



**El trabajo informal, la Seguridad y Salud en el Trabajo, la Salud Pública y la
Garantía de protección por el Estado Social de Derecho Colombiano.**

Alba Lucia Moreno Franco

Magíster en Seguridad y Salud en el Trabajo

Asesor

Jaime León Gañan Echavarría. Tecnólogo Deportivo del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, Abogado de la Universidad de Antioquia, Especialista en derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Pontificia Bolivariana, Doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Estudios Posdoctorales de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Docente Investigador en Seguridad Social y Salud.

Universidad de Antioquia
Facultad Nacional de Salud Pública Héctor Abad Gómez
Maestría en Seguridad y Salud en el Trabajo
Medellín, Antioquia, Colombia
2021

Cita	Moreno Franco Alba Lucia (1)
Referencia	(1) Moreno Franco Alba Lucia. El trabajo informal, la Seguridad y Salud en el Trabajo, la Salud Pública y la Garantía de protección por el Estado Social de Derecho Colombiano [Tesis de maestría]. Medellín, Colombia. Universidad de Antioquia; 2021.
Estilo Vancouver/ICMJE (2018)	



Maestría en Seguridad y Salud en el Trabajo, Cohorte V.

Grupo de Investigación Seguridad y Salud en el Trabajo (GISST).

Centro de Investigación Facultad Nacional de Salud Pública (CIFNSP).



Biblioteca Salud Pública

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decano/Director: Carlos Mario Quiroz Palacio.

Jefe departamento: German Fernando Vieco Gómez

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

Objetivo: Comprender cómo en el Estado Social de Derecho podría transferirse el derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo a los trabajadores de la economía informal como factor dinamizador de la Salud Pública en Colombia.

Metodología: Estudio de enfoque cualitativo de interés socio jurídico y método hermenéutico comprensivo. Se hizo un acercamiento de lo que hay presente en el marco normativo contemporáneo nacional e internacional sobre la seguridad y salud en el trabajo y su realidad en el contexto del empleo informal. Dicha interpretación toma como fuentes el marco normativo textual y los estudios sobre economía informal de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El escrito se presenta por capítulos en el contexto internacional y local, destacando semejanzas y diferencias, se estudió y analizó los lineamientos y aspectos jurídicos que regulan la seguridad y salud en el trabajo y su relación con la salud y la salud pública, en el contexto del empleo informal y a la luz del derecho a la igualdad en el Estado social de derecho colombiano.

Resultados: Se resalta la labor desarrollada por la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto a formulación de recomendaciones prácticas y directrices sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), así como también la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo (EISST), concebida como un instrumento orientador en coherencia con el escenario jurídico internacional. En Colombia, se tiene un marco normativo general que rige la seguridad y salud en el trabajo para los trabajadores formales y para los trabajadores informales con capacidad de pago.

Conclusiones: Se evidencia progreso en el esfuerzo de los gobiernos colombianos por avanzar en la reglamentación sobre el derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo, éste derecho está reglamentado para el sector privado y público, pero no hay políticas definidas que incluyan la prevención y promoción de los peligros para los trabajadores de la economía informal. Queda mucho por hacer en la protección y prevención para aquellas labores que no tienen el reconocimiento en la categoría de trabajo, como sucede con la labor de “las amas y amos de casa”(1), los trabajos tradicionales reconocidos como informales y de aquellos trabajos que van emergiendo con los cambios tecnológicos en

la llamada era de la globalización. Protección y prevención que sin dudas sería un factor dinamizador esencial de la salud Pública en Colombia en forma integral e integradora.

Palabras clave: Derecho al Trabajo, Salud Pública, Seguridad y salud en el trabajo, Trabajo informal, Seguridad Social, Salud Laboral, Derecho Fundamental a la Salud.

Abstract

Objective: To understand how the rule of law could transfer the right to safety and healthcare at work, to the workers of the informal economy as a dynamic factor of Colombian public health.

Methodology: Study of a qualitative approach of socio-legal interest and a comprehensive hermeneutical method. An approach was made to what is actually in the framework regulatory contemporary national and international on safety and health in the workplace and its reality in the context of informal employment. Such interpretation takes as sources the framework legal text and the studies on informal economy from the International Labor Organization Office (ILO) and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLA). The writing is presented by chapters of international and local context highlighting similarities and differences, research studied and analyzed the guidelines and legal issues that regulate the safety and healthcare in the workplace and its relation to health and healthcare, in the context of informal employment and in the light of the right to equality in the social State of Colombian law.

Results: It highlights the work developed by the International Labor organization, in regard to formulation of recommended practices and guidelines on Safety and Healthcare in the Workplace (SST), as well as the Iberoamerican Strategy of Safety and Healthcare in the Workplace (EISST), conceived as a guiding instrument in coherence with the international legal scenarios. Colombia has one general regulatory guideline which governs the safety and healthcare in the workplace for formal and informal workers who can afford to pay for it.

Conclusions: It is evident there is progress in the efforts of the government of Colombia for progress in the regulation on the right to the Safety and Healthcare in the Workplace, this right is regulated to the private and public sector, but no policies are defined to include the prevention and promotion of the dangers for the workers of the casual or "informal" economy. It is far from done regarding the protection and prevention for those tasks that are not recognized or fall into the category of work, as happens with the work of "stay-at-home husbands and wives"(1), traditional work, recognized as informal and those jobs that are emerging with the changes in technology in the so-called "era

of globalization”. Protection and prevention that would undoubtedly be an essential factor of Public healthcare in Colombia in an integrated manner.

Keywords: Right to Work, Public Health, Safety and Health at Work, Informal Work, Social Security, Occupational Health, Fundamental Right to Health.

Introducción

Para el 2018, en el mundo 2.000 millones de personas ocuparon un empleo informal, gran parte de ellas en los países emergentes y los países en desarrollo, más del 61% de la población activa se ganan la vida en la economía informal. Según comunicado de prensa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la mayoría de esta población no tenía protección social y carecía de derechos en el trabajo y de condiciones de trabajo decente(2). En América Latina y el Caribe, el empleo informal fue de 53 %, de acuerdo con el informe técnico de informalidad en América Latina y el Caribe (3) y en Colombia, el trabajo informal se ubicó en 48,2 % para todo el 2018 según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (4).

El reconocimiento al trabajo en el mundo jurídico se da en el marco que lo identifica como actividad que le permite al hombre suplir sus necesidades, dignificar su existencia y contribuir a su desarrollo intelectual, físico y productivo(5). El contexto histórico deja ver que ha sido a través de la relación de trabajo, que se han establecido derechos y obligaciones para el trabajador y empleador. Pareciese que la relación de trabajo es aquella forma “sine qua non” los trabajadores no podrían aspirar el reconocimiento de derechos ni a la protección de los mismos.

La OIT en la Recomendación 024 del 2015 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, define la economía informal como: a) todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que — en la legislación o en la práctica — están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Aclarando que para los efectos de la referida Recomendación, las unidades económicas de la economía informal quedan comprendidas en: a) las unidades que emplean mano de obra b) personas que trabajan por cuenta propia, ya sea en solitario o con la ayuda de trabajadores familiares auxiliares no remunerados, y c) las cooperativas y unidades de economía social y solidaria(6). Ahora bien, es preciso aclarar que los conceptos de “sector informal” y el ‘empleo informal’, abarcan diferentes aspectos

de la informalización del empleo, no son conceptos intercambiables, más bien son complementarios entre sí, y son usados para describir y analizar la informalidad(7).

El derecho al trabajo lo compaginaremos con el marco constitucional colombiano, independientemente del contexto de formal o informal, pues el empleo informal, como cualquier trabajo formal, es ejecutado de manera singular por seres humanos y en la ejecución de esas actividades le aporta a la economía y al desarrollo del país. Es precisamente en el proceso de esas actividades, donde también se presentan peligros que pueden incidir en el estado de salud de estos trabajadores.

De ahí que el énfasis de este manuscrito sea presentar cómo frente a estos riesgos, podría operar la protección que garantiza el Estado Social de Derecho Colombiano, teniendo establecido que en el artículo 13 de la constitución política, el principio de igualdad, se establece que todos nacemos libres e iguales ante la ley y en consecuencia, todos los ciudadanos “recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

En la misma Constitución, el Artículo 25, decreta el trabajo como un derecho y una obligación social, que goza en todas sus modalidades de la especial protección del Estado. “Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”. Luego el Artículo 48 declara la Seguridad Social como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley, y también que se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. En el Artículo 49 define que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. “Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud” y Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud

a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

En el escenario del empleo formal, la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) definida como una disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo, y de la protección y promoción de la salud de los trabajadores, cuyo objeto es mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo, lo que conlleva la promoción y el mantenimiento del más alto grado de salud física y mental y de bienestar de los trabajadores en todas las ocupaciones(8), en Colombia, está presente como obligación del empleador, y éste a su vez subroga una parte de la obligación en las administradoras de riesgos laborales (ARL), en lo que respecta a las prestaciones asistenciales y económicas en caso de una contingencia por accidente de trabajo y enfermedad laboral.

En el contexto del trabajo informal, surge la necesidad de revisar si se garantiza la Seguridad y Salud en el Trabajo a los trabajadores que ejecutan actividades informales, entre ellas, la labor de las “amas y amos de casa” y revisar bajo el contexto del Estado Social de Derecho Colombiano, el derecho a la seguridad social, a la salud y al trabajo, en determinación con el derecho fundamental a la igualdad de todos los seres humanos(9).

Es preciso advertir que en Colombia, a través del Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 –PDSP, adoptado por la Resolución 1841 de 2013 expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, se ha buscado dar respuesta a los desafíos en salud pública y consolidar, en el marco del sistema de protección social, las capacidades para planificar, ejecutar, realizar el seguimiento y evaluar las intervenciones en los ámbitos nacional y territorial, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible(10). En tal sentido, importante anotar en voces del entonces Ministerio de protección Social que “la Salud Pública es el esfuerzo organizado de la sociedad, principalmente a través de sus instituciones de carácter público, para mejorar, promover, proteger y restaurar la salud de las poblaciones por medio de actuaciones de alcance colectivo”(11).

Es en este contexto, el de salud pública y en especial el de la seguridad y salud en el trabajo para todos los trabajadores y en la perspectiva del Estado Social de Derecho Colombiano, desde donde se realiza este abordaje del derecho a la seguridad y salud en el trabajo como estrategia transversal de la Política de Atención Integral en Salud, en articulación e interacción con los agentes del sistema de salud y otros sectores del desarrollo social y económico, en pro de todos aquellos trabajadores que hacen parte del sector informal.

Metodología

Este estudio estuvo sustentado en un interés de la salud pública y su necesario enlace con las políticas públicas reflejadas en lo socio jurídico, de enfoque cualitativo y método hermenéutico comprensivo, se hizo un acercamiento para la comprensión de lo que hay presente en el marco normativo contemporáneo sobre la seguridad y salud en el trabajo y su realidad en el contexto del empleo informal, dicha interpretación, toma como fuentes el marco normativo textual, y datos sobre el contexto a interpretar.

En este sentido, se debe entender el proceso de análisis hermenéutico en permanente apertura, producto de la actividad re-interpretativa de la que es fruto⁽¹²⁾⁽¹³⁾, lo que implica: estudiar el contexto normativo de la seguridad y salud en el trabajo y el trabajo informal, comprenderlo y describirlo, para posteriormente reconstruirlo con los datos estudiados y la realidad social observada.

En un principio se hizo análisis, síntesis, inducción, deducción: útiles en la realización del estudio teórico-jurídico, para la revisión y caracterización del marco normativo en seguridad y salud en el trabajo, así como el de economía informal.

Esta fase de análisis, síntesis, inducción, deducción de contenidos permitió la construcción del marco histórico y contextual de la seguridad y salud en el trabajo y de empleo informal, incluyendo la revisión de textos, publicaciones de la Organización internacional de Trabajo (O.I.T), de la Organización Mundial de la Salud (O.M.S),

Organización Panamericana de la Salud (O.P.S), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y el marco normativo jurídico Colombiano.

Las disposiciones jurídicas normativas extranjeras analizadas en materia de seguridad y salud en el trabajo y de economía informal, se seleccionaron teniendo en cuenta el idioma español, los estudios y propuestas realizados por la Organización Internacional del Trabajo, artículos y documentos sobre la Seguridad y salud en el trabajo en América Latina y el Caribe.

En la búsqueda de la legislación nacional se tuvo como punto de partida la Ley 100 de 1993, por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral en el país y en el tema de Seguridad y Salud en el Trabajo, el Decreto 614 de 1984, por el cual se determinaron las bases para la organización y administración de la Salud Ocupacional en Colombia. Se analizó también la información de economía informal, y las categorías del derecho al trabajo, a la salud, a la seguridad social en el contexto de los preceptos fundantes del Estado Social de derecho Colombiano. Las normas se consultaron en la página del Diario Oficial de Colombia, en el Sistema Único de Información Normativa – Juriscol, y en la página web de cada ministerio, las reglamentaciones expedidas por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y de la Protección Social. Los datos estadísticos fueron consultados en la página web del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE-Colombia). Los descriptores utilizados fueron: Derecho al trabajo, Derecho a la Salud, Derecho a la seguridad social y Derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo (antes Salud Ocupacional).

Métodos teórico-jurídicos:

-Histórico-jurídico: Se analizó a través de una secuencia lógica la génesis, evolución y estado actual de la normatividad en seguridad y salud en el trabajo, teniendo como sustento el conjunto de normas jurídicas tanto a nivel internacional como nacional.

-Análisis exegético-jurídico: Se analizó las diferentes normas jurídicas nacionales e internacionales que regulan el tema en el aspecto de la seguridad y salud en el trabajo

como reflejo de las políticas en salud pública definidas por los estados, evaluando el campo de aplicación, las definiciones, cobertura, mandato o recomendación y la identificación de las deficiencias relacionadas con los presupuestos teóricos para su aplicación en el contexto real de la economía informal.

-Método de derecho comparado: Se destacaron semejanzas y diferencias, se analizó y estableció clasificaciones, se estudió los lineamientos y aspectos jurídicos mundiales y locales que regulan la seguridad y salud en el trabajo y su relación con la salud y la salud pública, en el contexto del empleo informal y a la luz del derecho a la igualdad en el Estado social de derecho colombiano.

Resultados

Revisión normativa.

Aspectos jurídicos que regulan la seguridad y salud en el trabajo.

En el contexto internacional.

Durante los 100 últimos años, el tratamiento de los accidentes del trabajo, las enfermedades profesionales y las muertes relacionadas con el trabajo, se han considerado cada vez más un reto internacional importante y de especial pertinencia para el logro de la justicia social y el desarrollo sostenible(14). Los informes que reportan datos estadísticos sobre accidentes, enfermedades y muertes por el trabajo, son deficientes todavía, lo que ha implicado y sigue siendo todo un reto la compilación y su análisis, los sistemas de recopilación de ésta información no son homogéneos para todo el planeta y todavía hay regiones con mucha precariedad en su registro.

La normatividad en seguridad y salud en el trabajo refleja diferencias en los contextos sociales, económicos y políticos, así como distintas suelen ser las formas de gestión, capacidad y compromiso de los respectivos actores (gobiernos, empresarios y trabajadores) frente a la aplicación y cumplimiento.

La Seguridad y Salud en el Trabajo se presenta desde que las personas trabajan o están empleadas en lugares de trabajo. Sin embargo, es preciso aclarar que en la antigüedad se hablaba de Salud Ocupacional, como aquellos aspectos o factores presentes en el trabajo que afectaban al ser humano en su estado de salud; la literatura reporta informes de medicina del trabajo con referencia histórica a los trabajos de agricultura y los peligros en la minería, así como también las enfermedades de los artesanos. Sin embargo, la mayor sensibilización frente al tema se da con la elevada incidencia de accidentes, lesiones, enfermedades y muertes en el trabajo, reportada en Europa y los Estados Unidos durante la revolución industrial. Con los cambios que trajo la industrialización se documentó la exposición de los trabajadores a los factores de riesgo y sus efectos, así como los principales accidentes en las factorías(15). En el siglo XXI, se instauran controles reglamentarios relacionados con la seguridad y salud en el trabajo, entre los que se destaca los convenios internacionales adoptados en Berna en 1906 (catorce países) sobre la prohibición del empleo del fósforo blanco en la industria de las cerillas y la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres en la industria. Con el final de la primera guerra mundial, se desplegaron esfuerzos adicionales para alcanzar acuerdos duraderos en aras de la paz mundial, la justicia social y la prosperidad a través de la creación de la Sociedad de Naciones y la Organización Internacional del Trabajo, como parte del Tratado de Versalles(16).

De otro lado, tenemos que la seguridad industrial se ha enfocado en encontrar las explicaciones técnicas de los accidentes menores y mayores, incluyendo las máquinas, los lugares de trabajo y los procesos industriales. Las causas de los accidentes en un principio fueron consideradas como externas por la interacción de trabajadores no calificados y máquinas peligrosas. Esto cambió justo alrededor de la Primera Guerra Mundial, cuando se vieron como causas principales en la ocurrencia de los accidentes el comportamiento y los actos inseguros. Durante los últimos 150 años, la comprensión de los accidentes menores y mayores ha cambiado radicalmente, considerando las causas internas y externas. Luego se hablaría de ciencia de la seguridad, en la década de 1920, con la introducción de términos como: peligro (energía), secuencia de eventos

(escenario), manejo descuidado, accidente como proceso, probabilidad de accidentes, exposición a peligros y prevención mediante la reducción de peligros e instalación de barreras. Después de la Segunda Guerra Mundial, la seguridad ocupacional se vio influenciada por la ergonomía, el concepto de barrera, y estrategias para la prevención de accidentes. Desde las décadas de 1960 y 1970 en adelante, se incrementó la preocupación por los factores humanos; ya para este período la seguridad industrial se había incorporado en la academia. Posteriormente, en las décadas de 1980 y 1990, se desarrollaron teorías y modelos para comprender los desastres y los accidentes laborales(17).

Es importante considerar en el análisis de este asunto que la seguridad y la salud en trabajo no son el mismo concepto, pero se complementan, ambos conforman un binomio que propende por la prevención de accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo, así como la eliminación y en su defecto disminución y control de los peligros presentes en el contexto laboral(18).

Se destaca en la revisión que, a nivel global, la labor desarrollada por la OIT, en cuanto a formulación de recomendaciones prácticas y directrices sobre SST, que si bien no son legalmente vinculantes ni sustituyen las leyes y reglamentos nacionales, salvo su ratificación, proporcionan orientación en varios sectores económicos. Los primeros instrumentos de la OIT sobre SST tendían a regular una sola cuestión, como la exposición a materiales peligrosos o la protección de la maquinaria peligrosa, o sectores de actividad industrial específicos, como la minería, el transporte marítimo, la construcción y la manufactura. En cada contexto, establecían reglas prescriptivas y se centraban en la función de los gobiernos para proteger a los trabajadores de los peligros, pero con el tiempo este enfoque ha evolucionado y la OIT le ha seguido dando un lugar central a la adopción y promoción de instrumentos relacionados con la SST. En la actualidad, junto a las principales declaraciones de la OIT, existen más de 40 instrumentos que abordan específicamente la SST, proporcionando normas mínimas dirigidas a controlar y gestionar los riesgos relacionados con el trabajo y la protección de los trabajadores en una amplia gama de ocupaciones y situaciones laborales(19) . Los tres instrumentos

básicos en este ámbito, son: El Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y el Protocolo de 2002 relativo al Convenio núm. 155, ellos proveen un marco referencial para la creación y la aplicación de sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo (SST).

Contexto nacional.

El país ha evolucionado normativamente frente a derechos fundamentales como: el derecho universal a la salud, al trabajo, la seguridad social y a la seguridad y salud en el trabajo, siendo los tratados y acuerdos internacionales fuente principal para el desarrollo e introducción de éstos en el marco normativo colombiano.

Es así como en el tema de la salud, se encuentra un avance significativo en la reglamentación sobre el derecho a la salud como derecho fundamental, ello en parte al desarrollo jurisprudencial que da cuenta de las dificultades y limitaciones que tienen los colombianos para hacer efectiva y oportuna la prestación de servicios en salud; pero también, ha incidido en este desarrollo normativo los compromisos frente a los acuerdos internacionales, las recomendaciones de Organización Internacional del Trabajo y de la Organización Mundial de la Salud.

En el tema del trabajo, el avance es más lento, se ha integrado cambios normativos al actual código del trabajo expedido desde 1950, la Carta Constitucional de 1991 introdujo cambios importantes frente a los derechos y garantías y de acuerdo con el artículo 53 de la misma carta constitucional. El congreso debía expedir el nuevo código del trabajo. Hoy 29 años después de promulgada la constitución no ha sido posible. Los cambios normativos en el tema del trabajo han sido principalmente frente a las formas de contratación, al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales en respuesta a la demanda de los principales grupos económicos. La regulación de las nuevas formas de trabajo en las economías emergentes y su dependencia con las tecnologías y la

comunicación todavía están rezagadas, su realidad es más imperante y esquiva al control y organización.

En Colombia, la protección del trabajador frente a los peligros y riesgos laborales fue prácticamente desconocida en el siglo XIX y hasta inicios del siglo XX. Ya en 1904, Rafael Uribe Uribe trata específicamente el tema de seguridad en el trabajo, promulgado en la Ley 57 de 1915 conocida como la “ley Uribe” sobre accidentalidad laboral y enfermedades profesionales, siendo esta ley el primer referente normativo en el país relacionado con el tema de la llamada hoy seguridad y salud en el trabajo.

Después de esta ley siguieron otras que tuvieron trascendencia en el futuro de la salud ocupacional en Colombia: la Ley 46 de 1918, que promulgaba las medidas de Higiene y Sanidad para empleados y empleadores, la Ley 37 de 1921, que establecía un seguro de vida colectivo para empleados, la Ley 10 de 1934, que reglamentó la enfermedad profesional, auxilios de cesantías, vacaciones y contratación laboral, la Ley 96 de 1938, que crea la entidad hoy conocida como Ministerio de la Protección Social- Ministerio de Trabajo, la Ley 44 de 1939, que creó el Seguro Obligatorio e indemnizaciones para accidentes de trabajo y el Decreto 2350 de 1944, que promulgó los fundamentos del Código Sustantivo del Trabajo y la obligación de proteger a los trabajadores en su trabajo. Ya en el año 1945 al ser aprobada la Ley 6 (Ley General del Trabajo) se definen disposiciones relativas a las convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de los asuntos del trabajo. Dicha ley tuvo enmiendas con los decretos 1600 y 1848 del año 1945. En 1946 con la Ley 90 se crea el Instituto de Seguros Sociales, cuyo objetivo era prestar servicios de salud y pensiones a los trabajadores colombianos. En 1948, mediante el Acto Legislativo No.77, se crea la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial y posteriormente, con el Decreto 3767 de 1949, se establecen políticas de seguridad industrial e higiene para los establecimientos de trabajo. La Ley 9 de 1979 inició una aproximación de parte del Gobierno Colombiano en relación a la protección de los ambientes de trabajo y la salud del trabajador. En 1984 se promulga el Decreto 614 por el cual se determinan las bases para la organización y administración de Salud Ocupacional en el país y cinco años más

tarde los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de la Salud, a través de la Resolución 1016 de 1989 reglamentan la organización, funcionamiento y forma de los Programas de Salud Ocupacional que deben desarrollar los patronos o empleadores en el país. En el año 1993 se promulga la Ley 100, por medio de la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. En el 2002 el Congreso de Colombia, sanciona la Ley 776 de 2002 por medio de la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales.

Diez años más tarde, el congreso de Colombia en uso de sus facultades expide a Ley 1562 de 2012, por medio de la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales, reglamentando en su artículo 2º la afiliación al sistema de riesgos laborales de forma obligatoria y voluntaria. Por otra parte, el Ministerio de Salud y Protección Social, en el Decreto 723 de 2013 reglamentó la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas y de los trabajadores independientes que laboren en actividades de alto riesgo. Tres años después, el Presidente de la República de Colombia expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, Decreto 1072 de 2015, definiendo en su capítulo VI las directrices de obligatorio cumplimiento para implementar el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), las cuales deben ser aplicadas por 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. Se establecen las definiciones, la política en seguridad y salud en el trabajo, organización del sistema, planificación, aplicación; auditoría y revisión de la alta dirección, acciones de mejoramiento; capacitación, sanciones y régimen de transición. (Artículo 2.2.4.6.1 al 2.2.4.6.37). En el 2016, el Ministerio del Trabajo reglamentó a través del Decreto 1563 de 2016, la afiliación voluntaria al sistema general de riesgos laborales de los trabajadores independientes e informales que devenguen uno o más salarios mínimos, estableciendo el ingreso base

de cotización y de aportes, las obligaciones de los afiliados voluntarios, efectos de la mora, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones económicas, y demás asuntos relacionados con el aseguramiento a los riesgos laborales y en el año 2019, la Resolución 0312 del Ministerio de Trabajo, expidió los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo para empleadores y contratantes.

El estado colombiano, ha adoptado en materia de seguridad y salud en el trabajo, siete convenios técnicos de la OIT, los últimos fueron el 161 y 162 en el año 2001, sobre los servicios de salud en el trabajo y el amianto, promulgado en los decretos 873 del 2001 y la Ley 436 de 1998, respectivamente.

El convenio 155 de 1981 hace referencia a la política de en seguridad y salud en el trabajo y el convenio 187 del 2006 al marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, destacando el principio de la prevención. En ellos, cada país es invitado a formular e implementar la política, definiendo las funciones y responsabilidades de los Gobiernos y los actores a través de las líneas de acción recomendadas y promoviendo una cultura de prevención en seguridad y salud en el trabajo.

En el 2003 en la 91 conferencia internacional del trabajo, la OIT consideró que “el trabajo decente debe ser seguro” y sobre ese postulado en el 2004 se adopta la “Estrategia Global en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo. Y para el 2008, en la cumbre de Seguridad y Salud, con motivo del XVIII Congreso Mundial sobre la seguridad y salud en el trabajo, organizado conjuntamente por la Oficina Internacional del Trabajo, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y la Agencia Coreana para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, se declara entre otros postulados que(20): “ 1) La promoción de altos niveles de seguridad y salud en el trabajo es responsabilidad de la sociedad en su conjunto y que todos los miembros de la sociedad deben contribuir a alcanzar este objetivo, garantizando que los planes nacionales concedan prioridad a la seguridad y salud en el trabajo, así como al establecimiento y fomento de una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo y 2) Una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo es aquella en la que el derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable se respeta en todos los

niveles, en la que el gobierno, los empleadores y los trabajadores participan activamente en iniciativas destinadas a garantizar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos, y en la que se concede la máxima prioridad al principio de prevención”.

En cuanto a una política de salud ocupacional el Plan Nacional de Salud Ocupacional 2008 – 2012 la define como la protección de la salud en el mundo del trabajo tiene como objeto convocar a la sociedad en su conjunto, para que de manera permanente, a través de procesos de participación, construcción colectiva, articulación, alianzas estratégicas y sinergia de recursos, se logre para la población económicamente activa del país, mejores condiciones en sus lugares de trabajo como garantía de un derecho constitucional, calidad de vida y como aporte al proceso de paz (21).

En consecuencia, en el año 2014 se expidió la Resolución 6045 por la cual se adoptó el Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (PNSST) 2013-2021, concebido como la herramienta de gestión en virtud de la cual se priorizan las necesidades que actualmente tiene Colombia respecto del área de salubridad laboral, en la implementación de este Plan Nacional se contemplaron cuatro estrategias a saber:

- 1. Fomento de la transversalidad de la Seguridad y la Salud en el Trabajo en el conjunto de políticas públicas.*
- 2. Fortalecimiento institucional de la Seguridad y la Salud en el Trabajo.*
- 3. Fortalecimiento de la promoción de la seguridad, de la salud de los trabajadores y la prevención de los riesgos laborales.*
- 4. Optimización y garantía del reconocimiento de las prestaciones al trabajador en el sistema general de riesgos laborales (22).*

La seguridad y la salud en el trabajo y el empleo informal.

A nivel global.

Respecto a la definición de economía informal, señaló la O.I.T en la 90ª reunión en Ginebra, en la Resolución sobre trabajo decente y la economía informal si bien no existe una descripción o definición precisa aceptada universalmente, por lo general se entiende que el término «economía informal», “abarca una gran variedad de trabajadores, empresas y empresarios con características identificables. Todos ellos tropiezan con determinados inconvenientes y problemas de distinta intensidad en los contextos nacionales, rurales y urbanos [...] Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos” (23).

En el Seminario Internacional: “Nuevas y antiguas formas de informalidad laboral y empleo precario” de la CEPAL del año 2019, se infiere que la informalidad moldea y es moldeada por las condiciones estructurales de las economías de cada región (por ejemplo, ciclos económicos y desigualdad), pero también por los diseños y ausencias de los sistemas de protección social. La naturaleza del empleo informal y su vínculo con la actividad económica no es única, hay movimientos diferenciados según la categoría de ocupación, la fase del ciclo y el origen. Tiende a prevalecer como rasgo general la dualidad o segmentación de los mercados (24).

Aquí es importante hacer referencia al Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), como marco estadístico que proporciona un conjunto completo, coherente y flexible de cuentas macroeconómicas para la formulación de políticas, análisis y propósitos de investigación. La ONU en su proyecto institucional, ha elaborado un Manual denominado “Sistema de Cuentas Nacionales” (SCN), con recomendaciones comunes para todos los países, en 1953 presenta la primera metodología internacional publicada y adoptada por los países bajo el título de “Un sistema Estandarizado de Cuentas Nacionales”. A partir de 1982 diferentes organismos internacionales se sumaron al trabajo de Naciones Unidas y en 1993, como producto de un consenso se publica el Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN 1993); actualizado en el 2008 (SCN 2008), que es la versión

vigente y cada país bajo estos lineamientos y a través de su aplicación obtiene una visión sintética de cada uno de los sectores que componen la economía y la manera como cada uno de ellos interviene en el ciclo económico a través de la producción. Adviértase que, el Sistema de Cuentas Nacionales en su versión 93 habla de la economía informal y su articulación con los criterios de las cuentas nacionales, considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo(25)(26). Al respecto conviene decir que este sistema tiene como universo de estudio la economía en su totalidad y como población objetivo todas las transacciones económicas, sin excluir la economía informal para el estado de cuentas. Hay que advertir que dicho sistema de información es decisivo para conocer, estudiar la situación económica y para la toma de decisiones, constituyéndose también en referente para la política pública e indicadores económicos.

Ahora bien, hay una diferencia en contraposición a lo anterior, la O.I.T., desde antes del año 2009 viene recomendado integrar los requisitos en materia de seguridad y salud y llevar por lo menos medidas preventivas y de protección básicas en el trabajo a las micro y pequeñas empresas, al sector informal de la economía y a los trabajadores del servicio doméstico. En el 2009 en la “98ª conferencia internacional del trabajo, informe III (parte 1B)” donde se abordó el estudio general relativo al convenio N° 155 y la recomendación N° 164 sobre seguridad y salud de los trabajadores, se plantea que a nivel global, la situación de la economía informal es problemática, dado que la legislación en seguridad y salud en el trabajo no está incluida para ese sector en el marco normativo de todo país y expone que los trabajadores tienen a menudo que hacer frente a las condiciones de trabajo más inseguras e insalubres. No obstante, reporta en dicho informe que países como Austria, Republica Checa y Suecia, han adoptado en sus leyes disposiciones sobre seguridad y salud en el trabajo para la regulación de las condiciones laborales en los trabajadores de servicio doméstico y los trabajadores a domicilio.

En el resumen del informe “Trabajar para un futuro más prometedor” de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, de la O.I.T, del año 2019, se invita a todas

las partes interesadas a que asuman su responsabilidad en la construcción de un futuro para el trabajo justo y equitativo. Plantea la necesidad de adoptar medidas urgentes para fortalecer el contrato social en cada país, aumentar las inversiones en las capacidades de las personas y de las instituciones del trabajo, y encauzar las oportunidades hacia un trabajo decente y sostenible. Sugiere a los países establecer estrategias nacionales sobre el futuro del trabajo por medio del diálogo social entre los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Recomienda, además, prestar especial atención a la universalidad del mandato de la O.I.T., en cuanto a la inclusión de aquellas personas que, históricamente, han permanecido excluidas en gran escala de la justicia social y del trabajo decente, en particular a quienes trabajan en la economía informal(27).

Por otra parte para la Organización Mundial de la Salud – OMS; el aseguramiento en salud es una estrategia de política pública diseñada para lograr el acceso oportuno, efectivo y equitativo de la población a los servicios de salud para la promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación (28); y para la Organización Internacional del Trabajo OIT, la seguridad y salud en el trabajo, constituye uno de los retos que deben asumir los Gobiernos con la participación de los diferentes agentes sociales(29). Y en la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo (EISST), concebida como un instrumento orientador para el compromiso en coherencia con el escenario jurídico internacional recomendado a los gobiernos, organizaciones empresariales y sindicales, entidades aseguradoras, colectivos profesionales, sector educativo y sociedad, entre otros, con el propósito de establecer de forma consensuada, el marco general que rijan la seguridad y salud en el escenario laboral actual de la región(30), postulados internacionales que orientan a los estados miembros a seguir estos lineamientos y a comprometerse con la promoción y protección efectiva de los derechos humanos de todas las personas ocupadas en la economía informal, mediante el respeto por los principios y derechos fundamentales del trabajo.

Colombia, seguridad y la salud en el trabajo y el empleo informal.

En Colombia, la Seguridad y Salud en el Trabajo es un derecho garantizado por la ley para el sector privado y público, tiene dos aspectos: Una que cumple con garantizar las prestaciones asistenciales y económicas en caso de accidente o enfermedad laboral y es el aseguramiento de la salud en relación con los riesgos del trabajo, de carácter indemnizatorio, para quienes tienen capacidad de pago (régimen contributivo) y se encuentra reglado obligatoriamente para el sector formal conforme a los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo, los compromisos en los tratados internacionales y a los derechos fundamentales universalmente aceptados (Subsistema de Riesgos Laborales, Ley 100 de 1993 Libro III, DL 1295 de 1994, Ley 1562 del 2012, Decreto 0723 del 2012, Decreto 055 del 2015). El segundo aspecto es el relacionado con la protección del trabajador en su labor, y como derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo, es una obligación legal del empleador, y es él, quien debe implementar y garantizar el desarrollo de las medidas preventivas. Por otra parte, a nivel de Gobierno la tarea es promover la inter - institucionalidad y ejercer la vigilancia y control para el cumplimiento de esos dos aspectos y por ello se reforzó la institucionalidad del Ministerio de Trabajo, pero no existen otros actores que representen al gobierno, a excepción del Fondo de Riesgos Laborales, cuyo fin sea adelantar estudios, campañas y acciones de educación, prevención y promoción para los riesgos laborales en el sector informal.

Sin embargo, de los dos aspectos referidos con antelación el aseguramiento (cobertura de prestaciones económicas y asistenciales) en salud en relación con los riesgos del trabajo informal solo es posible para aquellos informales que quienes tienen capacidad de pago, como contraprestación el trabajador recibe la atención de la contingencia y el pago de las prestaciones definidas en la ley, mientras que el otro aspecto, de la promoción y prevención se relega a la conducta del autocuidado y autogestión.

Cabe señalar que para otro grupo de trabajadores informales algunos de los cuales sin reconocimiento social del trabajo como son los encargados del hogar (amas y amos de casa) y/o aquellos reconocidos pero sin capacidad de pago, la seguridad y salud en el trabajo es impensable, las enfermedades laborales se tornan de origen común y son

atendidas a través de los servicios de salud básicos, no hay posibilidad de aseguramiento para las prestaciones económicas, las medidas de protección y prevención no existen, surge la necesidad de autocuidado o de la autogestión para poder ingresar a determinado nicho de comercio, pero generalmente esas medidas de promoción y prevención auto gestionadas se quedan cortas frente a los riesgos causados, son medidas improvisadas, carecen de análisis, revisión y validación.

En Colombia, el trabajador informal sin capacidad de pago, queda afiliado al régimen subsidiado a través del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN), lo que garantiza el derecho a la salud a las prestaciones de los servicios en salud, atención básica en la localidad donde vive, a recibir todos los medicamentos inmediatamente después de que finalice la consulta, a recibir atención de urgencia de manera inmediata, a que se le asignen las citas de medicina general y odontología dentro de los dos días siguientes a que las solicite, a recibir toda la atención del Plan de Beneficios de Salud sin que tenga que solicitar autorización escrita, a recibir educación para el cuidado de su salud y la de su familia, a recibir atención oportuna y a presentar sugerencias verbales o escritas en las asociaciones de usuarios que tenga la EPS-S(31)].

Por otra parte, en el ámbito de la salud pública, la gestión integral del riesgo en salud – GIRS, es la estrategia transversal a la Política de Atención Integral en Salud - PAIS, creada por el Ministerio de Salud y Protección Social, en el año 2016, después de la promulgación de la Ley Estatutaria de Salud que se hace operativa a través del Modelo de Atención Integral en Salud (MIAS)(32) y basa la Gestión Integral del Riesgo en Salud en dos componentes: uno colectivo a cargo de la entidad territorial y otro componente individual como función primordial de las EPS. En el MIAS se establecieron grupos de riesgo para los cuales se definieron dimensiones prioritarias definiendo los resultados esperados en salud y el conjunto de acciones que se ejecutarían a través de tres líneas operativas: 1) Promoción de la salud, 2) Gestión del riesgo en salud y 3) Gestión de la salud pública. A través de esta relación se vinculan las intervenciones del MIAS con los resultados en salud establecidos en el Plan Decenal Salud Pública – PDSP(33).

Con base en los lineamientos de la OMS, OIT y la EISSST, entre otros, como marco general orientador de la seguridad y salud en el escenario laboral actual en el mundo y en la región, Colombia fórmula la Ley 100 de 1993, que crea el Sistema de Seguridad Social Integral - SSSI, el cual está compuesto por el Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS, Sistema General de Pensiones –SGP, Sistema General de Riesgos Laborales –SGRL, y el Sistema de Servicios Sociales Complementarios.

El Plan Nacional de Desarrollo - PND, el Plan de Ordenamiento Territorial - POT en coherencia con el Plan Decenal de Salud Pública - PDSP y el Plan Territorial en Salud - PTS, son los instrumentos que permiten la identificación de prioridades y las acciones de intervención a través de la articulación poblacional, colectiva e individual que se realiza bajo la coordinación de la entidad territorial y que se enlazan con las actividades que desarrollan las Entidades Promotoras de Salud - EPS. Además, las Entidades Promotoras de Salud - EPS y las Entidades Territorial - ET concuerdan el trabajo que realizan, para así garantizar la oportunidad y la integralidad de la atención(34).

Aunque se nota un avance en la gestión del riesgo en salud, es corto frente a los peligros y efectos en la salud de aquellas poblaciones o grupo de personas que informalmente se configuran en torno a una actividad de subsistencia con un fin económico, algunos trabajan en microempresas y pequeñas empresas, otros simplemente trabajan por su propia cuenta. Las condiciones de trabajo son inseguras y con peligros, no hay la clara reglamentación de protección y no se refleja en la norma una protección especial frente a los peligros que enfrentan estos trabajadores informales ni están contemplados en la perspectiva de prevención que ofrece el sistema de salud subsidiado, no se profundiza en el determinante social del trabajo, específicamente en el trabajo informal y su contexto, no se identifican los peligros, no hay gestión, intervención y vigilancia para esos peligros.

La salud y La Salud Pública

A nivel global.

La literatura hace referencia a lo siguiente:

El enfoque de la salud internacional o salud pública internacional, está referida a los problemas de salud más frecuentes en el mundo, la internacionalización de los eventos sanitarios y los cambios en los sistemas de salud y las políticas públicas, así como su desbordamiento en el territorio de un país, especialmente cuando se basan en acuerdos multilaterales o bilaterales.

Por salud global, entendida como el contexto donde se dan relaciones de interdependencia que trascienden fronteras nacionales y sectores políticos, en particular la distribución mundial de la salud y la enfermedad y sus determinantes, el impacto de la globalización en la salud y la naturaleza cambiante de la gobernanza sanitaria mundial .

Advierte como la creciente transferencia internacional de riesgos y oportunidades en los procesos sociales y económicos afectan la salud debido a la fuerza económica de la liberalización comercial y los tratados de libre comercio; así como también, el mayor pluralismo de actores participes en el escenario de la salud pública internacional: Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), entre otros ; y el papel que ocupa la salud en la agenda de desarrollo económico, seguridad global y poder, son según autores, tendencias que influyen de manera determinante en el marco de la salud global.

Esa iniciativa, también propone mirar la salud pública como un bien público global, que encara varios desafíos impostergables, que requiere la construcción de políticas públicas de carácter global, renovar y democratizar la actual gobernanza global y superar los límites e insuficiencias evidenciados hasta hoy por la salud pública internacional(35). Y finalmente plantea que las políticas macroeconómicas y sociales, que tienen que ver con el sistema sanitario público, el mercado laboral, la vivienda, educación y bienestar social, sumado a las condiciones de vida, durante el ciclo de nacer, crecer, vivir, trabajar y morir constituyen una de las principales causas de desigualdad sanitaria entre los países y dentro de cada país. Desde el 2005 la Comisión sobre determinantes sociales de la salud, de la Organización Mundial de la Salud, viene trabajando sobre las posibles medidas e intervenciones en favor de la equidad sanitaria, el informe de la comisión contiene material para preparar soluciones que permitan atajar las grandes desigualdades que existen en y entre los países, el informe final está estructurado con arreglo a tres principios: a) Mejoramiento de las condiciones de vida, acá invitan a trabajar por el bienestar desde que se nace hasta que se muere, teniendo en cuenta las condiciones de desarrollo, educación y de trabajo, formulando políticas de protección social dirigidas a toda la población. b) Luchar contra la distribución desigual del poder, el dinero y los recursos y c) Medir la magnitud del problema, analizarlo y evaluar los efectos de las intervenciones, dando mayor cabida a los determinantes sociales de la salud en la investigación en materia de salud pública(14).

A nivel nacional.

La Constitución de 1991 estableció en su Artículo 48 la seguridad social y en el Artículo 49 estableció la atención de la salud y el saneamiento ambiental y plantea que corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Antes de ello en la historia de Colombia, se encuentra que existió el Sistema Nacional de Salud creado en 1975 que finalizó en 1990, y fue reemplazado por el Sistema

Municipalizado de Salud establecido mediante la Ley 10 en diciembre de 1990 y en 1993. Con la Ley 100, derivada de la nueva constitución se crea el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

En el marco de los lineamientos de la Seguridad Social se encuentra que la salud pública parece dinamizarse en Colombia, durante el 2007. El documento que da cuenta del mismo refiere que se realizó un proceso participativo en todo el país a fin de formular el Plan Nacional de Salud Pública para el período 2007-2010 y los lineamientos técnicos para su inserción implantación en el país, que este proceso fue considerado de suma trascendencia porque posicionó de nuevo la salud pública en la agenda nacional para que se formulase una política pública y se retomase la planeación en salud, en un contexto en el que algunos vacíos normativos y debilidades en la capacidad de gestión del nivel nacional y territorial habían afectado la respuesta institucional en los servicios de la salud pública(36).

Luego, con la Ley 1122 del 2007 la salud pública se concibe como “el conjunto de políticas que buscan garantizar de una manera integrada, la salud de la población por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual como colectiva, ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país”. “Dichas acciones se realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad. La conducción, regulación, modulación de la financiación, vigilancia de aseguramiento y la armonización de la prestación de los servicios de salud, son responsabilidades del Estado”. Se encuentra que en el reporte referido sobre la salud pública en Colombia, que ésta tiene en sus objetivos, fortalecer la capacidad institucional de planificación y gestión; desarrollar las características y condiciones del recurso humano en salud, y elaborar procesos permanentes de investigación dirigida a mejorar las condiciones de salud individual y colectiva. Otros ámbitos de gran importancia para el desarrollo de las acciones de salud pública, manifestados tienen que ver con el seguimiento, evaluación y análisis de la situación de salud (vigilancia epidemiológica); la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud; la participación de los ciudadanos en los procesos

de planeación en salud; el desarrollo de políticas y capacidad institucional de planificación y gestión en materia de salud pública; el desarrollo de recursos humanos y capacitación en salud pública; el saneamiento básico; la reducción del impacto de las emergencias y desastres en la salud, entre otras.

En cuanto a los Planes Nacionales de Salud Pública (PNSP) éstos son formulados en armonización con el Plan Nacional de Desarrollo; en coherencia con ello se encuentra el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010, que en el objetivo noveno se plantea trabajar por “mejorar la seguridad en el trabajo y disminuir las enfermedades de origen laboral” y el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, que entre las ocho dimensiones prioritarias, integran el concepto de la seguridad y salud en trabajo, a partir de la dimensión 8 “salud y ámbito laboral”, con dos componentes: a) seguridad y salud en el trabajo y b) situaciones prevalentes de orden laboral, mencionando entre las varias estrategias la “*promoción de entornos laborales saludables en el sector formal e informal de la economía y la prevención de los riesgos derivados del trabajo en el sector informal de la economía*”(33).

El derecho a la igualdad.

En el contexto internacional

Las referencias literarias revisadas plantean que: Los derechos humanos existen como un marco de referencia internacional que se vuelve cada vez más necesario en un mundo que se viene integrando con la globalización como nunca antes se había visto; por ello se parte del reconociendo de que todo este sustento de los derechos humanos, tiene su origen en procesos históricos contruidos por sociedades a partir de muchas movilizaciones y durante varias generaciones, necesitamos entonces, entenderlos para saber cómo se configuran en la realidad de cada pueblo, a fin de podernos relacionar reconociendo nuestra fundamental igualdad y el merecimiento de todos, a los mismos derechos.

Como punto de partida tenemos la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano en 1789, en Francia, con ello inició una transformación social que se extendió por casi todas las latitudes del globo terrestre, constituyéndose la posibilidad de que todos los hombres estuvieran bajo un marco de igualdad de derechos ante la ley; pero fue a finales del siglo XIX que se empezó a gestar la lucha por los derechos laborales, a través de la ampliación del alcance de lo que significaba el derecho a la igualdad entre las personas. Ya no se trataba solo de libertad política, se trataba de incluir las condiciones laborales, el derecho al trabajo en condiciones dignas, al salario, al descanso diario, a la asociación sindical, a la protección social, y a la seguridad e higiene en el trabajo, entre otros.

Otro gran avance político y laboral en el mundo, fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, que dio luces a una nueva era. A partir de allí se empezó a concentrar con más ímpetu luchas de los hombres por las promesas de igualdad y libertad, logrando la construcción de realidades más igualitarias en casi todas las sociedades. La lucha por los derechos humanos, son logros que se han tenido que conquistar a través del tiempo y con la lucha de la sociedad, pero ello sin duda ha permitido que los individuos de distintas sociedades puedan relacionarse y transformarse(37).

La Corte Interamericana, también dispone la igualdad como principio, lo plantea como Principio de igualdad y no discriminación, y toma como punto de partida el artículo uno punto uno de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece la obligación general de respeto y garantía de los derechos que deben tener los Estados parte en la Convención. Para la Corte Interamericana, la no discriminación, la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley en favor de todas las personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos, que se deriva del vínculo existente entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación. El establecimiento del principio de igualdad y la identificación de las reglas de aplicación

directa que en él subyacen, permiten asumir a la igualdad también como un derecho fundamental.

A nivel global, la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la OIT, tiene como finalidad trabajar por un futuro más prometedor y asienta las alternativas en tres ejes de actuación: Aumentar la inversión en la capacidad de las personas, en las instituciones de trabajo y en el trabajo decente y sostenible. Manifiestan que estas alternativas combinadas entre sí generarían crecimiento, igualdad y sostenibilidad para las generaciones presentes y futuras. Dentro de estos ejes de actuación, se plantean entre otras opciones, el establecimiento de una garantía laboral universal, donde todos los trabajadores, con independencia de su acuerdo contractual o situación laboral, puedan disfrutar de derechos fundamentales del trabajo, un «salario vital adecuado» , límites máximos respecto a las horas de trabajo y protección en relación con la seguridad y la salud en el trabajo, y acá pide la comisión mundial sobre el Futuro del Trabajo de la OIT el reconociendo de la seguridad y la salud en el trabajo como uno de los principios y derechos fundamentales del trabajo(38). Sin embargo, aclara que dichas recomendaciones buscan consolidar y revitalizar las instituciones que regulan el trabajo, en el entendido de que dichas instituciones, desde la reglamentación, los contratos de trabajo, los convenios colectivos y los sistemas de la inspección del trabajo, son las piedras angulares de las sociedades justas, forjadoras de las vías que llevan a la formalización, la reducción de la pobreza laboral y un futuro de trabajo con dignidad, seguridad e igualdad económicas.

A nivel nacional.

En el Estado Colombiano, está ilustrado en el artículo 13 de la Constitución Política, como derecho fundamental. Derecho que ha sido desarrollado jurisprudencialmente de manera articulada, enlazada con problemas de género, trabajo, servicios, religión, también han desarrollo escenarios como la igualdad de trato jurídico, la igualdad de oportunidades e igualdades prestacionales (de salario, de horario, de asignación, de seguridad social).

Respecto al derecho a la igualdad ha dicho la corte constitucional:

“...la Carta Fundamental colombiana reúne las dos dimensiones de igualdad: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley” y reciben “la misma protección y trato de las autoridades” señala que “gozaran de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica” Este elenco de motivos discriminatorios que la Constitución enuncia, se refiere a algunas cualidades inmutables (sexo y raza) y a otras variables(religión, opinión política o filosófica), que han estado en el origen de la posición desventajosa en la que se ha colocado a personas y a grupos minoritarios, y no constituye un catálogo rígido o cerrado que excluya otros supuestos generadores de tratos discriminatorios.(subrayado fuera de texto) .

De manera expresa, la corte constitucional, en la misma sentencia ha referido que este segundo inciso del artículo 13, se vincula de manera más precisa con la noción sustancial de igualdad, y que es el Estado el encargado de promover “las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva” y de adoptar “medidas a favor de grupos discriminados o marginados”, y ha ordenado agregar a esta actuación una protección positiva encaminada a superar las injusticias y a apoyar los sectores menos favorecidos, llamando a los poderes públicos a tomar medidas que disminuyan el efecto nocivo de las talanqueras de orden económico y social que les impide acceder a la igualdad sustancial.

Ahora bien, falta todavía mucho para reconocer y respetar los derechos fundamentales de los grupos que están en posición desventajosa, entre ellos, los grupos de personas que realizan tareas u ocupaciones que ni siquiera son reconocidas como trabajo y que por su complejidad quedan incluidas en el contexto de las cuentas de la economía informal, pero que en realidad son excluidos frente a la garantía de sus derechos.

Discusión

Se realizó un contraste de las normas sobre la garantía y protección de la que goza el trabajador formal con respecto a las que pudiera tener el trabajador informal y a partir de la revisión y análisis surgen las siguientes preguntas:

¿Tiene el trabajador informal garantía y protección?

¿Será que se afecta el derecho a la igualdad por la falta de las garantías y protección de los derechos laborales para los informales en comparación con los trabajadores formales?,

¿Será que la existencia de un marco normativo colombiano para la regulación del empleo formal, vulnera el derecho a la igualdad de los trabajadores informales?

¿Será que ese trato desigual vulnera valores y principios constitucionales?

¿Valdría la pena unificar a trabajadores formales e informales dado que son una comunidad trabajadora en general, en el entendido de: “trabajo como función social que conjugan el derecho y el deber de trabajar”(39)?

¿Se requeriría valorar el aporte del trabajo informal al desarrollo económico y social?

¿Ser reconoce la dignidad del trabajador informal?

A partir de estos cuestionamientos, emerge la propuesta de asumir el reconocimiento y la realización positiva del derecho a la seguridad y salud en el trabajo para los trabajadores informales, a la luz de la doble connotación del artículo 13 de la Constitución Política, la igualdad como principio constitucional y como derecho fundamental para todos los colombianos.

El abordaje de la OIT frente al tema y la incertidumbre de cara al futuro del trabajo formal e informal permite inferir que pese a la perplejidad del ser humano frente a sus garantías y derechos, la humanidad entera sigue demandando posibilidades de trabajo, y ello, requiere ampliar la perspectiva frente a esos derechos y garantías de las que hoy gozan los trabajadores formales. Hoy, a través de la historia, hemos sido testigos de la manera como los colectivos humanos mediante luchas y manifestaciones sociales han encarado y siguen demandando los derechos laborales y la garantía de protección de los respectivos gobiernos. Esta dinámica es esquiva, compleja y nada igual, para los trabajadores del sector informal, enmendarlo además de importante y necesario, es prioritario. La propuesta a nivel global es que como sociedad sujeto de derecho, se logre el reconocimiento y respeto de los derechos a los trabajadores informales, y ello es posible con la materialización del derecho fundamental a la igualdad.

Ahora bien, hemos visto como las constantes transformaciones en el mundo del trabajo demandan políticas integrales, inclusión y protección social. Pensar que la seguridad y salud en el trabajo para el sector informal es posible como derecho inescindible al derecho fundamental de la Salud, a la seguridad social, y al mismo derecho del trabajo, es una máxima transferencia de igualdad, que requiere de una visión amplia sobre la gestión del riesgo y las maneras de entender el trabajo informal, así como también su relación con la salud individual y colectiva. Llevar en Colombia la seguridad y salud en el trabajo para el sector informal desde la salud pública, es un desafío posible que precisa de políticas públicas estructurales para avanzar hacia la inclusión y el trabajo decente, en congruencia con las políticas y acuerdos internacionales sobre justicia social y trabajo digno.

La globalización impone nuevos desafíos y a nivel de país, es necesario llevar a las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales que se establecen, un concepto de salud integral y dinámico, de donde se pueda compensar la responsabilidad y la acción entre los intervinientes, hay que hacer mayor énfasis en la prevención y el control de los riesgos para la salud, en la vida y en el trabajo cualquiera sea su modalidad.

Ahora bien, ello exige asumir una postura sensible y transformadora que permita contemplar y articular la defensa de los derechos fundamentales: derecho a la salud, derecho al trabajo y el derecho a la seguridad y salud en el trabajo, con los derechos económicos, sociales y culturales.

Fortalecer y trabajar en los servicios de promoción y prevención del régimen subsidiado y contributivo de salud en nuestro país, de manera interdisciplinaria e interinstitucional, abordando el derecho a la salud, al trabajo, y el derecho a la seguridad y salud en el trabajo, como derechos inalienables al individuo, es un presupuesto decisivo para alcanzar buenas condiciones de salud individual y colectivas. Hoy como salubrista celebró y me uno a los postulados de la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud, frente al reconocimiento del fuerte vínculo que existe entre la seguridad y la salud en el trabajo y la salud pública. Estas especialidades desde perspectivas y con métodos diferentes suman a la misma finalidad, la salud en la vida de cada individuo, y es desde allí, desde el reconocimiento y la sinergia, que es posible mejorar en el país los niveles de salud en toda la población.

Se considera que si hay posibilidad de reconocer esa igualdad material y formal en los trabajadores informales, los gobiernos de Colombia han venido fortaleciendo el marco jurídico, los avances de la jurisprudencia en el tema de salud y la reglamentación de la ley estatutaria, consolidan al menos desde la órbita jurídica la protección del derecho fundamental a la salud. Pero es indispensable que los lineamientos y prioridades del gobierno se enfoquen en hacer realidad las políticas estructurales y establecer los medios para garantizarle a los colombianos el acceso y la calidad en la prestación de servicios para la atención de la enfermedad, así como también la inclusión y acceso de todos los bienes y servicios para la promoción y prevención de los riesgos en aquellos trabajos de la economía informal, en especial de aquellos que a nivel cultural no son reconocidos como trabajo, pero que la realidad nos muestra que la realización de dichas labores implica tareas mecánicas con exposición continua a peligros que inciden en el estado de salud individual y colectiva.

CONCLUSIONES

Con relación a la revisión, comprensión y análisis normativo expuesto, se deduce que en el Estado Social de Derecho Colombiano, el derecho a la seguridad y salud en el trabajo no se garantiza a los trabajadores informales, bajo la mirada del principio fundamental a la igualdad establecido en el artículo 13 de la Constitución Política, que propende por la igualdad real y efectiva de las personas ante la ley, y que significa que el Estado debe garantizar el mismo trato y protección a todos los ciudadanos. Principio que establece una ley sin privilegios y justificaciones para el amparo de los más desprotegidos. Con base en esta interpretación se deduce que es preciso llevar la seguridad y salud en el trabajo al sector de la economía informal, en congruencia con el principio a la igualdad, al derecho a la salud, al trabajo decente y a los postulados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que invitan a actuar sobre los determinantes sociales de la salud para alcanzar una equidad sanitaria y sostenible.

La Seguridad y Salud en el Trabajo en Colombia presenta un progreso en el marco normativo sobre el tema, y es consecuente con los lineamientos y políticas internacionales en el tema, sin embargo, la Seguridad y Salud en el Trabajo en la práctica no se garantiza a toda la población trabajadora. Cabe señalar que se evidencia el esfuerzo que han puesto los Gobiernos por avanzar en la reglamentación sobre el trabajo doméstico, el trabajador independiente y la Seguridad y Salud en el Trabajo, pero aún queda mucho por hacer en la protección y prevención para aquellas labores tradicionales categorizadas como informales, entre ellos, el trabajo doméstico en la familia y los que emergen con la globalización.

En el marco del sistema de seguridad social en Colombia, el régimen subsidiado garantiza el acceso a los servicios de salud, pero presenta limitaciones en la prestación de los mismos. La seguridad social no es integral para todos los colombianos (riesgos laborales y pensión de vejez invalidez o muerte por causa común) y además se queda corto en la gestión del riesgo en salud y su relación con el trabajo informal, con la salud individual y colectiva, al igual que con la promoción y prevención de los riesgos en

aquellas poblaciones que se encuentran en desventaja económica, profesional, política y social.

El fortalecimiento de la Salud laboral y en especial de Seguridad y Salud en el trabajo, no solo de los trabajadores formales, sino también de aquellos informales y en especial de las “amas y amos de casa” se erige en un factor dinamizador esencial del propio concepto de Salud Pública y por ende, de su materialización real, integral e integradora en cuanto tal fortalecimiento tendría un *impacto colectivo* positivo en la salud laboral, un *significado social* importante en el acceso de informales a la garantía del Derecho Fundamental a la Salud y la *posibilidad de evitar perjuicios sociales y culturales* de dichas poblaciones. En suma, de garantizar una mejor calidad de vida y de buen vivir de estas poblaciones(40).

RECOMENDACIONES

Los fundamentos de la Seguridad Salud en el trabajo, son claves para trabajo decente en un desarrollo seguro y sostenible. Velar por la Seguridad Salud en aquellas actividades económicas precarias y en las labores no reconocidas como trabajo, entre ellas la labor de las “amas y amos de casa”, permitiría la promoción de un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores; pero es necesario ampliar la perspectiva y comprender mejor la interrelación trabajo y salud en el contexto político, económico, social y demográfico en un país como el nuestro, donde se mira con esperanza la posibilidad de crear mejores condiciones de trabajo para todos y por ende, una concepción integral e integradora de la Salud Pública.

BIBLIOGRAFIA

1. Eva Alonso, Mariola Serrano GT. "El Trabajo del Ama /Amo de Casa. Un Estudio juridico y su consideración ética." Diputacion. 2003.
2. OIT. Un Panorama Estadístico Hombres y Mujeres en la Economía Informal. 2018;Primera Ed.
3. OIT. Cerca de 140 millones de trabajadores en la informalidad en América Latina y el Caribe. 2018; Available from: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_645596/lang--es/index.htm
4. Presidencia de la República Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE [Internet]. 2018 [cited 2019 Jan 19]. p. Tomo II Social, Mercado Laboral. Available from: <https://geoportal.dane.gov.co/atlasestadistico/>
5. Departamento de derecho laboral Universidad Externado. Protección del Derecho al Trabajo:Jurisprudencia constitucional. Bogotá; 2011. 13,14.
6. OIT. Recomendación 024 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, que define la economía informal. 2015;2–3.
7. OIT A. Empleo informal [Internet]. TRABAJO DECENTE Y ECONOMIA INFORMAL. 2017. p. 11,12. Available from: http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/%0AWhatIsDecentWork/lang--es/index.htm
8. Ministerio del Trabajo. Decreto 1443 de 2014, compilado en el DURT 1072 de 2015. 2014 p. 5–6.
9. Constituyente A. Derecho a la Igualdad, artículo 13. 1991.
10. Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 1841 de 2013 contemplando el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021. 2013.
11. Suárez REPPFN de SPU de A. ¿Qué es un problema de salud pública?
12. Aguilar JMH. La hermenéutica jurídica en Gadamer: una complementación a las teorías de la interpretación jurídica. 2018.
13. KAUFMANN A. Hermenéutica y Derecho. Comares, G. Buenos Aires - Argentina; 2007. 92,93.

14. Travis P, Villar E. Mantengamos La Promesa La salud y los objetivos de Desarrollo del Milenio. Organ Mund la Salud. 2015;NLM:WA 530.
15. Lizarazo C. Breve historia de la salud ocupacional en Breve historia de la salud ocupacional en Colombia. Arch Prev Riesgos Lbor. 2011;14(1)(May 2014):38–42.
16. O.I.T. Historia de la OIT [Internet]. Available from: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--es/index.htm#:~:text=La OIT fue creada en,una paz universal y permanente>.
17. Walter Lizandro Arias Gallegos. Revisión Histórica de la Salud Ocupacional y la Seguridad Industrial. Revista Cubana de Salud y Trabajo. 2012;45–52.
18. Coze PS y J-C Le. Seguridad y ciencia de la seguridad, pasado, presente y futuro. OIT. 2019;
19. Internacional del Trabajo OC 98^a. Estudio general relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), a la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y al Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los t. 2009.
20. OIT, ISSA K. Declaración de Seúl sobre la seguridad y salud en el trabajo. In 2008. Available from: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/statement/wcms_095955.pdf
21. Ministerio de la Protección Social. Plan Nacional de Salud Ocupacional. 2008.
22. Ministerio de Trabajo. Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. 2013.
23. OIT A. Trabajo formal [Internet]. Recomendacion sobre la transición de la economía informal a la economía formal. 2015. Available from: http://white.oit.org.pe/gpe//ver_definición.php
24. Veronica Amarante C. Informalidad en América Latina: Perspectivas complementarias. 2019.
25. Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas BM y la O para la C y el DE. Sistema de Cuentas Nacionales. 2008.
26. Republica C de C. Ley 1413 de 2010 Regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales. Colombia: Congreso de la Republica; 2010 p. 7–9.

27. OIT C mundial sobre el futuro del trabajo. Trabajar para un futuro más prometedor. 2019.
28. Salud OP de la; OM de la S. Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud. 2014;6.
29. OIT. Seguridad y Salud en el centro del Futuro del Trabajo [Internet]. Primera. Suiza; 2019. Available from: <https://doi.org/10.2307/j.ctvswx8sw.13>
30. Olga Beatriz Guzmán Suárez, Angélica Ocegüera Ávalos MICE. Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el trabajo. Med Secur Trab (Madr). 2017;63(246):4–17.
31. Ministerio de Salud y Protección Social. Política de Atención Integral en Salud. Repos Inst Digit Minsalud [Internet]. 2016;97. Available from: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/modelo-pais-2016.pdf>
32. Republica C de la. Ley 1751 DEL 2015 Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental a la Salud y se dictan otras disposiciones. 2015 p. 1–11.
33. Social M de S y P. Plan Nacional de Salud Pública 2012 - 2021. 2012 p. 52.
34. 2022 G de C 2018-. Bases del plan nacional de desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad. 2018. 7 p.
35. Yale U de. Salud Global:una definición [Internet]. Available from: <http://www.ilonakickbusch.com/global-health/global-health>
36. Ministerio de la Protección social R de COP de la S. El Plan Nacional de Salud Pública. 2009 p. 2–34.
37. París AG de las NU en. Declaración Universal de los Derechos Humanos. 1948.
38. O.I.T. Seguridad y Salud en el centro del Futuro del Trabajo. 2019.
39. Corte Constitucional. Sentencia T 008 de 1992. 1992.
40. M. G. La salud laboral y la salud pública: 10 años de políticas sanitarias de salud laboral. Arch Prev Riesgos Labor [Internet]. 2005. p. 8:100–2. Disponible en: <http://www.scsmt.cat/Upload/TextCompleto/1/0/109.pdf> (refiere a los conceptos de que están en cursiva).