

Sistema de Gestión de la **SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO**

Lineamientos jurídicos y técnicos para el
diseño e implementación del SGSST con los
Estándares Mínimos.

Guías metodológicas del MinTrabajo

2da. Edición

**Arnulfo Cifuentes Olarte
Carlos Arturo Ceballos
Olga Lorena Cifuentes Giraldo**

Sistema de Gestión de la
Seguridad y Salud
en el **Trabajo**

Lineamientos jurídicos y técnicos para el diseño e
implementación del SGSST con los Estándares Mínimos.
Guías metodológicas del MinTrabajo

Arnulfo Cifuentes Olarte
Carlos Arturo Ceballos
Olga Lorena Cifuentes Giraldo

2da. Edición

edü
BOGOTÁ - MÉXICO, D.F.

Cifuentes Olarte, Arnulfo (*et.al*)

Sistema de Gestión y de Seguridad y Salud en el trabajo -- Arnulfo Cifuentes Olarte, Carlos Arturo Ceballos y Olga Lorena Cifuentes Giraldo. 2a. edición. Bogotá:

Ediciones de la U, 2020

266 p. ; 24 cm.

ISBN 978-958-792-193-9

e-ISBN 978-958-792-194-6

1. Seguridad y salud en el trabajo 2. Legislación I. Tít.
658.38 cd

Área: Seguridad y Salud en el Trabajo

Primera edición: Bogotá, Colombia, enero de 2018

Segunda edición: Bogotá, Colombia, mayo de 2020

ISBN 978-958-792-193-9

© Arnulfo Cifuentes Olarte, Carlos Arturo Ceballos y Olga Lorena Cifuentes Giraldo
(Foros de discusión, blog del libro y materiales complementarios del autor
en www.edicionesdelau.com)

© Ediciones de la U - Carrera 27 #27-43 - Tel. (+57-1) 3203510 - 3203499
www.edicionesdelau.com - E-mail: editor@edicionesdelau.com
Bogotá, Colombia

Ediciones de la U es una empresa editorial que, con una visión moderna y estratégica de las tecnologías, desarrolla, promueve, distribuye y comercializa contenidos, herramientas de formación, libros técnicos y profesionales, e-books, e-learning o aprendizaje en línea, realizados por autores con amplia experiencia en las diferentes áreas profesionales e investigativas, para brindar a nuestros usuarios soluciones útiles y prácticas que contribuyan al dominio de sus campos de trabajo y a su mejor desempeño en un mundo global, cambiante y cada vez más competitivo.

Coordinación editorial: Adriana Gutiérrez M.

Carátula: Ediciones de la U

Impresión: DGP Editores SAS

Calle 63 #70D-34, Pbx. (57+1) 7217756

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro y otros medios, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

Contenido

Presentación.....	7
ASPECTOS GENERALES.....	11
METODOLOGÍA QUE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES DEBEN APLICAR PARA EL SGSST	23
DECRETO 1072 DE 2015	29
RESOLUCIÓN 312 DE 2019	59
DECRETO 1607 DE 2002	105
GUÍA TÉCNICA DE IMPLEMENTACIÓN PARA MIPYMES	151
Anexo 1. Evaluación inicial del SGSST	174
Anexo 2. Metodología para la identificación de peligros, evaluación y valoración de los riesgos para las mipymes empresa (Que no tenga actividades de alto riesgo)	176
Anexo 3. Metodología para la identificación de peligros, evaluación y valoración de los riesgos para las mipymes empresa (Que no tenga actividades de alto riesgo).....	179
Anexo 4. Ejemplo de política de seguridad y salud en el trabajo	180
Anexo 5. Ejemplo de objetivos del sistema de gestión de la Seguridad y salud en el trabajo	180
Anexo 6. Programa de auditoria interna del sistema de gestión de la gestión y la seguridad en el trabajo	181
Anexo 7. Presentación de reporte	182
GUÍA TÉCNICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN FRENTE A LOS TRABAJADORES EN MISIÓN DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS TEMPORALES Y SUS USUARIAS.....	183

GUÍA TÉCNICA DE IMPLEMENTACIÓN DEL SGSST PARA LA PEQUEÑA MINERÍA	199
MANUAL GUÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (SGSST) EN LAS EMPRESAS	243
GLOSARIO.....	261

Presentación

El 1 de junio de 2017 comenzó a regir para todas las empresas públicas y privadas establecidas en el país, definitivamente, después de varios plazos fijados desde el año 2014, el Sistema de Gestión de la Seguridad y la Salud en Trabajo-SGSST-, en reemplazo del Programa de Salud Ocupacional –PSO-, de acuerdo con las definiciones del artículo 1 de la Ley 1562 de 2012: “**Programa de Salud Ocupacional:** en lo sucesivo se entenderá como el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST. Este sistema consiste en el desarrollo de un proceso lógico y por etapas, basado en la mejora continua y que incluye la política, la organización, la planificación, la aplicación, la evaluación, la auditoría y las acciones de mejora con el **objetivo de anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos** que puedan afectar la seguridad y salud en el trabajo”.

Hasta la víspera del 1 de junio de 2017 se aplicaba la Resolución 1016 de 1989, por la cual se reglamentaba la organización, funcionamiento y forma del PSO, el cual consistía en la planeación, organización, ejecución y evaluación de las actividades de Medicina Preventiva, Medicina del Trabajo, Higiene Industrial y Seguridad Industrial, tendientes a preservar, mantener y mejorar la salud individual y colectiva de los trabajadores en sus ocupaciones y que debían ser desarrolladas en sus sitios de trabajo en forma integral e interdisciplinaria.

No obstante, una vez establecido el SGSST por el Decreto 1072 de 2015, comenzó a aplicarse un período de transición, hasta el mencionado 1 de junio de 2017, de acuerdo con los decretos modificatorios que se fueron expidiendo.

En este libro se recogen dos normas legales básicas que establecieron los lineamientos obligatorios a aplicar en los ambientes de trabajo para la protección y promoción de la salud de los trabajadores y la prevención de las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajo y el logro del mantenimiento del bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones.

Una es la que establece el marco jurídico del SGSST, el **Decreto 1072 del 26 de mayo de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo**; pero no todo el Decreto, sino **únicamente la parte que corresponde al SGSST**, que se ubica en el Libro 2, Parte 2, Título 4, Riesgos laborales, Capítulo 6, cuyos temas son los siguientes:

La política de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), sus requisitos y sus objetivos; las obligaciones de los empleadores y de las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) en el SGSST; las responsabilidades de los trabajadores en SST; la capacitación en SST; la documentación en SST y su conservación; los mecanismos de comunicación en SST; la identificación de peligros, evaluación y valoración de los riesgos; la evaluación inicial del SGSST; la planificación del SGSST; los objetivos del SGSST; los indicadores del SGSST, mediante los cuales se evalúen la estructura, el proceso y los resultados del sistema de gestión en SST; la gestión de los peligros y los riesgos en cuanto a los métodos para la identificación, prevención, evaluación, valoración y control de los peligros y riesgos en la empresa; las medidas de prevención y control, preparación y respuesta ante las emergencias; la gestión del cambio y su impacto en la SST; lo concerniente al procedimiento con el fin de garantizar que se identifiquen y evalúen en las especificaciones relativas a las compras o adquisiciones de productos y servicios, las disposiciones relacionadas con el cumplimiento del SGSST por parte de la empresa; lo relacionado con SST en la contratación; la auditoría de cumplimiento del SGSST que el empleador debe realizar y su alcance; lo relativo a la revisión por la alta dirección; la investigación de incidentes, accidentes de trabajo y enfermedades laborales; las acciones preventivas y correctivas del SGSST; la mejora continua del SGSST; la capacitación obligatoria del responsable o responsables de la ejecución del SGSST; y las sanciones que pueden sobrevenir por el no cumplimiento del SGSST.

La otra norma legal es aquella **por la cual se definen los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo para empleadores y contratantes, la Resolución 312 del 13 de febrero de 2019**, publicada en el Diario Oficial No. 50872 del 19 de febrero de 2019 que deroga la anterior Resolución 1111 del 27 de marzo de 2017, que regulaba el mismo tema.

Y como la Resolución 312 de 2019 tiene como característica novedosa, para efectos de la exigibilidad y aplicación de los Estándares Mínimos, la de hacer énfasis en la clasificación de las empresas de acuerdo con la Tabla de Clases de Riesgo, la cual se establece con base en la clasificación de actividades económi-

cas, también se presenta el Decreto 1607 del 31 de julio de 2002 que adopta la Tabla de Clasificación de Actividades Económicas para el Sistema General de Riesgos Laborales.

Hay otro paquete de documentos que, no siendo normas legales, se incluyen, son documentos técnicos. Son Guías Técnicas del Ministerio de Trabajo para la Implementación del SGSST, que brindan las herramientas para promover y proteger la salud de los trabajadores, basada en el ciclo PHVA, para que el empleador logre la aplicación de las medidas de prevención y control eficaz de los peligros y riesgos en el lugar de trabajo, reduciendo al mínimo los incidentes, accidentes y enfermedades laborales que se puedan presentar.

La primera en recoger es la Guía Técnica de Implementación del SGSST para MIPYMES del Ministerio de Trabajo, de febrero del año 2016, guía básica, en cuya presentación se informa que “teniendo en cuenta la importancia de prevenir las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajo a los cuales están expuestos los trabajadores, **esta guía de implementación brinda las herramientas para promover y proteger la salud de los trabajadores**” (resaltados fuera del texto).

Una segunda, más reciente, es la Guía Técnica del Ministerio de Trabajo para la Implementación del SGSST frente a los trabajadores en misión de las Empresas de Servicios Temporales y sus usuarias. En su Presentación se lee que “en materia de gestión de riesgos, el trabajador en misión está expuesto a los peligros y riesgos de la empresa usuaria donde ejecuta el servicio temporal de colaboración contratado... Y que “Atendiendo a las características y complejidades propias de las Empresas de Servicios Temporales - cuya actividad legalmente regulada, expone a los trabajadores en misión a diferentes peligros de los sectores económicos de sus empresas usuarias, resulta necesario el establecimiento de una Guía Técnica que permita trabajar a las EST- USUARIAS, las ARL, en la implementación armónica y coordinada del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SGSST, dentro del marco de las responsabilidades que a cada actor le compete, manteniendo íntegros los principios que rigen el Sistema de Seguridad Social Integral, tales como: Solidaridad, universalidad, eficacia y economía, entre otros”.

Una de las diferencias más importante de la Guía Técnica de implementación del SGSST en las empresas de servicios temporales y sus usuarias, en relación con la Guía Técnica del SGSST para MIPYMES es en cuanto a la modificación de algunos de los pasos de su implementación.

Una tercera, es la Guía Técnica para de Implementación del SGSST para la pequeña minería, que, con la participación, apoyo y compromiso del Ministerio del Trabajo de Colombia, fue realizada en 2017 por la organización Alianza por la Minería Responsable y cuya publicación hace parte del proyecto Somos Tesoro, financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. Esta guía tiene un esquema similar a la Guía Técnica de Implementación del SGSST para MIPYMES del Ministerio de Trabajo de Colombia. Además, es necesario puntualizar que se le deben actualizar los estándares mínimos allí reseñados para ponerlos a tono con la Resolución 312 de 2019.

Y, finalmente, una cuarta guía cual es el Manual Guía para la Construcción de los Indicadores del SGSST en las empresas, producto de un Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Trabajo de Colombia y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, con la participación de la Universidad Libre de Colombia. En su presentación se informa que “el Ministerio de Trabajo ha diseñado este Manual Guía como herramienta metodológica que tiene por objeto dar las directrices para que a través de los indicadores del SGSST se lleve a cabo la medición del desempeño de las diferentes fases de la implementación de dicho sistema, en todos los empleadores públicos y privados, los contratantes de personal bajo modalidad de contrato civil, comercial o administrativo, las organizaciones de economía solidaria y del sector cooperativo, las empresas de servicios temporales y tener cobertura sobre los trabajadores dependientes, contratistas, trabajadores cooperados y los trabajadores en misión.

Ofrecemos este libro como un material de consulta en la actividad preventivista de los riesgos de trabajo -el accidente de trabajo y la enfermedad laboral- en cualquier organización y de apoyo en la perspectiva del higienista ocupacionalista y del personal de seguridad laboral, a nivel organizador, planificador, coordinador y operativo, teniendo en cuenta que la prevención de los riesgos laborales es responsabilidad de los empleadores, según el mandato perentorio del artículo 56 de Decreto Ley 1295 de 1994 que estatuyó que los empleadores, además de la obligación de establecer y ejecutar en forma permanente el programa de salud ocupacional -denominado hoy SGSST- según lo establecido en las normas vigentes, son responsables de los riesgos originados en su ambiente de trabajo.

ASPECTOS GENERALES

MARCO LEGAL DE LA RESOLUCIÓN 312 DEL 13 DE FEBRERO DE 2019

La **Resolución 312 del 13 de febrero de 2019 “Por la cual se definen los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SGSST”**, tiene el siguiente esquema:

- CAPÍTULO PRELIMINAR: Objeto y campo de aplicación. Artículos 1 y 2.
- CAPÍTULO I: ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA EMPRESAS, EMPLEADORES Y CONTRATANTES CON (10) O MENOS TRABAJADORES, CLASIFICADAS CON RIESGO I, II o III. Artículos 3 al 8.
- CAPÍTULO II: ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA EMPRESAS DE ONCE (11) A CINCUENTA (50) TRABAJADORES, CLASIFICADAS CON RIESGO I, II o III. Artículos 9 al 15.
- CAPÍTULO III: ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA EMPRESAS DE MAS DE CINCUENTA (50) TRABAJADORES CLASIFICADAS CON RIESGO I, II, III, IV o V Y DE CINCUENTA (50) o MENOS TRABAJADORES CON RIESGO IV o V. Artículos 16 al 19.
- CAPÍTULO IV: DISPOSICIONES COMUNES PARA TODAS LAS EMPRESAS, EMPLEADORES Y CONTRATANTES. Artículos 20 al 37.

Previamente al desarrollo del articulado el CONSIDERANDO de la Resolución invoca el contexto del marco legal por el cual se produce esta norma y que es conveniente tener presente para una amplia visión y mejor conocimiento del SGSST.

El SGSST se inscribe en la tendencia mundial que, continuando el modelo neoliberal, en la década de los ochenta y noventa del siglo pasado, entronizó, con base en el ciclo Planificar, Hacer, Verificar, Actuar -PHVA, los sistemas de gestión, comenzando con el de la calidad de productos, bienes y servicios y continuando con el del medio ambiente, el de seguridad y salud ocupacional, el

de responsabilidad social empresarial, el de la gestión del riesgo y otros, todos expresados mediante normas técnicas, lo que los hace de carácter voluntario, de acuerdo con el lenguaje de “sería deseable”. Pero en nuestro caso, cuando el SGSST es regulado por una norma legal, es de carácter imperativo, obligatorio, por tanto.

El Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, Decreto 1072 de 2015, en el capítulo del SGSST (artículo 2.2.4.6.2, numeral 10), describió el ciclo PHVA así:

- **Planificar:** Se debe planificar la forma de mejorar la seguridad y salud de los trabajadores, encontrando qué cosas se están haciendo incorrectamente o se pueden mejorar y determinando ideas para solucionar esos problemas.
- **Hacer:** Implementación de las medidas planificadas.
- **Verificar:** Revisar que los procedimientos y acciones implementados están consiguiendo los resultados deseados.
- **Actuar:** Realizar acciones de mejora para obtener los mayores beneficios en la seguridad y salud de los trabajadores.

Ya desde el año 2001 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) había publicado las Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (ILO-OSH 2001) las cuales, debido a su enfoque tripartito, se han convertido en un modelo ampliamente utilizado para elaborar normas nacionales en este ámbito.

La SST tiene raigambre constitucional. Desde el Preámbulo y los principios fundamentales, la Constitución Nacional (CN) señala que el Estado de Colombia está fundado, entre otros, en el trabajo y en el respeto de la dignidad humana.

El artículo 25 de la CN estableció que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. Un trabajo en condiciones dignas y justas es la aspiración de todo trabajador.

Y al mismo tiempo que la SST - anteriormente salud ocupacional- hace parte del Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) y del Sistema General de Seguridad Social, es un derecho irrenunciable de todo trabajador –CN. Artículo 48-, no importando la modalidad de trabajo, si dependiente, regulado por el derecho laboral privado o administrativo; si independiente, regulado por el derecho civil, comercial o administrativo; si en misión o si en la modalidad de asociado o cooperativo.

El SGSST – además de que se inscribe en la tendencia mundial también se acoge a lo dispuesto por **la Comunidad Andina de Naciones -CAN-**, cuya **DECISIÓN 584 de 2004** es la que adopta el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, que soportado en el Acuerdo de Cartagena, establece como sus objetivos fundamentales, entre otros, el procurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la subregión, lo cual está íntimamente relacionado con la obtención de un trabajo decente, para lo cual es necesario garantizar la protección de la seguridad y la salud en el trabajo.

El concepto de “trabajo decente” tuvo su apoyo en la OIT (1999), por cuanto el mundo se encontraba, en palabras del director general, “en un período de adaptación a una economía naciente, caracterizada por el surgimiento de modelos inequitativos de distribución de las riquezas”... por lo que “Actualmente, la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana” (OIT, 1999).

Los **Objetivos** del SGRL, de acuerdo con el Artículo 2º del Decreto 1295 de 1994 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”, creado por la Ley 100 de 1993, son los siguientes:

- a. Establecer las actividades de promoción y prevención tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y salud de la población trabajadora, protegiéndola 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 físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, psicosociales, de saneamiento y de seguridad.
- b. Fijar las prestaciones de atención de la salud de los trabajadores y las prestaciones económicas por incapacidad temporal a que haya lugar frente a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional.
- c. Reconocer y pagar a los afiliados las prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial o invalidez, que se deriven de las contingencias de accidente de trabajo o enfermedad profesional y muerte de origen profesional.
- d. Fortalecer las actividades tendientes a establecer el origen de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y el control de los agentes de riesgos ocupacionales.

Todo lo anterior encaminado a garantizar un ambiente laboral sano para evitar accidentes de trabajo y enfermedades laborales.

La Ley 1562 de 2012 “Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”, definió en el Artículo 1° el **Sistema General de Riesgos Laborales** como 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 los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. Y, a su vez, estableció que las disposiciones vigentes de salud ocupacional -hoy SST- relacionadas con la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, hacen parte integrante del Sistema General de Riesgos Laborales.

El Artículo 1° la Ley 1562 de 2012 también dispuso que la **Salud Ocupacional**: Se entenderá en adelante como Seguridad y Salud en el Trabajo, definida como aquella disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajo, y de la protección y promoción de la salud de los trabajadores. Tiene por objeto mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo, así como la salud en el trabajo, que conlleva la promoción y el mantenimiento del bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones.

La norma legal que reglamentó el SGSST, primero el Decreto 1443 de 2014 y luego el Decreto 1072 de 2015, estableció en un comienzo una **transición a partir de 31 de julio de 2014** para sustituir el PSO por el SGSST, para lo cual se debía, desde esa fecha, por parte de todos los empresarios, generadores de riesgos en el trabajo, dar inicio a las acciones necesarias para ajustarse a lo establecido en la nueva disposición legal. Y se otorgaban unos plazos para culminar la totalidad del proceso.

Posteriormente, ante las dificultades propias para aplicar los plazos de la nueva normativa y no poca falta de voluntad y compromiso de sectores del empresariado con desenfocos ante la importancia y el valor de la seguridad y la salud en el trabajo, denominada anteriormente salud ocupacional, el artículo 1 del Decreto 171 de 2016, estableció la modificación de los plazos para entrar a regir el SGSST a *más tardar el 31 de enero de 2017*.

Pero la nueva fecha tampoco funcionó. Y además el Ministerio de Trabajo también aplicó un nuevo criterio, en el entendido de que al SGSST también ha de aplicarse una visión de “un proceso lógico y por etapas” en su implementación, “de manera progresiva, paulatina y sistemática” y por fases, así:

- a) Evaluación inicial.
- b) Plan de mejoramiento conforme a la evaluación inicial.
- c) Ejecución del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- d) Seguimiento y plan de mejora, adelantadas por los responsables de ejecutarlas, y
- e) Actividades de inspección, vigilancia y control de proceso.

Fue así como **se extendió -por tercera y definitiva vez- el plazo al 1 de junio de 2017** como aquel a partir del cual, entonces, comenzaba a aplicar el SGSST en sustitución del PSO, según lo registrado por el Decreto 52 de 2017, “Por medio del cual se modifica el artículo 2.2.4.6.37. del Decreto 1072 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, sobre la transición para la implementación del SGSST”. Al mismo tiempo se estableció que el Ministerio del Trabajo definirá el proceso de implementación del SGSST de acuerdo con las fases anunciadas **y determinará los estándares mínimos** que permitan verificar el cumplimiento de los requisitos para la implementación del referido sistema.

De otra parte, las ARL, por el solo hecho de la afiliación de las empresas o contratantes, brindarán asesoría, capacitación, campañas y asistencia técnica en las diferentes fases de implementación del SGSST a todos sus afiliados obligados a adelantar este proceso, y acompañamiento técnico, que en el caso de empresas con diez trabajadores o menos y en las unidades de producción agropecuaria con diez trabajadores o menos será acompañamiento técnico **presencial**, de acuerdo con la última norma, la Resolución 312 de 2019.

Diferente situación es lo establecido por el Decreto 1072 de 2015, artículo 2.2.4.1.3, en cuanto a que para el diseño y desarrollo del SGSST las empresas podrán contratar, por aparte y en otras condiciones, con la ARL a la que se encuentren afiliadas o con cualesquiera otra persona natural o jurídica que reúna las condiciones de idoneidad profesional para desempeñar labores de SST. Es necesario apuntar, al margen, que las ARL al día de hoy no tienen interés en esa facultad de contratar con las empresas para el diseño y desarrollo del SGSST.

El proceso de implementación del SGSST con Estándares Mínimos, en su adecuación, transición y aplicación, **que comenzó a correr desde junio de**

2017, de acuerdo con lo establecido en su momento por la Resolución 1111 de marzo 27 de 2017, **va en el transcurso del tiempo hasta diciembre de 2019**, según lo regulado hoy por la Resolución 312 del 13 de febrero de 2019 y de conformidad con el cronograma dado por el Ministerio Trabajo, que para tal fin se debe ejecutar en sus diferentes **fases**, con los soportes, antecedentes y pruebas de su ejecución, así:

1. EVALUACIÓN INICIAL -conforme al artículo 2.2.4.6.16 del Decreto 1072 de 2015-, de junio a agosto de 2017. (Ya se debió haber ejecutado).
2. PLAN DE MEJORAMIENTO CONFORME A LA EVALUACIÓN INICIAL. De septiembre a diciembre de 2017. (Ya se debió haber ejecutado).
3. EJECUCIÓN o puesta en marcha del SGSST. De enero a diciembre de 2018. (Ya se debió haber ejecutado).
4. SEGUIMIENTO Y PLAN DE MEJORA. De enero a octubre de 2019.
5. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. De noviembre de 2019 en adelante.

Mientras que los responsables de las anteriores fases 1 a 4 son las empresas y las organizaciones obligadas por el SGSST, como las ARL, la fase 5 le corresponde efectuarla al Ministerio del Trabajo. No obstante, el Ministerio del Trabajo podrá verificar en cualquier momento el cumplimiento de las normas vigentes en riesgos laborales por los empleadores o contratantes y la implementación del SGSST en sus diferentes fases.

En la **Evaluación inicial del SGSST**, conforme al artículo 2.2.4.6.16 del Decreto 1072 de 2015 -que debió haberse practicado de junio a agosto de 2017, estando en mora de hacerlo los que no lo hayan efectuado-, se tendrá en cuenta lo reglado por la norma, en los siguientes términos:

“La evaluación inicial deberá realizarse con el fin de identificar las prioridades en seguridad y salud en el trabajo para establecer el plan de trabajo anual o para la actualización del existente. El SGSST en el Trabajo existente a la entrada en vigor del presente decreto deberá examinarse teniendo en cuenta lo establecido en el presente artículo. Esta autoevaluación debe ser realizada por personal idóneo de conformidad con la normatividad vigente, incluyendo los estándares mínimos que se reglamenten.

“La evaluación inicial permitirá mantener vigentes las prioridades en seguridad y salud en el trabajo acorde con los cambios en las condiciones y procesos de trabajo de la empresa y su entorno, y acorde con las modificaciones en la normatividad del SGRL en Colombia.

“La evaluación inicial debe incluir, entre otros, los siguientes aspectos:

1. La identificación de la normatividad vigente en materia de riesgos laborales incluyendo los estándares mínimos del Sistema de Garantía de Calidad del SGRL para empleadores, que se reglamenten y le sean aplicables;
2. La verificación de la identificación de los peligros, evaluación y valoración de los riesgos, la cual debe ser anual. En la identificación de peligros deberá contemplar los cambios de procesos, instalaciones, equipos, maquinarias, entre otros;
3. La identificación de las amenazas y evaluación de la vulnerabilidad de la empresa, la cual debe ser anual;
4. La evaluación de la efectividad de las medidas implementadas, para controlar los peligros, riesgos y amenazas, que incluya los reportes de los trabajadores, la cual debe ser anual;
5. El cumplimiento del programa de capacitación anual, establecido por la empresa, incluyendo la inducción y reinducción para los trabajadores dependientes, cooperados, en misión y contratistas;
6. La evaluación de los puestos de trabajo en el marco de los programas de vigilancia epidemiológica de la salud de los trabajadores;
7. La descripción sociodemográfica de los trabajadores y la caracterización de sus condiciones de salud, así como la evaluación y análisis de las estadísticas sobre la enfermedad y la accidentalidad; y
8. Registro y seguimiento a los resultados de los indicadores definidos en el SGSST de la empresa del año inmediatamente anterior”.

Todos los empleadores deberán realizar la evaluación y análisis de las estadísticas sobre la enfermedad y la accidentalidad ocurrida en los dos (2) últimos años en la empresa, la cual debe servir para establecer una línea base y para evaluar la mejora continua en el sistema.

La evaluación inicial debe estar documentada y debe ser la base para la toma de decisiones y la planificación de la gestión de la seguridad y salud en el trabajo.

El empleador o contratante debe facilitar mecanismos para el autorreporte de condiciones de trabajo y de salud por parte de los trabajadores o contratistas; esta información la debe utilizar como insumo para la actualización de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

El enfoque de la implementación, “de manera progresiva, paulatina y sistemática” y por fases fue recogido y plasmado hoy en la **Resolución 312 del 13 de febrero de 2019 “Por la cual se definen los Estándares Mínimos del Siste-**

ma de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SGSST", - primero en la Resolución 1111 de marzo 27 de 2017- en el entendido de que los Estándares Mínimos son el conjunto de normas, requisitos y procedimientos de obligatorio cumplimiento de los empleadores y contratantes, mediante los cuales se establecen, verifican y controlan las condiciones básicas de capacidad técnico-administrativa y de suficiencia patrimonial y financiera indispensables para el funcionamiento, ejercicio y desarrollo de actividades en el sistema de gestión de SST.

El distintivo de la manera progresiva de la implementación del SGST, que aplicó desde el 1 de junio de 2017, también caracteriza el cumplimiento de los estándares mínimos, cuya implementación se ajusta, adecua y armoniza a cada empresa o entidad de manera particular conforme al número de trabajadores, actividad económica, labor u oficios que desarrollen las empresas o entidades obligadas a cumplir dichos estándares.

En la socialización por parte del Ministerio del Trabajo de la **Resolución 312 del 13 de febrero de 2019 "Por la cual se definen los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SGSST"**, realizada el 19 de febrero de 2019 en la ciudad de Bogotá y que reemplaza la anterior Resolución 1111 de 2017, se informó que el objetivo era el de "plantear normas que ofrezcan la posibilidad de adaptarse a la necesidad y condición particular de cada empleador, y asimismo, garantizar el cumplimiento de los niveles mínimos de seguridad y salud de los trabajadores colombianos". El anuncio, que se hizo en Casa de Nariño, "obedece a la necesidad de reconocer que el sector productivo y generador de empleo tiene características diferentes propias de cada actividad, y teniendo en cuenta que uno de los obstáculos que afrontan las Mipymes y el sector agropecuario en la implementación del sistema es la complejidad de la norma y los altos costos necesarios para el cumplimiento de la misma". Que "no se le puede exigir a una microempresa con pocos empleados y pequeñas utilidades, que haga inversiones altas, que finalmente conlleven al cierre de la empresa y a la destrucción del empleo".

En el mismo acto de socialización por parte del Ministerio del Trabajo se informó que "la modificación propone un sistema de gestión ajustado al tamaño y capacidad de cada empresa, clasificándolas por rangos de empleos así: empresas con 10 o menos trabajadores, las que cuentan con 11 a 50 trabajadores, y, por último, empresas con más de 50 trabajadores". "La nueva reglamentación representa la reducción de los costos para la implementación del sistema de gestión, ya que con la reglamentación anterior todas las empresas debían cumplir con 62 estándares mínimos y con la nueva norma las empresas de me-

nos de 10 trabajadores solamente deben cumplir con 7 estándares, las de 11 a 50 con 21 y las unidades agropecuarias tendrán 3 requerimientos”.

Asimismo, la jefe de la cartera laboral resaltó que “656 mil Mipymes, y especialmente el sector agropecuario, se beneficiarán con las nuevas exigencias del SSST, que buscan que la pequeña empresa pueda realizar el proceso de una manera ágil y que cuente con acciones más eficaces que impacten en la calidad de vida de los trabajadores y en la productividad de las compañías”.

Es, probablemente, la primera vez que en la normativa legal general se acoge la importancia y la particularidad de las unidades de producción agropecuaria, definidas como aquel predio o predios utilizados total o parcialmente para el desarrollo de actividades agrícolas forestales, pecuarias, pesqueras o acuícolas. Y se define como **trabajador permanente** de las unidades de producción agropecuaria a aquellas personas que desarrollen actividad económica vinculada con la unidad de producción de forma continua y que no atiendan a periodos estacionales, cosechas, incrementos en la producción o a la naturaleza de los sistemas productivos y asimilables (Parágrafos 1 y 2 del artículo 7 de la Resolución 312 de 2019). Es preciso indicar que el ingrediente normativo de “**trabajador permanente**” para quien va dirigida la norma puede generar confusión. Será que los **trabajadores no permanentes** de las unidades de producción agropecuaria quedan excluidos del amparo de la seguridad y la salud en el trabajo?. De ser así se estaría originando un trato discriminatorio y atentatorio contra el trabajo decente. Y, quiénes son “**trabajadores permanentes**” y “**trabajadores no permanentes**”.

En el registro oficial del Ministerio del Trabajo se entrega la siguiente resumida información:

“Datos de Fasecolda muestran que para diciembre de 2017 el número de empresas por tamaño es el siguiente: De 1 a 10 trabajadores: 575.235 empresas, de 11 a 50 trabajadores: 81.130 empresas y de 51 trabajadores en adelante: 23.592, para un total de 679.957 empresas.

“Según estudio realizado por Acopi, en una micro y pequeña empresa los costos derivados de la implementación del SGSST, asciende a \$ 6.700.000 aproximadamente”.

“A noviembre de 2018, en Colombia se encontraban afiliados al SGRL, 10.520.717 trabajadores. Se reportaron 597.280 casos de personas accidentadas en sus puestos de trabajo y lamentablemente no regresaron a su hogar

501 trabajadores por accidentes mortales. En comparación con 2017, se muestra una reducción en la accidentalidad y mortalidad, pues se registraron 572 fatalidades y cerca de 680,000 accidentes laborales.

“De acuerdo con las ARL, del total de empresas afiliadas al SGRL, solamente 15.586 empresas cuentan con un alto nivel de desarrollo del SGSST, 351.963 con nivel intermedio y 82.512 con un nivel inicial”.

El Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, debe ser implementado por todos los empleadores en forma gradual y progresiva. De tal forma que **a enero del año 2020 se deberá haber establecido ya la implementación definitiva del SGSST**, por parte de las entidades y empresas contratantes, con observancia por lo menos del grado de “**aceptable**” del cumplimiento de los estándares mínimos.

Desde enero del año 2020 y en los años sucesivos todos los Sistemas de Gestión de SST se ejecutarán anualmente de enero a diciembre.



Uno de los distintivos de los sistemas de gestión es que todo se puede medir y valorar de acuerdo con criterios cualitativos y/o cuantitativos. En las autoevaluaciones de los Estándares Mínimos se habrá de tener como guía la **Tabla de Valores de los Estándares Mínimos** establecidos en la Resolución 312 de 2019. Y de acuerdo con la valoración del cumplimiento se deberán establecer planes de mejora acordes con el nivel, sea **crítico** (si el puntaje obtenido es menor al 60%), **moderadamente aceptable** (si el puntaje obtenido está entre el 60% y 85%) o **aceptable** (si el puntaje obtenido es mayor al 85%). El Plan de Mejora a que haya lugar en las autoevaluaciones de los Estándares Mínimos,

que, además, debe enviarse a la ARL, debe dejarse listo y aprobado por la empresa en el Plan Anual del SGSST desde el mes de diciembre del año anterior. Y el empleador o contratante debe rendir un informe sobre el avance del plan de mejoramiento en el mes de julio de cada año, teniendo en cuenta las recomendaciones que la ARL haya presentado.

Para la ejecución de los SGSST los responsables que los empleadores y contratantes designaren deberán realizar el curso de capacitación virtual de cincuenta (50) horas sobre el SGSST definido por el Ministerio del Trabajo.

Las ARL están obligadas a realizar el anterior curso de capacitación virtual y de manera potestativa: El SENA, las Cajas de Compensación familiar, las Instituciones de educación superior reconocidas por el Ministerio de Educación, y las empresas, los gremios, las asociaciones y entidades u organizaciones internacionales y la Policía Nacional.

A la fecha de expedirse la Resolución 312 de 2019, el Mintrabajo ha aprobado 26 oferentes del curso virtual y se cuenta con más de cien mil (100.000) personas capacitadas.

El beneficio de una excelente implementación del SGSST se refleja en mejores ambientes de trabajo, el bienestar y la calidad de vida laboral, la disminución de las tasas de ausentismo por enfermedad, la reducción de las tasas de accidentalidad y mortalidad por accidentes de trabajo en nuestro país y el aumento de la productividad.

METODOLOGÍA QUE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES DEBEN APLICAR PARA EL SGSST

En cuanto a la metodología que las organizaciones empresariales apliquen para el SGSST se tiene la facultad de adoptar la que más se avenga a su situación y conveniencia, la que a bien tenga, con tal de que se cumpla con lo postulado en la norma legal, que constituye el “deber ser”.

Para la identificación de peligros, evaluación y valoración de los riesgos, el empleador o contratante debe aplicar una metodología que sea sistemática, y podrá utilizar metodologías adicionales, que tengan alcance sobre todos los procesos y actividades rutinarias y no rutinarias, internas o externas, máquinas y equipos, en todos los centros de trabajo y respecto a todos los trabajadores, independientemente de su forma de contratación y vinculación, que le permita identificar los peligros y evaluar los riesgos en seguridad y salud en el trabajo, con el fin de que pueda priorizarlos y establecer los controles necesarios, realizando mediciones ambientales cuando se requiera. Esta labor debe ser desarrollada por el empleador o contratante con la participación y compromiso de todos los niveles de la empresa; debe ser documentada y actualizada como mínimo de manera anual. También se debe actualizar cada vez que ocurra un accidente de trabajo mortal o un evento catastrófico en la empresa o cuando se presenten cambios en los procesos, en las instalaciones en la maquinaria o en los equipos.

Cuando en el proceso productivo, se involucren agentes potencialmente cancerígenos, deberán ser considerados como prioritarios, independiente de su dosis y nivel de exposición.

Sobre los resultados de las evaluaciones de los ambientes de trabajo el empleador debe informar al Comité Paritario o Vigía de Seguridad y Salud en el Trabajo para que emita las recomendaciones a que haya lugar.

Todo lo anterior esta estipulado por el artículo 2.2.4.6.15. del Decreto 1072 de 2015.

GUÍA TÉCNICA DE IMPLEMENTACIÓN

Por su parte, el Ministerio de Trabajo con el apoyo de las ARL y agremiaciones del país, ha desarrollado dos documentos como **GUÍA TÉCNICA DE IMPLEMENTACIÓN DEL SGSST**. Una para **MIPYMES** y otra para **los trabajadores en misión de las Empresas de Servicios Temporales (EST) y sus empresas usuarias**.

La **GUÍA TÉCNICA DE IMPLEMENTACIÓN PARA MIPYMES** del SGSST del Ministerio de trabajo, no obstante que está destinada para Mipymes, me parece que es aplicable, en términos generales, para cualquier empresa que efectúe operaciones de cualquier naturaleza en el país, salvo mejores criterios.

Esta guía es una excelente herramienta para los higienistas o salubristas ocupacionalistas y para los jefes de personal, que siempre tendrán responsabilidades en seguridad y salud en el trabajo, y que incluye ejemplos y modelos que nos van llevando de la mano, en forma clara y precisa. Nos traza las orientaciones para los "PASOS QUE DEBO SEGUIR PARA IMPLEMENTAR EL SGSST", así:

- Paso 1. Evaluación inicial del SGSST.
- Paso 2. Identificación de peligros, Evaluación, Valoración de los Riesgos y Gestión de los mismos.
- Paso 3. Política y objetivos de SST.
- Paso 4. Plan de Trabajo Anual del SGSST y asignación de recursos .
- Paso 5. Programa de capacitación, entrenamiento, inducción y reinducción en SST.
- Paso 6. Prevención, preparación y respuesta ante emergencias.
- Paso 7. Reporte e investigación de incidentes, accidentes de trabajo y enfermedades laborales.
- Paso 8. Criterios para adquisición de bienes o contratación de servicios con las disposiciones del SGSST.

El Paso 2 de la "IMPLEMENTACIÓN" de la **GUÍA TÉCNICA DE IMPLEMENTACIÓN PARA MIPYMES** del SGSST de Mintrabajo refiere la Identificación de peligros, evaluación, valoración de los riesgos, puesto que son estos elementos, los peligros y los riesgos, los que inciden directamente en la producción de los accidentes de trabajo y las enfermedades laborales, los llamados riesgos laborales.

Por lo que es conveniente transcribir, entre otras, las definiciones legales de tales elementos:

Peligro: Fuente, situación o acto con potencial de causar daño en la salud de los trabajadores, en los equipos o en las instalaciones. (Decreto 1072 de 2015, art. 2.2.4.6.2 #27). La descripción de los peligros físicos, químicos, biológicos, ergonómicos o biomecánicos, psicosociales, de seguridad y fenómenos naturales, la podemos encontrar en la GTC 45 del Icontec – Guía para la identificación de los peligros y la valoración de los riesgos de seguridad y salud ocupacional, Anexo A: TABLA DE PELIGROS.

Riesgo: Combinación de la probabilidad de que ocurra una o más exposiciones o eventos peligrosos y la severidad del daño que puede ser causada por éstos. (Decreto 1072 de 2015, art. 2.2.4.6.2 #34)

Evaluación del riesgo: Proceso para determinar el nivel de riesgo asociado al nivel de probabilidad de que dicho riesgo se concrete y al nivel de severidad de las consecuencias de esa concreción (Decreto 1072 de 2015, art. 2.2.4.6.2 #18).

Según la mencionada GUIA DE MINTRABAJO, para realizar la evaluación del riesgo se atenderán los siguientes criterios:

Nivel de probabilidad

Nivel de probabilidad	Valor	Significado
Muy alto (MA)	4	Normalmente la materialización del riesgo ocurre con frecuencia
Alto (A)	3	La materialización del riesgo es posible que suceda varias veces en la vida laboral
Medio (M)	2	Es posible que suceda el daño alguna vez
Bajo (B)	1	No es esperable que se materialice el riesgo, aunque puede ser concebible.

Nivel de severidad

Nivel de severidad	Valor	Significado
Mortal o catastrófico (M)	4	Muerte (s)
Muy grave (MG)	3	Lesiones o enfermedades graves irreparables (incapacidad permanente parcial o invalidez)

Grave (G)	2	Lesiones o enfermedades con incapacidad laboral temporal (ILT)
Leve (L)	1	Lesiones o enfermedades que no requieren incapacidad.

Valoración del riesgo: Consiste en emitir un juicio sobre la tolerancia o no del riesgo estimado (Decreto 1072 de 2015, art. 2.2.4.6.2 #35). Para lo cual, según la mencionada GUIA DE MINTRABAJO, se atenderán los siguientes pasos:

Valor del riesgo: Multiplicar el valor de la probabilidad por la severidad, así:

Nivel de riesgo		Nivel de probabilidad (NP)			
		4	3	2	1
Nivel de severidad	4	16	12	8	4
	3	12	9	6	3
	2	8	6	4	2
	1	4	3	2	1

Acceptabilidad del riesgo. De acuerdo al resultado del primer punto seleccione la tolerabilidad conforme a la siguiente tabla:

Valor del riesgo	Acceptabilidad del riesgo
16 - 8	No aceptable
6 - 4	Aceptable con control específico
3 - 1	Aceptable

Accidente de Trabajo: 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 o psiquiátrica, una invalidez o la muerte.

Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o contratante durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aun fuera del lugar y horas de trabajo.

Igualmente se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajadores o contratistas desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador.

También se considerará como accidente de trabajo el ocurrido durante el ejercicio de la función sindical aunque el trabajador se encuentre en permiso sindical siempre que el accidente se produzca en cumplimiento de dicha función.

De igual forma se considera accidente de trabajo el que se produzca por la ejecución de actividades recreativas, deportivas o culturales, cuando se actúe por cuenta o en representación del empleador o de la empresa usuaria cuando se trate de trabajadores de empresas de servicios temporales que se encuentren en misión. (Ley 1562 de 2012, art. 3)

Enfermedad laboral. Es enfermedad laboral la contraída como resultado de la exposición a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral o del medio en el que el trabajador se ha visto obligado a trabajar. El Gobierno Nacional, determinará, en forma periódica, las enfermedades que se consideran como laborales y 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 laboral, conforme lo establecido en las normas legales vigentes. (Ley 1562 de 2012, art. 4)

Condiciones y medio ambiente de trabajo: Aquellos elementos, agentes o factores que tienen influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores quedan específicamente incluidos en esta definición, entre otros: a) Las características generales de los locales, instalaciones, máquinas, equipos, herramientas, materias primas, productos y demás útiles existentes en el lugar de trabajo; b) Los agentes físicos, químicos y biológicos presentes en el ambiente de trabajo y sus correspondientes intensidades, concentraciones o niveles de presencia; c) Los procedimientos para la utilización de los agentes citados en el apartado anterior, que influyan en la generación de riesgos para los trabajadores y; d) La organización y ordenamiento de las labores, incluidos los factores ergonómicos o biomecánicos y psicosociales. (Decreto 1072 de 2015, art. 2.2.4.6.2 #12).

Los **objetivos generales** del SGRL son la promoción de la seguridad y salud en el trabajo y la prevención de los riesgos laborales, **para evitar accidentes de trabajo y enfermedades laborales.** (Considerandos del Decreto 1443 de 2014).

En este libro se acopia la normatividad básica y la Guía Técnica para que cualquier empresa u organización con trabajadores que opere en el territorio colombiano de cumplimiento al mandato legal de aplicar el SGSST como parte integral del SGRL y de la SST. El libro *Normas legales en Seguridad y Salud en el Trabajo* (A. Cifuentes, 2020) contiene una compilación de las principales normas legales en SST, las que probablemente son las más consultadas y aplicadas en el día a día de la actividad prevencionista, y pueden constituir el cuerpo principal de la matriz de requisitos legales en el SGSST.