científicas de Seguridad y salud en el trabajo.

---

30 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2006). Conozca el Sistema General de Riesgos Profesionales de la República de Colombia. Bogotá.

El Consejo Nacional de Riesgos Laborales tendrá un secretario técnico que será el director técnico de Riesgos Laborales del Ministerio de Trabajo o quien haga sus veces. La secretaría tendrá a su cargo la presentación de los estudios técnicos y proyectos destinados a la protección de los riesgos laborales.

El Consejo Nacional de Riesgos Laborales tiene las siguientes funciones:

- a. Recomendar la formulación de las estrategias y programas para el Sistema General de Riesgos Laborales, de acuerdo con los planes y programas de desarrollo económico, social y ambiental que apruebe el Congreso de la República.
- b. Recomendar las normas técnicas de salud ocupacional que regulan el control de los factores de riesgo.
- c. Recomendar las normas de obligatorio cumplimiento sobre las actividades de promoción y prevención para las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales.
- d. Recomendar la reglamentación sobre la recolección, transferencia y difusión de la información sobre riesgos laborales.
- e. Recomendar al Gobierno Nacional las modificaciones que considere necesarias a la tabla de clasificación de enfermedades laborales.
- f. Recomendar las normas y procedimientos que le permitan vigilar y controlar las condiciones de trabajo en las empresas.
- g. Recomendar el plan nacional de seguridad y salud en el trabajo.
- h. Aprobar el presupuesto general de gasto del Fondo de Riesgos Laborales, presentado por el Secretario Técnico del Consejo.

Para el ejercicio de sus atribuciones, los actos expedidos por el Consejo Nacional de Riesgos Laborales requieren para su validez la aprobación del Gobierno Nacional.

## 4.5.2 Ministerio de Trabajo

Organismo de dirección del Estado en materia de riesgos laborales. Para implementar sus funciones se creó la Dirección Técnica de Riesgos Laborales. Esta dependencia, tendrá la responsabilidad de promover la prevención de los riesgos laborales, vigilar y controlar el funcionamiento del Sistema y aplicar las sanciones por violaciones a la norma.

Con excepción del Ministerio de Salud, las funciones de seguridad y salud en el trabajo de organismos diferentes a los previstos en este decreto tendrán en adelante carácter consultivo.

## 4.5.2 Ministerio de Salud y Protección Social

En coordinación con el Ministerio de Protección Social, tiene como función la determinación de los regímenes específicos de vigilancia epidemiológica y el desarrollo de actividades de prevención. Además, tiene delegada la función de controlar y vigilar la prestación del servicio de Salud a los afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales, en las condiciones de calidad determinadas en la ley.

## 4.5.3 Comité Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

Órgano consultivo del Sistema que está conformado por las áreas de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Ministerios de Trabajo, Salud, el Instituto Nacional de Salud y representantes de las entidades Administradoras de Riesgos Laborales, los trabajadores y los empleadores. A nivel regional y local deberán funcionar los Comités Seccionales y locales, réplicas de este Comité Nacional.

## 4.5.4 Fondo de Riesgos Laborales

Cuenta especial de la Nación, adscrita al Ministerio de Trabajo, que tiene por objeto posibilitar el desarrollo de estudios, campañas y actividades de promoción y divulgación para la prevención de riesgos de origen profesional.



### **4.5.5 Junta de Calificación de Invalidez**

Son organismos de carácter privado creados por la Ley. Sus integrantes son designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las Juntas de Calificación de Invalidez, a través del dictamen médico laboral y aplicando el Manual Único de Calificación de Invalidez, resuelven controversias suscitadas frente a la determinación del origen y/o grado de invalidez, origen y/o grado de incapacidad permanente parcial, y el origen de la enfermedad, accidente o la muerte de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social.

### **4.5.6 Superintendencia Financiera**

Cumple con la función de controlar las entidades Administradoras de Riesgos Laborales.

### **4.5.7 Entidades Administradoras de Riesgos Laborales**

Son compañías aseguradoras de vida o empresas mutuales a las cuales se les ha autorizado por parte de la Superintendencia Bancaria, la explotación del ramo de los seguros.

Las Administradoras de Riesgos Laborales deben cumplir las siguientes funciones: Afiliar a los trabajadores, administrar las cotizaciones hechas al Sistema General de Riesgos Laborales, garantizar el reconocimiento de prestaciones asistenciales y económicas por concepto de Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional y realizar actividades de prevención y promoción de los Riesgos Laborales a sus empresas afiliadas.

### **4.5.8 Libre escogencia para seleccionar la ARL**

De conformidad con lo determinado por la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1772 de 1994, la selección de las entidades que administran el sistema, es libre y voluntaria por parte del empleador. Una vez efectuada la selección, el empleador deberá adelantar el

proceso de vinculación con la respectiva entidad administradora, mediante el diligenciamiento de un formulario.

Respecto a la forma de selección de la ARL, es importante destacar que si bien es cierto la norma para efectos de la misma no exige nada diferente al requisito de la voluntad por parte del empleador, también lo es que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, sobre el tema, tratándose de la selección de ARL por parte de empleadores públicos, manifestó lo siguiente:

Si bien la selección de la entidad administradora de riesgos laborales es libre y voluntaria por parte del empleador, no significa, para la entidad estatal, que pueda ser caprichosa o arbitraria, porque el vínculo jurídico que nace entre ellas y que genera obligaciones recíprocas, no puede ser sino contractual. Y como consecuencia ineludible, la selección del contratista en todos los casos, tiene que ser objetiva, es decir, que la escogencia se hará al ofrecimiento más favorable a la entidad estatal y a los fines que ella busca. Por ofrecimiento más favorables se entiende aquel que, teniendo en cuenta un conjunto de factores, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, resulta ser el más ventajoso para el estado.<sup>31</sup>

Por su naturaleza, el contrato será el que la Ley 80 de 1993 denomina prestación de servicios en salud, que se rige por las normas de contratación directa. Para efectos de la escogencia del contratista, la selección directa del contratista deberá ser objetiva, una vez se hayan recibido las ofertas en la forma prevista para la contratación directa por el Decreto 855 de 1994.

Seleccionada la entidad administradora, el contrato especial de prestación de servicios en salud se perfecciona con el diligenciamiento del formulario de afiliación.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Consejo Superior de la Judicatura ha venido seleccionando a la Administradora de Riesgos Laborales a través del proceso de Invitación Pública.

---

31 Ibidem 30.

# CONCLUSIÓN

El Sistema General de Riesgos Laborales está destinado a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo, lo cual no puede excluir a quienes realicen labores ocasionales, accidentales y transitorias ajenas a las de la empresa y de corta duración.

Estos esfuerzos han facilitado grandes cambios culturales en las empresas en el campo de la seguridad, la calidad, la productividad y la competitividad. Dichos cambios han llevado a las empresas a privilegiar los procesos de mejoramiento continuo, que, según la literatura, deben arrancar con el establecimiento de una política clara que refleje los principios y los valores que orientarán la toma de decisiones.

Sin embargo, este hecho, por sí mismo, no ha dado los resultados esperados. Por el contrario, esta política se ha convertido en el principal promotor de actitudes y comportamientos negativos (beligerantes o indiferentes) frente a la salud, la seguridad y la calidad, debido a la incongruencia de las directivas entre lo que se escribe y dice frente a cómo se piensa y se actúa.

En muchas empresas se ha obviado la protección de los riesgos profesionales, dejando de lado los procesos de salud y seguridad, olvidando que el mantenimiento de la salud y la seguridad no es una cuestión de normas o reglas que se establecen por decreto a partir de una política; tampoco es un efecto cosmético o decorativo de los valores que contiene una visión o misión empresarial.

Las políticas de salud y seguridad, para que puedan guiar la acción, deben ser el producto de un consenso entre las personas de la empresa, cualquiera sea su ubicación en la organización, y de una acción clara frente al logro de las metas propuestas. El hecho de que dichas políticas sean producto de un consenso no significa que se puedan desconocer posteriormente; por el contrario, signi-

fica que deben cumplirse y no pueden negociarse.

El propósito de este estudio fue conocer el concepto de los riesgos laborales que se ha manejado en Colombia, complementado con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, referentes a los accidentes de trabajo, enfermedades laborales, seguridad y salud en el trabajo y riesgos laborales en cuanto se refieren al origen y la pérdida de la capacidad laboral de un trabajador. Hay otros aspectos desarrollados en la norma, pero ellos obedecen a la parte operativa de las empresas que administran riesgos laborales en Colombia, lo cual conforma un tema de estudio diferente al que quisimos abarcar en esta monografía.

Es importante manifestar que esta materia debe cobrar mucha importancia hoy en día, en el que las actividades laborales se desarrollan en innumerables situaciones de riesgos, ya sean de orden físico, químico o social. Es deber de todo empleador permitir que sus trabajadores desarrollen sus actividades laborales en condiciones dignas.

Hay que aclarar que el contenido de este estudio fue escrito de acuerdo con la normatividad vigente a diciembre de 2007.

# RECOMENDACIONES

En esta etapa del estudio, resulta imperioso hacer unas recomendaciones debido a la importancia que cobra la protección del trabajador por parte del empleador, respecto a los riesgos que se presentan en sus actividades laborales, administrados por el sistema de riesgos laborales. A continuación, se presentan las siguientes recomendaciones:

**Primero:** A la Universidad Popular del Cesar, se sugiere realizar campañas de capacitación sobre los riesgos laborales a través de foros, conferencias, seminarios o debates. Hay muchos empleados que están expuestos a numerosos peligros sin ninguna protección, y desconocen que tienen derecho a que el empleador les garantice el desarrollo de su actividad laboral en condiciones dignas.

**Segundo:** Al Estado, se recomienda elaborar nuevas políticas que permitan a muchos trabajadores independientes acceder a los beneficios que ofrece el sistema de riesgos laborales. No es un secreto que las administradoras niegan el servicio a los trabajadores independientes porque creen que se convertirían en un sector subsidiado, ya que no tienen un empleador que garantice el cumplimiento de la prestación económica. Estas empresas se han convertido en empresas rentables, olvidando la labor social que involucra la protección de los riesgos laborales.

**Tercero:** A la Universidad Popular del Cesar, se sugiere publicar esta monografía, que es un catálogo donde se recogen los principios fundamentales de los riesgos laborales. Es importante que la comunidad conozca la gran variedad de beneficios que les otorga el sistema de riesgos laborales, para que así puedan hacer efectivos sus derechos en caso de que estos sean violados.

# GLOSARIO

**ACCIDENTE DE TRABAJO:** Es un suceso repentino que ocurre por causa o con ocasión del trabajo y que produce en el trabajador daños a la salud, como una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte. Por ejemplo, las heridas, fracturas y quemaduras.

- Ocurre durante el cumplimiento del trabajo regular, de órdenes o en representación del empleador, incluso fuera de horarios laborales o instalaciones de la empresa.
- Sucede durante el traslado entre la residencia y el trabajo en transporte suministrado por el empleador.
- No se considera accidente de trabajo aquel sufrido durante permisos remunerados o no, sean sindicales, o en actividades deportivas, recreativas y culturales, donde no se actúe por cuenta o en representación del empleador.

**AMBIENTE DE TRABAJO:** Es el conjunto de condiciones que rodean a la persona y que directa o indirectamente influyen en su estado de salud y en su vida laboral.

**ENFERMEDAD LABORAL:** Es el daño a la salud que se adquiere por la exposición a uno o varios factores de riesgo presentes en el ambiente de trabajo. El Gobierno adopta 42 enfermedades como laborales, dentro de las cuales se pueden mencionar la intoxicación por plomo, la sordera profesional y el cáncer de origen ocupacional. También es enfermedad profesional si se demuestra la relación de causalidad entre el factor de riesgo y la enfermedad.

**FACTOR DE RIESGO:** Es un elemento, fenómeno o acción humana que puede provocar daño en la salud de los trabajadores, en los equipos o en las instalaciones. Ejemplos incluyen sobreesfuerzo físico, ruido y monotonía.

**INCIDENTE:** Es un acontecimiento no deseado que, bajo circunstancias diferentes, podría haber resultado en lesiones a las

personas o daños a las instalaciones. Es decir, un casi accidente.

**RIESGO:** Es la probabilidad de ocurrencia de un evento. Ejemplos incluyen el riesgo de una caída o el riesgo de ahogamiento.

**SALUD:** Es un estado de bienestar físico, mental y social. No es solo la ausencia de enfermedad.

**SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO:** Se define como la disciplina que busca el bienestar físico, mental y social de los empleados en sus sitios de trabajo. En Colombia, el campo de la seguridad y salud en el trabajo está enmarcado en toda la reglamentación dada a través del Sistema General de Riesgos Laborales.

**TRABAJO:** Es toda actividad que el hombre realiza para transformar la naturaleza con el fin de mejorar la calidad de vida.

# BIBLIOGRAFÍA

- Betancur G, F. M. (1999). Gestión del Desempeño en Seguridad Basado en Valores. XIX Congreso de Medicina del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo y VI Congreso Latinoamericano de Seguridad y Salud en el Trabajo, Cartagena.
- Briceño de Valencia, T. (2000). Diccionario Técnico Jurídico. Ediciones Gráficas Ltda.
- Botero Toro, C. A., Fernández Cabrera, H., & Botero Pontón, G. M. (2005). Seguridad y Salud en el Trabajo y Riesgos Laborales. Bogotá.
- Conferencia Internacional del Trabajo. (2005). 93ª Reunión, Marco de la Promoción en el Ámbito de la Seguridad y la Salud en el Trabajo. OIT, Ginebra.
- Constitución Política Colombiana. (2006). Legis Editores S.A.
- Decreto 1295 de 1994. (2006). Definió Cómo Operaría el Sistema de Riesgos Laborales en las Empresas Colombianas. Legis Editores S.A.
- Hansen, L. (2005). Re-Braining Corporate Safety and Health. Professional Safety, 40(10), 40-46.
- Hiba, J. C. (2005). Trabajo Decente y Riesgos del Trabajo. Organización Internacional del Trabajo, Lima, Perú.
- Instituto de los Seguros Sociales. (2005). Seguridad y Salud en el Trabajo y Riesgos Laborales y el Buen Uso del Tiempo Libre. Bogotá.
- Labonté, R. (2006). Estrategias Para la Promoción de la Salud en la Comunidad. Organización Panamericana de la Salud.
- Ley 100 de 1993. (2006). Base para el Sistema de Riesgos Laborales. Legis Editores S.A.
- Ley 776 de 2002. (2006). Dicta Normas Sobre la Organización, Administración y Prestaciones del Sistema General de Riesgos Laborales. Legis Editores S.A.



- Llano, J. C. (2006). Evolución y Perspectiva del Sistema General de Riesgos Laborales. Director General de Riesgos Laborales del Ministerio de Protección Social, Bogotá.
- Matamala S, R., & Muñoz C, J. A. (1999). Administración por Políticas. McGraw Hill.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2006). Conozca el Sistema General de Riesgos Laborales de la República de Colombia. Bogotá.
- Universidad del Valle. (2005). Guía Para la Elaboración de un Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo Empresarial.



**U**  
**A**  
Universidad  
del Atlántico  
VIGILADA MINEDUCACIÓN



Sello Editorial  
**UNIVERSIDAD  
DEL ATLÁNTICO**

