



# TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA

CUADERNO JUDICIAL 008-2022



El Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. Las obligaciones del empleador en materia de seguridad y salud en el trabajo

Interpretación Prejudicial N° 482-IP-2019

Quito, octubre 2022

Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, *Cuaderno Judicial 008-2022 – Decisión 584: El Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. Las obligaciones del empleador en materia de seguridad y salud en el trabajo*, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Quito, octubre 2022.

© **Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina**

**Coordinación:**

Karla Margot Rodríguez Noblejas

**Diagramación:**

Mariohr Pacheco Sotillo

**Diseño de la portada y contraportada:**

Andrea Carolina Hidalgo Nevárez

**Imagen de la portada:**

Mumininan de Getty Images con Licencia Canva Pro

# **Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina**

## **Magistrados**

Hugo R. Gómez Apac (Presidente)  
Gustavo García Brito  
Hernán Rodrigo Romero Zambrano  
Luis Rafael Vergara Quintero

## **Secretario**

Luis Felipe Aguilar Feijoó

## **Abogados Asesores**

Eduardo Almeida Jaramillo  
Karla Margot Rodríguez Noblejas

## **Jefa Administrativa y Financiera**

Germania Achig Castellanos

## **Abogados Consultores**

Alejandra Muñoz Torres  
Lilian Carrera González  
Lupe Helena Núñez del Arco Viteri  
Mariohr Pacheco Sotillo

## **Asistentes Judiciales**

Alejandra Romelia Leiva Brussil  
Carlos Sebastián Garcés Vásconez  
Edison Canchig Echeverría  
Gustavo Andres Villacreses Brito  
Jorge Luis Zamora Bonilla  
Luis Marcelo Ruiz Carrillo  
Stephany Margarita Totoy Granja

Mediante Interpretación Prejudicial 482-IP-2019 del 21 de septiembre de 2022, publicada en la [Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 5060](#) del 19 de octubre último, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ha establecido criterios jurídicos interpretativos con relación a la Decisión 584: El Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. Las obligaciones del empleador en materia de seguridad y salud en el trabajo, tal como se aprecia a continuación:

**«... Decisión 584: El Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. Las obligaciones del empleador en materia de seguridad y salud en el trabajo**

...La Decisión 584 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de fecha 7 de mayo de 2004, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 1067 del 13 de mayo de 2005, la cual se conoce como «Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo», establece expresamente la obligación de los Países Miembros de adoptar medidas necesarias para mejorar las condiciones de seguridad y salud en cada centro de trabajo de la subregión andina y así elevar el nivel de protección de la

integridad física y mental de los trabajadores.

...El Artículo 2 de la Decisión 584<sup>2</sup> establece que su objetivo es promover y regular las acciones que deben ejecutar los centros de trabajo de los Países Miembros con la finalidad de disminuir o evitar los daños a la salud de los trabajadores, a través de la implementación de medidas de control de riesgos derivados del desempeño laboral, para efecto de lo cual los Países Miembros deberán diseñar y poner en práctica políticas de acción de prevención con participación y responsabilidad tripartita: Estado, empleador y trabajador.

...La finalidad de esta norma comunitaria radica

---

<sup>2</sup> **Decisión 584.**

«**Artículo 2.-** Las normas previstas en el presente Instrumento tienen por objeto promover y regular las acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los Países Miembros para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador, mediante la aplicación de medidas de control y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo.»

Para tal fin, los Países Miembros deberán implementar o perfeccionar sus sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, mediante acciones que propugnen políticas de prevención y de participación del Estado, de los empleadores y de los trabajadores.»

en el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, a través de la búsqueda continua de un empleo decente cuyo objetivo sea la protección de la seguridad y salud en el trabajo. Los Países Miembros deben procurar la adopción de medidas para el mejoramiento de las condiciones de seguridad laboral en los centros de trabajo mediante la eliminación de riesgos laborales, como accidentes laborales o enfermedades ocupacionales.<sup>3</sup>

...A fin de evitar situaciones que afecten la salud y seguridad de los trabajadores, bien sea por lesión o enfermedad, el Artículo 4 de la Decisión 584 establece la obligación para los centros de trabajo de implementar y mantener una **política de prevención de riesgos laborales**. Para cumplir dicha obligación, cada País Miembro deberá elaborar, implementar —adoptar medidas concretas— y revisar periódicamente su política nacional de mejoramiento de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

...El Artículo 9 de la precitada norma

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el Literal e) del Artículo 1 de la Decisión 584, el riesgo laboral de ser entendido como la posibilidad de generarse en perjuicio del trabajador una enfermedad ocupacional o accidente laboral por la exposición a un factor ambiental de peligro dentro del centro de trabajo o con motivos del desempeño laboral.

comunitaria establece la obligación de los Países Miembros de desarrollar tecnologías de información y sistemas de gestión en materia de seguridad y salud en el trabajo, con miras a reducir los riesgos laborales. El Artículo 1 de la Resolución 957 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, que aprueba el Reglamento de la Decisión 584, enumera los aspectos que podrán tener en cuenta los Países Miembros en el desarrollo de sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo. Tales aspectos son las gestiones administrativas, técnicas y de talento humano, así como los procesos operativos básicos.

### **Las obligaciones del empleador en materia de seguridad y salud en el trabajo**

...Para la gestión de la seguridad de los trabajadores, la Decisión 584 establece obligaciones para el empleador que se basan en la premisa de que el empresario es el primer responsable y garante —aunque no el único— de la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio, en todo lo relacionado con el trabajo. Por consiguiente, está obligado a realizar un conjunto de acciones en la empresa, esencialmente preventivas, las cuales deben responder a una organización y planificación previa, y deben integrarse a todos los aspectos

productivos y organizativos de la empresa, comprendiendo todos los niveles jerárquicos.

...Tales obligaciones se encuentran enunciadas principalmente en el Artículo 11 de la Decisión 584, cuyo tenor es el siguiente:

«**Artículo 11.-** En todo lugar de trabajo se deberán tomar medidas tendientes a disminuir los riesgos laborales. Estas medidas deberán basarse, para el logro de este objetivo, en directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo y su entorno como responsabilidad social y empresarial.

Para tal fin, las empresas elaborarán planes integrales de prevención de riesgos que comprenderán al menos las siguientes acciones:

- a) Formular la política empresarial y hacerla conocer a todo el personal de la empresa. Prever los objetivos, recursos, responsables y programas en materia de seguridad y salud en el trabajo;
- b) Identificar y evaluar los riesgos, en forma inicial y periódicamente, con la finalidad de planificar adecuadamente las acciones preventivas, mediante sistemas de vigilancia epidemiológica ocupacional específicos u otros sistemas similares, basados en mapa de riesgos;

- c) Combatir y controlar los riesgos en su origen, en el medio de transmisión y en el trabajador, privilegiando el control colectivo al individual. En caso de que las medidas de prevención colectivas resulten insuficientes, el empleador deberá proporcionar, sin costo alguno para el trabajador, las ropas y los equipos de protección individual adecuados;
- d) Programar la sustitución progresiva y con la brevedad posible de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menor o ningún riesgo para el trabajador;
- e) Diseñar una estrategia para la elaboración y puesta en marcha de medidas de prevención, incluidas las relacionadas con los métodos de trabajo y de producción, que garanticen un mayor nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores;
- f) Mantener un sistema de registro y notificación de los accidentes de trabajo, incidentes y enfermedades profesionales y de los resultados de las evaluaciones de riesgos realizadas y las medidas de control propuestas, registro al cual tendrán acceso las autoridades correspondientes, empleadores y trabajadores;
- g) Investigar y analizar los accidentes, incidentes y enfermedades de trabajo, con el propósito de identificar las causas que los

originaron y adoptar acciones correctivas y preventivas tendientes a evitar la ocurrencia de hechos similares, además de servir como fuente de insumo para desarrollar y difundir la investigación y la creación de nueva tecnología;

- h) Informar a los trabajadores por escrito y por cualquier otro medio sobre los riesgos laborales a los que están expuestos y capacitarlos a fin de prevenirlos, minimizarlos y eliminarlos. Los horarios y el lugar en donde se llevará a cabo la referida capacitación se establecerán previo acuerdo de las partes interesadas;
- i) Establecer los mecanismos necesarios para garantizar que sólo aquellos trabajadores que hayan recibido la capacitación adecuada, puedan acceder a las áreas de alto riesgo;
- j) Designar, según el número de trabajadores y la naturaleza de sus actividades, un trabajador delegado de seguridad, un comité de seguridad y salud y establecer un servicio de salud en el trabajo; y
- k) Fomentar la adaptación del trabajo y de los puestos de trabajo a las capacidades de los trabajadores, habida cuenta de su estado de salud física y mental, teniendo en cuenta la ergonomía y las demás disciplinas relacionadas con los diferentes tipos de riesgos psicosociales en el trabajo.

El plan integral de prevención de riesgos deberá ser revisado y actualizado periódicamente con la participación de empleadores y trabajadores y, en todo caso, siempre que las condiciones laborales se modifiquen.»

(Subrayado agregado)

...La norma transcrita dispone, fundamentalmente, que el empleador deberá prever los objetivos, recursos, personas responsables y programas en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como diseñar una estrategia para la elaboración y puesta en marcha de medidas de prevención. Adicionalmente, deberá identificar y evaluar los riesgos en forma inicial y de manera periódica con la finalidad de planificar adecuadamente las acciones preventivas; es decir, el empleador deberá contar con una identificación y evaluación de los riesgos o peligros de todos los procesos y áreas de su empresa, a efecto de planificar la implementación de las referidas medidas de prevención.

...Adicionalmente, cabe destacar la obligación que tiene el empleador de informar a los trabajadores acerca de los riesgos laborales a los cuales están expuestos, y de capacitarlos a fin de prevenir, minimizar y eliminar tales riesgos. De

esta manera, la citada norma establece obligaciones de información y capacitación a cargo del empleador y a favor del trabajador, en relación con los riesgos laborales previamente identificados y evaluados.

...De esta manera, dependiendo de la naturaleza de la actividad que desarrolla el centro de trabajo (industrial, comercial o empresarial) se deberán evaluar los tipos de riesgos (físicos, mecánicos, químicos, biológicos, psicológicos, ergonómicos, entre otros) y las posibilidades de que los trabajadores puedan sufrir accidentes laborales o enfermedades ocupacionales, para determinar cuáles serían las acciones o medidas necesarias que tendrían que ser implementadas para evitarlos.

...Así, por ejemplo, la exposición a ruidos o vibración continuos aumenta el riesgo de perder la capacidad auditiva; la radiación o exposición solar puede generar cáncer de piel; la exposición a temperaturas extremas puede ocasionar golpes de calor o hipotermia; el contacto con productos químicos aumenta el riesgo de sufrir alergias, asfixias o hasta la muerte; trabajar con piezas o maquinarias pesadas aumenta el riesgo de sufrir atrapamientos, aplastamientos, golpes, cortes punzantes o lesiones graves; la prolongación de jornadas laborales aumenta el riesgo de padecer

estrés laboral; el desempeño de labores en alturas aumenta el riesgo de caídas; las operaciones de transporte, elevación, carga o descarga manual o mecánica de mercancías genera riesgos de la caída de los objetos durante la ejecución de las labores, entre muchos otros factores, por lo cual el centro de trabajo debe notificar y proveer a los trabajadores de los implementos de seguridad necesarios para evitar los riesgos señalados.

...Adicionalmente, la autoridad nacional competente deberá verificar la existencia de una **relación causal** entre el daño (accidente o enfermedad) y la actividad laboral desplegada por el trabajador en el centro de trabajo para imputar responsabilidad al empleador. Dicha relación causal puede romperse si se trata de enfermedades preexistentes a la relación laboral; o si el trabajador ha actuado con culpa (negligencia o imprudencia) grave o con dolo.

### **Acciones comprendidas en los planes integrales de prevención de riesgos laborales de responsabilidad empresarial**

...Para la implementación de estas medidas de prevención, el mencionado artículo establece que las empresas empleadoras están en la obligación de elaborar planes integrales de prevención de riesgos. Durante este proceso

constructivo, los obligados deben cumplir, al menos, con una serie de acciones prescritas en esta normativa comunitaria, entre las cuales se encuentran las dispuestas en los Literales b) y e) del Artículo 11.

...**En cuanto a la primera acción**, se dispone que la empresa empleadora debe, primero, identificar y evaluar los riesgos laborales con un corte inicial y después con cierta periodicidad. Pero este primer paso tiene la función de servir como antecedente para uno posterior, pues esta información sirve de base para la planificación de acciones preventivas con la aplicación de sistemas de vigilancia epidemiológica ocupacional, basados en el mapa de riesgos elaborado previamente. Estos sistemas deben guardar correspondencia técnica con los riesgos laborales que han sido identificados y evaluados inicialmente.

...Dentro de este contexto, la vigilancia epidemiológica ocupacional consiste en la recolección sistemática de datos sobre los factores de riesgos laborales y sobre sus efectos en la salud de las personas, con la finalidad de conocer las tendencias de estos fenómenos, identificar las fuentes de los problemas y de

planificar las intervenciones preventivas.<sup>4</sup> Así, mediante la comprensión de la magnitud y distribución de los factores de riesgo laboral, su aplicación tiene dos objetivos. Por un lado, se busca la detección anticipada de las condiciones problemáticas para la salud; mientras que, por otro lado, se fomenta factores de protección entre los trabajadores.<sup>5</sup> Paralelamente, esta metodología debe estar basada en mapas de riesgos, definidos como una:

«...representación gráfica y numérica de los riesgos de trabajo que afectan la seguridad y salud de los trabajadores, en las diferentes

---

<sup>4</sup> Jorma Rantanen, Timo Kauppinen, Jouni Toikkanen, Kari Kurppa, Suvi Lehtinen, y Timo Leino, Work and health country profiles. *Country profiles and national surveillance indicators in occupational health and safety*, People and work research report 44, Finnish Institute of Occupational Health, 2001, Helsinki, p. 12. Disponible en: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.466.8255&rep=rep1&type=pdf> (Consulta: 20 de septiembre de 2022).

<sup>5</sup> Carlos Mario Quiroz P, Doracelly Hincapié P, Horacio Berrío V, Alba Colombia Grajales L, Natalia Zuluaga S, Jorge Alberto Moreno A, y Ana María Salazar V, *Diseño de un sistema de vigilancia epidemiológica por evento centinela en dermatosis ocupacional*. En: Universidad de Antioquia. Revista Facultad Nacional de Salud Pública, Volumen 18, N° 2, 2000, pp. 139-152. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/120/12018211.pdf> (Consulta: 20 de septiembre de 2022).

etapas, operaciones y labores en un proceso de trabajo/proceso productivo.»<sup>6</sup>

...En consecuencia y tomando en cuenta la eficiencia y eficacia que demuestran estos sistemas, es que resulta razonable que las empresas empleadoras utilicen esta metodología —o una similar— para elaborar sus planes integrales de prevención de riesgos.

...**Respecto de la segunda acción**, la empresa empleadora tiene la obligación de generar una estrategia para la elaboración y ejecución de medidas preventivas que tomen en consideración los riesgos asociados a los métodos de trabajo y producción, siempre pensando en garantizar el fin último de estas medidas, que es la protección a la seguridad y la salud de los trabajadores.

---

<sup>6</sup> Mónica Falcón, Pablo Flores, Valentina Forastieri, y Rojas Dagoberto, *Guía para la aplicación del estándar de competencia laboral: implementación de la metodología para la gestión de perfiles y mapas de riesgo en seguridad y salud en el trabajo en la organización*. Basada en la metodología de la OIT de Trabajo Seguro (SAFEWORK), Organización Internacional del Trabajo, 2015, México, p. 58. Disponible en: [https://conocer.gob.mx/wp-content/uploads/2017/06/Guia\\_para\\_la\\_aplicacion\\_del\\_ECL\\_OIT.pdf](https://conocer.gob.mx/wp-content/uploads/2017/06/Guia_para_la_aplicacion_del_ECL_OIT.pdf) (Consulta: 20 de septiembre de 2022).

...Una estrategia es entendida como un «...conjunto de las reglas [en un proceso regulable] que buscan una decisión óptima en cada momento»<sup>7</sup>. Por lo tanto, es razonable considerar que las empresas empleadoras diseñen un conjunto sistemático de reglas destinadas al desarrollo y aplicación de las medidas preventivas de los riesgos laborales, el cual debe incluir aquellas reglas orientadas específicamente a enfrentar los riesgos particulares asociados a los métodos de trabajo y producción de cada empresa. Es decir, las medidas contempladas en la estrategia deben guardar estricta correspondencia con la actividad productiva que realiza la empresa y sus características particulares, así como a la forma y relevancia de la intervención humana en las actividades de rutina, o en aquellas propias del proceso productivo<sup>8</sup>...»

\*\*\*\*\*

---

<sup>7</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*. Definición de «estrategia». Disponible en: <https://dle.rae.es/estrategia> (Consulta: 20 de septiembre de 2022).

<sup>8</sup> Luis Santiago Collado, *Prevención de riesgos laborales: principios y marco normativo*. En: *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, N° 15, 2008, pp. 91-117. Disponible en: [https://www.chu.eus/documents/2069587/2113963/15\\_7.pdf](https://www.chu.eus/documents/2069587/2113963/15_7.pdf) (Consulta: 20 de septiembre de 2022).



Los Países Miembros desarrollarán las tecnologías de información y los sistemas de gestión en materia de seguridad y salud en el trabajo con miras a reducir los riesgos laborales.

**Fuente: Artículo 9 de la Decisión 584 -  
Instrumento Andino de Seguridad y  
Salud en el trabajo**

