

La Responsabilidad Estatal generada por la ausencia de un Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST) en una Entidad

Por: Francisco Alberto Gonzalez Barrera

Introducción

En Colombia, la Constitución Política de 1991 define la responsabilidad estatal otorgando responsabilidad por acción u omisión a los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, teniendo en cuenta los principios y normas constitucionales y las leyes que regulan su acción. Esto implica que el Estado y sus entidades deben ser responsables de actuar u omitir algo que, en cualquier caso, pueda afectar los derechos de las personas, incluidos los empleados públicos, quienes tienen derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable (Botero E. G., 2017, pág. 43).

Por lo tanto, la falta del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST) en una entidad estatal generaría responsabilidad al Estado, ya que este sistema es clave para prevenir riesgos y proteger la integridad física, psicológica y mental de los trabajadores. En este sentido, es necesario analizar qué sucede cuando no se implementa el SG-SST, ya sea por acción u omisión, y qué estrategias despliega el Estado para evitar riesgos jurídicos, proteger el erario y los derechos de los empleados. Además, el SG-SST, al ser un requisito legal, se convierte en una herramienta esencial para proteger la seguridad y la salud en el trabajo. Su ausencia no solo pone en riesgo la salud de los trabajadores, afectando sus derechos, sino que también puede acarrear consecuencias legales y económicas para el Estado, como demandas laborales y sanciones. En Colombia, el Estado, además de ser proveedor de servicios públicos esenciales, también es empleador, lo que lo obliga a reconocer y proteger constitucionalmente la seguridad de sus funcionarios, trabajadores oficiales y contratistas (Becerra., 2018, pág. 19).

Cuando el Estado implementa medidas preventivas para identificar y evitar riesgos, pero finalmente omite su deber de garantía, puede enfrentar responsabilidad fiscal o penal. Este trabajo abordará las raíces del problema del SG-SST en las entidades públicas y las posibles consecuencias jurídicas derivadas de su ausencia. También se analizará cómo el Estado, como empleador, debe garantizar condiciones laborales seguras y saludables para sus empleados, respetando los principios de dignidad humana y el derecho a un trabajo seguro (Rincón, 2019, pág. 5 al 17).

La Seguridad y Salud en el Trabajo

El concepto de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) se enmarca en el ámbito jurídico y ha sido adoptado progresivamente en Colombia. En este contexto, resulta esencial hablar tanto de condiciones seguras de trabajo como de salud en el trabajo, entendiendo que ambos conceptos no son completamente independientes ni aislados. Por el contrario, están intrínsecamente relacionados, ya que el sistema busca proteger la seguridad y la salud del empleado público, que es el caso de estudio (Caicedo, 2017, pág. 64).

El término "seguridad" se refiere a los factores externos que pueden afectar el bienestar físico y psicológico del trabajador al servicio del Estado colombiano. Por ello, es necesario evaluar tanto las condiciones exógenas (externas) como endógenas (internas) del entorno laboral, ya que estas pueden influir en la salud física o psicológica del empleado. De esta manera, la seguridad y la salud en el trabajo deben considerarse elementos complementarios, fundamentales para garantizar el bienestar integral del trabajador (Cabrera, 2019, pág. 110).

El sujeto en cuestión tiene un vínculo con el Estado, ya sea de carácter legal, reglamentario o constitucional. En este caso, nos referimos a un empleado estatal, que puede

clasificarse como servidor público, trabajador oficial o contratista (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018). Todos ellos están sujetos a condiciones laborales específicas, como horarios, funciones y metas, de acuerdo con su tipo de relación laboral.

Por otro lado, cuando la seguridad y la salud en el trabajo se gestionan de manera sistemática, coherente y adecuada, se configura lo que se conoce como el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST). Este sistema tiene como propósito identificar las condiciones físicas del entorno laboral para que sean evaluadas por un profesional en seguridad ocupacional. A partir de esta evaluación, se detectan oportunidades de mejora que se incorporan en un plan de trabajo anual, con el objetivo de implementar condiciones seguras y saludables en el lugar de trabajo (Botero H. G., 2014).

Cabe destacar que el SG-SST no opera de manera independiente, sino que se integra al Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), específicamente en la matriz del sistema de gestión del talento humano. Así, se establece una estructura integral donde todos los componentes interactúan de manera interconectada, generando un ciclo de retroalimentación constante que refuerza las obligaciones del Estado como empleador. En este rol, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar condiciones seguras y saludables para sus trabajadores, independientemente de si los servicios que prestan son esenciales o no. Esto implica identificar y cumplir con las obligaciones legales y reglamentarias en materia de seguridad y salud en el trabajo, asegurando el bienestar de los empleados y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos (Dafp, 2017).

Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo

El sistema de SG-SST es el conjunto de instrumentos necesarios que se requieren por parte de las organizaciones empresariales y, en este caso, por las entidades públicas, a efectos de tener sistematizado y realizar las labores de manera segura para los empleados, cualquiera sea su vinculación (Duque, 2017, págs. 100 - 162). Por ello, se hace necesario identificar en el contexto del presente artículo y estos están claramente nacidos y son identificados, en la ley 100 de 1993, norma que origina el nacimiento de la seguridad social en Colombia, la ley 1562 de 2012, que introduce modificaciones a la ley anterior y por último el Decreto 1072 de 2015, norma que, por lo demás, es compilatoria de varios aspectos normativos y que busca la formulación y puesta en marcha de la política de Seguridad y Salud en el Trabajo, con esto se instituye el compromiso formal de los directivos de entidad para promover y mantener la seguridad y salud de los trabajadores el cual debe ser socializado en para todos los niveles de la organización y su revisión periódica, es en este contexto que se debe incluir la planificación del SG-SST, en donde se identifican los peligros, evaluación y valoración de riesgos, así como la definición de controles para mitigar los riesgos (Dafp, 2017).

También comprende la planificación de actividades para cumplir con los objetivos de seguridad y salud, con los procesos y procedimientos necesarios para la implementación del SG-SST, refiriéndose a la ejecución de los planes y medidas de control, tales como la capacitación y entrenamiento de los trabajadores, los procedimientos operativos seguros, los protocolos de emergencia y primeros auxilios y la adquisición y uso adecuado de equipos de protección personal (Social, 2020, pág. 30)

El procedimiento para la evaluación y seguimiento permite verificar la efectividad del SG-SST a través de auditorías internas y externas, evaluaciones periódicas de desempeño e investigación de accidentes e incidentes, que se convierten en el dossier de la identificación de

las mejoras continuas, basadas en los resultados de las evaluaciones y auditorías, para ajustar y optimizar el SG-SST. Este proceso busca corregir desviaciones y actualizar procedimientos y controles para lograr un entorno laboral más seguro, con el levantamiento de la documentación y registros necesarios para la conservación de documentos como las matrices de identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), las actas de capacitación y entrenamiento, los reportes de accidentes e incidentes y los protocolos de inspección y mantenimiento.

El proceso de participación de los trabajadores tiene el propósito de lograr una simbiosis colaborativa, fundamentada en la necesidad de identificar riesgos y proponer mejoras, esto con el fin de lograr promueve la comunicación activa de doble vía y la creación de comités paritarios de seguridad y salud en el trabajo (COPASST), como uno de los elementos esenciales del sistema de gestión, dado que este es un espacio de participación directa de todos los responsables de poner en marcha el sistema en el contexto de trabajo seguro y en condiciones de salud necesarios para la conservación de los derechos fundamentales (Villamizar, 2018, pág. 34).

Una vez definida la política sobre la materia, corresponde al empleador o su representante evaluar los estándares del sistema establecidos en la Resolución No. 0312 de 2019, emitida por el Ministerio del Trabajo. Dicha resolución detalla los requisitos mínimos que las entidades públicas deben cumplir para garantizar la operatividad del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST). Este sistema constituye un eje clave para la prestación de servicios, asegurando el cumplimiento de las obligaciones legales y la promoción de condiciones laborales seguras (Molina, 2020, pág. 10).

La evaluación de los estándares se hace cómo se expone a continuación: Microempresas (10 o menos trabajadores, Riesgo I, II o III): Aplican estándares específicos para actividades de

bajo riesgo. Pequeñas y medianas empresas (11 a 50 trabajadores, Riesgo I, II o III): Deben cumplir requisitos adaptados a su tamaño y nivel de riesgo. Empresas grandes (más de 50 trabajadores, cualquier nivel de riesgo) o pequeñas/microempresas con alto riesgo (50 o menos trabajadores, Riesgo IV o V): Exigen estándares más completos, diseñados para gestionar riesgos elevados o estructuras más complejas. Unidades de Producción Agropecuaria (UPA): Los requisitos están personalizados según las características de su actividad económica (Cabrera, 2019).

La revisión y cumplimiento de estos estándares se realiza conforme a los lineamientos de la resolución, apoyados por la Administradora de Riesgos Laborales (ARL), entidad encargada de brindar asesoría para la gestión normativa y la mitigación de riesgos identificados, con la Implementación del ciclo PHVA (Planificar, Hacer, Verificar, Actuar): El SG-SST se desarrolla siguiendo el modelo del ciclo PHVA, promoviendo una mejora continua a través de las siguientes fases: **Planificar:** Designar responsables del SG-SST y asignar los recursos necesarios. Realizar afiliaciones al Sistema General de Riesgos Laborales y gestionar pensiones para trabajadores en riesgo. Capacitar a los comités internos como el COPASST y el Comité de Convivencia Laboral. Formular objetivos medibles y priorizar riesgos con planes documentados y cronogramas. Analizar impactos derivados de cambios internos o externos. **Hacer:** Evaluar las condiciones de salud de los trabajadores mediante exámenes ocupacionales. Reportar accidentes y enfermedades laborales ante la ARL, EPS y el Ministerio de Trabajo. Investigar incidentes y realizar análisis estadísticos de accidentalidad. **Verificar:** Revisar los resultados obtenidos para evaluar la eficacia del sistema frente a los objetivos establecidos. **Actuar:** Implementar medidas correctivas según los hallazgos y ajustar el plan para impulsar mejoras continuas (Enrique Sánchez, 2020, págs. 90 - 91).

La Responsabilidad Estatal

La responsabilidad estatal en Colombia se configura por la acción u omisión del funcionario responsable. En este análisis, hemos identificado que el sistema de gestión constituye un imperativo legal. Asimismo, se describió el desarrollo de este sistema dentro de la organización estatal encargada de la prestación de servicios a su cargo. Ahora bien, en el contexto de la responsabilidad estatal, partimos del Artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, el cual dispone que *"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas"*.

Además, este artículo establece que, en casos de dolo o culpa grave de un agente del Estado, dicho agente deberá responder ante la entidad, habilitándose así la figura de la acción de repetición contra el funcionario responsable. Este artículo es clave, ya que consagra la responsabilidad patrimonial del Estado y garantiza el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados cuando sufran perjuicios injustamente causados por las autoridades. Adicionalmente, prevé un mecanismo que busca evitar la impunidad de los funcionarios públicos cuando actúan con dolo o culpa grave (Sierra, 2017, pág. 44).

Por otro lado, la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA) establece los títulos de imputación, necesarios para calificar la conducta del servidor público, sin embargo, estos títulos, fueron desarrollados a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado, y son fundamentales para atribuir responsabilidad al Estado por los daños antijurídicos ocasionados a los particulares (Botero H. G., 2014). Los principales títulos de imputación son los siguientes:

Falla del servicio: Se configura cuando la administración pública actúa de forma irregular, omite cumplir con sus deberes o presta deficientemente el servicio público, generando un daño antijurídico. Daño especial: Ocurre cuando un particular sufre un daño mayor al que soportan los demás ciudadanos debido a una actuación legítima del Estado, sin que medie una falla del servicio, pero generando una carga desproporcionada. Riesgo excepcional: Se aplica cuando la administración pública utiliza elementos peligrosos o desarrolla actividades riesgosas que causan daños, incluso si se tomaron todas las precauciones necesarias. Omisión o inactividad administrativa: Se presenta cuando la administración no actúa oportunamente o incumple sus deberes de protección y vigilancia, causando un perjuicio. Error judicial: Se da cuando una decisión judicial errónea, emitida por una autoridad judicial estatal, ocasiona un daño antijurídico. Este título ha sido reconocido por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

En cuanto a los medios de control, el CPACA, en su Artículo 137, establece los mecanismos jurídicos mediante los cuales se busca proteger derechos, impugnar decisiones administrativas y garantizar la legalidad del actuar de la administración pública. Ante lo anterior identificamos que son; La nulidad el cual busca la anulación de actos administrativos generales por violar la constitución, la ley o los reglamentos. La nulidad y restablecimiento del derecho; cuyo propósito es buscar la nulidad de actos administrativos particulares y el restablecimiento de derechos vulnerados. La reparación directa, el cual busca la Indemnización de perjuicios causados por actos, omisiones o hechos administrativos. Las controversias contractuales, esta tiene como fundamento la resolución de conflictos derivados de contratos estatales. La protección de los derechos colectivos, que tiene la salvaguarda de intereses colectivos, como el medio ambiente y el patrimonio cultural. La defensa de derechos e intereses de grupos, que tiene como fundamento la protección de derechos colectivos de grupos específicos. La acción de

cumplimiento, que es un medio de control para la exigencia del cumplimiento de normas legales o actos administrativos. La pérdida de investidura, que procede contra miembros de corporaciones públicas por causales establecidas en la Constitución y la ley. La revisión eventual de sentencias, en donde se busca realizar una revisión excepcional de decisiones judiciales anteriores. El control inmediato de legalidad se hace sobre actos administrativos emitidos en situaciones de urgencia o calamidad pública (Botero E. G., 2017, págs. 10 -15).

Para el caso concreto, el título de imputación identificado es la falla en el servicio, y el medio de control aplicable es la reparación directa, situación que desarrollamos así;

Medio de Control de Reparación Directa

Del análisis realizado en la parte anterior sobre los medios de control, se concluye que el recurso que mejor se ajusta a lo pretendido es la reparación directa. Este constituye el medio jurídico adecuado para acceder a la justicia y materializar, mediante coerción judicial, el restablecimiento del derecho vulnerado al coadministrado, en este caso el servidor público (Botero E. G., 2017). Dicha vulneración se deriva de la omisión, desatención o negligencia de la alta dirección al no implementar los componentes necesarios del sistema de gestión de la entidad. La omisión mencionada constituye el incumplimiento de un deber legal, establecido por la Ley 100 de 1993, la Ley 1562 de 2012 y el Decreto 1072 de 2015, normas que exigen la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST). El incumplimiento de este deber genera condiciones inseguras para los empleados, quienes quedan expuestos a riesgos permanentes debido a las condiciones laborales existentes (Social, 2020, pág. 33).

De igual forma, el sistema de gestión tiene una relación directa con las labores asignadas al Estado a través de sus empleados (Cabrera, 2019, pág. 41). El hecho de que el Estado sea el ejecutor de las políticas de seguridad ocupacional no exime su deber de implementarlas dentro de sus propias instituciones. En este contexto, la reparación directa busca garantizar el derecho del empleado a recibir una indemnización por el deterioro de su salud, derivado de la ausencia de condiciones adecuadas para el desempeño de sus funciones. Este perjuicio no puede ser trasladado a la administradora de riesgos laborales, ya que el propósito del SG-SST consiste precisamente en establecer condiciones que mitiguen los riesgos para la salud y la seguridad asociados con el ejercicio laboral (Social, 2020).

La Falla en el Servicio

Este título de imputación tiene un desarrollo doctrinal y jurisprudencial y se relaciona de manera directa con la responsabilidad estatal, específicamente con la responsabilidad que se deriva de acción o de la omisión de los agentes del estado (Botero E. G., 2017), ahora bien, esto es un criterio de responsabilidad administrativa que se utiliza para imputar responsabilidad al Estado o a las entidades públicas cuando hay un mal funcionamiento, deficiencia, negligencia o ineficiencia en la prestación de un servicio público. Este concepto es parte del derecho administrativo y se vincula con la obligación del Estado de cumplir adecuadamente con las funciones y servicios a su cargo, de manera interna y externa.

La imputación entonces se fundamenta en la teoría de la falla del servicio, según la cual el daño ocasionado al servidor público en materia de salud es atribuible a una deficiente prestación del servicio debido a la inacción o negligencia de la alta dirección y a la falta de aplicación efectiva de las normas y políticas establecidas en materia de salud y seguridad en el

trabajo. Se considera que el Estado, como garante de los derechos fundamentales y de la integridad física y psíquica de sus servidores, incurre en responsabilidad patrimonial cuando se evidencia que la alta dirección ha omitido la coordinación, supervisión y puesta en marcha de las medidas de prevención y protección que resultan indispensables, lo anterior se analiza desde los siguientes aspectos:

- 1. Inobservancia de las Normas y Políticas Internas:** con esto se busca determinar y constatar que la alta dirección no ha cumplido con la implementación de los protocolos establecidos en materia de salud y seguridad laboral, incumpliendo tanto las normativas internas como la legislación aplicable.
- 2. Falta de Coordinación y Supervisión:** La ausencia de una supervisión efectiva en la gestión del riesgo y en la asignación de recursos para garantizar condiciones de trabajo seguras ha permitido que se generen situaciones de estrés y exposición a condiciones laborales perjudiciales para la salud del servidor público (Estado, 1992).
- 3. Deficiencias en el Sistema de Gestión:** Se evidencia una deficiente organización y administración del sistema de gestión de salud y seguridad, lo cual ha conducido a la omisión de medidas preventivas y correctivas que podrían haber evitado o mitigado el daño ocasionado (Rincón, 2019).

La imputación se sustenta en la aplicación de la teoría de la falla del servicio, resulta del análisis de cada una de las variables que la doctrina y la jurisprudencia nos muestra, como elemento que se estructura para la respectiva acción judicial, siendo estos los siguientes (Ramiro Saavedra Becerra, 2006)

1. La responsabilidad del Estado surge no sólo por la actuación directa de sus funcionarios, sino también por la omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de garantizar un ambiente laboral seguro (Consejo de Estado, 2014).
2. La inobservancia de las normas y la ausencia de medidas adecuadas de salud y seguridad en el trabajo generan un nexo causal entre la conducta negligente de la alta dirección y los daños en la salud del servidor público (Botero E. G., 2017).
3. El daño ocasionado es antijurídico, pues afecta derechos fundamentales y supera el riesgo normal inherente a la prestación del servicio público, exigiendo que el Estado repare de manera integral los perjuicios ocasionados (Enrique Sánchez, 2020).

Conclusiones

La gestión de riesgos laborales en las entidades públicas no solo es un requisito legal, sino un pilar fundamental para garantizar entornos de trabajo seguros y saludables. Identificar, evaluar y mitigar los riesgos laborales a través de programas de prevención no solo protege la integridad física y mental de los trabajadores, sino que también asegura la continuidad y calidad de los servicios brindados a la sociedad (Cabrera, 2019). El cumplimiento de estas normativas es obligatorio, y su incumplimiento puede acarrear sanciones legales significativas para las instituciones públicas. Sin embargo, las consecuencias negativas trascienden lo legal: cuando las medidas preventivas no se implementan adecuadamente, aumentan los accidentes laborales, las enfermedades ocupacionales y el ausentismo. Esto, a su vez, reduce la productividad y capacidad operativa de las entidades públicas, afectando directamente la calidad y eficiencia de los servicios que ofrecen.

Es importante destacar que la responsabilidad de mantener un entorno laboral seguro no recae únicamente en las autoridades de la institución, sino que es compartida entre empleadores y empleados. La cooperación activa de ambas partes contribuye no solo a proteger la salud y el bienestar de los trabajadores, sino también a sostener el correcto funcionamiento y la calidad del servicio público. Es entonces que el hecho de garantizar la seguridad y salud en el trabajo no solo resguarda los derechos de los empleados, sino que también fortalece el compromiso institucional y la confianza ciudadana, asegurando un servicio público eficiente y confiable. (Villamizar, 2018, págs. 23 -33)

Referencias

- Becerra:, R. S. (2018). *De la responsabilidad patrimonial del Estado*. Bogota: Grupo Editorial Ibáñez.
- Botero, E. G. (2017). *Teoría y crítica de la responsabilidad por daños del Estado en Colombia*. Bogota: Universidad Sergio Arboleda .
- Botero, H. G. (2014). *Sentencia 9 de Julio de 2014*. Bogota : Seccion Tercera - Consejo de Estado.
- Cabrera, A. C. (2019). *Evaluación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo con base en la Resolución 0312:2019 como herramienta de competitividad: Caso de estudio en el sector lácteo del departamento de Sucre*. Sincelejos: N.A.
- Caicedo, E. M. (2017). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Medellín : Leyer.
- Dafp. (2017). *Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG*. 2017: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Duque, J. P. (2017). *Análisis de las Políticas Públicas en Colombia*. Bogota: Universidad de los Andes.
- Enrique Sánchez, C. D. (2020). *Propuesta estratégica de mejora en la implementación de los estándares mínimos del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (SG-SST) en la empresa Petrobras Colombia para el año 2020*. Medellín.
- Estado, C. d. (1992). *Sentencia (Expediente 6897)*. Bogota.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2018). *Historia de los Riesgos Laborales en Colombia*.

Ministerio de Salud y Seguridad Social. (2020). *Manual del Sistema de Gestión de Salud y Seguridad En El Trabajo*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.

Ramiro Saavedra Becerra. (2006). *Sentencia del 11 de mayo (Expediente 14400)*. Bogotá: Concejo de Estado .

Rincón, H. A. (2019). *La prevención del daño antijurídico en el ejercicio de la función pública*. Bogotá : Imprenta Nacional de Colombia.

Sentencia del 30 de abril de 2014 (Expediente 28214). Bogotá: Concejo de Estado .

Sierra, F. G. (2017). *Constitución Política de Colombia*. Medellín: Leyer.

Social, M. d. (2020). *Manual de Operación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud En El Trabajo*. Bogotá : Ministerio de Salud y Protección Social.

Villamizar, M. M. (2018). *Garantía del Sistema de Seguridad Social Integral para los trabajadores informales en Colombia*. Medellín: Universidad Santo Tomás.