



# **Algunos aspectos del principio de solidaridad en la ley 1562 de 2012, ¿es posible el aseguramiento de los trabajadores informales al sistema de riesgos laborales en Colombia?<sup>1</sup>**

*Andrés Avelino Alzate Villa*

Abogado y Especialista en Derecho de la Seguridad Social de la Universidad de Antioquia. Empleado Judicial.

---

<sup>1</sup> Artículo elaborado para optar el título de Especialista en Derecho de la Seguridad Social de la Universidad de Antioquia.

## **Resumen.**

A manera de síntesis, con este estudio se pretende mostrar en principio el concepto solidaridad, sus clases y formas, especialmente para el tema del aseguramiento en riesgos laborales, dado el giro importante que ha tomado, en relación a la realidad imperante dentro del mercado laboral, en donde en principio se resolvió integrar la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes contratistas, en primacía de la realidad sobre las formas; pero voluntaria para los demás trabajadores independientes no contratistas, abriendo así una compuerta para que se puedan incorporar al sistema una serie de ciudadanos que se encontraban excluidos, pero al mismo tiempo no creando las condiciones propicias para establecer un fondo que subsidie en parte las cotizaciones de los trabajadores informales, en aras a desarrollar el principio de solidaridad, que se ha definido como la mutua ayuda entre los ciudadanos.

En efecto la nueva normatividad (Ley 1562 de 2012), entró a regular ese fenómeno, para lo cual se analizará su campo de aplicación, en relación a la Ley 100 de 1993, como primera gestora del aseguramiento en riesgos laborales, y las posibles experiencias valiosas del principio de solidaridad y sus implicaciones en el derecho comparado. Y finalmente los aspectos de la sostenibilidad financiera del sistema, en lo concerniente a la Superintendencia Financiera y Nacional de Salud, así como el Fondo de Riesgos Laborales y Entidades Administradoras.

**Palabras clave:** Ley 1562 de 2012; principio de solidaridad; Sistema General de Riesgos Laborales y trabajadores independientes.

## Algunos aspectos del principio de solidaridad en la ley 1562 de 2012, ¿es posible el aseguramiento de los trabajadores informales al sistema de riesgos laborales en Colombia?

### Introducción.

Desde principios de la última década y a causa principalmente de los fenómenos de tecnificación, desarrollo y construcción, el gobierno nacional ha tenido que preocuparse por la protección de las grandes masas de trabajadores dependientes como independientes en relación a como se encuentran a la hora de afrontar de forma individual las contingencias de invalidez y muerte.

Esto se ve plasmado en el Estado moderno que despliega su ámbito de validez territorial, en ejercicio de su poder soberano sobre sus miembros, en donde hay un legislador que produce normas. Puesto que la democracia y su avance social vienen temporalmente unidos, dando lugar al Estado Social y democrático de derecho social, ya que recoge la segunda generación de derechos reguladores del actuar humano en cuanto factor de producción, en su vertiente laboral; porque las transformaciones institucionales que se producen van a permitir finalmente que el pueblo, sea sujeto activo de las decisiones políticas que se catalogarán como derechos fundamentales.

Así se entiende desde un punto de vista integrador de la evolución política sufrida por la organización estatal, donde confluyen una serie de transformaciones políticas tales como la solidaridad, principio que es la esencia de la seguridad social, y que se va imponiendo paulatinamente, produciéndose así un mayor acercamiento de amplios sectores de la sociedad al Sistema de Seguridad Social Integral.

Las opciones ciudadanas son articuladas a través de grupos intermedios tanto políticos como sindicales que, a pesar de las vicisitudes cotidianas en el sentido de que buscan el interés general, van a vertebrar las reivindicaciones populares, y consiguen que el Estado adquiera un mayor protagonismo en la sociedad, convirtiéndose así en un Estado intervencionista.

*“Se puede observar el paso del Estado liberal hacia el sistema democrático, el carácter social se observa, sobre todo, en la constitucionalización de los denominados derechos sociales o de segunda generación, constitucionalización que se produce ya en las constituciones de Weimar<sup>2</sup>”;* pero el Estado Social no solo se basa en el establecimiento vinculante de una serie de derechos sociales, sino que apuesta por un intervencionismo estatal en materia económica, disolviendo igualmente el enfrentamiento liberal entre Estado y sociedad civil, actuando como redistribución, que se acerca al modelo democrático de la Constitución de 1991, y demás relacionado con el derecho fundamental a la seguridad social, consagrado así por la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

---

<sup>2</sup>MERINO MERCHÁN, José Fernando, PÉREZ UGENA, Coromina María y VERA SANTOS, José Manuel. Lecciones de derecho constitucional. Madrid: Editorial Tecnos, 1995. Pág. 45.

Ello consagrado en el Sistema General de Riesgos Laborales, en donde se cubren las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad laboral, en donde la afiliación es obligatoria para los empleados por parte de las empresas y voluntaria en principio para los trabajadores independientes no contratistas, adoptando esta estipulación a la Ley 1562 de 2012.

Es por ello, que se pretende indagar si se ha desarrollado el principio de solidaridad en el sistema de riesgos laborales en Colombia, en sus enfoques institucional y económico, partiendo de la Ley 1562 de 2012, modificación del antiguo Sistema General de Riesgos Profesionales, haciendo una semblanza en que se incluyó a los trabajadores independientes contratistas que históricamente estuvieron excluidos del sistema, a fin de que se conviertan en afiliados obligatorios, en desarrollo del principio de realidad sobre las formas; no así a los trabajadores independientes no contratistas. Y más aún cuando seis meses después de la vigencia de la norma, no se ha establecido la reglamentación referida a la afiliación de los independientes.

Desde el Ministerio de Trabajo, el Ministro Rafael Pardo Rueda, manifestó en Barrancabermeja la importancia y los alcances de la nueva ley. *"Es una política que esperamos que llegue a 1 millón 500 mil más de trabajadores, que son independientes, tienen contratos de prestación de servicios y que ahora van a poder hacer parte del sistema de riesgos laborales. También estamos en vísperas de anunciar una política de protección para la vejez, para aquellos colombianos informales o formales que no están en el sistema pensional"*<sup>3</sup>, resaltó Pardo Rueda.

*"En Cifras en Colombia existen 20 observatorios de mercado laboral, uno de ellos en Barrancabermeja. Colombia tiene un comportamiento en salud del 96%"*<sup>4</sup>.

*"En pensiones y riesgos laborales esas coberturas no llegan al 30%; en Colombia hay 8.3 millones de afiliados a riesgos laborales, el 98% de ellos trabajadores dependientes"*<sup>5</sup>.

Así las cosas, luego de estas aseveraciones iniciales es de significar, que el objetivo del presente escrito es mostrar algunos asuntos puntuales sobre la solidaridad, para luego, tratar de incursionar esta figura en el sistema general de riesgos laborales.

Por eso se mostrará, en primer lugar, la denominación del principio de solidaridad, sus clases y formas, que lo hacen distinguir, especialmente para este tema, para ello se buscó en primera medida en los textos de derecho de la seguridad social para su conceptualización, así como enciclopedias especializadas. Y en segundo lugar se abordará el principio de

---

<sup>3</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ministerio del Trabajo. "Con la nueva Ley de Riesgos Laborales habrá más salud y protección para los trabajadores Colombianos", Min Trabajo. [En línea]. Bogotá: Ministerio del Trabajo, 2012. <Disponible en: <http://mintrabajo.gov.co/septiembre-2012/1006-qcon-la-nueva-ley-de-riesgos-laborales-habra-mas-salud-y-proteccion-para-los-trabajadores-colombianosq-mintrabajo.html>. <Consulta 12 de septiembre de 2012>.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> *Ibíd.*

solidaridad desde sus generalidades y su posible campo de aplicación desde la Ley 100 de 1993 y el derecho comparado. Por último para ahondar en su inserción en el sistema de riesgos laborales y sus implicaciones en relación a las entidades que vigilan y controlan el sistema.

## **La solidaridad.**

### **El concepto de solidaridad.**

Como lo dice Miranda Talero<sup>6</sup>, es un derecho inherente a la persona, por el solo hecho de su pertenencia a un conglomerado social consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo. Así mismo lo define la Ley 100 de 1993, como la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, sectores económicos, las regiones y las comunidades, garantizada por la participación del Estado cuyos recursos se aplicaran siempre a los grupos de población más vulnerables.

Es además es una sensación que impregna a sus congéneres a prestarse mutua ayuda, que expresa la idea de que todos los hombres y mujeres forman un todo, dependiendo recíprocamente, en donde sus propias fuerzas los mueven y los impelen a juntar las propias o las ajenas; esto vislumbrado en las agremiaciones, sindicatos, asociaciones obreras o patronales, no son sino la clara revelación de la solidaridad, que en el fondo, la existencia misma del Estado tiene su origen en este imperativo de solidaridad.

Que es un fenómeno que históricamente ha sido de gran relevancia para la conformación de las comunidades primigenias y con mayor auge, de los grandes Estados. No es gratuito, que cuando un conglomerado de personas se aglutina en determinado territorio y, establecen lazos de comunicación y colaboración mutua, van formando, de una u otra forma, lazos parentales, que los obligan a ayudarse para poder sobrellevar las contingencias, físicas, sociales y económicas, que se presentan a lo largo de la convivencia.

Se parte, sobre el entendido que la solidaridad, obra dentro de la seguridad social como un principio fundante de la misma, y, por eso, debe ser *"un esfuerzo de la comunidad en su propio beneficio, por el cual todos deben contribuir según sus capacidades. Mediante su aplicación, el estado moderno puede planificar su política económica haciendo una justa redistribución del ingreso nacional"*<sup>7</sup>.

### **Sus características.**

Una es, que este principio está basado en la propia ayuda proveniente de las cotizaciones al sistema de seguridad social, a través de garantías de pensión mínima, y aportes al fondo de

---

<sup>6</sup> MIRANDA TALERO, Alfonso. El derecho a la seguridad social. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1995. P. 24.

<sup>7</sup> *Ibíd.* P. 38.

solidaridad, que propende por la redistribución de la riqueza, socialización y colectivización.

También desde la historia misma de la humanidad puede catalogarse, que es la fuerza que destaca la evolución y perfeccionamiento de la humanidad, de donde sale la conciencia social.

Además, tiene la particularidad de ser redistribuidor de todos los bienes para uso de todos los hombres y pueblos, de forma que lleguen a todos.

Al igual que como lo dice Miranda Talero<sup>8</sup>, es una particularidad de la humanidad que lleva un nuevo ideal de la dignificación de las personas, por el trabajo y la fraternidad universal, ideal que cobra cada vez mayor fuerza en la conciencia contemporánea.

Se caracteriza también, porque dentro de la seguridad social, es un derecho inherente a la persona que se debe propiciar por parte del Estado y demás instituciones, la cobertura universal y equitativa para todos sus asociados, lo que a la luz de la experiencia se ha logrado establecer que es difícil de lograr, precisamente por la distribución poco ecuánime del capital. Siendo ello así, se deben propiciar estrategias legales para lograr que aquellos que poseen un patrimonio mayor, cubran en parte las necesidades de los menos favorecidos económicamente.

Es tal la relevancia del principio de Solidaridad, dentro del Sistema General de Seguridad Social Integral que, nuestra máxima Corporación en materia Constitucional se ha pronunciado, en los siguientes términos:

La seguridad social es esencialmente solidaridad social. No se concibe el sistema de seguridad social sino como un servicio público solidario; y la manifestación más integral y completa del principio constitucional de solidaridad es la seguridad social. La seguridad social es, en la acertada definición del preámbulo de la Ley 100 de 1993, el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que dispone la persona “y la comunidad”, para que, en cumplimiento de los planes y programas que el Estado y “la sociedad” desarrollen, se pueda proporcionar la “cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica”, con el fin de lograr el bienestar individual y “la integración de la comunidad”: La seguridad social como esfuerzo mancomunado y colectivo, como propósito común en el que la protección de las contingencias individuales se logra de mejor manera con el aporte y la participación de todos los miembros de la comunidad. En un sistema de seguridad social, aquellos siniestros que generan un riesgo que amenaza el mínimo vital (la falta de ingresos en la vejez o en la invalidez, el súbito desempleo, la ausencia imprevista de un generador de ingresos en el hogar, una enfermedad catastrófica no anticipada), y que no pueden ser cubiertos o atenuados a través de un simple esfuerzo individual o familiar, se atienden o cubren por la vía de la suma de muchos esfuerzos individuales, esto es, de un esfuerzo colectivo. Por supuesto que el principio solidario no es absoluto, y su aplicación debe matizarse con la de otros principios y valores,

---

<sup>8</sup> *Ibíd.* P. 39.

como el de sostenibilidad, el de eficiencia y el de garantía de los derechos fundamentales. De lo contrario, el sistema de seguridad social sería inoperante e inviable. Pero no cabe duda que la seguridad social sólo existe como desarrollo del principio solidario, sólo es posible gracias a él, y está concebido para hacerlo realidad<sup>9</sup>.

De igual forma en Sentencia C-1187 de 2000 expuso:

...el derecho a la seguridad social descansa en los principios constitucionales de solidaridad y efectividad de los derechos fundamentales, por lo tanto, el primer principio irradia todo el ordenamiento jurídico y se manifiesta en numerosas instituciones y valores constitucionales. El principio de solidaridad, ha dicho esta Corporación múltiples veces, permite que el derecho a la seguridad social se realice, si es necesario, a través de la exigencia de prestaciones adicionales por parte de las entidades que han cumplido con todas sus obligaciones prestacionales, conforme a lo establecido en las leyes. El principio aludido también impone un compromiso sustancial del Estado en cualquiera de sus niveles (Nación, departamento, municipio), así como de los empleadores públicos y privados en la protección efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus familias<sup>10</sup>.

### **Formas.**

Como lo dice Miranda Talero<sup>11</sup>, se aborda estas distinciones desde el punto de vista de la tesis de que la solidaridad como una institución encuentra sus fines económicos y sociales desde la redistribución de la riqueza, y para este caso son:

En primer lugar se habla de la solidaridad cristiana que empapa a la seguridad social y que se encuentra al servicio de la solidaridad humana en cuanto la humanidad cada vez está siendo forzada a ser más solidaria, de acuerdo con los lineamientos del Concilio Vaticano II, especialmente de la constitución pastoral de la iglesia en el mundo, que es fruto de la predicación evangélica y como mandamiento acorde con la evolución y apertura del hombre actual, de familia, de la sociedad y de la nación en las que se convierte en el principal motivo, en la razón de ser y en la filosofía de la seguridad social, y no solamente como una realidad de derecho sino como una realidad de hecho deseada por todos los hombres.

En segundo lugar se encuentra la solidaridad social que habla de que el hombre natural no es un ser aislado y libre, sino que está ligado desde el nacimiento con los lazos de la solidaridad social al refutar las tesis individualistas, en donde el hombre tiene conciencia clara de su sociabilidad, de la interdependencia nace el derecho. En donde la concertación, es un concepto que aboga en la actualidad, que no es sino la aplicación del principio de la solidaridad en las relaciones entre el gobierno y los distintos sectores particulares organizados.

---

<sup>9</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-529 DE 2012. Bogotá, 2010.

<sup>10</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-1187 de 2000. Bogotá, 2000.

<sup>11</sup> MIRANDA TALERO, Alfonso. El derecho a la seguridad social. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1995. P. 40.

Y por último, se tiene que la solidaridad como atributo de la seguridad social, se confunde con la beneficencia, en la concepción antigua de la Constitución de 1886, obligación esta, regulada por leyes del Estado y cuya diferencia con la nueva visión traída por la Carta de 1991, que se convierte este principio en la piedra filosofal del Sistema General de Seguridad Social Integral.

### **Generalidades y su campo de aplicación.**

#### **El principio de solidaridad en el sistema de riesgos laborales, según la ley 100 de 1993.**

No obstante el principio de solidaridad, ha sido irrelevante en materia de riesgos laborales, esto debido a que los trabajadores independientes, en principio se les permitió cotizar al sistema de forma voluntaria como los contratistas, pero no así a los demás trabajadores informales, los cuales no ostentaban ninguna clase de vínculo laboral; en la génesis de la normatividad del ramo, la Ley 100 de 1993, se erigió como el precedente más importante en la regulación de este tipo de casos, al dedicar un capítulo solo al Sistema de Riesgos Profesionales, y su posterior reglamentación a través del Decreto Ley 1295 de 1994 y Ley 776 de 2002; pero este esfuerzo no fue suficiente para reglamentar una situación existente como la de los trabajadores informales. Solamente hasta la entrada en vigencia del Decreto 2800 de 2003, se encargó de este tipo de población trabajadora que estaba totalmente ignorada, al permitir que una subclase de esos trabajadores como lo son los contratistas pudieran cotizar de forma voluntaria al sistema; quedo esto totalmente zanjado a la luz de la nueva normatividad que se formalizo del todo el fenómeno de los contratistas, pero no así al otro segmento de trabajadores informales que no tienen una renta básica para costear sus contingencias derivadas del accidente de trabajo y la enfermedad laboral. Lo que se debería es propender por crear mecanismos que permitan en desarrollo del principio de solidaridad institucional subsidiar en parte las cotizaciones de este tipo población desprotegida.

Dicho lo anterior, y dado que los trabajadores independientes, de conformidad con la reglamentación expedida por el Gobierno, como la Ley 1562 de 2012, se quedó corta, al solo desarrollar una realidad existente como la de los trabajadores independientes contratistas, pero dejándola precaria con respecto a los demás trabajadores no contratistas; que solamente se verán insertos en el sistema, si se les dan las condiciones, para que puedan estar en los tres sistemas de pensiones, salud y riesgos laborales. De lo contrario se quedará, en solo buenas intenciones, la normatividad antes mencionada, al igual que la posible atracción de las aseguradoras del riesgo para afiliarse a más población del sector informal, sin que medie para ello una política pública del Estado frente a este sector de la población trabajadora independiente no contratista.

En cuanto tiene que ver con los trabajadores independientes, a las voces de la Ley 1562 de 11 de julio de 2012 y para los efectos de su afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales, se considera como trabajador independiente contratista a toda persona natural que realice una actividad económica o preste sus servicios de manera personal y por su cuenta y riesgo mediante contratos de carácter civil, comercial o administrativo, distintos al laboral, el cual ya paso hacer afiliado al sistema en cuestión, a raíz de la nueva normatividad reinante.

La afiliación de estos trabajadores al sistema se hará a través de la ARL del contratante, en las mismas condiciones y términos establecidos en el Decreto 1295 de 1994 para determinar su cotización se tendrá en cuenta la clase de riesgo de su centro de trabajo, en el lugar objeto de contrato de prestación de servicio y el propio de la labor ejecutada por el contratista, debiéndose seleccionar entre estos y el mayor riesgo. El ingreso base de cotización estará constituido por los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado y el monto de las cotizaciones no podrá ser inferior al 0.348% ni superior al 8.7%, es decir, igual que lo establecido para los trabajadores dependientes, pero haciendo la salvedad que el de los contratistas es del 40% del valor mensualizado del contrato.<sup>12</sup>

En el mismo porcentaje del monto de las cotizaciones, ella estará a cargo del contratante previo descuento del valor de los honorarios pactados por el contratado, y que el primero no traslade oportunamente los aportes descontados al trabajador independiente, se hará acreedor a la sanción moratoria del artículo 92 del Decreto Ley 1295 de 1994.

Para su afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales, el trabajador independiente debe determinar de manera autónoma su propio horario de trabajo, de acuerdo a la naturaleza de la actividad o las obligaciones contractuales pactadas, pues, según lo planteado en su texto el tratadista Carlos Luis Ayala Cáceres. *“Si el contratante impone horario y ejerce control sobre el mismo, se establece un horario de trabajo con efectos laborales”*<sup>13</sup>. Los trabajadores independientes afiliados al sistema General de Riesgos Laborales tendrán derecho a las prestaciones asistenciales y económicas establecidas en el Decreto Ley 1295 de 1994, la Ley 776 de 2002 y demás normatividad asignada por la nueva Ley 1562 de 2012.

De acuerdo a esto, los trabajadores informales, se encuentran en una situación más débil que los contratistas, en relación a los accidentes transitorios y también a la de aquellos trabajadores que celebren contratos de trabajo inferiores a un mes, pero en aquellas actividades propias del empleador, lo que es lo mismo, que sean contratados para desarrollar el objeto social de la empresa. En este caso ninguna duda cabe que la obligación de afiliación de tales trabajadores no solo es al sistema de Riesgos Laborales sino a salud y pensiones desde el momento mismo de la vinculación laboral, puesto que conforman un Sistema Integral; ahora bien, vale la pena indicar que con relación a este sector de trabajadores independientes no contratistas se hace muy complejo identificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucede el acontecimiento del accidente o enfermedad laboral, porque no se puede vislumbrar, si es de tipo común o profesional, lo que hace infructuoso que las ARL, se acerquen a afiliarse al sector informal de la población trabajadora.

---

<sup>12</sup> En cuanto al pago de la cotización, al tenor de la Ley 1562 de 2012 Artículo 6°. *“Es el monto de las cotizaciones. El monto de las cotizaciones para el caso de los trabajadores vinculados mediante contratos de trabajo o como servidores públicos no podrá ser inferior al 0.348%, ni superior al 8.7%, del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores y su pago estará a cargo del respectivo empleador.”*

<sup>13</sup> AYALA CÁCERES, Luís Carlos. Legislación en salud ocupacional y riesgos profesionales, citado por CORTÉS HERNÁNDEZ, Óscar Iván. Derecho de la seguridad social. 3ª ed. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda. 2007. P. 311.

Con referencia a los trabajadores transitorios, como lo dice Cortés Hernández<sup>14</sup>, se destaca también que ante el tipo de contratación y teniendo como premisa la debida protección que debe garantizarse al trabajador según lo predica la cultura de la seguridad social, lo lógico será que el contratante se asegure de que al momento de vincular al trabajador, este si encuentre afiliado al Sistema de Seguridad Social como independiente.

De acuerdo a los aspectos que establece la nueva ley, en cuanto a la obligación de afiliación voluntaria al Sistema General de Riesgos Laborales, se argumentó que al definir solo la afiliación de los trabajadores independientes no contratistas, se dejó claro, que no les interesaba reglamentar la forma de captar los recursos que se necesitaban para implementar dichas afiliaciones, corresponde exclusivamente al trabajador si se vulnero el derecho a la igualdad y el art. 48 de la Constitución Política, entrar a reflexionar sobre tal asunto; al igual que al desarrollo del principio de solidaridad como base fundamental del Sistema de Seguridad Social Integral, al no subsidiar los propios recursos del fondo de riesgos laborales, la cobertura a los tres sistemas, dejándolo solo en pañitos de agua tibia, la cobertura al sistema en mención, que es lo que propenden estas leyes de tipo social.

### **El sistema de riesgos, según la ley 1562 de 2012.**

Se pretendió como finalidad esencial de la nueva ley, garantizar efectivamente la seguridad social en riesgos laborales al sector de los trabajadores independientes contratistas, quienes históricamente estuvieron excluidos del sistema. En tal sentido, es necesario acotar que los contratistas también son trabajadores aunque no empleados y como tales, son personas que viven de su actividad física y mental, a los que la precarización de las relaciones de trabajo los tuvo por fuera de tal aseguramiento.

Lo anterior implica que, las entidades del Sistema General de Seguridad Social queden exentas de la responsabilidad como consecuencia de la evasión que se generaría entre los empleadores contratantes, que abusando de esta modalidad jurídica de vinculación de mano de obra, se abstienen de celebrar un contrato con el fin de evitar el pago de prestaciones sociales, específicamente para este caso, la cotización por concepto de riesgos laborales.

De igual manera se pretendió que el trabajador dependiente o independiente, en el marco de una relación jurídica de carácter laboral o de una relación civil o comercial, pudiera ser cubierto por el sistema de riesgos laborales.

Igualmente ampliar la cobertura en materia de Seguridad Social en Riesgos Laborales a los Educadores del país afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En cuanto a las exclusiones de la cobertura tratándose de accidentes de trabajo los artículos 9º, 10 y 13 del Decreto 1295 de 1994 que fueron retiradas del ordenamiento por medio de Sentencia C-858 de 2006 de la Corte Constitucional, establecían la definición de accidente de trabajo, sus excepciones y el campo de afiliados.

---

<sup>14</sup> Ibíd. P. 316.

Estas normas contemplaban dos situaciones que merecen comentarios separados: en primer lugar la norma exceptuaba de la protección al trabajador que resultaba afectado por motivo de accidentes ocurridos durante la ejecución de actividades diferentes para las cuales había sido contratado y en segundo lugar se excluía del campo de protección, los accidentes ocurridos durante el desarrollo de labores recreativas, deportivas o culturales, incluidas las previstas en el artículo 21 de la Ley 50 de 1990.

Por lo tanto la presente Ley, viene a reivindicar los derechos constitucionales y legales de los trabajadores, de acuerdo a las relaciones laborales, como son los efectos que produce la capacidad que la ley le otorga al empleador de imponer nuevas funciones al trabajador y cambiar las condiciones del contrato de trabajo. Frente a la primera de las excepciones anteriormente enunciadas, al no ser considerado como accidente de trabajo el ocurrido durante la ejecución de labores diferentes de aquellas para las cuales el trabajador fue contratado, existe una flagrante afectación de los principios de la primacía de la realidad sobre las formas establecidas y la garantía de la seguridad social contemplados en el artículo 53 constitucional.

También viene a cambiar los paradigmas de la aplicación del concepto de accidente de trabajo como lo hacía la normatividad del Decreto 1295 de 1994, que desconocía la dinámica real de las relaciones laborales, en las que al trabajador cada vez con mayor frecuencia se le exige que sea polivalente y multifuncional, lo cual implica que asuma tareas diferentes de aquellas para las cuales fue vinculado. Desde la perspectiva constitucional, tal restricción fomentaba la violación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, ya que a la ARL o al empleador demandado en un proceso laboral les bastaría con demostrar que el accidente ocurrió en el desarrollo de actividades diferentes a las señaladas taxativamente en el contrato o en el manual de funciones para ser absueltos dentro del proceso, teniendo el trabajador que demostrar que más allá de las formas que constituyen el contrato o el manual el trabajador sí se encontraba realizando labores exigidas por el empleador, las cuales muchas veces tienen origen en una orden verbal, imposible de demostrar dentro de un proceso.

En virtud de ello, es al principio protector de la realidad sobre las formas, el que le corresponde demostrar (más allá de la forma) que el trabajador se encontraba realizando actividades completamente ajenas a sus funciones, especialmente porque lo general del contrato de trabajo o el manual de funciones son documentos que se elaboran al inicio de la relación laboral incluso antes cuando se acude a los formatos escritos los cuales pierden su carácter real durante la ejecución de las labores por la aparición de nuevas necesidades en el terreno. Es decir, una cosa son las obligaciones que se pactan en el contrato, y otra muy distinta las que van apareciendo conforme se va desarrollando el mismo, obligaciones que si bien no aparecen en el contrato, el trabajador tiene que realizarlas en virtud de la facultad del empleador de variar las condiciones del contrato y del artículo 55 del Código Sustantivo del Trabajo.

De la misma manera, hay que indicar que la Ley 1562 de 11 de julio de 2012, modificó de manera sistemática el sistema de riesgos laborales en lo relativo a la afiliación, en lo siguiente<sup>15</sup>:

Entonces, no hubo un desarrollo significativo del principio de solidaridad dentro la nueva normatividad, no se sabe, si por culpa de las restricciones establecidas en el artículo 278 de la Ley 100 de 1993, en lo relacionado con el carácter de los subsidios, que indica que no tendrán el carácter de donación o auxilio, para los efectos del artículo 355 de la Constitución Política; pero por el contrario se debe aunar esfuerzos para crear un fondo de solidaridad parecido, al que establece el artículo 280 de la Ley 100 de 1993, en el que los aportes que se recogen del sistema, en aras de las cotizaciones máximas en riesgos laborales, por parte de los empleadores, así como de multas por mora en el caso de sanciones impuestas a los empleadores y trabajadores independientes contratistas, al igual que con aportes del gobierno nacional, rendimientos financieros de las aseguradoras que excedan sus utilidades y donaciones o recursos que reciba; implementar este tipo de mecanismos.

Tal y como se ha dicho, a cualquier título y los aportes que puedan hacer las agremiaciones o federaciones destinadas a contribuir al pago de los riesgos laborales y salud de los trabajadores afiliados a ellas. Con el objeto de que sean asimilados para el caso de salud y riesgos, como lo establece la ley, con el objeto de que los grandes sectores de trabajadores urbanos y rurales que por sus bajos ingresos no puedan pagar su aporte al sistema de riesgos, y consigan tener en ese fondo un auxilio temporal y parcial que se encargará de pagar por ellos la suma que ellos no pueden asumir, en desarrollo del principio de solidaridad.

En efecto, el sentir de este tipo de normatividad es crear mejores condiciones de vida para los administrados y que haya un verdadero aseguramiento de la población trabajadora

---

<sup>15</sup> Artículo 2°. *Modifíquese el artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual*

*Quedará así:*

*Artículo 13. Afiliados. Son afiliados a*

*l Sistema General de Riesgos Laborales:*

*b) En forma voluntaria:*

*Los trabajadores independientes y los informales, diferentes de los establecidos en el literal a) del presente artículo, podrán cotizar al Sistema de Riesgos laborales siempre y cuando coticen también al régimen contributivo en salud y de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio del Trabajo en la que se establecerá el valor de la cotización según el tipo de riesgo laboral al que está expuesta esta población.*

*Parágrafo 10. En la reglamentación que se expida para la vinculación de estos trabajadores se adoptarán todas las obligaciones del Sistema de Riesgos laborales que les sean aplicables y con precisión de las situaciones de tiempo, modo y lugar en que se realiza dicha prestación.*

*Parágrafo 2°. En la reglamentación que expida el Ministerio de Salud y la Protección Social en coordinación con el Ministerio del Trabajo en relación con las personas a que se refiere el literal b) del presente artículo, podrá indicar que las mismas pueden afiliarse al régimen de seguridad social por intermedio de agremiaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, por profesión, oficio o actividad, bajo la vigilancia y control del Ministerio de la Salud y Protección Social.*

independiente, de las contingencias que se deriven de su actividad laboral o productiva, dejando de lado los factores de riesgo que se puedan presentar, para ello es importante resaltar que un subsidio busca ayudar a los que menos ingreso tienen, pero también es estimular a que el trabajador en la medida de sus posibilidades participe de este esfuerzo, como dice Plazas G.<sup>16</sup>, la idea es ayudar a la persona que lo necesite, pero no se trata de inducirlo a evitar el esfuerzo y el trabajo que debe desarrollar todo trabajador; este tipo de subsidio es individual en principio, pero en casos especiales se puede brindar por crisis a un sector específico de la economía.

### **El aseguramiento en el derecho comparado.**

El fenómeno de la globalización de los mercados, ha traído consigo la idea de modernizar las legislaciones de los países en materia de seguridad social. Dentro de ello, el tema de la seguridad laboral, de una u otra manera, ha estado presente en varios de los países latinoamericanos. Algunos de ellos han promulgado sus nuevas iniciativas, modificando, actualizando o reformulando las disposiciones que constituyen el Marco legal para el aseguramiento. Pero estas están orientadas desde el punto de vista de la seguridad social, para garantizar a las personas las atenciones médicas y las compensaciones económicas a los trabajadores lesionados y, en algún grado, a promover también la prevención.

Como lo dice Chávez Donoso<sup>17</sup>, Chile se ha vuelto un paradigma observado por los países latinoamericanos, de la experiencia chilena de las mutualidades de empleados, como organismos Administradores de la Ley 16.744 sobre seguro social Obligatorio contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales; aunado a la experiencia de países como: España, Alemania y otros; también han estado presentes, ante los observadores latinoamericanos que participan en las propuestas legales en sus respectivos países.

Como lo dice Chávez Donoso<sup>18</sup>, dentro de esas experiencias esta por ejemplo, con que Argentina promulgó su Ley No. 24.557 sobre riesgos del trabajo que entró en vigencia el 1 de julio de 1996. Entre los objetivos, esta ley se planteó reducir la siniestralidad laboral a través de la prevención; para reparar los daños derivados de los accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, incluyendo la rehabilitación del trabajador damnificado, promover la recalificación y la recolocación de los trabajadores damnificados y agrega un cuarto objetivo que señala: "*promover la negociación colectiva laboral para la mejora de las medidas de prevención y de las prestaciones reparatorias*"<sup>19</sup>. Por lo cual el tiempo dirá hasta donde es conveniente que estas materias sean llevadas a la mesa de negociaciones con los trabajadores, en vez de constituir una obligación legal pareja para todos. Esta misma ley

---

<sup>16</sup> PLAZAS G. Germán. La nueva seguridad social (tomo I). 2 ed. Santafé Bogotá D.C.: Consultores de Colombia Ltda., 1994. págs. 230 y 231.

<sup>17</sup> CHÁVEZ DONOSO, Samuel. Re-pensando la seguridad: como una ventaja competitiva. Santiago de Chile. Edición para Colombia. Seguros de Vida Colpatria S.A., 1997. pág. 23.

<sup>18</sup> *Ibíd.* P. 24.

<sup>19</sup> *Ibíd.* P. 25.

considera la creación y participación de las administradoras de Riesgos del trabajo y de la Superintendencia de riesgos del trabajo.

Como lo dice Chávez Donoso<sup>20</sup>, una cuestión interesante que considera esta ley para Argentina es el llamado Plan de Mejoramiento de las condiciones de higiene y seguridad, el que quedará incorporado a los contratos que se suscriben entre las (ART) y los empleadores. En la medida que el sistema en su conjunto administre la normativa legal y el beneficio real que pueda obtener de esta medida, en su propósito.

Para lo cual Colombia ya había promulgado en el año 1993 la Ley 100, que organiza el sistema General de Seguridad Social Integral; sin embargo, fue a través del Decreto 1295 del 22 de junio de 1994, que organiza el tercero y último de los sistemas generales, denominado "*Sistema General de Riesgos del Trabajo*"<sup>21</sup>.

Destinado a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. Los cuatro objetivos de este sistema tienen que ver con el establecimiento de las actividades de promoción y prevención, con las prestaciones de atenciones de salud, con las prestaciones económicas y con las actividades tendientes a establecer el origen de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y del control de los riesgos respectivos.

Más recientemente fue promulgada la Ley 1562 de 2012, julio 11, que da cuenta de un nuevo aseguramiento ocupacional "*Sistema General de Riesgos Laborales*"<sup>22</sup>, que propende por un cubrimiento mayor de los trabajadores con cotizaciones voluntarias de sectores excluidos de la población, sin embargo el sistema se financia con cotizaciones variables que dependen no solo de la actividad económica del empleador, sino, que incrementando la actuación preventiva, considera también la mayor o menor accidentalidad y el desarrollo de programas de salud ocupacional; pero no así subsidiando a los trabajadores con menos ingresos, como los informales, también llamados en la academia puros, los cuales para atraer a las aseguradoras tendrían que estar afiliados, también a los otros dos sistemas de pensiones y salud, puesto que en aras al principio de unidad forman un todo, porque si falta un eslabón de la cadena se rompe.

Para la administración de este sistema en Colombia se crearon las llamadas Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), aunque las prestaciones médico-asistenciales son suministradas por las entidades promotoras de salud (EPS), a las que se encuentran afiliados el trabajador, y a través de las Instituciones prestadoras de Salud (IPS), establecidas por el Sistema General de Salud.

---

<sup>20</sup> Ibíd. P. 26.

<sup>21</sup> Decreto 1295 de 1994. Op. Cit. P. 26.

<sup>22</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA, Congreso de Colombia. Ley 1562 de 2012 (julio 11): Por el cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional. Bogotá: Congreso de Colombia. 2012. 10 P.

Como lo dice Chávez Donoso<sup>23</sup>, por ejemplo, se dirá que en Chile se producen cada año alrededor de 650.000 accidentes con lesión que implican un alejamiento temporal del trabajador de sus empresas, algunas de ellas (no menos de 5000), resultan mutilados o con algún grado de incapacidad para siempre y cerca de 800 mueren en el acto de ganarse la vida, por lo que es claro que en Chile o cualquier otro lugar de Latinoamérica, aspire seriamente a integrarse al club de los primeros países desarrollados, no lo logrará en tanto no resuelva este problema, de los accidentes, por lo tanto, constituyen un gran freno al desarrollo de los países, a lo que debe propender a que se amplíen los principios fundamentales de la seguridad social, como el de solidaridad, a estas particulares leyes que tienden el espectro a cambios paulatinos del devenir histórico de la legislación en seguridad social.

### **Sostenibilidad financiera del sistema de riesgos laborales.**

#### **Superintendencia financiera y nacional de salud.**

Es necesario mencionar que, la Superintendencia Financiera y Nacional de Salud, son entidades que manejan inmensos recursos del Sistema de Seguridad Social Integral, en donde las decisiones del Gobierno o, si se quiere, del régimen político, van a permear siempre un conjunto de problemas por resolver. Sin embargo, no siempre el Estado puede enfrentarlos a todos por múltiples razones: falta de recursos, tiempo, circunstancias, presiones, intereses, etc. El Estado enfrenta de manera prioritaria aquellos que socialmente obedecen a una mayor presión, o tienen una mayor incidencia, en este caso el tema del aseguramiento de los trabajadores independientes contratistas.

Teniendo en cuenta que la finalidad de control y vigilancia que están destinados a cumplir, estas Superintendencias reviste gran importancia para el buen funcionamiento del Sistema General de Riesgos Laborales, corresponde a la primera autorizar la organización y funcionamiento entre otras entidades de las Administradoras de Riesgos Laborales; puesto que contempla dos tipos de prestaciones: las asistenciales y las económicas, entonces a través de estas figuras se ejerce la vigilancia y control sobre la adecuada prestación de todos los servicios que corresponden a la segunda, al igual que garantizar la calidad y oportunidad de todos los servicios de salud que se deriven de las prestaciones asistenciales, donde se presume que toda persona debe vincularse de manera íntegra al mismo, es decir, que en la aplicación del principio de la no selección de los riesgos no será posible, salvo casos excepcionales que la persona escoja a cual o cuales de los regímenes que conforman el sistema que desea afiliarse, sino que siempre deberá hacerlo de manera integral a la ARL y a los servicios sociales complementarios, en este último caso conforme a la orientación y finalidad que persigue dicho sistema.

Así pues, frente a las situaciones consideradas socialmente como problemáticas, con la no cooperación de las entidades que conforman el sistema de riesgos laborales, concierne

---

<sup>23</sup> CHÁVEZ DONOSO. Op. Cit. P. 58.

en subsidiar en parte de las cotizaciones a los trabajadores independientes no contratistas, y por parte del mismo Estado en generar cobertura hacia los menos favorecidos, hace que con la nueva normatividad se genere una decisión de política pública, que por lo general involucra un conjunto de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial en el tiempo; ya que estos trabajadores informales, que no se ven subsumidos por este tipo aseguradoras, hacen que se diluya la esperanza de una cobertura integral al sistema; al no haber un fondo que subsidie en forma de pilares dichas necesidades.

De igual forma, este tipo de figuras se refieren a un conjunto de entidades público-privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes, que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollen según Ley 100 de 1993, artículo 139 numeral 11.

Asimismo, el objeto de estas contingencias es la protección por parte del Sistema General de Riesgos Laborales, en relación a la enfermedad laboral y el accidente de trabajo, que se encuentran en el artículo 4 de la Ley 1562, “*que considera enfermedad laboral la contraída como resultado de la exposición a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral o del medio en que el trabajador se ha visto obligado a trabajar*”<sup>24</sup>, y que haya sido determinada como tal por el Gobierno Nacional frente a las enfermedades laborales contenidas en la tabla de enfermedades laborales; o las que se demuestren según la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacionales.

Así entendida la enfermedad laboral, son entonces dos los requisitos para que una enfermedad pueda ser considerada como tal; uno, el origen de la misma, y otro encontrarse así señalada en el listado que el Gobierno Nacional elabore para tal fin. Como lo dice Cortés Hernández<sup>25</sup>, la primera exigencia es de tal trascendencia que en un mundo laboral tan cambiante como el actual no podría plantearse en la actualidad como obstáculo para la calificación, el hecho de que la enfermedad o patología no se encuentre señalada taxativamente como tal en la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Ya que la enfermedad surge exclusivamente con causa u ocasión de la labor desempeñada puede suceder que tal patología no este contemplada en la mencionada relación o listado y ante este último evento lo que se debe proceder es a buscar su inclusión en el mismo. Y es que siendo tan innovadoras día a día las actividades y por esta misma razón tan cambiantes los riesgos a que se encuentran sometidos los trabajadores, que no se podría fijar límites basados en una norma obsoleta que no se ajuste a tal realidad, pues de así hacerlo terminaría esa norma convertida no solo en un obstáculo para el avance económico y social, sino en una talanquera para la efectiva protección de los trabajadores tanto formales como informales.

---

<sup>24</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA, Congreso de la República: Ley 1562 de 2012. Op. Cit. 10 P.

<sup>25</sup> CORTÉS HERNÁNDEZ. Op. Cit. P. 302.

En ese orden de ideas, la nueva normatividad abre las puertas para que los trabajadores independientes hagan parte del sistema, en principio con una afiliación obligatoria para aquellos que son contratistas, y voluntaria para los demás trabajadores independientes, en donde estos últimos no se ven subsumidos por este tipo de entidades aseguradoras del riesgo, a la vez que se quedan en meras ilusiones, al no haber un fondo que supla este tipo de circunstancias, y las entidades encargadas de vigilancia y control no se integran de manera plena en la solución de esta problemática.

### **Fondo de riesgos laborales.**

Pero en principio se puede indicar qué, si bien la nueva normatividad propende por generar nuevas condiciones de vida para los trabajadores independientes, con un énfasis especial para los contratistas, en realidad se plasmó en meras expectativas para el sector informal de la población trabajadora Colombiana, que es casi la mitad de las personas económicamente activas del país; sin que este tipo de fondos comunes se modifiquen para que se conviertan en unas verdaderas fuentes de subsidio de la cotización de este tipo de población pobre, desprotegida, no entraría a desarrollarse el principio de solidaridad institucional, que es el pilar de la seguridad social. Por lo cual es indispensable regular este aspecto legislativo de la Ley 1562 de 11 de julio de 2012, porque se equipararía a generar un limbo jurídico, sin que medie la realización del Estado Social de Derecho, por decisiones de raigambre político.

Ahora bien, en este fondo, dadas las dimensiones de tipo espacial y temporal del problema del aseguramiento del sector informal de los trabajadores independientes, por parte de este tipo de mecanismos de financiación, se puede vislumbrar que la Ley 1562 de 2012, no dejó claro que tipo de financiamiento se iba a prestar para este tipo de situaciones tan apremiantes.

Se puede mostrar que según lo ordenado por el Decreto 1833 de 1994, este fondo es una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrita hoy al Ministerio del Trabajo, cuyos recursos se administran en fiducia. De conformidad con lo dispuesto en el art. 88 del Decreto 1295 de 1994, modificado por el art. 22 de la Ley 776 de 2002; el fondo tiene por objeto adelantar estudios, campañas y acciones de trabajo y enfermedades laborales en todo el territorio nacional, involucrando sus afiliados y la población más vulnerable del país; así como también financiar estudios de investigación que soporten las decisiones que en materia financiera, actual o técnica se requieran para el desarrollo del Sistema General de Riesgos Laborales, y para crear e implementar un sistema único de información y un sistema de garantía de la calidad de la gestión del sistema, más no generar estímulos para la afiliación de toda la población trabajadora.

Los recursos con los que se financian las actividades de este fondo, en acatamiento a los Decretos 1295 de 1994 y 1833 del mismo año, como lo dice Cortés Hernández<sup>26</sup>, provienen del uno por ciento (1%) del recaudo por cotizaciones a cargo de los empleadores; aportes del presupuesto Nacional, las multas que se imponen, por parte del Ministerio actual del

---

<sup>26</sup> *Ibíd.* P. 120.

Trabajo relacionados con riesgos laborales; recursos de las entidades territoriales y las donaciones que a cualquier título reciba, esto conforme con las nuevas tendencias de aseguramiento del riesgo, que va a tener gran desarrollo gracias a la entrada de la nueva ley de riesgos laborales de denominación Ley 1562 de 2012.

### **Entidades administradoras.**

Desde las concepciones de la anterior década, corresponde hoy a las ARL cumplir funciones tales como la afiliación, registro, recaudo, cobro y distribución de las cotizaciones y garantías a sus afiliados las prestaciones contempladas en la Ley. Como quiera que además de las económicas estén también las llamadas a cubrir prestaciones tipo asistencial, las ARL deben suscribir para tal efecto los convenios correspondientes con las EPS e IPS. El artículo 5 del Decreto 1295 de 1994 determina que los gastos que se deriven de los servicios de salud y tengan relación directa con los llamados hoy riesgos laborales, estarán a cargo de la ARL a la que el trabajador se encuentre afiliado; así mismo ordena que la atención inicial de urgencia derivada de un accidente de trabajo o una enfermedad laboral, podrá ser prestada por cualquier IPS, con cargo al Sistema de Riesgos Laborales.

Estas preceptivas no llevan a admitir el significativo avance que en materia de atención implico la promulgación de la Ley 100 de 1993, pues la debida coordinación y colaboración armónica que están llamadas a conservar entre si todas las entidades e instituciones que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral, trayendo como resultado una atención más oportuna y eficaz a todos los afiliados del sistema, toda vez que como se ve, lo que debe primar es la atención de las contingencias que entre a establecer la entidad del régimen a cuyo cargo correrá el pago correspondiente.

De igual manera previa autorización de la Superintendencia Financiera para la explotación de dicho ramo, todas las entidades aseguradoras podrán asumir la prestación de los servicios propios de las ARL, siempre que dispongan de la capacidad humana técnica requerida y acrediten el patrimonio técnico saneado y exigido por el Gobierno Nacional.

### **Conclusiones.**

Es necesario indicar que el principio de solidaridad, si bien, en algún estadio de la historia de la humanidad fue entendida como beneficencia, hoy por hoy se debe concebir como obligatoria, porque es un ideal siempre ambicioso de cobertura, difícilmente alcanzable es el de que el servicio de seguridad social, en especial el de riesgos laborales, sea prestado a todos los habitantes de un país nacionales o extranjeros, residentes y aún turistas, sin distinciones de ninguna naturaleza y es el sistema propuesto y consagrado por la nueva Ley 1562 de 2012, pero que a la luz de las nuevas circunstancias del modelo laboral vigente en Colombia se queda corto para la realidad del trabajador informal; por eso es necesario ampliar la dependencia de la protección limitada a la relación laboral, en un modelo de pilares que pueda hacer efectiva la afiliación de los trabajadores informales, puesto que en teoría es posible; pero en la práctica es nugatoria por la misma dinámica del poder adquisitivo de los trabajadores informales.

De igual forma, existe una ausencia de mecanismos de cooperación entre instituciones, organizaciones y demás actores para la población trabajadora que actualmente está fuera del sistema de riesgos laborales, por causa de falta de regulación del tema. Especialmente hay una falta de cooperación entre las pequeñas empresas y trabajadores independientes, para que estos respondan a la protección y a la afiliación permanente del sistema, dado que es en este sector en el que se concentran el riesgo, y por su debilidad económica, es en donde se presentan los ambientes más desprotegidos. Deberá pensarse aquí, desde la justicia globalizada, mecanismos de aporte para una renta básica ciudadana que garantice la afiliación y la protección, entendiéndose como la oportunidad de conducir intereses diversos, redefinir valores y aceptar diferencias, que propendan por un modelo de pilares; Además de una intervención efectiva por parte de las ARL, que realizan un control precario en las PYMES (pequeñas y medianas empresas).

Si bien es cierto, que con el paso del tiempo, el Estado y demás órganos gubernamentales han propiciado, a través de la legislatura, crear normas que desarrollen los postulados de la Carta Magna, que proclama el beneficio integral para sus asociados, tal fin, en muchos de los casos, ha quedado inconcluso, toda vez que, las condiciones económicas, sociales de los sectores más beneficiados, en poco contribuyen al amparo de los que poco poseen, ello, debido a la falta de solidaridad entre los administrados, y debido a ello no basta que se puedan afiliar al sistema los trabajadores independientes no contratistas como voluntarios, sino que es necesario crear mecanismos que puedan aportar a los sectores de trabajadores menos favorecidos, en una verdadera universalidad del sistema para todos ellos.

También hay que indicar que siendo Colombia, un país en el que el porcentaje de la población amparada en riesgos laborales, es muy baja, los ingresos alcanzan más de la proporción señalada; así pues la inversión de esos ingentes recursos y de las cuantiosas reservas de las instituciones de la seguridad social, las cuales están destinadas a respaldar el pago de prestaciones tales como los accidentes de trabajo, invalidez, vejez y la muerte, produce un considerable impacto en la economía del país; para lo cual el esfuerzo de nuestro legislador fue insuficiente a la hora de crear herramientas claras para el aseguramiento en riesgos laborales de los trabajadores independientes no contratistas y más aún la inclusión del sector informal se quedó corta, a la luz de las nuevas disposiciones que regulan el tema. Pero es importante resaltar que se debe crear un fondo como el que existe en los otros dos sistemas; que se encargue exclusivamente de manejar los recursos del sistema de riesgos laborales, no solamente en el entendido de campañas de prevención y estadísticas, sino también en beneficio de los sectores menos favorecidos de trabajadores que por no ser atractiva su afiliación para las aseguradoras se quedan por fuera del Sistema de Riesgos Laborales.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

AYALA CÁCERES, Carlos Luis. Legislación en salud ocupacional y riesgos profesionales. 3ª edición. Bogotá: Ed. Salud Laboral, 2004. 345 P.

CHAVEZ DONOSO, Samuel. Re-pensando la seguridad: como una ventaja competitiva. Santiago de Chile: Edición para Colombia. Seguros de Vida Colpatria S.A. 1997. 240 P.

CORTÉS HERNÁNDEZ, Óscar Iván. Derecho de la seguridad social. 3ª ed. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda. 2007. 431 P.

MERINO MERCHÀN, José Fernando, PÈREZ UGENA, Coromina María y VERA SANTOS, José Manuel. Lecciones de derecho constitucional. Madrid: Editorial Tecnos, 1995. 345 P.

MIRANDA TALERO, Alfonso. El derecho a la seguridad social. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. 1995. 290 P.

PEDRAZA CUERVO, Ariel (compilador). Estatuto de seguridad social y de pensiones: Ley 100 de 1993 y decretos reglamentarios. 6 ed. Bogotá: Editorial Leyer, 2003. 486 P.

PLAZAS G. Germán. La nueva seguridad social (tomo I). 2 ed. Santafé Bogotá D.C.: Una Publicación de Consultores de Colombia Ltda., 1994. 299 P.

## **NORMAS**

REPÚBLICA DE COLOMBIA, Constitución Política de Colombia. Santafé de Bogotá D.C.: Biblioteca Jurídica Diké, 2002. 249 P.

\_\_\_\_\_, Congreso de Colombia. Ley 789 de 2002 (diciembre 27): Por el cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo. Bogotá: Congreso de Colombia. 2002. 26 P.

\_\_\_\_\_, Congreso de Colombia. Ley 1562 de 2012 (julio 11): Por el cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional. Bogotá: Congreso de Colombia. 2012. 10 P.

\_\_\_\_\_, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Decreto 1295 de 1994 (junio 22): Por el cual se determina la organización y administración del sistema general de riesgos profesionales. Bogotá: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1994. 38 P.

## **JURISPRUDENCIA**

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-126 de 2000. Bogotá, 2000. Tomado de:  
<http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/Jurisprudencia2000/sistemageneral059.htm>. Consulta 16 de mayo de 2012.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-529 de 2012. Bogotá, 2012. Tomado de:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-529-10.htm>. Consulta 16 de mayo de 2012.

\_\_\_\_\_.Sentencia C-1187 de 2000. Bogotá, 2000. Tomado de:  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14655>. Consulta 16 de mayo de 2012.

\_\_\_\_\_.Sentencia C-858 de 2006. Bogotá, 2006. Tomado de:  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2006/c-858\\_2006.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2006/c-858_2006.html). Consulta 6 de noviembre de 2012.

### **PÁGINAS DE INTERNET**

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ministerio del Trabajo. “Con la nueva Ley de Riesgos Laborales habrá más salud y protección para los trabajadores Colombianos”, Min Trabajo. [En línea]. Bogotá: Ministerio del Trabajo, 2012. <Disponible en:  
<http://mintrabajo.gov.co/septiembre-2012/1006-qcon-la-nueva-ley-de-riesgos-laborales-habra-mas-salud-y-proteccion-para-los-trabajadores-colombianosq-mintrabajo.html>.>  
<Consulta 12 de septiembre de 2012>.