



El empleo
es de todos

Mintrabajo

Febrero 2021

1^{er} Informe posacceso de Colombia al Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE





ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ

Ministro del Trabajo de Colombia

ANDRÉS FELIPE URIBE MEDINA

Viceministro de Empleo y Pensiones

LIGIA STELLA CHÁVEZ ORTIZ

Viceministra de Relaciones Laborales e Inspección

GLORIA BEATRIZ GAVIRIA RAMOS

Jefe de la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales

EQUIPO TÉCNICO

NATALY BERNAL PARRA

Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales

BENJAMÍN ANDRÉS CALDERÓN ZULETA

Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales

PAOLA ANDREA TARAZONA ARCHILA

Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales

ALVARO ENRIQUE GONZÁLEZ

Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial

DISEÑO

MANUEL RICARDO ISAACS MARROQUÍN

Diseño y Diagramación



Tabla de contenido

- I. RESUMEN EJECUTIVO**4
- II. RECOMENDACIONES**7
- 1. Informalidad laboral y subcontratación:**7
 - 1.1. Implementación de una ventanilla única para el registro de empresas que unifica procedimientos para el registro de nuevas empresas (Ventanilla Única Empresarial);10
 - 1.2. Diseñar e implementar un sistema de afiliación único para los diferentes sistemas de seguridad social (incluyendo salud, pensiones, subsidio familiar y seguro de accidentes).12
 - 1.3. Mejorar el vínculo entre lo que los trabajadores y los empleadores deben contribuir al seguro social y los beneficios y servicios que reciben en regreso;14
 - 1.4. Lanzar un programa de concientización ciudadana, especialmente en áreas rurales, sobre la importancia del empleo formal, los beneficios del seguro social y los derechos de los trabajadores.19
 - 1.5. Fortalecer el marco jurídico, según corresponda, para prohibir todas las formas de subcontratación abusiva, incluso mediante el uso de cooperativas, contratos sindicales y sociedades anónimas simplificadas;21
 - 1.6. Asegurar investigaciones de todas las formas de subcontratación abusiva, especialmente en áreas rurales, y publicar de manera continua notificaciones de quejas, investigaciones y resultados;22
 - 1.7. Resolver las investigaciones existentes sobre subcontratación abusiva de manera oportuna, imponiendo multas cuando corresponda y publicando los resultados de manera continua;24
 - 1.8. Cobrar todas las multas pendientes por violaciones de subcontratación dentro de los tiempos legalmente establecidos;27
 - 1.9. Exigir que las empresas formalicen a los empleados que trabajan bajo subcontratación abusiva a través de contratos de trabajo regulares que brinden acceso a todos los derechos laborales básicos;29
- Indicadores de informalidad y la subcontratación**31
- 2. Cumplimiento de la ley laboral:**36
 - 2.1. Garantizar que los recursos sean adecuados y permitir iniciativas de política para que la inspección del trabajo:36
 - 2.2. Usar el nuevo sistema de gestión de casos en todo el territorio nacional y conectarlo con el sistema electrónico de cobro de multas.48
 - 2.3. Fortalecer el efecto disuasorio de la inspección del trabajo mediante:49
- Indicadores de cumplimiento de la ley laboral**59
- 3. Negociación Colectiva**64
 - 3.1. Construir un marco constructivo para el diálogo social, mediante:64
 - 3.2. Adicionalmente, Colombia debe reflexionar sobre alternativas a la prohibición total de huelgas en servicios esenciales (por ejemplo, huelgas condicionadas a un servicio mínimo) y considerar la reintroducción de la mediación en el proceso colectivo de resolución de disputas.72
 - 3.3. Con un mejor diálogo social y una negociación colectiva reforzada, Colombia debe considerar un ajuste gradual en el muy alto salario mínimo para devolverlo a su rol original de piso salarial en lugar de norma salarial.73
- Indicadores de negociación colectiva**73
- 4. Violencia contra sindicalistas**76
 - 4.1. Elaborar una visión de tolerancia cero para violencia y homicidios contra sindicalistas a través de un plan adecuado para adelantar reformas y acciones en línea con los convenios ratificados con la OIT.78
 - 4.2. Fortalecer aún más el programa de protección para los miembros y líderes sindicales mediante:79
 - 4.3. Demostrar progreso en reducir las tasas de impunidad para tanto violencia como para amenazas contra sindicalistas y crímenes contra el derecho de libertad de asociación y negociación colectiva mediante:80
 - 4.4. Evaluar la efectividad de la fase de conciliación obligatoria como es requerida por los procesos penales para el Artículo 200 del Código Penal.97
 - 4.5. Examinar de manera crítica e independiente el rol del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) y su uso excesivo de la fuerza. En cooperación con los interlocutores sociales, tomar medidas para abordar las recomendaciones pendientes sobre casos serios y urgentes en el Comité de Libertad de Asociación de la OIT sobre violencia contra sindicalistas;100
- Indicadores sobre Violencia contra sindicalistas.**106



I. RESUMEN EJECUTIVO

Desde el inicio del proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, el Ministerio del Trabajo de Colombia ha fortalecido sus acciones y ha desarrollado políticas y estrategias en beneficio de las y los trabajadores de Colombia. Esto ha implicado un trabajo mancomunado entre distintas entidades del Gobierno, para responder a las recomendaciones dadas por el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (ELSAC) en materia laboral. Ahora bien, el presente informe expone los avances específicos de Colombia en cada una de las recomendaciones post-acceso en temas laborales, las cuales fueron entregadas por ELSAC al Ministerio de Trabajo de Colombia en la opinión formal. Esta información parte del esfuerzo interinstitucional y el trabajo conjunto con la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad Nacional de Protección y las entidades adscritas al Ministerio del Trabajo.

1. Lucha contra la informalidad y la subcontratación laboral:

En esta primera recomendación se presentarán las acciones de Colombia para disminuir la informalidad laboral de acuerdo con las indicaciones del informe de adhesión de ELSAC, entendiendo el respeto de los derechos laborales como un componente crítico de la formalización. En Colombia se ha visto una reducción de la informalidad desde el inicio del proceso de ingreso a la OCDE, pasando de 60,6% en 2017 a 59,9% en 2020, esta cifra mejoró sustancialmente cuando se ubicaba en 68,5% a principios de la década. La cifra preliminar para el año 2020 presenta una reducción frente al año 2019, sin embargo, cabe mencionar que, con la situación de la pandemia es una mejora relativa por la amplia caída de ocupados informales que se ha presentado. Es decir, el mercado laboral mejora en términos de formalidad debido a una amplia salida de ocupados informales en mayor proporción que la caída de formales.

Adicionalmente, se destacan los avances en la construcción de la Ventanilla Única Empresarial (VUE) para facilitar la creación de empresas formales, por medio de la cual se han creado 84.724 nuevas empresas desde su puesta en marcha en 2018 hasta septiembre 2020. De igual forma, se consolida el proceso de creación del Sistema Único de Afiliación de Seguridad Social (Mi Seguridad Social) con el fin de unificar el portal de afiliación a todos los sistemas de seguridad social, el cual cuenta con 3.515.156 de usuarios registrados a febrero 2021. Se reportarán las campañas de capacitación de derechos laborales de la Red Nacional de Formalización Laboral, durante las cuales se han impactado a más de 82.913 personas entre 2016-2020 por medio de capacitaciones directas y se han sensibilizado a más de 4.389.342 personas por medio de la estrategia de medios de la Red entre 2019 y 2020. Finalmente, se expondrán los avances y el seguimiento realizado a los acuerdos de formalización laboral, la efectividad y avance en la recolección de multas y la lucha contra las formas de subcontratación que vulneran los derechos laborales.

2. Cumplimiento de la ley laboral:

En esta sección se abordarán los esfuerzos impartidos por el Ministerio del Trabajo dirigidos a garantizar los recursos, capacidades y herramientas adecuadas para el fortalecimiento del Sistema de Inspección del trabajo. Se enunciarán los avances y logros en la asignación de recursos para facilitar el desempeño de las labores de los inspectores del trabajo consiguiendo una asignación de 5.8 mil millones de pesos colombianos para el año 2020. También se mencionan los procesos de formación y capacitación permanentes que se han impartido para los funcionarios que hacen parte del proceso misional de Inspección, Vigilancia y Control (IVC) en el trabajo,



presentando un aumento sostenido en la cantidad de cupos de capacitación de 2017 a 2019 con la incorporación de 6.726 cupos virtuales para este último periodo; de igual manera se destaca el lanzamiento del Campus Virtual, para lo cual en 2019 se apropió una partida de \$ 1.150.000.000 de pesos colombianos con lo cual se financiaron nuevos cursos virtuales de capacitación tanto para el año 2019 y 2020. Así mismo, se resalta la contratación permanente para los inspectores del trabajo en el marco del concurso de carrera administrativa realizado a través de la Comisión Nacional del Servicio Civil, logrando a diciembre de 2020, 744 nombramientos en periodo de prueba y la posesión de 635 aspirantes.

De igual manera, se mencionan los logros en la vinculación del sistema de cobro de multas del SENA con el Sistema de Información de IVC del Ministerio del Trabajo (SISINFO), cuyo modelo de integración se encuentra en el 100%, y los avances en la creación e implementación del Fondo para el Fortalecimiento para la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo y la Seguridad Social (FIVICOT). Además, se destaca el proceso de implementación de la Inspección Móvil del Trabajo, cuyo número de Brigadas de Inspección en 2019 creció en un 45% respecto a 2018. También, se detalla el desarrollo de una estrategia de inspección nacional a través de los Planes de Inspección Anual apuntando al aumento de las inspecciones e investigaciones por año, así como la efectividad de las mismas, frente a este último punto, cabe mencionar la afección de la emergencia Covid-19 y la suspensión de términos procesales sobre la efectividad del plan establecido para el año 2020, que se detallará en el desarrollo de este informe.

3. Negociación colectiva:

Colombia reconoce la importancia del ejercicio de diálogo social como mecanismo de discusión y concertación entre los actores del mundo del trabajo. En este sentido, y siguiendo las recomendaciones dadas por ELSAC, el Gobierno ha trabajado activamente para garantizar el derecho de asociación de los trabajadores y para permitirles que actúen a través de sus organizaciones para mejorar sus condiciones laborales mediante procesos de negociación colectiva. Se presentará, entre otras cosas, la evolución de los convenios colectivos en el sector público y privado, los cuales han aumentado entre 2017 y 2019 en el sector privado, pero en 2020 presentaron una disminución debido a la pandemia por el Covid-19.

En este apartado se presentarán las acciones y medidas tomadas para fortalecer el diálogo social en el país, impulsar la negociación colectiva y para monitorear el uso de esquemas legalmente autorizados pero algunas veces usados indebidamente como los “pactos colectivos” y los “contratos sindicales”. Gracias a las medidas tomadas por el Ministerio del Trabajo, los Pactos Colectivos se redujeron en 44%, al pasar de 253 depósitos en 2016 a 90 en diciembre 2020. Así mismo, se presentará la efectividad de la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT) que logra acuerdos entre las partes en al menos el 70% de los casos. Finalmente, se expondrá la normatividad y jurisprudencia que permite el libre ejercicio de la actividad sindical y garantiza su autonomía. De igual forma es importante destacar la negociación colectiva del sector pública con todas las centrales del país que permitió beneficiar cerca de 1.200.000 servidores públicos

4. Lucha contra la violencia contra los sindicalistas e impunidad:

Para finalizar, en el cuarto punto, señalaremos al comité el importante avance en la lucha contra la impunidad; hoy el país cuenta en total con más de 960 sentencias condenatorias, y se ha reducido el número de actos de violencia contra los sindicalistas. Desde el año 2001 y hasta el año 2020 la reducción de casos de homicidios a sindicalistas



ha sido del 94%, pasando de 205 casos en el año 2001 a 14 casos durante el año 2020. No obstante, queremos reiterar que rechazamos todos los actos de violencia contra líderes sindicales y que seguiremos luchando hasta conseguir que la cifra sea cero.

Adicionalmente, durante el año 2020 los dos circuitos especializados emitieron en conjunto 70 sentencias, aportando a que las investigaciones frente a los hechos cometidos en contra de sindicalistas avancen y se esclarezcan de manera contundente.

También, se mencionarán las estrategias de investigación y judicialización de delitos contra personas defensoras de derechos humanos y estrategia de investigación y judicialización de delitos contra personas sindicalizadas que ha venido desarrollando la Fiscalía General de la Nación. Precisamente, y en referencia al delito contemplado en el Art. 200, la FGN en el periodo comprendido entre el 2017 y el 2020, recibió un total de 865 denuncias por el delito de violación a los derechos de reunión y asociación, 714 casos han sido terminados y 151 están activos, es decir, sólo el 17,45%, de los casos siguen activos. Con relación a los homicidios contra sindicalistas y los avances en materia investigativa, es importante mencionar que, durante estos cuatro años, además de las 11 sentencias proferidas por hechos ocurridos durante el periodo 2017-2020, los jueces de la República han emitido 131 sentencias por homicidios ocurridos con anterioridad a la línea base establecida en la opinión formal, es decir, hechos sucedidos antes del año 2017.

Por último, se menciona el fortalecimiento del programa de protección para los miembros y líderes sindicales, así como el rol del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) y el uso excesivo de la fuerza. Se destaca una mayor participación de personal femenino dentro de los esquemas del ESMAD, así como una significativa reducción en el número de intervenciones en manifestaciones laborales frente al reporte del año 2018 (26,9 en el 2018 frente a 13,10 en 2019).

Si bien la lucha contra la violencia sindical continúa siendo un gran reto, los datos aquí contenidos demuestran el firme compromiso que tiene Colombia en este tema, logrando en los últimos años avances significativos para la protección de los líderes sindicales y el cierre de la brecha de impunidad.



II. RECOMENDACIONES

El presente informe tiene como objetivo presentar las acciones, normas y estrategias que el Gobierno de Colombia ha realizado con el fin de dar cumplimiento a las recomendaciones laborales entregadas por el Comité de Trabajo, Empleo y Asuntos Sociales (ELSAC) de la OCDE en el marco del ingreso del país a esta organización. De acuerdo con la opinión formal emitida por ELSAC, a continuación, se describen las acciones en cada una de las recomendaciones:

1. Informalidad laboral y subcontratación:

Teniendo en cuenta la necesidad del país contar con una oferta de estrategias e instrumentos de política, viables financiera y legalmente y orientados al mejoramiento del desempeño del mercado laboral en el corto, mediano y largo plazo, se creó la Misión de Empleo, la cual debe cumplir con por lo menos los siguientes cuatro objetivos específicos:

- Entender de forma integral el comportamiento de los diversos fenómenos e indicadores que tienen incidencia directa e indirecta en el mercado laboral colombiano, haciendo énfasis en los últimos 10 años.
- Diagnosticar y analizar de manera integral las diferentes políticas públicas (normas, programas) y la institucionalidad que han afectado el mercado laboral desde la década de los noventa.
- Proponer estrategias e instrumentos de política que sean implementables.
- Diseñar mecanismos de seguimiento a las recomendaciones, estrategias e instrumentos legales y de política planteados en la Misión.

Esta ruta demanda una oferta de estrategias e instrumentos que permitan resolver los retos asociados al incremento sostenido de la tasa de desempleo desde 2015 y la prevalencia de tasas de informalidad laboral superiores al 60%, sumado a la nueva coyuntura que enfrenta el país con el COVID-19. También debe responder a los fenómenos de migración venezolana, las nuevas formas de contratación, el surgimiento de nuevos sectores económicos, entre otros.

Específicamente, se identifican cuatro razones para organizar una Misión de Empleo que trate los temas laborales. Estos son: a) deterioro reciente de los principales indicadores laborales que será acentuado por el choque del COVID-19, deterioro que puede ser estructural; b) el fenómeno de inmigración venezolana en los últimos años; c) los cambios en la estructura del empleo y el surgimiento de nuevos sectores y formas de contratación y; d) la carencia de un balance general de las intervenciones públicas en los temas laborales y de las nuevas instituciones.

Inicialmente la misión se propone como estructura analítica un enfoque basado en cinco elementos: a) formación para el trabajo y el desarrollo humano; b) inserción laboral, gestión del empleo y la productividad; c) marco regulatorio e instituciones laborales; d) aspectos poblacionales y regionales y e) aspectos macroeconómicos del mercado laboral. Es importante anotar que el número y alcance de las temáticas



puede cambiar dado que la Misión contempla espacios participativos con diversos actores para definir las temáticas o problemáticas finales a desarrollar.

Aspectos logísticos y de organización de la Misión de Empleo

La Misión de Empleo inició el 30 de junio y tendrá una duración de 1 año a año y medio. Dada la coyuntura y necesidad de obtener resultados en el corto plazo se propone que los productos se elaboren de forma escalonada.

Se propuso que la Misión tenga una arquitectura institucional que cumpla con los siguientes criterios que garanticen el cumplimiento de los objetivos de la misión, su legitimidad y la calidad de sus recomendaciones: 1) calidad técnica: recomendaciones que sigan los objetivos de la misión y que sean realistas y viables; ajustadas siempre al marco de gasto y la normatividad; 2) imparcialidad: garantía en la independencia de criterio de expertos y terceros que participen en la misión e imparcialidad de los resultados de la misión; 3) participación y consenso: una arquitectura que garantice la socialización y participación de los diferentes actores involucrados. Para esto, se propone la conformación de los siguientes espacios y participación de los siguientes actores:

1. Jefe de la Misión: estará encargado principalmente de liderar el Consejo de Asesores y las mesas temáticas, será quien dé línea frente a los temas de estas mesas y de la misión en general. Como cabeza del Consejo será quien proponga la discusión de temas, salde discusiones, organice las investigaciones etc.
2. Consejo Asesor (5 expertos independientes en mercado laboral nacionales e internacionales, Presidencia de la República, MinTrabajo, gremios, sindicatos, congresistas etc.): estará encargado principalmente de avalar y retroalimentar las recomendaciones que surjan de las mesas temáticas. El papel político de este espacio es importante porque el involucramiento de actores claves desde el inicio es necesario para legitimar las recomendaciones de la misión. Algunos actores relevantes:
 - Presidencia de la República: su participación garantiza el compromiso de los sectores a la vez que puede apoyar en el posterior seguimiento a las recomendaciones. Para la Secretaría Técnica este apoyo será importante para cumplir cronogramas, incentivar el compromiso de todos los actores y llevar a feliz término la misión.
 - Ministerio del Trabajo: participará en todos los espacios incluyendo el Consejo de Asesores, será el único sector diferente de planeación y presidencia con un asiento en este Consejo.
 - Sindicatos, gremios y otros terceros relevantes: estos actores son relevantes porque además de ser validadores de la misión, otorgan legitimidad a las recomendaciones. Su participación constante fortalece esta legitimidad; esto es importante considerando el escenario político (pre-COVID) de marchas en el territorio nacional. Se plantea la opción de tener una subcomisión de la Comisión permanente de Concertación que le dé mayor legitimidad a la participación de sindicatos y gremios.

Es importante señalar que pese a múltiples invitaciones que ha realizado el Gobierno Nacional, las centrales obreras se han reusado en participar en la misión, no obstante el Gobierno Nacional y especialmente el Ministerio del Trabajo continua insistiendo en la participación de los trabajadores, para tal efecto les ha propuesto la realización de mesas de dialogo independiente para analizar



aquellos aspectos señalados por las centrales, especialmente lo manifestado en pisos de protección social.

- **Congresistas:** esta participación es estratégica por varios aspectos. Las retroalimentaciones pueden ser provechosas y la participación del Congreso desde el principio puede abonar al terreno que tendrán que recorrer reformas legislativas posteriormente.
3. **Secretaría técnica:** será ejercida por el DNP y el Ministerio del Trabajo. Estará encargada de definir las reglas de juego, convocar a las sesiones del Consejo de Asesores y mesas de expertos, elaborar actas y relatorías, administrar los contratos de los expertos y consultores, gestionar aspectos logísticos, gestionar recursos de cooperación y donaciones, coordinar a las direcciones técnicas al interior del DNP y sectores de gobierno que participen de la misión, definir el cronograma de la misión y realizar seguimiento a su desarrollo y recomendaciones.
 4. **Mesas de expertos por temáticas:** cada mesa será liderada por un experto y sus productos se construirán entre los actores de la mesa (DNP, MinTrabajo, universidades, *think tanks* etc.). El DNP y el Ministerio del Trabajo participarán en todas las mesas articulando sectores, construyendo los documentos en conjunto con los demás actores y garantizando la viabilidad de las recomendaciones. Cada experto líder definirá en conjunto con la Secretaría Técnica la conformación específica de la mesa. Algunos actores relevantes:
 - **DNP:** estará encargado de articular el trabajo con los sectores y de participar en la elaboración de los documentos, siguiendo la línea del líder de mesa.
 - **Ministerio del Trabajo:** estará en todas las mesas apoyando en conjunto con el DNP la elaboración de estos documentos de recomendaciones.
 - **Universidades, *think tanks*, organizaciones internacionales y consultores:** apoyarán la producción de documentos y recomendaciones según se defina en cada mesa.

Productos de la Misión de Empleo:

1. *Background papers* (5-6) generales: al menos un *paper* por mesa temática que estará liderado por el experto líder de la mesa. Estos documentos deben tener un componente académico pero orientado a la recomendación de política pública. Son los diagnósticos generales de cada mesa temática.
2. *Jobs diagnostics* (Banco Mundial): este producto es un diagnóstico integral del tema laboral del país. Será un insumo para elaborar los *background papers* y los *policy briefs*.

10 *policy briefs*: a partir de los *background papers*, el *jobs diagnostic* y otras consultorías se elaborarán las recomendaciones de política en estos *policy briefs*. Su objetivo será servir como insumo principal para los diferentes instrumentos de política que se desprendan después (documento CONPES, reformas legales). Todas las recomendaciones de estos documentos deben tener una viabilidad financiera y legal.

Para mayor información sobre los avances de la Misión de Empleo, se puede consultar el siguiente enlace:
<https://www.misionempleo.gov.co/>

Continuar abordando la informalidad laboral mediante:



1.1. Implementación de una ventanilla única para el registro de empresas que unifica procedimientos para el registro de nuevas empresas (Ventanilla Única Empresarial);

El Gobierno Nacional ha continuado con las acciones para poder combatir la informalidad laboral en el país, conjuntamente con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se ha avanzado en la implementación de la Ventanilla Única Empresarial (VUE) de acuerdo con la recomendación de la OCDE. Esta estrategia de articulación público – privada de largo plazo que promueve y facilita la actividad empresarial en el país, a través de la automatización de trámites mediante una plataforma web. La plataforma web VUE disponible en www.vue.gov.co, canaliza los trámites mercantiles y tributarios e integrará los trámites de seguridad social para la apertura de empresa, e incorporará de forma progresiva diferentes trámites relacionados con la actividad empresarial.

La VUE fue creada a través del Decreto 1875 del 17 de noviembre de 2017, desde el 2018, opera con la Cámara de Comercio de Bogotá y desde el 2019 con las cámaras de comercio de Armenia, Manizales, Pereira y Valledupar, permitiendo la creación virtual de empresa de las modalidades Matrícula Persona Natural y Sociedad por Acciones Simplificadas – SAS.

Con corte al 30 de junio de 2020 y desde su puesta en marcha (26 de junio de 2018), se han creado 75.629 nuevas empresas a través de la plataforma VUE

Los servicios disponibles en la VUE actualmente son:

- Obtención del Registro Mercantil (persona natural y SAS)
- Integración del Impuesto departamental de registro, en el proceso de registro mercantil.
- Obtención de Registros Tributarios RUT (DIAN)
- Registro de Información Tributaria RIT (secretaría de hacienda)
- Facilita los trámites de seguridad social (registro patronal en salud, afiliación en ARL, reporte de novedad inicio de relación laboral a través del portal de Mi Seguridad Social).
- Consulta de Código CIIU
- Preliquidador, con esta herramienta se podrá conocer qué costos aproximados debe contemplar a la hora de iniciar su trámite de registro de empresa
- Consulta del uso del suelo
- Consulta de Multas del Código de Seguridad y Convivencia, para establecer si el empresario puede o no avanzar en el proceso de creación de empresa, pues en caso de tener multas con mora superior a seis meses no podría hacerlo.
- Consulta de marca, nombre y tipo de empresa

1. Plan de Expansión de la VUE

La hoja de ruta establecida para avanzar en los planes de expansión de la VUE, se centra en dos ejes de trabajo, de acuerdo con los objetivos trazados en el Conpes 3956 - Política de Formalización Empresarial y el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: (i) Expansión regional de la VUE a más ciudades y (ii) Expansión de servicios.

- i) **Expansión regional:** Comprende la vinculación de las 57 cámaras de comercio del país a la VUE durante el periodo 2018 -2022, y las metas de creación de empresas a través de la VUE:



Año	Cámaras de Comercio a vincular a la VUE*
2019	5
2020	11
2021	37
2022	57

*Metas acumuladas

En el 2020, se trabaja en la vinculación de 6 nuevas ciudades a la operación de la Ventanilla Única Empresarial y con esto lograr las 11 cámaras previstas para esta vigencia. Así mismo, se trabaja en la preparación de 26 cámaras de comercio para lograr la meta de vinculación de la vigencia 2021.

ii) Expansión Servicios:

a. Integración de Entidades de Seguridad social – ESS:

En materia de inclusión de servicios adicionales a la VUE, en el mes de Marzo de 2020, se actualizó el memorando de entendimiento (MOU) entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo, en el que se define el plan de trabajo para la virtualización e integración de todos los subsistemas de seguridad social en un mismo portal (miseguridadsocial.gov.co), el cual tiene interoperabilidad con la VUE. Actualmente se encuentran integrados los trámites de seguridad social relacionados con salud y ARL, en el 2020, se espera tener habilitados los trámites de registro y afiliación antes pensiones y cajas de compensación familiar.

b. Otros Trámites y Servicios, relacionados con la actividad empresarial:

- **Interoperabilidad con DIAN:** Se trabaja para implementar una herramienta que facilite al empresario conocer sus responsabilidades tributarias y facilitar la expedición del Registro Único Tributario (RUT), el cual es administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y permite identificar, ubicar y clasificar a las personas y entidades, que sean contribuyentes declarantes del impuesto de la renta y no contribuyentes declarantes de ingresos y patrimonio.
- **Inventario de Trámites:** Con el ánimo de facilitar al empresario información sobre los trámites y requerimientos para el desarrollo de su actividad económica formal, el MinCIT viene realizando un inventario de trámites de creación y operación de las empresas para sectores económicos priorizados y construido a partir de las actividades económicas de acuerdo con la clasificación CIIU. A la fecha se cuenta con inventario de trámites para 11 ciudades: Bogotá, Ibagué, Dosquebradas, Pereira, Armenia, Ipiales, Valledupar, Santa Marta, Buga, Palmira y Manizales.

En el 2020, se avanza en la validación de la información levantada y los desarrollos tecnológicos requeridos para lograr la visualización del inventario de trámites desde los portales oficiales del estado (SUIT y GOV.CO), este es un plan de trabajo articulado entre las entidades involucradas, (MINCIT, DAFP y MINTIC), el cual contempla fecha de cumplimiento para el 2021. (De acuerdo con la programación del Conpes). Se contempla también la integración a la



VUE trámites/procedimientos adicionales relacionados con la actividad empresarial, especialmente aquellos asociados a operación y cierre.

1.2. Diseñar e implementar un sistema de afiliación único para los diferentes sistemas de seguridad social (incluyendo salud, pensiones, subsidio familiar y seguro de accidentes).

En atención a la necesidad de implementar herramientas tecnológicas con el propósito de facilitar a los ciudadanos la afiliación al Sistema General de Seguridad Social integral, y a los afiliados en el reporte de sus novedades, se ha venido trabajando de manera articulada con el Ministerio de Salud y Protección Social, para generar la vinculación de Pensiones y Subsidio Familiar al Sistema de Afiliación Transaccional (SAT), como portal creado para estos propósitos. Este software está dirigido especialmente al empoderamiento del ciudadano frente a la afiliación y manejo de novedades al cual se accede mediante la dirección URL www.miseguridadsocial.gov.co, el cual está integrando los diferentes sistemas de seguridad social en forma gradual, con sus respectivos componentes. A febrero 2021, este sistema cuenta con 3.515.156 usuarios registrados.

La estrategia busca cumplir con las líneas estratégicas del gobierno en una transformación digital del país, articulada con las líneas establecidas en el Conpes 3856 del 8 de enero de 2019. Se propuso como obligación del Gobierno Nacional reducir a cero los costos indirectos de los requisitos de formalización que permiten al empleador registrarse ante las entidades de seguridad social y poder afiliarse, trasladar y realizar otras transacciones relacionadas con la seguridad social de sus empleados a través del Portal Único Transaccional.

La normatividad que respalda el desarrollo y la implementación del Sistema de Afiliación Transaccional – SAT es el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, específicamente en el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, y el Decreto 1818 de 2019, modificatorio del Decreto 780/16, en relación con la inclusión en el Sistema de Afiliación Transaccional (SAT) del Sistema General de Pensiones y del Sistema de Subsidio Familiar. El avance en el análisis, desarrollo y puesta en producción en el SAT de los sistemas tales como salud, riesgos laborales, subsidio familiar y pensiones a la fecha, es el siguiente:

Salud

El sistema de Salud actualmente se encuentra en producción y permite al ciudadano que es cotizante o cabeza de familia realizar las novedades de inclusión de beneficiarios, inclusión/exclusión de compañero o cónyuge, traslado, adquisición de capacidad de pago, movilidad al régimen subsidiado, pérdida de capacidad de pago, reporte de internación, actualización de datos complementarios o de contacto, entre otros y las Instituciones prestadoras de Salud - IPS y entidades territoriales a partir del 2020 pueden realizar la afiliación de oficio al menor de edad, recién nacido desde el día que nace y/o a cualquier persona que se encuentre sin seguridad social en salud o esté en estado retirado y cumpla condiciones para afiliarlo a cualquier régimen; igualmente están dispuestas varias consultas a otros sistemas de información entre los cuales se encuentra Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA, Cajas de Compensación Familiar -CCF; Pensión, Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud -RIPS entre otros.



Entre las normas establecidas para el desarrollo del SAT se encuentran el Decreto 2353 de 2015, Decreto 780 de 2016, la Resolución 768 de 2018, el Decreto 064 de 2020 y la Resolución 1128 de 2020.

Seguro de Accidente, solo el tema de Riesgos Laborales

El sistema de afiliación transaccional en riesgos laborales actualmente cuenta con el cargue de información por parte de las entidades Administradoras de Riesgos Laborales – ARL, de los datos tanto de sus empleadores como de sus trabajadores dependientes

A la fecha se encuentra en operación las novedades de Afiliación de Empleador a una ARL, Consulta de empresas trasladadas de una ARL a otra, Consulta de estructura de la empresa, Inicio de una relación laboral o práctica formativa, Modificación del ingreso base de cotización, Novedades Centro de Trabajo (Creación, Inactivación y Actualización), Novedades de Sede (Creación, Inactivación y Actualización), Reclasificación del riesgo de un centro de trabajo, Reporte de mora en el pago de aportes al Sistema General de Riesgos Laborales, acuerdos de pago e incumplimiento de acuerdo de pago, retracto del traslado del empleador de una ARL a otra, Terminación de una relación laboral o práctica formativa, Traslado del Empleador de ARL, Variación del centro de trabajo entre otros.

Entre las normas establecidas para la Riesgos Laborales se encuentra las Resoluciones 2389 de 2019, 2945 de 2019 y 906 del 2020.

Subsidio Familiar

Para la incorporación del Sistema de Subsidio Familiar en el SAT se expidió la Resolución 1126 de 2020, por la cual se definen las condiciones generales para la operación del mencionado sistema en el SAT, modificada por la Resolución 025 de 2021; y se encuentra en trámite de revisión por parte de la Dirección Jurídica el proyecto de Resolución “Por la cual se definen los lineamientos para la incorporación de la información y la interoperabilidad del Sistema de Subsidio Familiar en el SAT respecto a los roles empleador persona jurídica y empleador persona natural”.

El proceso de incorporación de la información al SAT, con la realización de pilotos de prueba, se tiene previsto iniciar a partir del primer semestre de 2021 y la implementación de las funcionalidades, de forma gradual, a partir del segundo semestre de 2021.

Pensiones

Para la incorporación del Sistema General de Pensiones en el SAT, se expidió la Resolución 1734 de 2020, “Por la cual se definen las condiciones generales para la operación del Sistema General de Pensiones en el Sistema de Afiliación Transaccional – SAT” y se encuentra en trámite un proyecto de modificación del artículo 9 de la mencionada resolución en cuanto al plazo para la implementación de las funcionalidades en el SAT; actualmente, se encuentra en trámite de revisión el proyecto de resolución “Por la cual se establece el procedimiento para la incorporación y puesta en operación del Sistema General de Pensiones en el Sistema de Afiliación Transaccional – SAT, y su interoperabilidad con las Administradoras de Pensiones”.



Durante el primer semestre del año 2021 se adelantará el proceso de validación y depuración de la información de afiliados del Sistema General de Pensiones que reposa en el Registro Único de Afiliados – RUAF para su incorporación en el SAT; y a partir del segundo semestre del año 2021 entrarán en operación de manera gradual las funcionalidades, iniciando con la funcionalidad de “Afiliación al Sistema General de Pensiones”.

Como estrategia adicional, mediante el Decreto 1813 del 31 de diciembre de 2020, se hizo una actualización normativa con el fin de dar paso a las nuevas tecnologías y poder agilizar la afiliación de manera tal que los interesados (afiliados y potenciales afiliados), ya no tengan que desplazarse a los diferentes centros de atención, sino que todo lo puedan realizar desde la comodidad de su casa u oficina a través de los medios virtuales.

El Decreto incluye las disposiciones relativas al resultado de la presentación del formulario firmado de manera física o electrónica, adiciona la opción sobre información al potencial afiliado indicando que la asesoría mínima allí podrá ser suministrada de forma presencial o virtual, incorpora la posibilidad de ejercer el derecho de retracto por medios electrónicos y define el procedimiento para el reporte de información por parte de las Administradoras de Pensiones respecto de las afiliaciones o traslado de régimen o de administradora. Así como habilita Colpensiones como a las Administradoras de Fondos de Pensiones para que puedan subir sus procedimientos en las páginas WEB de su entidad. Estos procesos de afiliación de conformidad con el mencionado Decreto deben ser avalados por la Superintendencia Financiera de Colombia.

1.3. Mejorar el vínculo entre lo que los trabajadores y los empleadores deben contribuir al seguro social y los beneficios y servicios que reciben en regreso;

La prioridad por extender la cobertura de la seguridad social integral, tanto en sujetos amparados como en prestaciones, se agudizó por los efectos de la pandemia. En lo institucional Colombia ha avanzado enormemente por la consolidación de un régimen universal de atención en salud que incluye un muy amplio espacio para el componente subsidiado, y por la creación del esquema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) para el ahorro con incentivos estatales frente a poblaciones informales.

La atención de la pandemia por el covid-19 evidenció la necesidad de avanzar en esta dirección, generándose subsidios similares, a tiempo con la implementación del programa de ingreso solidario, cuyos efectos habrán de ser valorados con visión integral frente al modelo de protección social más pertinente para las condiciones presentes y futuras del país.

Por su parte, el plan nacional de desarrollo 2018-2022 definió la obligación de ampliar la cobertura en protección y seguridad social de los trabajadores, con la implementación de un Piso de Protección Social “consistente en la afiliación a salud subsidiada, la vinculación al programa del servicio social complementario de Beneficios Económicos Periódicos, y el acceso a un seguro inclusivo para las personas que devengan menos de un (1) Salario Mínimo Mensual Vigente como consecuencia de su dedicación parcial a un trabajo u oficio o actividad económica”.

Debe tenerse en cuenta que los componentes del mencionado Piso de Protección Social fueron establecidos legalmente en Colombia con antelación y que venían operando previamente. En efecto, la vinculación al régimen subsidiado de salud constituye uno de los mayores logros de Colombia en materia de inclusión y política social. De otro lado, la cobertura de los BEPs ha sido hasta ahora precaria.



Mediante decreto reglamentario No. 1174 el 27 de agosto de 2020 el Gobierno Nacional reglamentó las provisiones del plan nacional de desarrollo, Ley 1955 de 2019, en materia de Piso de Protección Social, integrando las coberturas atrás mencionadas.

Como se señaló el Decreto 1174 del 27 agosto reglamenta como Piso de Protección Social, para aquellas personas que mensualmente perciban ingresos inferiores a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente como consecuencia de su dedicación parcial a un trabajo u oficio o actividad económica, contarán ahora con un mecanismo de protección social. Integran el Piso de Protección Social, el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos, BEPS, como mecanismo de protección en la vejez y el Seguro Inclusivo, que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por los BEPS. Así mismo, los trabajadores dependientes que se vinculen al Piso de Protección Social tendrán acceso al Sistema de Subsidio Familiar, una vez se reglamente.

El mecanismo tendrá vinculados obligatorios y voluntarios, en el primer caso, serán los trabajadores y contratistas que producto de su dedicación parcial, perciban ingresos inferiores a 1 SMLMV mensual y en el segundo, aquellas personas que no tengan vínculo laboral ni contractual que perciban ingresos inferiores a 1 SMLMV mensual, incluidos los productores del sector agropecuario.

El aporte deberá efectuarse mensualmente por el empleador o contratante según corresponda, y podrá realizarse en cualquier tiempo durante el mes en el que se desarrolla la actividad. Es necesario que el aporte sea mensual, en razón a que el Ingreso Base de Cotización, IBC, se calcula de manera mensual y dependiendo de los ingresos la persona deberá estar afiliada al Sistema de Seguridad Social -si devenga ingresos iguales o superiores a 1SMLV- o vinculado al Piso de Protección Social, -si percibe ingresos inferiores a 1SMLV mensual- a efectos de establecer la coexistencia entre los Sistemas.

La cuantía que estará a cargo del empleador o contratante será equivalente al 15% del ingreso mensual del beneficiario en el período que se realiza dicho aporte, valor que será adicional al convenido a pagar por el desarrollo de la actividad. La distribución de los aportes de 14 puntos que se acreditarán en la cuenta de ahorro individual del vinculado BEPS y el punto restante se destinará al pago de la prima del Seguro Inclusivo.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, será la que realice la fiscalización a los empleadores que cuenten con trabajadores afiliados al sistema de seguridad social en el régimen contributivo, y que con el propósito de obtener provecho de la reducción de sus aportes en materia de seguridad social de una vigencia a la otra desmejoren las condiciones económicas de dichos trabajadores, mediante la implementación de actos o negocios artificiosos o cualquier otra irregularidad en contra del Sistema General de Seguridad Social.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe se han visto afectados por la crisis de Covid-19 en un contexto de bajo crecimiento potencial, altas desigualdades y un creciente descontento social. Para mitigar la crisis el Gobierno de Colombia adoptó las siguientes medidas:

Mecanismo de Protección al Cesante:



Subsidio a los desempleados que se otorga a través de las Cajas de Compensación Familiar. Consiste en la cobertura de las cotizaciones a seguridad social, el acceso a la transferencia monetaria que otorga la caja y una transferencia económica de 2 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMLMV¹), divididos en 3 mensualidades. En esta etapa se beneficiaron 235.872 personas con recursos por \$537.490 millones.

Para este subsidio se realizó un aporte de la Nación, conforme al Decreto 553 de 2020 con cargo al FOME, por \$55mil millones que permitieron la ampliación de cobertura del MPC y sus transferencias a 21.173 personas.

En este sentido el MPC aprobó transferencias monetarias para 257 mil personas, con esto se agotaron los recursos disponibles para esta transferencia económica.

Auxilio a cesantes en lista de espera:

Con el Decreto 801 de 2020, el Gobierno Nacional crea un auxilio para los trabajadores en lista de espera del MPC, esto permitirá otorgar a las personas una transferencia de \$160.000 pesos mensuales (37 EUR²), por máximo de 3 meses, fueron destinados \$77.088 millones, para beneficiar a 162.602 personas.

Retiro excepcional de cesantías

Creada en el marco de la emergencia por el Decreto 488 de 2020, esta medida permite el retiro parcial de cesantías por disminución del ingreso, con corte al 31 de diciembre de 2020, ha beneficiado a 395.167 personas que han retirado de sus cuentas de ahorro de cesantías en entidades privadas un valor de \$355.821 millones de pesos.

Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual

Creado por el Decreto 770 de 2020, se busca apoyar, con un ingreso solidario, a los trabajadores que se encuentren con suspensión de su contrato laboral o en licencia no remunerada.

El programa brinda un ingreso directo a la cuenta de los trabajadores, que se otorga a trabajadores dependientes de postulantes del PAEF, con salarios hasta de 4SMLMV, y que no hagan parte de otro programa del estado, que se hayan encontrado en suspensión contractual o licencia no remunerada en los meses de abril, mayo y junio. Este ingreso, de \$160.000 (37 EUR) pesos mensuales, constituirá un apoyo a las familias que por estas circunstancias originadas en el COVID-19 están entrando a la vulnerabilidad.

Fueron identificadas 233.739 personas como beneficiarias del subsidio, a la fecha se han desembolsado \$48.194 millones, correspondientes a 301.218 transferencias realizadas a cerca de 197 mil personas; se encuentran pendientes de realizar 50.498 transferencias, correspondientes a 36 mil personas que deben realizar la inscripción a la plataforma Movii S.A.

MES	BENEFICIARIOS	GIROS EXITOSOS	GIROS PENDIENTES
ABRIL	123.027	103.667	19.360
MAYO	133.129	114.198	18.931

¹ El salario mínimo Mensual legal vigente en Colombia para 2021 es COP 908.526 (EUR 208)

² Tasa de cambio del 22 de Febrero 2020: EUR 1 = COP 4334,31. Esta tasa se ha aplicado a todos los montos de asistencias mensuales en este apartado.



JUNIO	95.560	83.353	12.207
TOTAL	351.716	301.218	50.498

Programa Colombia Mayor

Se han entregado 9 giros adicionales, cada uno de COP \$80.000 (18 EUR), correspondientes a las nóminas de abril a diciembre, entregando así un subsidio mensual por un total de \$160.000 (37 EUR). En promedio se ha atendido a 1.669.00 beneficiarios por mes, la inversión destinada por el Gobierno Nacional a través del FOME, para la entrega del giro adicional hasta el mes de diciembre, es equivalente a \$1,2 Billones de pesos

Auxilio a adultos mayores en lista de espera: se apropiaron recursos por valor de \$10.497 millones, el proceso de pago inició el día 22 de octubre de 2020 y beneficiará a 27.029 adultos mayores de 70 años que aún no han ingresado al programa Colombia Mayor y se encuentran registrados en los listados de priorización.

Adicionalmente través del Decreto 553 de 2020, autorizó entrega de dos transferencias económicas de \$80mil mensuales a los adultos mayores de 70 años que se encontraban en la lista de espera del programa, para los meses de octubre y noviembre. De esta medida se beneficiaron 27.029 adultos mayores con una apropiación por valor de \$10.497 millones quienes, finalmente, para el mes de diciembre de 2020 a través de Resolución, fueron ingresados al programa de manera permanente, con una ampliación de cobertura del programa Colombia Mayor, de 26.268 adultos mayores que no eran beneficiarios del programa, logrando cobertura del 100% de los adultos mayores de 70 años registrados en los listados de priorización y que no habían podido ingresar al programa.

Un aspecto relevante que nos ha solicitado el Comité en esta recomendación es garantizar que las personas reciban beneficios concretos, tal como sucede con las cajas de compensación familiar.

Como lo hemos explicado a los miembros del Comité, la seguridad social es un servicio público obligatorio, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado y es prestado por entidades públicas y privadas.

De acuerdo con la Ley 100 de 1993, el Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia se compone de los sistemas de pensiones, de salud, de riesgos laborales y de los servicios sociales complementarios. Además de lo contemplado en la Ley 100, existen otros sistemas que hacen parte del Sistema de Seguridad Social en Colombia entre ellos: Cesantías, beneficios económicos periódicos (BEPS) y Subsidio familiar.

El Sistema de Subsidio Familiar es el conjunto de instituciones, políticas y normativas orientadas a la protección integral tanto del trabajador como de su familia, a partir del cual, a través de las cajas de compensación familiar se reconocen servicios sociales a los afiliados orientados a: recreación, cultura, educación, prevención en salud, subsidio de vivienda, crédito y protección al cesante. Bajo esta mirada, el subsidio familiar no es salario, sino un derecho latente que se concreta cuando se le genera al trabajador por razones de parentesco, convivencia o dependencia económica, el disfrute de los beneficios que ofrecen las instituciones responsables de la administración del subsidio familiar.

El subsidio familiar es suministrado a los trabajadores en bienes, servicios, ayudas monetarias y es administrado por las cajas de compensación familiar. Debido a su importancia el subsidio familiar está protegido por la Constitución, y



es considerado una prestación social de primer orden. Por esta razón, las cajas de compensación familiar juegan un rol fundamental en este sistema, en tal sentido se enmarca la importancia de la Superintendencia del Subsidio Familiar como órgano de inspección, vigilancia y control de las cajas de compensación familiar, organizaciones y entidades recaudadoras y pagadoras del subsidio familiar, con el fin de preservar la estabilidad, seguridad y confianza del sistema del subsidio familiar para que los servicios sociales a su cargo lleguen a la población de trabajadores afiliados y sus familias bajo los principios de eficiencia, eficacia, efectividad y solidaridad en los términos señalados en la ley (Decreto 2595 de 2012, Artículo 1).

El empleador paga un 4% del valor de la nómina por cada trabajador a una de las 43 Cajas de Compensación Familiar (CCF) elegida por el empleador. Los aportes de los empleadores están destinados a cada uno de los fondos y programas de la ley y a inversión de los servicios sociales que ofrecen las cajas, estos beneficios son entregados a los trabajadores afiliados que ganen hasta 4 Salarios mínimos legales vigentes y por cada una de las personas que tengan a su cargo, y se dan en dinero, especie y servicios sociales como educación, salud, vivienda, recreación, turismo, créditos, entre otros.

Con corte al 30 de mayo de 2020, el resultado de la gestión de las 43 cajas de compensación familiar de Colombia para el año 2020, se refleja en:

Gestión de las Cajas de Compensación Familiar



Fuente : Fuente: Superintendencia Subsidio Familiar

En el año 2020, debido a la pandemia por el COVID-19, se evidencian los siguientes beneficios para las personas que hacen parte del sistema del subsidio familiar:

- Se duplicaron las ayudas a las personas desempleadas pasando de \$430.000.000 de pesos invertidos en 2019 a \$884.000.000 para los beneficios del mecanismo de protección al cesante, beneficiado a 414.650 personas en 2020. Este mecanismo garantiza la protección social de los trabajadores en caso de quedar desempleados, manteniendo el acceso a salud, el ahorro a pensiones, su subsidio familiar y el acceso a servicios de intermediación y capacitación laboral.
- Se fortaleció la inspección, vigilancia y control a través del seguimiento a proyectos de inversión, presentados por las CCF, en beneficio de la población afiliada de menores ingresos.
- Se crearon tutoriales y guías interactivas para difundir los derechos de los ciudadanos y las obligaciones de las CCF.



- Las Cajas de Compensación, son actores activos para coadyuvar a la población menos favorecida, implementando las siguientes medidas:
 - Una ayuda económica correspondiente a 2 salarios mínimos que serán pagados en 3 cuotas en el lapso de tres meses. Adicional a este subsidio, el cesante que devengaba menos de 4 salarios mínimos continuará recibiendo la cuota monetaria por cada uno de sus beneficiarios acreditados en las Cajas de Compensación, así como el pago a seguridad social (salud y pensiones), durante el término de la emergencia.
 - Las Cajas de Compensación, han brindado a sus trabajadores afiliados y empresas aportantes créditos blandos en cuanto a tasas y plazos, compra de cartera, condonación de intereses, entre otras estrategias.

1.4. Lanzar un programa de concientización ciudadana, especialmente en áreas rurales, sobre la importancia del empleo formal, los beneficios del seguro social y los derechos de los trabajadores.

Por medio del CONPES 3956 de “Política de Formalización Empresarial”, aprobado el 8 de enero de 2019, se establecieron 3 estrategias para mejorar la relación costo-beneficio de aportar a los sistemas formales de seguridad social:

- Reducir los costos para las empresas formales.
- Apoyar de manera más efectiva a las empresas en el proceso de formalización.
- Fortalecer las acciones de inspección, vigilancia y control dentro de los sectores informales de la población.

El Ministerio del Trabajo cuenta con dos estrategias para facilitar la formalización laboral, la promoción de los derechos laborales y los beneficios de la seguridad social en Colombia:

La Red Nacional de Formalización Laboral -RNFL busca consolidar el trabajo decente, la seguridad social y el desarrollo de políticas activas de generación de empleo, por medio de la promoción, la capacitación, la orientación, el acompañamiento, la intervención en la afiliación, el seguimiento y el control de los proyectos, planes y actividades orientadas a la formalización laboral de los trabajadores y trabajadoras en Colombia.

La Red Nacional de Formalización Laboral (RNFL), creada mediante el Decreto 567 de 2014, adelantó en el período comprendido entre los años 2017 a 2020, las siguientes acciones, relacionadas con la solicitud de información:

Acciones de capacitación y/o sensibilización:

Capacitación: Las jornadas de capacitación, se realizan en temas relacionados con las ventajas de la formalización laboral y beneficios de la seguridad social dirigida a la población ocupada informal, microempresarios y empresarios de diferentes territorios a nivel nacional y la orientación y acompañamiento en la afiliación de la seguridad social a las personas participantes.

Entre el año 2016 al año 2018, se capacitaron 38.609 personas, durante el 2019, se capacitaron 11.903 personas, y en el año 2020 se logró un total de capacitados de 32.401 personas en 182 jornadas de capacitación y sensibilización, creando conciencia y explicando los derechos de los trabajadores y trabajadoras de sectores y poblaciones con altas tasas de informalidad como los trabajadores por cuenta propia como los vendedores



estacionarios o ambulantes, los recicladores, los taxistas, los comerciantes, las personas vinculadas al sector belleza, artesanos, trabajadores y trabajadoras del servicio doméstico. Así mismo, se ha trabajado los sectores de Comercio, Turismo, Cultura, Transporte y Rural en alianza con los Ministerios de Comercio, de Transporte, de Ambiente, entre otros.

La RNFL logró ampliar su cobertura a nivel nacional, pasando de 8 territorios en 2015 a los 32 departamentos en 2019 y continuó así durante todo el 2020.

Estrategia de medios: Durante el 2019 En el marco del contrato No. 369 de 2019 que tiene como objeto “pautar y divulgar en los diferentes medios masivos de comunicación, incluidos los medios digitales, alternativos, en exteriores y nuevos medios (multiplataforma) de orden nacional, regional, local y comunitario, las campañas de promoción de la oferta” y en coordinación con el área de comunicaciones, se determinó por parte de la Subdirección de Formalización y Protección del Empleo manejar la pauta digital y las redes sociales, así como la pauta nacional y regional en radio, como estrategia para mejorar la cobertura de las acciones de sensibilización en materia de formalización laboral, seguridad social, generación de ingresos y emprendimiento.

Como resultado de esta estrategia la RNFL sensibilizó a 2.563.019 personas a corte del 23 de diciembre de 2019 y durante todo el 2020 a corte de 31 de diciembre, teniendo en cuenta las impresiones obtenidas por el uso de redes sociales y canales oficiales del Ministerio, así como la estrategia el radio, se visualizó un total de 4.398.342 de personas alcanzadas. Cabe precisar que la difusión radial y por redes sociales, no es exclusiva para los municipios PDET y rurales, sino que aplica para todos los municipios del país.

Logros Plan Progresivo: Referente a los acuerdos de paz, el Ministerio del Trabajo implementó el Plan Progresivo Rural para dar cumplimiento a los compromisos, en cuanto a formalización laboral se debe tener en cuenta lo que quedó establecido en el sexto criterio del numeral 1.3.3.5 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, a saber:

“La capacitación a los trabajadores y trabajadoras agrarios y a las empresas, en materia de obligaciones y derechos laborales, y el fomento de la cultura de la formalización laboral.”

Por lo anterior, se establecieron dos objetivos, los cuales están a cargo de la Dirección de Derechos Fundamentales y la Subdirección de Formalización y Protección del Empleo.

- a) Sensibilizar y capacitar a los trabajadores y trabajadoras agrarios y a las empresas, en materia de obligaciones y derechos fundamentales del trabajo con el enfoque del trabajo decente.
- b) Fomentar la cultura de la formalización laboral en el sector rural.

Este último objetivo, se ha consolidado a través de la Red Nacional de Formalización Laboral, estrategia de articulación a nivel nacional que promueve el trabajo decente y debe cubrir los 170 municipios PDET, en los cuales se ha venido realizando por lo menos una capacitación y/o sensibilización con su respectivo registro de asistencia, con el objetivo de aumentar la cobertura de la promoción y capacitación en temas de formalización laboral y seguridad social y que la población en estos municipios, trabajadores y empresas, tengan conocimiento de sus



derechos y deberes en materia laboral, los riesgos de la falta de aseguramiento social y el acceso a diferentes programas en pro de la formalización laboral.

De los cuales, se ha llegado a 68 municipios PDET y rurales entre los años 2016 a 2018, en 2019 se cumplió 6 municipios PDET de los 10 de meta para el año 2019 y durante el 2020 se capacitó a 1.714 personas alcanzando 10 municipios y dos zonas PDET como lo fueron el Urabá Antioqueño y los Montes de María.

De igual forma el Ministerio del trabajo se encuentra realizando importantes campañas de sensibilización para la implementación del Decreto 1174 del 27 agosto 2020, para que aquellos que devengan menos de un salario mínimo puedan contar con la afiliación a salud subsidiada, vinculación al programa denominado Beneficios Económicos Periódicos BEPS de ahorro para la vejez y derecho a un seguro inclusivo de riesgos profesionales.

Proteger los derechos laborales de los trabajadores subcontratados mediante:

1.5. Fortalecer el marco jurídico, según corresponda, para prohibir todas las formas de subcontratación abusiva, incluso mediante el uso de cooperativas, contratos sindicales y sociedades anónimas simplificadas;

Como ya se explicó al Comité en cuanto a la subcontratación, en Colombia, el marco jurídico que se tiene en cuenta en todas las actuaciones del Ministerio del Trabajo obedece principalmente a lo contemplado en la Ley 1429 de 2010 “Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo” y la Ley 50 de 1990 artículo 71 de la Ley 50 de 1990 y el Decreto 4369 de 2006 hoy incorporado en el Decreto Único Reglamentario No. 1072 de 2015. Es importante resaltar que o, esta actividad no está permitida a ninguna persona natural o jurídica que no esté debidamente acreditada como Empresa de Servicios Temporales a través de una autorización otorgada por este Ministerio y solo se adelantará en los casos que la Ley así lo haya autorizado.

b) El servicio de intermediación en la gestión y colocación de empleo contenido en el Artículo 95 de la Ley 50 de 1990 y desarrollado a través del Artículo 2.2.6.1.2.17 del Decreto 1072 de 2015, cuyo objetivo es registrar a demandantes y oferentes de mano de obra y vacantes, hacer orientación ocupacional, preseleccionar y remitir los oferentes a los demandantes de mano de obra y de esa manera generar una relación laboral con el tercero que contrata el servicio, sin que el intermediario adquiera responsabilidad laboral alguna. Las empresas que adelantan este tipo de servicio deben cumplir con lo establecido en las normas legales y reglamentarias sobre la materia. Este servicio se encuentra hoy prestado por las agencias públicas y privadas de gestión y colocación de empleo y aquel que no se acredite como tal incumple la Ley. En todo caso, la agencia no tiene calidad de empleador, ya que dicha calidad la ostentará el demandante de la mano de obra.

Respecto a lo señalado frente a las Cooperativas de Trabajo Asociado, se expidió el Decreto reglamentario No. 2025 de 2011, dicho decreto mediante Sentencia N° 11001-03-25-000-2011-00390-00 del 19 de febrero de 2018 fueron declarados nulos los artículos 2, inciso primero y tercero del artículo 4, 5 9 y 10, tal situación no impide la debida ejecución de la Inspección del Trabajo en materia de Intermediación laboral. Con respecto al Decreto 583 de 2016, el cual abordaba la figura de la tercerización laboral, mediante sentencia N°11001-03-25-000-2016-00485-00 del 6 de julio de 2017 se declaró nulo los numerales 4° y 6° del artículo 1°. En ese sentido, el Gobierno Nacional, decide, mediante Decreto 683 del 18 de abril de 2018, derogar el Decreto 583 de 2016.



Bajo las anteriores circunstancias el 9 de mayo de 2018 se expide la Resolución 2021 de 2018 que establece lineamientos sobre la Inspección, Vigilancia y Control en procesos de intermediación laboral a la luz del artículo 63 de la ley 1429 de 2010 y demás normas anteriormente señaladas. Dicha resolución desde su expedición ha permitido que en Colombia haya unidad de materia frente al concepto de intermediación laboral entre todos los actores tripartitas y ha permitido el desarrollo efectivo de los procesos de Inspección del Trabajo en materia de Intermediación Laboral tanto para el caso de Cooperativas de Trabajo Asociado, Contratos Sindicales y otras formas como lo son las Sociedades Anónimas Simplificadas.

Por otra parte, continuamos desarrollando la figura de Acuerdos de Formalización Laboral, como herramienta para fomentar la formalidad laboral y normalizar las relaciones laborales de aquellos que pudieran verse afectados por situaciones anómalas.

1.6. Asegurar investigaciones de todas las formas de subcontratación abusiva, especialmente en áreas rurales, y publicar de manera continua notificaciones de quejas, investigaciones y resultados;

El Ministerio del Trabajo, a través de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, realiza las investigaciones correspondientes por intermedio de sus Direcciones Territoriales con el fin de proteger los derechos de los trabajadores y se han capacitado a los Inspectores de Trabajo para que realicen dichas investigaciones de forma adecuada.

Para efectos de asegurar que todas las querellas que se reciban respecto del tema de subcontratación abusiva sean adelantadas de forma correcta, atendiendo los diferentes parámetros establecidos por las Leyes colombianas, el Ministerio del Trabajo emitió inicialmente la Resolución 5670 del 29 de Diciembre de 2016, *"Por el cual se establecen lineamientos respecto de la Inspección, Vigilancia y Control que se adelante frente al contenido de los Artículos 7 4 de la Ley 1753 de 2015 y 63 de la Ley 1429 de 2010, así como de sus Decretos Reglamentarios"*, a través de la cual se establecieron unos lineamientos hermenéuticos, por parte del nivel central del Ministerio del Trabajo para la aplicación de las normas laborales que orientan la inspección del trabajo en Colombia la cual se ejerce por la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial de este Ministerio, a través de las Direcciones Territoriales del Trabajo, la Unidad de Investigaciones Especiales y por ende, todos los inspectores del trabajo y demás funcionarios que las integran, en aras de armonizar criterios jurídicos y garantizar los derechos de los trabajadores en Colombia.

Con posterioridad, y dado ciertos cambios normativos presentados, el Ministerio del Trabajo emitió la Resolución 2021 de 2018, que, de igual manera, establece lineamientos sobre la Inspección, Vigilancia y Control en procesos de intermediación laboral a la luz del artículo 63 de la ley 1429 de 2010 y demás normas anteriormente señaladas. Dicha resolución desde su expedición ha permitido que en Colombia haya unidad de materia frente al concepto de intermediación laboral entre todos los actores tripartitas y ha permitido el desarrollo efectivo de los procesos de Inspección del Trabajo en materia de Intermediación Laboral tanto para el caso de Cooperativas de Trabajo Asociado, Contratos Sindicales y otras formas como lo son las Sociedades Anónimas Simplificadas. Esta Resolución continua vigente a la fecha del presente informe.

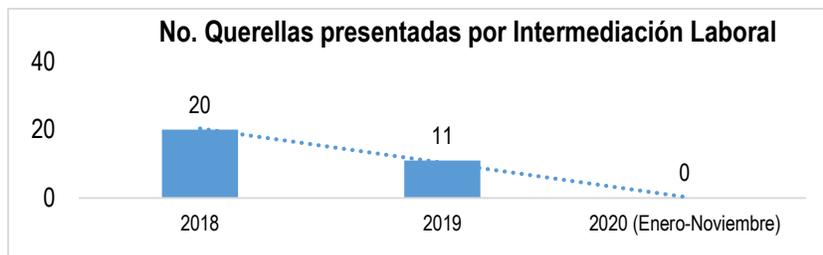


Los cambios normativos que motivaron dicha actualización en los lineamientos, fueron principalmente generados por la Sentencia N° 11001-03-25-000-2011-00390-00 del 19 de febrero de 2018 que declaró nulos los artículos 2, inciso primero y tercero del artículo 4, 5 9 y 10, del Decreto 2025 de 2010 y la Sentencia N°11001-03-25-000-2016-00485-00 del 6 de julio de 2017 que declaró nulos los numerales 4° y 6° del artículo 1° del Decreto 583 de 2016, razón que conllevó a que, el Gobierno Nacional, decidiera, mediante el Decreto 683 del 18 de abril de 2018, derogar el Decreto 583 de 2016.

La importancia de esta Resolución de lineamientos radica en la claridad que le permite obtener al Inspector de Trabajo y Seguridad Social respecto de la materia a investigar, ya que, precisa cuando nos encontramos ante una situación de intermediación laboral autorizada, cuando se presenta una situación de intermediación laboral ilegal (Subcontratación abusiva), establece además como se conceptualiza en Colombia la figura de la tercerización, subcontratación u “outsourcing”, y puntualiza la diferencia entre las figuras señaladas, al determinar que *“La tercerización y la intermediación laboral son figuras totalmente diferenciadas, pero en la ejecución de ambas, siempre se debe garantizar los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes de los trabajadores. En la tercerización se proveen bienes y servicios a un tercero, mas no personal. En la Intermediación Laboral se suministra personal mediante empresas autorizadas para tal fin y en circunstancias concretas que la Ley ha establecido”*.

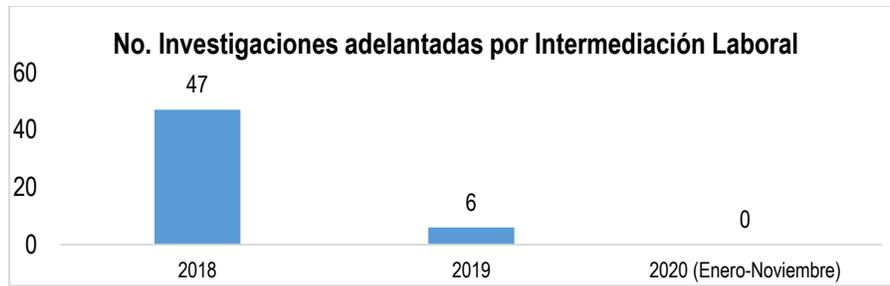
Además los lineamientos, establecen el paso a paso que el Inspector de Trabajo debe adelantar para identificar en que situaciones se presenta efectivamente una Intermediación Laboral ilegal, el procedimiento a seguir y los tipos de sanciones a que se harán acreedores los responsables de cometer tal infracción.

Consideramos que gracias a las acciones adelantadas por el Ministerio del Trabajo sobre todo en los años 2015 – 2017, la problemática asociada al uso indebido de estas figuras ha disminuido notablemente en nuestro país, sin que con esto se implique que efectivamente se haya erradicado en su totalidad y que no se reciban aún quejas respecto del particular. Pero evidentemente en los últimos tres años, el número de querellas recibidas disminuyó notablemente, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico estadístico:



Fuente: Dirección de IVC

Aún así, es importante que no necesariamente las querellas que se reciben necesariamente sean las únicas que se adelanten respecto de las figuras, porque del análisis que se realizan de las mismas, pueden resultar en un proceso administrativo sancionatorio o archivadas o en su defecto la autoridad de manera oficiosa puede disponer el inicio de dichos procedimientos, como se aprecia en la siguiente información estadística:



Fuente: Dirección de IVC

Con relación a los resultados sancionatorios respecto de esta temática será tratado en el siguiente punto del presente informe.

Respecto a las estrategias asociadas al acercamiento a la ruralidad por parte de la Inspección del Trabajo en un punto posterior se explican a mayor detalle.

Finalmente, con respecto a la difusión de los avances en las investigaciones iniciadas a nivel nacional, el Ministerio del Trabajo a través de la Dirección de IVC, ha venido emitiendo un boletín trimestral en el que se evidencien estadísticas laborales y se muestren los datos desagregados por sector y donde además se detallan las actuaciones y resultados de las investigaciones adelantadas por el uso indebido o ilegal de la Intermediación Laboral.

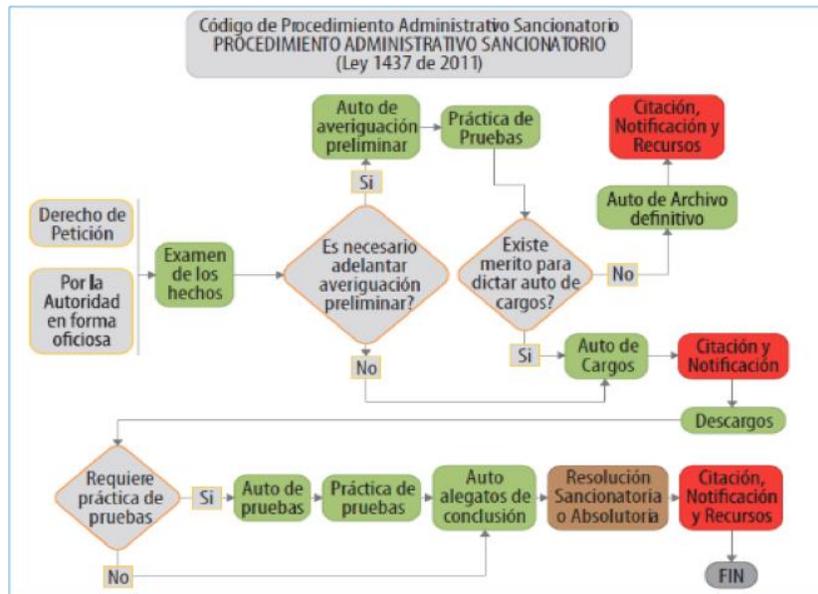
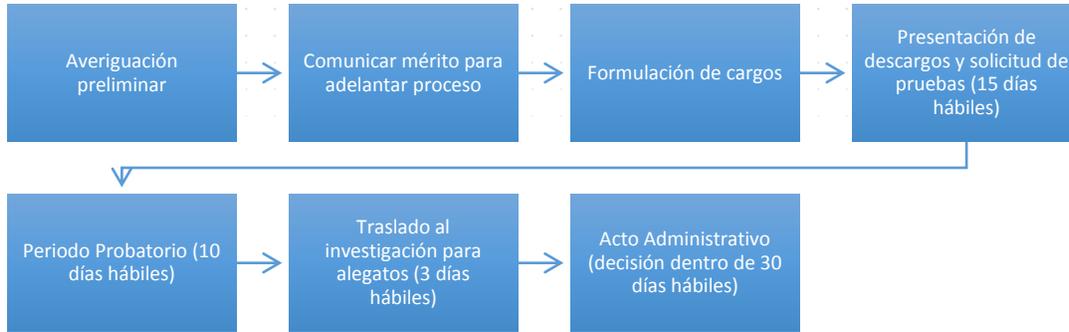
El 10 octubre de 2017 se publicó el primer boletín estadístico y desde esa fecha se ha publicado periódicamente.

Todos los boletines estadísticos emitidos a la fecha han sido dispuestos en el sitio web de la Entidad en la página, a través del siguiente link: <http://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/relaciones-laborales/inspeccion-vigilancia-y-control/inspectores-regionales>

1.7. Resolver las investigaciones existentes sobre subcontratación abusiva de manera oportuna, imponiendo multas cuando corresponda y publicando los resultados de manera continua;

Es importante señalar que las actuaciones administrativas que se adelantan por parte de la Inspección del Trabajo, indistintamente de la materia o infracción sobre la cual traten, se desarrollan siguiendo igual procedimiento reglado por la Ley, en particular por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 – y la Ley 1610 de 2013, Ley de la Inspección del Trabajo.

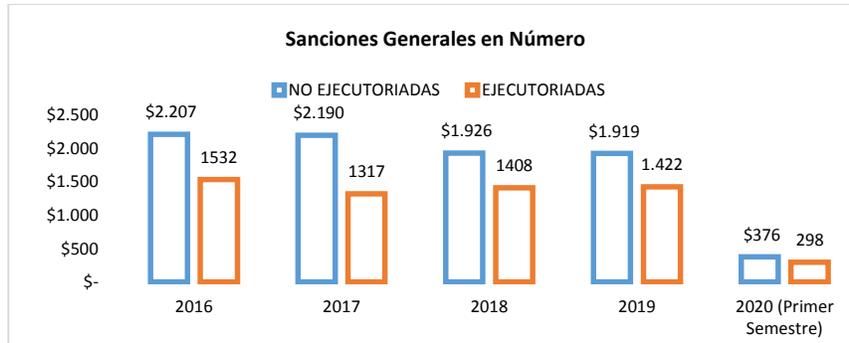
El procedimiento adelantado se ve resumido para mejor comprensión en los dos siguientes gráficos:



En todo caso, la Inspección del Trabajo tiene el fuerte compromiso de dar cumplimiento a los términos señalados por la normatividad colombiana respecto de sus procedimientos administrativos y ha venido ajustando sus procesos y estructuras para tal propósito. Sin embargo, se hace necesario señalar que los dos últimos años (2019 y 2020) han sido particularmente complejos para la Inspección del Trabajo, puesto que en el año 2019, se presentó el cambio en la planta de personal de Inspectores de Trabajo como resultado del Concurso de Provisión de Cargos realizado, lo cual, dificultó bastante la ejecución de los procedimientos sancionatorios hasta que se ocuparon la totalidad de los cargos; en el año 2020, la situación de la Pandemia ocasionada por la COVID-19 impactó el desarrollo de los procedimientos administrativos sancionatorios, puesto que por los aislamientos ordenados en efecto de cuarentena se hizo necesario la suspensión de los términos procesales de las actuaciones administrativas a cargo del Ministerio del Trabajo en forma general.

En materia sancionatoria, es importante señalar el comportamiento de las multas impuestas de manera general y luego se presentará los resultados en materia de intermediación laboral indebida.

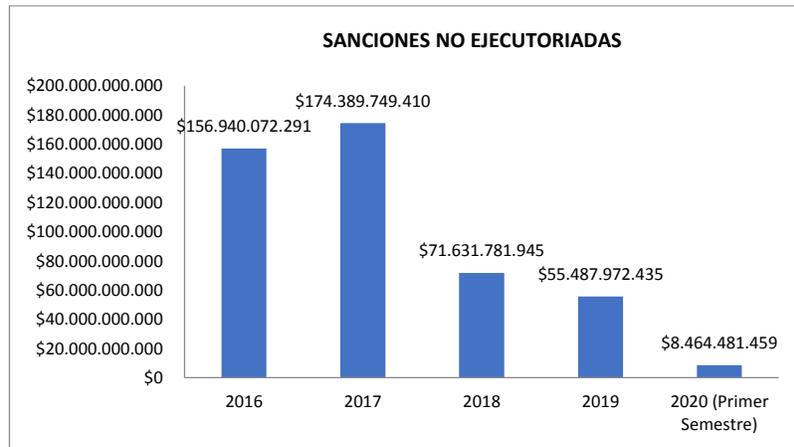
En primer lugar, se procede a continuación a detallar el comportamiento estadístico general de las sanciones respecto de todas las infracciones impuestas por el Ministerio del Trabajo, comparativo por años:



Fuente: Dirección de IVC



Fuente: Dirección de IVC



Fuente: Dirección de IVC

Respecto a los resultados concretos en materia de investigaciones por intermediación laboral se han tenido los siguientes resultados (valores en Pesos Colombianos):

AÑO	NO EJECUTORIADAS		EJECUTORIADAS	
	NUMERO	VALOR	NUMERO	VALOR
2014	73	\$ 28.099.474.000	70	\$ 14.236.295.200
2015	140	\$ 61.822.365.150	77	\$ 21.065.067.000
2016	198	\$ 81.292.520.803	71	\$ 17.245.714.035
2017	183	\$107.333.804.961	51	\$ 6.470.713.828



2018	63	\$ 8.235.740.059	79	\$ 15.709.041.638
2019	48	\$8.641.624.960	32	\$ 1.622.723.454
2020(Ene - Nov)	14	\$ 2.141.839.320	7	\$ 146.422.070

Fuente: Dirección de IVC

Finalmente, como se señaló en el punto anterior, la difusión de las sanciones respecto de esta materia en concreto se ha venido realizando a través de un boletín trimestral en el que se evidencien estadísticas laborales y se muestren los datos desagregados por sector y donde además se detallan las actuaciones y resultados de las investigaciones adelantadas por el uso indebido o ilegal de la Intermediación Laboral.

1.8. Cobrar todas las multas pendientes por violaciones de subcontratación dentro de los tiempos legalmente establecidos;

Con el fin de mejorar los procesos asociados con el cobro de las multas en general así como las que guardan relación con la intermediación laboral ilegal, se firmó el Convenio Interadministrativo No 0054 de 2019 entre el SENA y el Ministerio del Trabajo (Numeración Ministerio 332), que tiene como objetivo “*Aunar esfuerzos administrativos y técnicos entre las partes, para que tanto el SENA, como el Ministerio del Trabajo, puedan realizar seguimiento a la información de las multas impuesta por este a favor del SENA*”. Dicho Convenio fue objeto de un Otrosí No. 01 de Prórroga al Convenio Interadministrativo, teniendo en cuenta la necesidad de continuar realizando el seguimiento la información de las multas impuestas por el Ministerio del Trabajo a favor del SENA en la vigencia 2020 y posteriores, dado que dicha entidad seguirá cobrando las multas impuestas con al 31 de diciembre de 2019, dado que, a partir del 01 de Enero de 2020 las multas cuentan con una destinación específica al Fondo para el Fortalecimiento para la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo y la Seguridad Social FIVICOT, el cual será abordado con mayor información en la recomendación No. 2 del presente informe.

De igual forma bajo la responsabilidad del Grupo de Gestión de Cobro Coactivo de la Dirección General del SENA, se diseñó el Manual Administrativo de Cobro Coactivo, dirigido a los despachos de Cobro Coactivo de las Regionales y de la Dirección General del SENA, herramienta útil en la labor de recaudo de la cartera adeudada a la Entidad. El Manual comprende las etapas de estudio preliminar de los títulos ejecutivos, cobro persuasivo, mandamiento de pago, notificaciones, trámite de la excepciones, recursos procedentes contra la decisión de seguir adelante con la ejecución, decreto y práctica de las medidas cautelares de embargo y secuestro de bienes, liquidación de crédito y de las costas, avalúo y renta de bienes, terminación del proceso de cobro coactivo, así como la aplicación de los títulos de depósito judicial, prescripción de la acción de cobro y otorgamiento de facilidades de pago.

La ubicación del manual de cobro coactivo se vio modificado en su dirección web, siendo las que a continuación se detallan:

http://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/resolucion_sena_1235_2014.htm

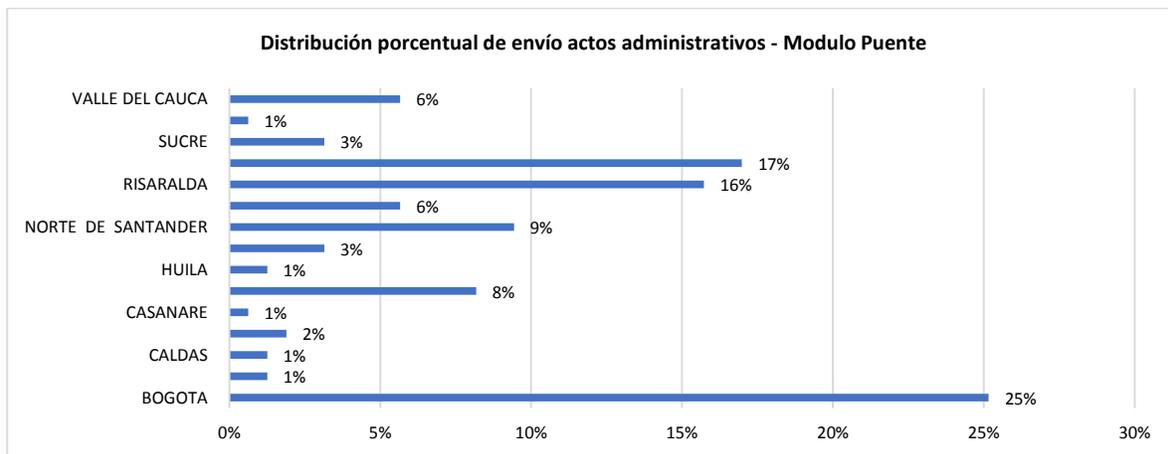
http://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/resolucion_sena_0088_2018.htm

También es importante destacar que el Ministerio del Trabajo acabó de adoptar su propio reglamento de cartera, el cual incluye todo el proceso y tiempos requeridos para las gestiones de cobro persuasivo y coactivo de las multas a favor de los diferentes fondos del Ministerio, lo cual incluye al FIVICOT. El reglamento fue expedido a través de la Resolución 2628 del 02 de Diciembre de 2020.

Además de lo anterior, la integración entre el Sistema de Información de Inspección, Vigilancia SISINFO con el Sistema de Información de Recaudo y Cartera (SIREC) del SENA se implementó en el 100% de las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo y para la salida a producción, se realizaron las siguientes actividades:

- Reuniones operativas entre las áreas funcionales.
- Capacitación de funcionarios de la Dirección Territorial Bogotá.
- Prueba piloto, realizamos acompañamiento y verificación de la gestión de multas enviadas al SENA, la muestra de 32 expedientes fue enviada de forma satisfactorio.
- Capacitación a 72 funcionarios de Direcciones Territoriales a las cuales les fue asignado perfil ejecutor de correspondencia SENA, para el envío de sanciones a través del módulo puente, en interacción de los sistemas de información de IVC: SISINFO y Recaudo y cartera SIREC, del SENA.
- Entre el Ministerio del Trabajo y el SENA realizamos mejoras funcionales y técnicas, las cuales son:
 - Por parte del Ministerio del Trabajo adicionó en el campo resolución, el código de la territorial y el consecutivo asociado a cada querellante, para identificar las resoluciones que tienen más de un querellado.
 - Por parte del SENA modificó la validación con respecto a número radicado, permitirá ingresar números repetidos, debido a que cada Dirección Territorial maneja su propio consecutivo.
- El comportamiento durante el segundo semestre de 2019 reflejó un cumplimiento en reporte ejecutorias y envíos con soportes PDF del 77%.

Respecto al año 2020, se tiene que a corte 30 junio del 2020, se han enviado 162 sanciones al SENA a través del módulo puente. Respecto del segundo semestre la información se consolidará al culminar el mes de enero de 2021.



Fuente: Dirección de IVC

Desde los grupos de trabajo funcionales del SENA y el Ministerio del Trabajo, se está realizando monitoreo al avance de los expedientes y la gestión de las multas que se registraron.



1.9. Exigir que las empresas formalicen a los empleados que trabajan bajo subcontratación abusiva a través de contratos de trabajo regulares que brinden acceso a todos los derechos laborales básicos;

El artículo 200 (Ley 1955 del 2019) del Plan Nacional de Desarrollo establece

Artículo 200. Terminación del procedimiento sancionatorio laboral. El Ministerio del Trabajo podrá dar por suspendido o terminado, mediante mutuo acuerdo, un procedimiento administrativo sancionatorio por violación de normas laborales, diferentes a las relativas a la formalización laboral.

La terminación por mutuo acuerdo estará condicionada a que los investigados reconozcan el incumplimiento de las normas laborales o de seguridad social integral, y garanticen la implementación por parte de los empleadores investigados, de medidas dirigidas a corregir las causas por las cuales se dio inicio a la actuación administrativa.

Se suspenderá el procedimiento cuando los investigados reconozcan el incumplimiento de las normas y se comprometan a implementar las medidas correctivas mediante un plan de mejoramiento que contenga plazos razonables, no superiores a un (1) año, el cual deberá ser aprobado por el Ministerio del Trabajo. Una vez se implemente el plan de mejoramiento en su totalidad, se dará por terminado el procedimiento.

*Si la suspensión por mutuo acuerdo se suscribiere en la etapa de averiguación preliminar no habrá lugar a sanción alguna; si se suscribiera entre la formulación de cargos y la presentación de descargos, la sanción tendrá una rebaja de la mitad; y si se suscribiera entre el período probatorio y la presentación de alegatos, la sanción tendrá una rebaja de una tercera parte. Si no se diere cumplimiento al plan de mejoramiento, se levantará la suspensión y se continuará con las etapas restantes del procedimiento, sin que proceda reducción alguna en la sanción. **Este beneficio no procederá en caso de reincidencia de las mismas infracciones.***

El Ministerio del Trabajo reglamentará lo atinente a lo estipulado en el presente artículo.

El Ministerio del trabajo elaboró un borrador de Decreto que permita realizar una estrategia basada en la reducción de multas, cuando el empleador acuerde un plan de mejora que garantice el cumplimiento de la Ley Laboral.

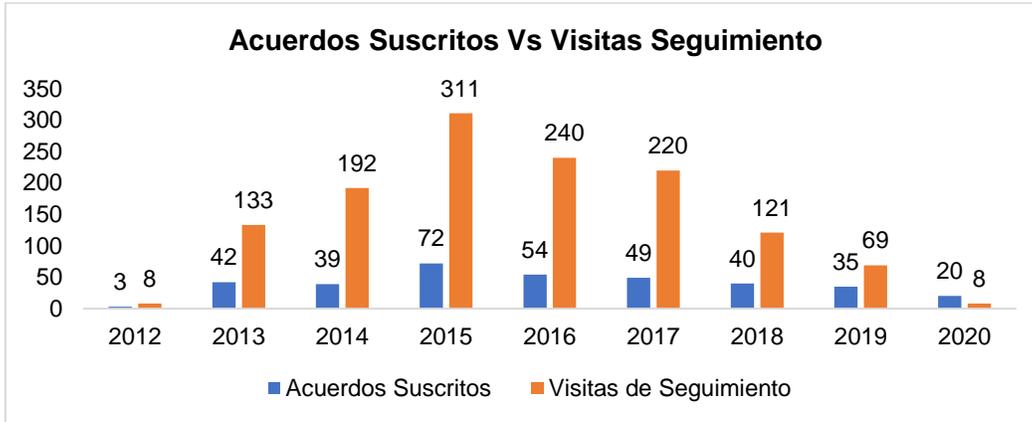
Ahora bien, este Ministerio continúa desarrollando acuerdos de formalización, desde el 2014 hasta el 2020 se han suscrito 354 acuerdos de formalización que han beneficiado 40.489 trabajadores. Para la verificación del cumplimiento de los términos de los acuerdos de formalización suscritos se han realizado 1.302 visitas de seguimiento y verificación.

Año	Acuerdos Suscritos	Visitas de Seguimiento
2012	3	8
2013	42	133
2014	39	192
2015	72	311
2016	54	240
2017	49	220
2018	40	121

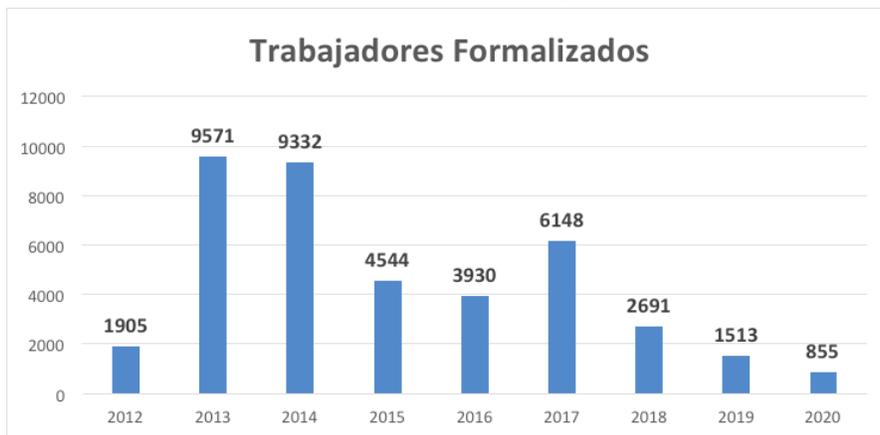


2019	35	69
2020	20	8

Fuente: Dirección de IVC



Fuente: Dirección de IVC



Fuente: Dirección de IVC

En el 2018 aumentó el número de personas encargadas de socializar y capacitar a los empleadores en materia de normas y beneficios de la formalización. De igual manera, mediante una estrategia de territorialización (división del país en tres zonas), se han impulsado y gestionado la suscripción de más acuerdos de formalización.

El estado actual de los Acuerdos de Formalización Laboral suscritos se resume en el siguiente cuadro:

	NÚMERO DE ACUERDOS	EFFECTO
Acuerdos finalizados con cumplimiento	151	Condonación de la sanción o archivo de la actuación administrativa
Acuerdos finalizados con incumplimiento	24	No reducción de la sanción, reducción parcial de la sanción, reanudación de la actuación administrativa o inicio de nueva actuación administrativa.
Acuerdos finalizados pendientes verificación	18	N/A



cumplimiento		
Acuerdos vigentes	164	Seguimiento periódico a fin de verificar el cumplimiento de los compromisos por parte del Empleador y las condiciones en que se encuentran los trabajadores beneficiarios del AFL

Fuente: Dirección de IVC

Dentro de las políticas del nuevo gobierno se encuentra la formalización laboral desde diferentes escenarios, incluyendo los acuerdos de formalización laboral que se encuentran dentro del marco de la inspección, vigilancia y control que realiza el Ministerio del Trabajo. Se está planteando una estrategia para fortalecer la labor que realiza la Dirección de Inspección en este tema, con apoyo a cada una de las direcciones territoriales y el seguimiento de los acuerdos vigentes.

Del análisis de la Resolución 321 de 2013 emitida por el Ministerio del Trabajo para regular los acuerdos de formalización laboral, en su artículo 2° que se refiere a las condiciones y requisitos para su realización, numeral séptimo 7°, se entiende que su suscripción será viable “durante el trámite de una actuación administrativa sancionatoria o en forma previa o posterior a la misma”. Esto significa que ésta figura no es exclusiva dentro de un proceso administrativo y que tal como viene ocurriendo, tanto empleadores investigados como otros por intención propia y gestión de los directores territoriales formalizan a sus trabajadores con la aplicación de esta figura.

Indicadores de informalidad y la subcontratación

1) Visión general de las reglamentaciones y la legislación recientemente adoptadas, incluida la lucha contra las formas extremas de pobreza;

Resumen Regulaciones y Legislación 2017

- Decreto 1875 del 17 de noviembre de 2017 por medio del cual se crea la Ventanilla Única Empresarial (VUE)
- Resolución 1399 de 2017, Por medio de la cual se adopta la ruta de empleabilidad con enfoque de género en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante.

Resumen Regulaciones y Legislación 2018

- Ley 1929 de 2018, “Por medio de la cual se modifica temporal y parcialmente la destinación de un porcentaje de los recursos del fondo de solidaridad de fomento al empleo y protección al cesante, definida en el artículo 6° de la ley 1636 de 2013; y se faculta a las cajas de compensación familiar a destinar recursos para el saneamiento de pasivos en salud y/o el cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las EPS.”



- Resolución 1196 de 2018, Por medio de la cual se dan lineamientos para la destinación de los saldos de los recursos de la vigencia 2015 y acumulados 2017 del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC y se dictan otras disposiciones.

Resumen Regulaciones y Legislación 2019

- La normatividad que respalda el desarrollo y la implementación del Sistema de Afiliación Transaccional – SAT es el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, específicamente en el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, y el **Decreto 1818 de 2019**, modificatorio del Decreto 780/16, en relación con la inclusión en el Sistema de Afiliación Transaccional (SAT) del Sistema General de Pensiones y del Sistema de Subsidio Familiar.
- CONPES 3956 de 2019 “Política de Formalización Empresarial”: establece un marco conceptual sobre la formalidad. La define como un proceso multidimensional, y aclara su relación con la productividad, tanto a nivel macroeconómico como a nivel de empresa. Además, reconoce la gran heterogeneidad que existe entre las empresas informales y sus incentivos para aumentar o reducir su nivel de formalidad. Esta política propone un plan de acción para mejorar la relación beneficio costo de una empresa para ser formal. Estas acciones buscan disminuir la carga regulatoria de las empresas para convertirse en formales, apoyar a las empresas para que materialicen los beneficios de la formalización y fortalecer las actividades de IVC al cumplimiento de las regulaciones. Si bien estas acciones están dirigidas a empresas con altos niveles de informalidad, no están dirigidas a unidades productivas de subsistencia, las cuales deben ser abordadas por una política complementaria de inclusión productiva

Resumen Regulaciones y Legislación 2020

- Decreto 1813 del 31 de diciembre de 2020, “Por medio del cual se adicionan los artículo 2.2.2.1.16, 2.2.2.1.17, 2.2.2.1.18, 2.2.2.1.19, y 2.2.2.1.20 al Capítulo 1 del Título 2, de la Parte 2, del Libro 2, y se modifican los artículo 2.2.2.2.1 y 2.2.14.1.21 del Decreto 1833 de 2016 compilatorio de las normas del Sistema General de Pensiones”, por medio del cual se habilitó tanto a las Administradoras como al Sistema General de Pensiones la posibilidad de realizar la tan mencionada afiliación electrónica, como quiera que en el Decreto 1833 de 2016, no se contemplaba dicha posibilidad, es decir, lo que se hizo fue una actualización normativa con el fin de dar paso a las nuevas tecnologías y poder agilizar la afiliación de manera tal que los interesados (afiliados y potenciales afiliados), ya no tengan que desplazarse a los diferentes centros de atención, sino que todo lo puedan realizar desde la comodidad de su casa u oficina a través de los medios virtuales.
- Decreto 1174 del 27 agosto reglamenta como Piso de Protección Social, para aquellas personas que mensualmente perciban ingresos inferiores a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente como consecuencia de su dedicación parcial a un trabajo u oficio o actividad económica

**2) Informalidad:****a) Proporción de trabajadores informales empleados (medido por la afiliación a la seguridad social);**

Este indicador, entre los años 2017 a 2019, presenta un ligero aumento de 0.1 p.p., pasando de 60,6% a 60,7%. Cabe anotar que entre los años 2010 a 2017 esta cifra mejoró sustancialmente cuando se ubicaba en 68,5% a principios de la década.

La cifra preliminar para el año 2020 presenta una reducción frente al año 2019, sin embargo, cabe mencionar que, con la situación de la pandemia es una mejora relativa por la amplia caída de ocupados informales que se ha presentado. Es decir, el mercado laboral mejora en términos de formalidad debido a una amplia salida de ocupados informales en mayor proporción que la caída de formales.

Año	a. Proporción de trabajadores informales empleados (medido por la afiliación a la seguridad social)
2017	60,6
2018	60,8
2019	60,7
2020	59,9*

Fuente: DANE-GEIH Cálculos: Mintrabajo

*Cifra preliminar promedio entre ene oct 2020

3) Subcontratación:**a) Número total de cooperativas de trabajo asociado y trabajadores amparados;**

2017	2018	2019	2020*
Cooperativas: 430 Asociados: 35.768	Cooperativas: 305 Asociados: 30.626	Cooperativas: 281 Asociados: 21.044	Cooperativas: 204 Asociados: 11.112

*Las cifras de 2020 tienen corte a junio 2020.

Fuente: Superintendencia de Economía Solidaria

b) Número total de contratos de servicios sindicales y trabajadores amparados;

2017	2018	2019	2020
Contratos: 942 Trabajadores: N/D	Contratos: 1.103 Trabajadores: N/D	Contratos: 1.945 Trabajadores: N/D	Contratos: 1.121 Trabajadores: N/D

Fuente: Dirección de Inspección, Vigilancia y Control

La figura del Contrato Sindical se ha consolidado en Colombia como un medio de generar sinergias entre los empleadores y organizaciones sindicales principalmente en el sector salud colombiano, en el cual se concentra la

suscripción del 99% de éstos. La dinámica de crecimiento se encuentra asociada a la demanda de servicios de salud, entre mayor sea la red pública y privada de prestadores de servicio de salud, mayor se observa la suscripción de dichos contratos sindicales.

El periodo reportado en la cifra 2020 cubre la totalidad de dicho año.

c) Número total de agencias de trabajo temporal y trabajadores amparados;

2017	2018	2019	2020
ATT: N/D	ATT:538	ATT: 581	ATT: 615
Trabajadores: 463.880	Trabajadores: 457.524	Trabajadores: 415.059	Trabajadores: 416.269*

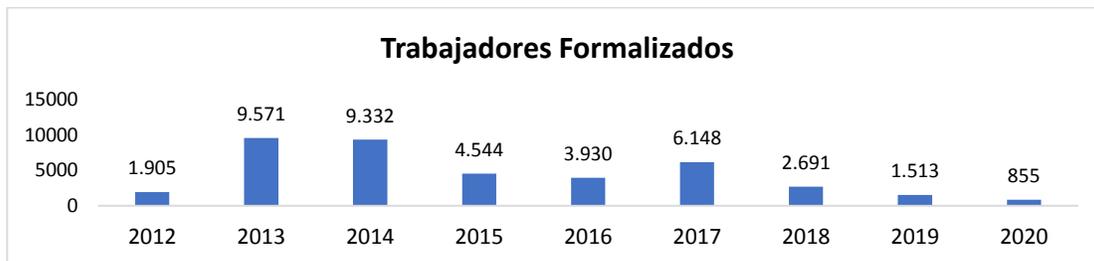
*Las cifras de 2020 están hasta abril 2020. Las cifras a diciembre 2020 se entregan en el segundo trimestre del 2021.

Fuente: ACOSSET y Dirección de Inspección, Vigilancia y Control.

4) Acuerdos de formalización

a) Número de acuerdos de formalización y trabajadores amparados;

Desde el 2014 hasta el 2020, se han suscrito 354 acuerdos de formalización que han beneficiado 40.489 trabajadores. Para la verificación del cumplimiento de los términos de los acuerdos de formalización suscritos se han realizado 1.302 visitas de seguimiento y verificación.



Fuente: Dirección de IVC

b) Número de visitas de verificación para acuerdos de formalización;

Desde el 2014 hasta el 2020, se han suscrito 354 acuerdos de formalización que han beneficiado 40.489 trabajadores. Para la verificación del cumplimiento de los términos de los acuerdos de formalización suscritos se han realizado 1.302 visitas de seguimiento y verificación.

Año	Acuerdos Suscritos	Visitas de Seguimiento
2017	49	220
2018	40	121
2019	35	69
2020	20	8



5) Pobreza y desigualdad de ingresos

a) Indicador de pobreza relativa de ingresos (utilizando la definición de la OCDE de 50% o menos del ingreso familiar medio);

Este indicador mide la proporción de personas que tiene ingresos por debajo del ingreso medio de los hogares. Este indicador presenta una desmejora entre los años 2017 a 2019 pasando de 33,7% a 35,3%, es decir ha aumentado la proporción de personas que ganan menos del ingreso medio.

Año	a. Indicador de pobreza relativa de ingresos (utilizando la definición de la OCDE de 50% o menos del ingreso familiar medio).
2017	33,7
2018	33,5
2019	35,3
2020	No disponible aún

Fuente: DANE-GEIH - Cálculos: Mintrabajo

b) Indicador de extrema pobreza de ingresos.

De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el indicador de pobreza extrema en el país, mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita del hogar por debajo de la línea de pobreza extrema según el dominio geográfico. En 2019, el porcentaje de personas clasificadas como pobres extremas respecto al total de la población nacional fue del 9,6%.

Se observa que para todos los dominios geográficos, los perfiles del jefe de hogar que presentan mayor incidencia de pobreza extrema están relacionados con: la desocupación, la posición ocupacional de patronos y cuenta propia, el tener un nivel educativo bajo y la no afiliación a seguridad social.

La pobreza monetaria extrema entre los años 2017 a 2019 presentó un aumento de 1,2 p.p, esta desmejora está asociada también a la desmejora de la tasa de desempleo que afecta los ingresos de los hogares.

Año	b. Indicador de extrema pobreza de ingresos.
2017	8,4
2018	8,2
2019	9,6
2020	No disponible aún

Fuente: DANE-GEIH



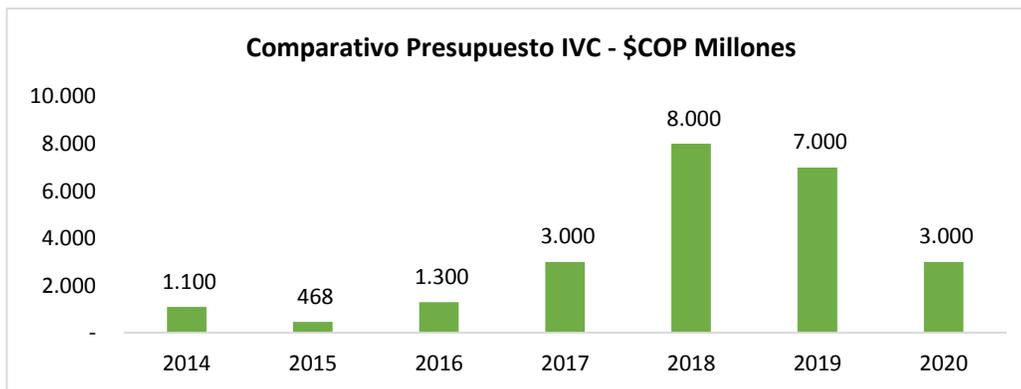
2. Cumplimiento de la ley laboral:

Fortalecer aún más el sistema de inspección del trabajo mediante:

2.1. Garantizar que los recursos sean adecuados y permitir iniciativas de política para que la inspección del trabajo:

2.1.1. Permita a los inspectores de trabajo a realizar su trabajo de manera apropiada.

Pese a las restricciones presupuestales que actualmente tiene el Gobierno Nacional, se logró el aumento del presupuesto del Ministerio para sus tareas. En ese sentido a la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial se le asignaron 8 mil millones de pesos para el año 2018, 7 mil millones para el año 2019 y 5.8 mil millones para el año 2020 con el propósito que la Inspección del Trabajo pueda realizar sus tareas adecuadamente. Cabe resaltar que el Gobierno colombiano, entendiendo la importancia que tiene el Sistema de Inspección del Trabajo del Ministerio del Trabajo, ha aumentado de forma significativa los recursos asignados a la Dirección de IVC, como se evidencia en la siguiente gráfica:



Es importante precisar, que el presupuesto del año 2020 correspondió \$5.800.000.000, de este dos mil ochocientos millones de pesos (\$2.800.000.000) se encontraban sujetos al resultado de recaudo obtenido en el Fondo para el Fortalecimiento de la Inspección, Vigilancia y Control de las Normas del Trabajo y de la Seguridad Social FIVICOT y dada la situación actual por la Pandemia de la COVID – 19, que ha impedido dicho recaudo, la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial únicamente ha contado en esta vigencia con tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000). Respecto de las generalidades del FIVICOT se tratarán en un punto posterior dentro de esta recomendación.

Por otra parte, el salario de los inspectores de trabajo se ha incrementado en 77% entre el año 2009 y 2016 (vs. 32.7% para todos los empleados públicos, 39.8% para el salario mínimo, y 26.1% para el IPC en el mismo periodo).



2.1.2. Continuar ofreciendo regularmente programas de capacitación para todos los inspectores del trabajo (sin importar su tipo de contrato).

Dentro de la Dirección de IVC, se creó el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Entrenamiento y Análisis de la Inspección del Trabajo mediante la Resolución 3783 del 29 de septiembre de 2017. El principal objetivo del Grupo, sin que sea el único, es dictar capacitaciones a Inspectores de Trabajo y priorizar las capacitaciones de manera virtual desde el año 2019.

Durante el 2018, se desarrollaron las siguientes actividades de capacitación, todas estas presenciales:

- **Desarrollo del Plan de Capacitación 2018:** En el Plan, se determinaron los siguientes cursos para inducción y reinducción a los diferentes agentes de la Inspección del Trabajo.

PLAN INTEGRADO DE CAPACITACION IVC 2018	CAPACITADOR	No. DE CURSOS	CUPOS
Intermediación Laboral	Universidad Nacional	13	465
Procedimiento Administrativo	Universidad Nacional	13	465
Estabilidad Laboral	Universidad Nacional	13	465

De igual forma, se realizaron procesos y eventos de capacitación en Intermediación Laboral, algunos ofrecidos por la OIT.

Así mismo, se trabajó en conjunto con el Grupo de Bienestar y Capacitación del Ministerio del Trabajo los cursos de carácter institucional y aquellos relacionados con los procesos de inducción y reinducción con fundamento en lo establecido en el Plan Institucional de Capacitación año 2018.

Se brindaron capacitaciones a los gestores territoriales como parte de la estrategia de implementación de la Inspección del Trabajo Móvil los cuales son multiplicadores en los territorios de intervención. Así mismo, para facilitar su labor de formación a las comunidades se diseñó la Cartilla de los Derechos Laborales para los Vigías de los Derechos Laborales.

Se ha diseñado y entregado un Plan de Formación para la Inspección del Trabajo que busca reorganizar la forma como se adelanta la misma, que permita brindar una formación inicial a aquellos funcionarios de nuevo ingreso, así como el establecimiento de un sistema de formación permanente o de profesionalización que permita la potencialización de las competencias de los Inspectores del Trabajo y su especialización en las materias atinentes a su función.

- **Desarrollo del Campus Virtual:** En cumplimiento de lo señalado en el Memorando de Entendimiento suscrito con EEUU (MU: MOL Funds – numeral ii, literal c), con acompañamiento de la OIT se ha realizado la construcción (2018) y puesta en marcha (2019) de un Campus Virtual para el Entrenamiento de la Inspección



del Trabajo. Se han brindado lineamientos sobre la estructura mínima que debe contener el Campus Virtual y se han realizado un conjunto de pasos, para tal propósito:

- Recuperación de los cursos virtuales generados por la OIT.
- Consecución de un servidor que permita establecer un modelo de formación virtual.
- Establecimiento de canales de acceso desde diversos dispositivos y en cualquier lugar.
- Establecimiento de la plataforma de formación en línea que soporte los cursos previamente diseñados. Se escoge MOODLE.
- Se gestionan las autorizaciones necesarias para la puesta en marcha de un servidor de prueba con el fin de determinar compatibilidades y funcionamiento en general. Aún falta que la OIT se enlace con dichos servidores y se generen los acuerdos de confidencialidad respecto al uso de información, toda vez que es un tercero quien ejecuta el desarrollo.
- Levantamiento de necesidades de formación virtual respecto de los Inspectores del Trabajo y nivel de aceptación del e – learning.
- Selección de mejor modelo de e – learning con fundamento en las diversas condiciones validadas y los ejes temáticos.
- Revisión de mejores prácticas de formación virtual para Inspectores del Trabajo. Se verificaron otros modelos de escuela virtual. Aun así, dentro de las actividades propuestas por la OIT se encuentra identificar buenas prácticas a nivel nacional.
- Establecimiento de estructura de formación tanto presencial como en línea, niveles, condiciones, participantes, formación dirigida o autoformación, desde la perspectiva del Ministerio del Trabajo.
- Verificación de material actual con el que cuenta el Ministerio del Trabajo a partir de la estructura de formación.
- Se dispusieron tres Inspectores de Trabajo permanentes a la OIT para el adelanto de las actividades.
- Se propuso a la OIT un diseño metodológico para la construcción de contenido.
- Se revisaron y retroalimentaron los contenidos diseñados por la OIT.
- Se entregaron contenidos a la OIT para su virtualización.
- Definición de formas de evaluación y valoración.

La metodología formativa definida para la construcción de los contenidos virtuales fueron el Microlearning y la Gamificación.

Con respecto a las actividades a cargo del Ministerio del Trabajo resultantes del Memorando de Entendimiento (MU: MOL Funds – numeral ii, literal d, numerales i y ii) se diseñó la estrategia “Cursos de Actualización”, la cual permitirá que los funcionarios del Ministerio del Trabajo siempre encuentren información actualizada en el Campus Virtual, respecto de los cambios normativos y procedimentales que afecten la labor de la Inspección del Trabajo. Así mismo, dicha estrategia incluye la posibilidad de contestar preguntas que los funcionarios tengan respecto del campus virtual y sus contenidos. El desarrollo de la estrategia se encuentra al 100% y será compatible en su totalidad con el desarrollo que se espera por parte de la OIT.

Además de garantizar la actualización del material que se desarrolle para el Campus Virtual, se generarán espacios de actualización expeditos que permita al funcionario conocer dichos contenidos sin tener que esperar a que se ajuste la estructura de un curso existente, mediante videos de formación y material del apoyo.

Su puesta en marcha sucede en el año 2019, lo cual se explica a continuación.



- Desarrollo del Plan de Capacitación 2019 y 2020: En el Plan, se determinaron los siguientes cursos para inducción y reinducción a los diferentes agentes de la Inspección del Trabajo.

Con el objetivo de desarrollar el Plan Institucional de Capacitación 2019, la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial suscribió la carta acuerdo No. 523 de 2018, entre el Ministerio del Trabajo y la Organización Internacional del Trabajo OIT, para la realización del Taller de Entrenamiento «Fortalecimiento de la Inspección, Vigilancia y Control, La Negociación Colectiva y Resolución de Conflictos». Se capacitaron 264 funcionarios de manera presencial.

Se suscribe Contrato Interadministrativo con la Universidad Militar de Colombia No 345 de 2019, cuyo objeto es “*el desarrollo de programas de capacitación dirigidos a los servidores públicos del Ministerio del Trabajo para el fortalecimiento de los procesos institucionales y de Inspección, Vigilancia y Control*”, que permita el desarrollo en el año 2019 de actividades de capacitación presencial, así como el desarrollo de cursos virtuales a desarrollar en el año 2019 y 2020. El día 19 de Julio de 2019 se suscribe el Contrato, por valor de Mil Seiscientos Noventa y Cinco Millones Quinientos Cuarenta y Un Mil Seiscientos Veintisiete Pesos M/Cte. (\$ 1.695.541.627), para ser ejecutado en un plazo de (05) CINCO MESES y (15) QUINCE DIAS, modificado el día 24 de diciembre de 2019 y prorrogado nuevamente hasta el 31 de julio del 2020.

El objeto de dicho Contrato, consistía en el desarrollo de programas de capacitación dirigidos a los servidores públicos del Ministerio de Trabajo para el fortalecimiento de los procesos institucionales y de Inspección, Vigilancia y Control, incluyendo procesos de formación presencial y virtual, el Ministerio estableció su ejecución en veinticinco (25) ítems de formación, que involucra los siguientes ejes temáticos correspondientes a la Dirección de Inspección Vigilancia Control y Gestión Territorial:

1. Profundización en Derecho Laboral Individual y Colectivo,
2. Procedimiento Administrativo General.
3. Tramites a cargo de la Inspección del Trabajo.
4. La visita de la Inspección del Trabajo – inspección ocular administrativa.
5. Actos atentatorios contra el Derecho de Asociación Sindical.
6. Las Sanciones a imponer por parte de la Inspección del Trabajo.
7. La declaración de parte y de terceros dentro del derecho probatorio y su aplicación por parte de la inspección del trabajo.
8. Estructuración de los actos administrativos dentro del procedimiento administrativo sancionatorio.

Además de otros diecisiete (17) ejes temáticos, concertados por la Subdirección de Gestión de Talento Humano. En el segundo semestre del año 2019, en un trabajo articulado con el Grupo de Entrenamiento y Análisis de la Inspección Laboral y la Universidad Militar Nueva Granada, se capacitaron seiscientos cincuenta y tres (653) Inspectores de Trabajo y Seguridad Social de manera presencial, de los cuales cuatrocientos seis (406) funcionarios, se formaron en los ejes temáticos denominados: “La declaración de parte y de terceros dentro del derecho probatorio y su aplicación por parte de la inspección del trabajo” y “Estructuración de los actos administrativos dentro del proceso administrativo sancionatorio”.



Así mismo, doscientos cuarenta y siete (247) Inspectores de Trabajo y Seguridad Social a través de la Subdirección de Gestión Territorial, recibieron capacitación en el Sistema de Información de IVC (SISINFO). Se relaciona a continuación el consolidado de dicha actividad.

Mediante Resolución No 1160 del 3 de mayo de 2019, se adoptó el Campus Virtual, como herramienta de capacitación y formación para el fortalecimiento del conocimiento y competencias de los funcionarios del Ministerio del Trabajo.

Se realizó el lanzamiento del Campus Virtual por parte del Presidente de la República el día 30 de abril de 2019. La Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, remitió solicitudes de ajustes a la OIT, tanto en funcionamiento como en contenido una vez hecha la verificación de la plataforma.

En el periodo del 21 al 27 de mayo de 2019, se efectuó prueba piloto de funcionamiento del Campus Virtual con la coadyuvancia de la OIT, sujetando a análisis las observaciones realizadas por los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, adscritos a la Dirección Territorial de Risaralda, ente territorial piloto tomado para realizar esta validación.

Mediante memorando SI201933030000000010148 de fecha 11 de junio de 2019 dirigido a la Subdirección de Talento Humano, se exhorta, poner en conocimiento a los Directores Territoriales, para la concesión de dos (02) horas semanales, a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, dentro de su jornada laboral, para el acceso y desarrollo de la capacitación en el campus virtual.

Con memorandos SI201933030000000010412 y SI201933030000000010414, de fecha 14 de junio, se remitió a todas las Direcciones Territoriales y Oficinas Especiales, a los Inspectores de Trabajo, el contenido del Protocolo de implementación del Campus Virtual y cronograma de desarrollo de la herramienta, quedando inaugurados los cursos.

Los cursos iniciales del campo virtual corresponden a las siguientes temáticas: (1) Generalidades del Ministerio de Trabajo e introducción al Sistema de la Inspección del trabajo; (2) Los derechos fundamentales del trabajo; (3) Elementos básicos del Derecho constitucional y administrativo; (3) Elementos básicos del Derecho Laboral Individual y Colectivo; (4) Introducción a la Seguridad Social; (5) Generalidades de la Prevención y Protección de los Riesgos Laborales; (6)

Procedimientos a cargo de la Inspección del Trabajo; (7) Aspectos generales de la Conciliación Laboral y la Solución de Conflictos; (8) Introducción a Formalización Laboral y a la Intermediación Laboral; (10) Sistema de información.

El Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Entrenamiento y Análisis de la Inspección Laboral, hace seguimiento y monitorea el comportamiento de la participación de los funcionarios a este espacio pedagógico, a fin de realizar seguimiento continuo, control de acceso y desarrollo de las actividades de cada curso, brindar apoyo, soporte jurídico y técnico, a las inquietudes que presenten los funcionarios que ingresen a la plataforma del campus, quienes pueden enviar las sugerencias o inquietudes mediante la opción “comentarios”. Así como también la generación de informes y reportes que sean solicitados por las diferentes áreas del Ministerio.

En el año 2020 se opta por un desarrollo de capacitaciones virtuales en su mayoría dada la situación presentada por la pandemia ocasionada por la COVID – 19, sin embargo, al inicio del año 2020 se optó por el desarrollo de un curso presencial de capacitación de la nueva versión del Sistema de Información de Inspección, Vigilancia y Control



SISINFO Versión 3.0, para un total de ciento treinta y tres (133) funcionarios, de los cuales setenta y cuatro (74) son Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. La asistencia y participación tuvo como objetivo principal el aprendizaje práctico en el Sistema de Información de IVC (SISINFO). A continuación, se presenta la relación de los procesos pedagógicos realizados:

Consolidado capacitaciones SISINFO V3.0 2020

Eventos - capacitación	Número de personas	fecha
Jornada de Asistencia Técnica en articulación con OIT	133	12 de febrero 2020
Monitores de SISINFO que laboran con Direcciones Territoriales	69	Del 27 de mayo hasta 15 de junio de 2020
Capacitaciones puntuales a solicitud de los directores territoriales	9	Desde 1° de febrero hasta el 4 de agosto de 2020
Capacitación a Inspectores de Trabajo y Seguridad Social Dirección Territorial Boyacá debido a fueron nombrados recientemente.	33	24 de junio 2020
Capacitación a IT y SS de Dirección Territorial Bolívar dirigida a funcionarios nuevos y antiguos	10	28 de mayo 2020
Total	254	-

Respecto al desarrollo de los cursos virtuales para los años 2019 y 2020 se presenta a continuación la relación de los cursos con el número de participantes a cada una de las áreas temáticas tomando como base de información los funcionarios que realizaron la evaluación en cada uno de los cursos del campus virtual:

Consolidado participación funcionarios en los 10 cursos iniciales OIT Campus Virtual Año 2019 – 2020

No de Curso	Nombre del Curso	2019	2020
		No de Funcionarios Capacitados	No de Funcionarios Capacitados
1	Generalidades del Ministerio del Trabajo e Introducción al Sistema de la Inspección del Trabajo	761	136
2	Los derechos fundamentales del trabajo	733	107
3	Elementos básicos del Derecho Constitucional y Administrativo	705	69
4	Elementos básicos del Derecho Laboral Individual y Colectivo	692	57
5	Introducción a la Seguridad Social	679	85



No de Curso	Nombre del Curso	2019	2020
		No de Funcionarios Capacitados	No de Funcionarios Capacitados
6	Generalidades de la Prevención y protección de los Riesgos Laborales	667	58
7	Procedimientos a cargo de la Inspección del Trabajo	649	62
8	Aspectos generales de la Conciliación Laboral y la Solución de Conflictos	640	58
9	Introducción a Formalización Laboral y a la Intermediación Laboral	607	57
10	Sistema de información	593	72

La información del cuadro anterior fue tomada de la plataforma *registro del historial del Log de eventos*, filtrando los funcionarios que realizaron la evaluación y se encuentra en estado de modulo visto es decir que realizó y aprobó todas las actividades orientadas de los cursos de la OIT.

Es importante aclarar que los funcionarios relacionados en la tabla anterior,comenzaron a desarrollar los cursos a partir del mes de julio del presente año; así mismo estos funcionarios, corresponden a nuevos trabajadores del Ministerio, los cuales no se habían capacitado en el año 2019, ni en el primer semestre de la presente anualidad.

En el marco de ejecución del Convenio con la Universidad Militar Nueva Granada, fueron desarrollados y alojados en el campus virtual, los cursos que se ilustran a continuación y que fueron ejecutados por parte de los funcionarios de la Entidad de la siguiente forma:

Consolidado participación de los funcionarios en los cursos desarrollado en el marco del Convenio con la Universidad Militar nueva granada Año 2020

CURSO	Funcionarios capacitados
Teletrabajo	34
Profundización en Derechos Fundamentales	104
Inducción y reinducción procesos Institucionales	323
Fortalecimiento de Líderes Sindicales	32
Profundización en Seguridad Social y Protección Social	171
Profundización en Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo	198
Profundización en Procedimiento Administrativo General	225
La declaración de parte y de terceros dentro del derecho probatorio y su	164



CURSO	Funcionarios capacitados
aplicación por parte de la inspección del trabajo	
Estructuración de los actos administrativos dentro del procedimiento administrativo sancionatorio	249

De igual forma la información anterior, fue tomada de la plataforma *registro del historial del Log de eventos*, filtrando los funcionarios que realizaron la evaluación y se encuentra en estado de módulo visto es decir que realizó y aprobó todas las actividades orientadas de los cursos de la Universidad Militar Nueva Granada.

Recursos para Capacitación:

La Dirección de IVC destinó en el año 2018 \$1.944.000.000 millones de pesos, los cuales fueron utilizados para financiar las capacitaciones impartidas por la Universidad Nacional, los costos de traslado y manutención de los funcionarios, la cofinanciación del Campus Virtual, el Contratista de evaluación de capacitaciones, así como otras actividades relacionadas con los procesos de capacitación. Para el año 2019 se apropió una partida de COP \$ 1.150.000.000 con lo cual se financiaron nuevos cursos de capacitación virtuales para su uso a través del Campus Virtual tanto para el año 2019 y 2020, como se detalló anteriormente.

2.1.3. Asegurar investigaciones en áreas rurales

El Gobierno viene desarrollando un proceso de implementación de la Inspección Móvil del Trabajo, cuyo propósito consiste en llevar el Sistema de Inspección del Trabajo a todas las regiones del país donde existan relaciones de trabajo, con énfasis en el sector rural y en municipios que hayan sido denominados PDET, siendo estos últimos, aquellos beneficiarios del programa subregional de transformación integral del ámbito rural a 10 años, a través del cual se ponen en marcha con mayor celeridad los instrumentos de la Reforma Rural Integral en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, el cual se encuentra consignado en el Plan Progresivo de Protección Social del Estado Colombiano.

La Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, organizó planes de intervención bajo dos modelos de operación, los cuales permitirán el acercamiento constante entre; empleadores, trabajadores y comunidades rurales en general con el Ministerio del Trabajo.

Modelo de Operación - Ciclo de Intervención Integral:

Este modelo se desarrolla a través de ciclos de intervención que dura aproximadamente 5 semanas y cuenta con equipos de gestión territorial que junto con la Dirección Territorial y/o Oficina Especial lideraran la presencia en el territorio.

El modelo propuesto por su duración y enfoque está determinado para llevarse a los 171 municipios PDET priorizados por la Presidencia de la República y de acuerdo con el Plan Progresivo sus metas están distribuidas de acuerdo con la siguiente tabla:



INTERVENCIÓN INTEGRAL									
	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	AÑO 6	AÑO 7	AÑO 8	AÑO 9	AÑO 10
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PORCENTAJE	12%	18%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
SUMA DE PORCENTAJES	12%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
TOTAL MUNICIPIOS	21	51	68	85	102	119	136	153	171
MUNICIPIOS X AÑO	21	30	17	17	17	17	17	17	18

Las actividades desarrolladas en el modelo de Intervención Integral se especifican así:

- **Alistamiento previo** en el cual el equipo de Gestores y funcionarios del Ministerio del Trabajo en cabeza del Director Territorial lideran convocatoria a reuniones con las autoridades del municipio, con el fin de dar a conocer el programa de Inspección Móvil, alcances y oportunidades en el municipio, todas las reuniones están documentadas mediante actas con compromisos adquiridos por las partes para el perfecto desarrollo de las actividades.
- **Sensibilización y capacitación a estudiantes de bachillerato de los grados 10 y 11 – Juntas de Acción Comunal y Trabajadores y Empleadores** según propuesta metodológica desde un enfoque territorial y comunitario, en lo relacionado con la garantía del derecho al trabajo digno y decente.

Este proceso se adelanta con un grupo de gestores territoriales, los cuales están acompañados por Inspectores de Trabajo, los cuales ayudan a dinamizar los procesos de adopción a la población sensibilizada y capacitada. Estas comunidades son reconocidas como **Vigías de los Derechos Laborales**. Etapa que dura 4 semanas y cuenta con registros de asistencia.

Los Vigías de derechos laborales son formados en temas generales de derechos laboral y responden a la implementación del modelo de formación de formadores que permita que los temas de interés de capacitación puedan ser replicados a nivel territorial de una manera apropiada y ágil.

Se sensibilizan y capacitan a comunidades rurales en particular a estudiantes de grado 10 y 11, integrantes de Juntas de Acción Comunal, trabajadores y empleadores en general, a partir de un proceso de formación especial (modelo formadores de formadores), capacitados en temas generales que posibilite que puedan ser replicados a nivel territorial de una manera apropiada y ágil y que permita lograr la inmersión de las comunidades y la apropiación de temas relacionados con los Derechos Laborales y las formas como la ciudadanía puede interactuar con el Ministerio del Trabajo para la protección de dichos derechos. Este proceso de divulgación se encuentra incluida en el marco de la Inspección Móvil.

Este proceso se adelantará con un grupo de profesionales (Coordinador Territorial y Gestor Comunitario), los cuales estarán acompañados por Inspectores de Trabajo, que puedan dinamizar los procesos de adopción por parte de los ciudadanos. Las comunidades intervenidas directamente por el programa a desarrollar serán reconocidas como vigías de los derechos laborales. En aquellos casos donde no se cuente con la figura del Coordinador Territorial y del Gestor Comunitario, estas capacitaciones serán realizadas por el Grupo para la Gestión del Entrenamiento y Análisis de la Inspección del Trabajo de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial.



Se contempla la implementación de esta estrategia bajo el concepto de aprendizaje altamente participativo y diálogo de saberes, que permita afianzar la gestión del conocimiento y el desarrollo institucional y territorial de los diferentes actores laborales y del trabajo, así como los de seguridad y salud en el trabajo, sobre los cuales tiene competencia el Ministerio.

Ambas estrategias de Inspección Móvil y de Divulgación de Derechos Laborales interactúan en procura de la garantía de los trabajadores rurales. Con posterioridad se evaluará la posibilidad de desarrollar el programa de vigías laborales en zonas de mayor concentración poblacional y en zonas urbanas.

Para la ejecución del desarrollo del programa los coordinadores territoriales y los gestores comunitarios focalizan la población que será objeto de la intervención en los territorios, quienes recibirán capacitación con fundamento en una cartilla guía diseñada por la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial donde se abordan de una manera general, sencilla y comprensiva los principales derechos laborales de los trabajadores tanto de manera individual como colectiva, esto con un planteamiento de formación de formadores, es decir, con un lenguaje sencillo que permita ser retransmitido.

La divulgación de dichos derechos laborales a esta población objetiva, se harán mediante talleres coordinados por las Direcciones Territoriales y los Coordinadores y Gestores, de tal forma, obtengan en ambientes adecuados de difusión los temas seleccionados y contenidos en la cartilla.

Superado el proceso de divulgación, la ciudadanía participante es reconocida como vigía de los derechos laborales en el marco de la feria laboral que se adelanta en su comunidad donde además se le informa a la restante ciudadanía el apoyo que estos vigías pueden prestar respecto del conocimiento de sus Derechos Laborales.

Talleres vigías laborales

- 3 grupos (Colegios, Juntas de Acción comunal, comunidad trabajadora)
- 16 horas en 8 sesiones = 2 semanales (Derechos y obligaciones laborales)

• **Realización de Ferias de Servicios de Inspección, Vigilancia y Control en compañía del Sector Trabajo**, donde se da a conocer la oferta integral de servicios del Sector Trabajo a la totalidad de la ciudadanía del municipio intervenido, en esta etapa se instala la oficina móvil de Inspección. La planeación de la feria podrá durar una semana y la feria se realiza en un (1) día. En el desarrollo de la feria se diligencian formatos que demuestran la participación de la ciudadanía, y los motivos de consulta de estos.

A la jornada de feria asistirá el equipo de gestión territorial, funcionarios del nivel central, funcionarios e Inspectores de Trabajo de la Dirección Territorial, los cuales estarán disponibles durante toda la jornada brindando orientación laboral y asistencia preventiva. Los propósitos del desarrollo de las ferias laborales se dirigen a la articulación estratégica en el sector trabajo para establecer modelos de protocolos, convenios, rutas y/o estrategias de promoción y prevención en el marco del trabajo decente.

La estrategia nuevamente puede ser aplicada tanto en zonas urbanas como rurales y pueden desarrollar componentes generales de divulgación de derechos laborales o pueden contener un enfoque particular en una



materia especial de dichos derechos que necesite ser difundido con mayor énfasis en la zona donde se adelante la misma.

• **Atención de la Oficina Móvil de Inspección del Trabajo.** Esta se realiza en un término entre 2 y 4 días, prestando servicios de Orientación laboral, Asistencia preventiva y Trámites de Inspección a la ciudadanía con su respectiva caracterización y seguimiento de sus querrelas (si las hay) desde el Nivel Central del Ministerio del Trabajo.

Modelo de Operación - Brigada de Inspección

El modelo de Brigada de Inspección consta de una jornada de promoción e información de rutas de atención en Inspección, Vigilancia y Control por parte del Ministerio del Trabajo, organización de mesas de trabajo con empleadores y/o comunidades y/o autoridades locales para tratar problemáticas de temas laborales.

Adicional a ello liderar la convocatoria de entidades del sector trabajo y demás entidades de orden nacional, departamental y municipal para hacer presencia por parte del estado en los municipios. Para ello es necesario que los municipios a intervenir sean elegidos bajo los siguientes criterios:

- No tener Inspección Municipal.
- No estar dentro de los municipios caracterizados por la Presidencia de la República como Priorizados.
- Ser municipios con características rurales que puedan presentar alta conflictividad laboral.

De acuerdo con el Plan Progresivo de Protección Social, para este modelo se desarrollarán las metas especificadas en la siguiente tabla:

		PORCENTAJE	SUMA DE PORCENTAJES	MUNICIPIOS POR AÑO	TOTAL, MUNICIPIOS A INTERVENIR
AÑO 1	2017				
AÑO 2	2018	5%	5%	25	25
AÑO 3	2019	9%	14%	45	70
AÑO 4	2020	7%	21%	35	105
AÑO 5	2021	7%	28%	35	140
AÑO 6	2022	7%	35%	35	175
AÑO 7	2023	7%	42%	35	210
AÑO 8	2024	7%	49%	35	245
AÑO 9	2025	7%	56%	35	280
AÑO 10	2026	7%	63%	35	315
AÑO 11	2027	7%	70%	35	350
AÑO 12	2028	7%	77%	35	385
AÑO 13	2029	7%	84%	35	420
AÑO 14	2030	7%	91%	35	455
AÑO 15	2031	9%	100%	45	500



Los resultados a destacar de la implementación de estos modelos de Inspección Móvil en el territorio colombiano son muchos, sin embargo, se presenta a continuación el resumen estadístico de la intervención lograda:

Año	Número de Brigadas de Inspección	Número de Intervenciones Integrales	Número de Vigías Laborales capacitados
2017	0	6	0
2018	35	21	2258
2019	51	33	3460
2020	25	18	921
totales	111	78	6639

Desde iniciado el proceso de intervención en la ruralidad de la Inspección del Trabajo a través de este esquema se ha logrado la intervención en 189 municipios del territorio colombiano. Es importante precisar que las actividades de la Inspección Móvil del Trabajo se vieron afectadas por la pandemia de la COVID – 19 en el año 2020, dado que el esquema de intervención es presencial en los territorios y con las medidas de aislamiento obligatorio no fue posible el traslado a los municipios rurales del país, sin embargo, se optó por el desarrollo de un modelo de intervención básico a través de procesos virtuales.

2.1.4. Finalizar la contratación permanente para los inspectores del trabajo que aprobaron el examen de carrera y mantener el número de inspectores del trabajo en línea con los estándares internacionales.

El Ministerio del Trabajo, a través de la Subdirección de Gestión de Talento Humano realizó los nombramientos de carrera administrativa conforme a las listas de elegibles del Concurso No 428 del año 2016, y dando cumplimiento a los artículos 24 y 25 de la Ley 909 de 2004 se han realizado los nombramientos provisionales que por necesidades del servicio se requiere en la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control y en las Direcciones Territoriales según la distribución de los cargos de planta de personal del Ministerio del Trabajo.

De igual manera, se reportó a la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC, 804 cargos vacantes del empleo de Inspector de Trabajo y Seguridad Social Código 2003 Grado 13 (Actualmente 14), los cuales se encontraban ocupados por servidores públicos del Ministerio del Trabajo, nombrados en provisionalidad y en encargo, en dichos cargos. La CNSC procedió a ofertar los 804 cargos vacantes con denominación Inspector de Trabajo y Seguridad Social pertenecientes al Ministerio del Trabajo, mediante la Convocatoria 428 de 2016, ha venido expidiendo listas de elegibles desde el mes de agosto de 2018.

Mediante Auto interlocutorio O-261-2018 de fecha 23 agosto de 2018, el Consejo de Estado suspendió todos los efectos de la Convocatoria 428 de 2016. Ahora bien, el día 14 de marzo de 2019, la Comisión Nacional del Servicio Civil informó a través de su página web, que la Sección Segunda del Consejo de Estado, en providencia del 07 de marzo de 2019 resolvió revocar el Auto del 23 de agosto de 2018, por el cual se decretó la suspensión provisional de la Convocatoria No. 428 de 2016 – Grupo de Entidades del Orden Nacional.



Es preciso mencionar que a diciembre de 2020 se han realizado **744** nombramientos en periodo de prueba, y se han posesionado **635** aspirantes al cargo de carrera administrativa de Inspector de Trabajo y Seguridad Social Código 2003 Grado 14.

2.2. Usar el nuevo sistema de gestión de casos en todo el territorio nacional y conectarlo con el sistema electrónico de cobro de multas.

El Sistema de Información de IVC (SISINFO), se implementó en 33 Direcciones Territoriales, 3 Oficinas Especiales de Trabajo (Barrancabermeja, Urabá y Buenaventura) y en la totalidad de las Inspecciones Municipales.

A diciembre de 2020 el Sistema de Información de IVC (SISINFO) esta implementado en el 100%, producto del ejercicio mancomunado institucional durante los periodos de noviembre y diciembre de 2018 y el año 2019, se dispuso del talento humano, recursos económicos e incorporación de una tarea puntual en el plan de acción de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, lo que permitió realizar visitas técnicas y capacitar a los nuevos inspectores municipales nombrados con ocasión del concurso.

De igual forma, el Ministerio del Trabajo ha tomado la herramienta realizada por la OIT y ha venido haciendo mejoras en el funcionamiento de la plataforma, lanzando a mediados del año 2020 el SISINFO V. 3.0 lo cual permite a los Inspectores del Trabajo el desarrollo de sus actividades en la plataforma de una manera sencilla.

Así mismo, mediante la Resolución 3599 de 2017 se estableció la obligatoriedad de uso del Sistema de Información SISINFO y en concreto frente a lo señalado en su artículo 4°, que señala que todas las actuaciones administrativas relacionadas con las averiguaciones preliminares y procedimientos administrativos sancionatorios serán adelantadas y tramitadas en el Sistema de Información de Inspección, Vigilancia y Control, sin distinción alguna. Los Directores Generales, los Directores Territoriales y los Coordinadores de grupos de trabajo, son los responsables de verificar que las actuaciones administrativas que sean de su resorte se encuentren registrados en el Sistema de Información de Inspección, Vigilancia y Control, para lo cual deben atender las instrucciones que para tal particular les imparta la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial.

Actualmente la plataforma SISINFO cuenta con el cargue de información que registra un total de 76.577 expedientes, de los cuales 37.892 corresponden a inspecciones activas y 38.685 finalizadas.

Además de lo anterior, la integración entre el Sistema de Información de Inspección, Vigilancia SISINFO con el Sistema de Información de Recaudo y Cartera (SIREC) del SENA se implementó en el 100% de las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo y para la salida a producción, se realizaron las siguientes actividades:

- Reuniones operativas entre las áreas funcionales.
- Capacitación de funcionarios de la Dirección Territorial Bogotá.
- Prueba piloto, realizamos acompañamiento y verificación de la gestión de multas enviadas al SENA, la muestra de 32 expedientes fue enviada de forma satisfactorio.
- Capacitación a 72 funcionarios de Direcciones Territoriales a las cuales les fue asignado perfil ejecutor de correspondencia SENA, para el envío de sanciones a través del módulo puente, en interacción de los sistemas de información de IVC: SISINFO y Recaudo y cartera SIREC, del SENA.



- Entre el Ministerio del Trabajo y el SENA realizamos mejoras funcionales y técnicas, las cuales son:
- Por parte del Ministerio del Trabajo adicionó en el campo resolución, el código de la territorial y el consecutivo asociado a cada querellante, para identificar las resoluciones que tienen más de un querellado.
- Por parte del SENA modificó la validación con respecto a número radicado, permitirá ingresar números repetidos, debido a que cada Dirección Territorial maneja su propio consecutivo.
- El comportamiento durante el segundo semestre de 2019 reflejó un cumplimiento en reporte ejecutorias y envíos con soportes PDF del 77%, con de un 300 enviadas al SENA de un total de 390 sanciones ejecutoriadas por valor final de \$ 6.624.291.170 (pesos colombianos).

Respecto del año 2020, se tiene que a corte 30 junio del 2020, se han enviado 162 sanciones al SENA a través del módulo puente. La información correspondiente al segundo semestre la información se consolidará al culminar el mes de Enero de 2021. Desde los grupos de trabajo funcionales del SENA y el Ministerio del Trabajo, se está realizando monitoreo al avance de los expedientes y la gestión de las multas que se registraron.

2.3. Fortalecer el efecto disuasorio de la inspección del trabajo mediante:

2.3.1. Aumento del número de inspecciones e investigaciones por año, y hacer que esta información esté disponible para el público de manera anual;

Con referencia al número de Inspecciones anuales y su incremento es importante precisar que con cada Plan de Inspección anual que se prepara desde la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial y cuyo contenido en concreto se explica con posterioridad dentro del presente informe, se definen concretamente las actividades y metas que se establecen, las cuales para los años 2018 y 2019 fueron excedidas con los siguientes resultados:

Reporte año 2018:

La Subdirección de Inspección presentó informe de seguimiento al Plan de Intervención Integral en el cual se detalla la ejecución y grado de cumplimiento de la meta establecida en relación con las visitas de inspección preventiva y reactiva, con los siguientes resultados:

Acorde a los memorandos **2230** y **2235** del 31 de enero del año 2018, haciendo referencia a: **Asistencias Preventivas e Inspecciones Reactivas**, donde se especifican los lineamientos que cada dirección territorial debe cumplir para llegar a la meta estipulada y darles cumplimiento a todos los compromisos, se presentan porcentajes de cumplimientos y avances.

Teniendo en cuenta la fecha de radicación de los memorandos antes mencionados y que el Plan de intervención integral a sectores críticos empezó el día 1 de marzo se han obtenido los siguientes resultados con corte a 10 de diciembre de 2018.

Asistencias Preventivas

En materia de asistencias preventivas obtuvimos como resultados a la fecha de corte señalada:



PROGRAMADAS	REALIZADAS	% CUMPLIMIENTO
3480	3675	105.6%

Inspecciones Reactivas

En materia de Inspecciones reactivas obtuvimos como resultado:

PROGRAMADAS	REALIZADAS	% CUMPLIMIENTO
3480	3519	101.1%

Como se observa aun cuando en la planeación general se establecen tanto actuaciones reactivas como preventivas éstas ultimas no afectan el normal desarrollo de los procesos de Inspección del Trabajo que tienen fines sancionatorios.

Reporte año 2019:

Acorde a los memorandos 1956 y 1958 del 8 de febrero del año 2019, haciendo referencia a: **Asistencias Preventivas e Inspecciones Reactivas**, donde se especifican los lineamientos que cada Dirección Territorial debe cumplir para llegar a la meta estipulada y darles cumplimiento a todos los compromisos, se presentan porcentajes de cumplimientos y avances.

Teniendo en cuenta la fecha de radicación de los memorandos antes mencionados y que el Plan de intervención integral a sectores críticos empezó el día 1 de marzo de 2019, a continuación se presentan las cifras entre el periodo comprendido del 1 de julio a Diciembre 31 de 2019.

Asistencias Preventivas

En materia de asistencias preventivas se obtuvo como resultados en el año 2019:

VISITAS PROGRAMADAS 2019	REALIZADAS I SEMESTRE 2019	REALIZADAS II SEMESTRE 2019
4.622	1.944	4.622

PROGRAMADAS EN EL AÑO 2019	REALIZADAS ACUMULADAS EN EL AÑO 2019	% CUMPLIMIENTO
4.622	6.209	134 %

Resulta necesario precisar que la Subdirección de Inspección, anualmente emite un memorando con la meta de visitas en los sectores priorizados para cada territorial, denominado Plan Integral de Visitas, al cual se le hace seguimiento mensual y que finalmente culminó con 6.209 en el 2019. Adicionalmente, la Subdirección de Gestión territorial lleva el control cuantitativo de la totalidad de las visitas llevadas a cabo bien sea en el marco del Plan Integral de Visitas y las que no corresponden a este, sino que son adicionales. Por esta razón en el boletín del cuatro trimestre del 2020 se reportan 6.653 visitas, esto es 574 más que las del Plan Integral de Visitas.”



TOTAL DE ASISTENCIAS PREVENTIVAS 2019	TOTAL DE VISITAS PREVENTIVAS EN EJECUCION DEL PLAN INTEGRAL DE VISITAS 2019	VISITAS REALIZADAS ADICIONALES AL PLAN INTEGRAL DE VISITAS 2019
6.653	6.209	574

Inspecciones Reactivas

En materia de inspecciones reactivas obtuvimos como resultados en el segundo semestre de 2019:

PROGRAMADAS EN EL AÑO 2019	REALIZADAS ACUMULADAS EN EL AÑO 2019	% CUMPLIMIENTO
3.079	4.214	136,86%

Se muestran las visitas de Inspección Reactiva realizadas a nivel nacional en los sectores económicos prioritarios:

INSPECCIONES REACTIVAS A 31 DE DICIEMBRE 2019			
SECTOR ECONOMICO PRIORITARIO	PROGRAMADAS	REALIZADAS ACUMULADAS	% CUMPLIMIENTO
MINAS Y CANTERAS (INCLUYE HIDROCARBUROS)	214	304	142,05%
FLORES	30	34	113,33%
PUERTOS	40	46	115,00%
PALMAS	49	52	106,12%
AZUCAR	16	16	100,00%
TOTAL	349	452	129,51%

Reporte año 2020:

Ahora con respecto al año 2020 es importante precisar que aun cuando se realizó la programación efectiva apuntando a lograr un incremento mayor en las actuaciones, la situación presentada con ocasión de la pandemia del COVID-19 a afectado enormemente el adelanto de las visitas de inspección dadas las restricciones de movilidad y las condiciones de bioseguridad que se deben tener en cuenta. Por otra parte, no debe olvidarse como ya se explicó con anterioridad que además la Inspección del Trabajo tuvo los términos procesales suspendidos lo cual afectó la efectividad del plan establecido para el año 2020.

Dentro de las actividades de las visitas de inspección preventiva en cumplimiento de las normas laborales, la Subdirección de Inspección en el primer trimestre del año 2020, emitió memorando de lineamiento No. 08SI202033100000003181 del 18 de febrero del año 2020, en el cual especifica la ejecución del número de visitas, que incluye a los sectores económicos de exportación, bajo los parámetros de la guía metodológica de USAID y el Gobierno de Canadá. En la planeación inicial se estableció la meta de un total de 3.064 visitas en inspección preventiva para el año 2020.

Sin embargo, las visitas de inspección preventiva determinadas por la Subdirección de Inspección para el año 2020, se han visto afectadas por la contingencia presentada por la pandemia del COVID-19; por las medidas adoptadas



por el gobierno nacional de distanciamiento y trabajo en casa, que no permiten la interacción física, ni los desplazamientos. Ante esta situación se elaboró un lineamiento adicional, bajo el memorando 08SI202033100000008698 del 8 de julio de 2020, con el fin que se reanuden las actividades de inspección preventiva con la importante modificación utilizando los medios digitales, virtuales y herramientas tecnológicas, para su desarrollo, con el fin de completar las metas propuestas.

Respecto a las visitas de inspección reactivas al revisar la naturaleza y objetivo, se estableció que estas son un medio de prueba que se puede decretar y practicar en el marco de averiguaciones preliminares o procedimientos administrativos sancionatorios. Por esta razón, para la vigencia del año 2020 no se estableció una meta de visitas de inspección reactiva, éstas se efectuarán de acuerdo con la demanda de las quejas y/o querellas con relación a una averiguación preliminar y/o proceso administrativo sancionatorio en la vigencia del año 2020, a nivel del territorio nacional, las cuales serán reportadas mediante el Sistema de información IVC SISINFO para el segundo semestre del año 2020.

En los lineamientos dados, las visitas para la inspección sobre el cumplimiento de normas laborales, en la vigencia del año 2020, se incluyeron las visitas de Inspección de Carácter General, bajo el Memorando No. 08SI2020331000000031816 del 18 de febrero del año 2020, en el cual se especifica la función de inspección desde lo general, bajo los tres alcances: territorial, sectorial y funcional. En la planeación inicial se estimó la meta de un total de 9.192 visitas en inspección de carácter general para el año 2020.

No obstante, las visitas de inspección de carácter general determinadas por la Subdirección de Inspección para el año 2020, se han visto afectadas por la contingencia presentada por la pandemia del COVID-19; dadas las medidas adoptadas por el gobierno nacional de distanciamiento y trabajo en casa, que no permiten la interacción física, ni los desplazamientos. Ante esta situación se modifica el plan de inspección inicial con el fin de no limitarlo a las actuaciones presenciales sino determinar acciones de Inspección General y se emite un lineamiento adicional, bajo el memorando 08SI202033100000008700 del 8 de julio de 2020, con el fin que se reanuden las actividades, utilizando medios digitales, virtuales y herramientas tecnológicas, para su desarrollo con base en soportes documentales bajo los siguientes lineamientos:

- Verificar los sectores priorizados y establecer si es necesario incluir o reemplazar algunos otros sectores en atención a la afectación por las medidas de contención del COVID-19.
- Establecer los temas funcionales de seguimiento e inspección enunciados en el Memorando del 18 de febrero de 2020 (Empresas de servicios temporales, Cooperativas, Empresas con pactos colectivos vigentes, contratos sindicales vigentes, Empresas en las cuales se halla autorizado labores a niños, niñas y adolescentes, Empresas con autorización de horas extras, Empleadores que utilicen mano de obra de población vulnerable, entre otros).
- Enviar el oficio de requerimiento de inspección general al empleador,
- Análisis y evaluar las respuestas y la documentación aportada por el empleador.
- Dar traslado de la respuesta del empleador a la organización sindical, o en su defecto a trabajadores seleccionados,
- Elaborar el respectivo informe de inspección de carácter general, para cerrar la acción, si los soportes documentales y la respuesta por parte de trabajador y empleador son consistentes.



Por lo tanto, en la vigencia del año 2020 en cuanto al plan de inspección general se planean nuevas metas bajo los lineamientos anteriores, estableciéndose que en materia de inspecciones generales se realizarán 2.837 y para el período de enero a junio de 2020 de realizaron 110 inspecciones.

Ahora con el fin de cumplir con los propósitos del Plan de Inspección del año 2020 respecto del número de inspecciones e investigaciones y teniendo en cuenta las circunstancias de la pandemia se diseñó un tipo de inspección general basada en el requerimiento de documentos formales que sustenten el cumplimiento de las normas laborales. Las respuestas dadas por el empleador se validan con los trabajadores, en particular los organizados en sindicatos o con el comité de convivencia, o con trabajadores seleccionados de forma aleatoria en su defecto.

Con base en la información reportada y la realimentación por parte de los trabajadores, el Inspector del Trabajo comisionado elabora un informe de cierre de la acción de inspección.

En el informe se puede recomendar alguna de las siguientes actuaciones: (1) Archivar por no haberse detectado la infracción de una norma laboral; (2) Adelantar una inspección preventiva para concertar un plan de cumplimiento y mejora; (3) Iniciar una averiguación preliminar; (4) Adelantar una audiencia de conciliación; (5) Formular cargos en un proceso administrativo sancionatorio.

Bajo este esquema, se adelantaron 3.464 acciones de inspección de carácter general, es decir, en las que se hace seguimiento al cumplimiento de las principales obligaciones a cargo de los empleadores, de acuerdo con el riesgo de infracción es de las normas laborales, conforme a los datos de sanciones, averiguaciones y procedimientos administrativos adelantados en el 2019. Finalmente, el número de acciones de inspección programadas fue de 6.438 y ejecutadas fue de 7.832 para un cumplimiento de 122% de la meta.

2.3.2. Completar las inspecciones del trabajo dentro de los tiempos establecidos.

Es importante señalar que las actuaciones administrativas que se adelantan por parte de la Inspección del Trabajo, indistintamente de la materia o infracción sobre la cual traten, se desarrollan siguiendo igual procedimiento reglado por la Ley, en particular por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 – y la Ley 1610 de 2013, Ley de la Inspección del Trabajo. El procedimiento adelantado fue detallado en las respuestas de la Recomendación No. 1.

En todo caso, la Inspección del Trabajo tiene el fuerte compromiso de dar cumplimiento a los términos señalados por la normatividad colombiana respecto de sus procedimientos administrativos y ha venido ajustando sus procesos y estructuras para tal propósito. Sin embargo, se hace necesario señalar que los dos últimos años (2019 y 2020) han sido particularmente complejos para la Inspección del Trabajo, puesto que en el año 2019, se presentó el cambio en la planta de personal de Inspectores de Trabajo como resultado del Concurso de Provisión de Cargos realizado, lo cual, dificultó bastante la ejecución de los procedimientos sancionatorios hasta que se ocuparon la totalidad de los cargos; en el año 2020, la situación de la Pandemia ocasionada por la COVID-19 impactó el desarrollo de los procedimientos administrativos sancionatorios, puesto que por los aislamientos ordenados en efecto de cuarentena se hizo necesario la suspensión de los términos procesales de las actuaciones administrativas a cargo del Ministerio del Trabajo en forma general.



Se busca mejorar el sistema de inspección de la ley laboral con el fin de garantizar que las inspecciones cumplan con los procedimientos y los plazos legales, y se lleven a cabo de conformidad con una estrategia de inspección nacional dirigida a los sectores en riesgo.

El compromiso del Ministerio del Trabajo por medio de la Dirección de IVC se ha visto reflejado en la elaboración, publicación y cumplimiento de todos y cada uno de los manuales que han sido emitidos para uso por los inspectores de trabajo en el cumplimiento de sus funciones.

A la fecha contamos con 4 guías de inspecciones para inclusión en el manual de inspecciones, cuyo uso es obligatorio según la Resolución 1309 de 2013 las cuales son: dosificación de sanciones, procedimiento administrativo sancionatorio, ambiguas y disfrazadas relaciones de trabajo y actos atentatorios de los derechos sindicales.

Hasta el momento han sido incorporadas al Manual del Inspector del Trabajo y Seguridad Social las dos primeras guías desarrolladas por la OIT. Las dos faltantes serán incorporadas en la actualización del Manual que se viene realizando. La OIT se comprometió a actualizar la guía denominada “Ambiguas y disfrazadas relaciones de trabajo” así como los check-list asociados a la misma, estos serán incluidos en el manual en el primer trimestre de 2019.

A la fecha el Manual del Inspector de Trabajo se encuentra actualizado al 100%, sin embargo, nos encontramos en proceso de corrección de estilo y diagramación, por lo que la nueva versión se tendrá en el primer trimestre de 2021.

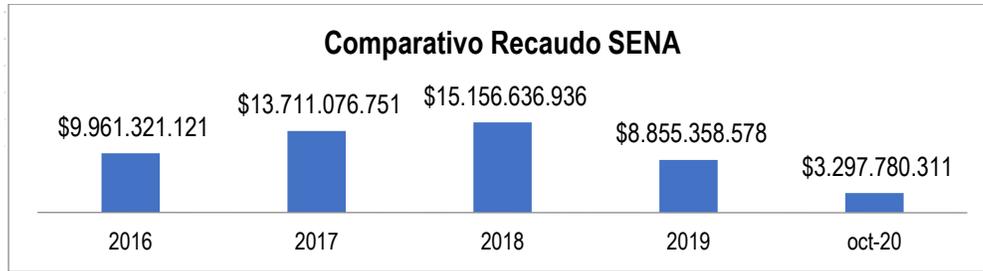
2.3.3. Mejorar el cobro de multas

Al vincular el sistema de cobro de multas del SENA con el sistema de inspección del Ministerio del Trabajo se asegura la remisión de los casos de este Ministerio al SENA, en los que se impone una multa, permitiendo que el Ministerio del Trabajo realice el seguimiento a los cobros de multas de estos casos por parte del SENA.

La creación del Grupo de Trabajo IVC-SENA (auspiciado por la Presidencia) en febrero de 2017, para tratar la vinculación del Sistema de Información (SISINFO) de la IVC con el SIREC del SENA, y los avances del Ministerio en esta tarea. El modelo de integración se encuentra en el 100%, bajo las siguientes actividades de trabajo definidas para la entrada en funcionamiento del “Modulo Puente - Servicio Web” entre el Sistema de Información (SISINFO) de la IVC y el SIREC del SENA.

Además de lo anterior, se ha venido realizando mejores gestiones por parte del SENA para que los procesos de cobro coactivo se desarrollen de una forma más expedita. Sin embargo, el año 2020 ha sido particularmente complejo respecto al recaudo de sanciones se refiere principalmente por las circunstancias acaecidas por la pandemia de la COVID-19, lo cual ha afectado fuertemente la capacidad económica de las empresas y por ende dificulta que estos paguen las deudas a favor del SENA de manera inmediata, generando que los procesos se alarguen en el tiempo.

A continuación, se detalla el recaudo del SENA dese el 2016 hasta octubre del año 2020:



Por otra parte, mediante la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”, el cual traza como uno de sus objetivos primordiales, sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad, que, a largo plazo, permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, para alcanzar el cumplimiento del Desarrollo Sostenible para el año 2030, a través de su Artículo 201, el legislador creó el Fondo para el Fortalecimiento para la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo y la Seguridad Social FIVICOT, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo, cuyos recursos se destinarán a fortalecer la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo y la Seguridad Social.

La creación del FIVICOT, obedece a la necesidad de fortalecer las funciones de Inspección, Vigilancia y Control desarrolladas por el Ministerio del Trabajo, sin embargo, existo otros motivos, como por ejemplo, compromisos internacionales que derivaron de los tratados de libre comercio suscritos por el país o los compromisos laborales asumidos dado el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); por lo que a partir del 1° de enero del año en curso, el Plan Nacional de Desarrollo asignó al Ministerio del Trabajo las facultades de cobro y recaudo de las multas impuestas a los empleadores sancionados por la violación de las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo, así como a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y del derecho de libre asociación sindical.

De igual manera y en cumplimiento a lo señalado en la mencionada Ley, el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo expidió el Decreto 120 del 28 de enero de 2020, por medio del cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con la reglamentación general del FIVICOT.

Con respecto al proceso de Gestión de Cobro y Recaudo de Cartera, debe tenerse en cuenta que el cobro coactivo es un procedimiento administrativo especial contenido en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario, que faculta a ciertas entidades para hacer efectivos directamente los créditos a su favor, sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria. Su objeto es obtener el pago forzado de las obligaciones a su favor, cuando el deudor ha sido renuente al pago voluntario de sus obligaciones.

La Ley 1066 de 2006 establece que las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial, deberán: “1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.”



Frente a lo dicho, las funciones del Grupo Interno de Trabajo de Cobro Coactivo de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Trabajo (Resolución núm., 02530 de junio 20 de 2014) consisten en “Ejecutar los procedimientos de cobro persuasivo, de cobro coactivo y demás procedimientos establecidos en la ley y en los reglamentos para gestionar el recaudo de las obligaciones cuyo cobro este asignado al Ministerio del Trabajo.”

Estrategias para mejorar la recolección de multas

- Expedición de lineamientos para la gestión de las Direcciones Territoriales frente a sus actividades en el proceso de cobro de las multas impuestas.
 - **FIVICOT:** Memorando instructivo 12208 del 30 de Septiembre de 2020
 - **RIESGOS LABORALES:** Circular 065 del 07 de Octubre de 2020
- Expedición del Reglamento Interno de Recaudo de Cartera del Ministerio del Trabajo unificado y estandarizado para todos los Fondos. Diciembre de 2020.
- Adquisición de solución de software para la Gestión de Cobro Persuasivo y Coactivo por parte del Ministerio del Trabajo, adaptación de este y puesta en marcha - Diciembre de 2020.
- Levantamiento de documento de requerimientos funcionales para la integración entre los Sistemas de Información de Cobro Coactivo y SISINFO – Noviembre de 2020.
- Desarrollo y puesta en marcha de un servicio web que permita la interoperabilidad entre los Sistemas de Información de Cobro Coactivo y SISINFO. – Diciembre 2020 y 2021.

2.3.4. Desarrollo e implementación una estrategia de inspección nacional.

Anualmente la Dirección de Inspección Vigilancia y Control a través de la subdirección de Inspección, elabora un plan integral de inspección, a través del cual se planifica el desarrollo de inspección reactiva y asistencia preventiva para el correspondiente año, enfocando sus actividades en los sectores prioritarios identificados en el plan de acción y en los sectores con alta conflictividad laboral detectados por las direcciones territoriales a través de su análisis de riesgo laboral. Para esta laborar se ponen metas bimensuales las cuales se deben reportar a la Subdirección de Gestión Territorial.

Para el plan estratégico de inspecciones, se realizó un procedimiento de integración que contiene la siguiente:

Objetivo: El sistema de IVC realiza visitas de inspección reactivas y acciones de asistencia preventiva en las diferentes empresas cuya actividad económica se encuentra enmarcada en los sectores críticos o prioritarios a nivel nacional (Palma, Azúcar, Puertos, Minería y Flores). Así mismo, se realiza en los sectores de la economía con mayor conflictividad laboral en el área de influencia de cada una de las Direcciones Territoriales.

Antecedentes: El Plan de Acción Laboral, el Acuerdo Tripartito, las recomendaciones de la OCDE, además de los desarrollos en materia de trabajo decente de la OIT, son ejes fundamentales que han dirigido la acción del Gobierno



de Colombia a la hora de avanzar en las garantías y protección de los derechos laborales, obligándose a establecer como sectores prioritarios para la inspección reactiva y preventiva de trabajo los sectores palmicultor, azucarero, minero, portuario y floricultor y a promover el cumplimiento de los derechos laborales por parte de las empresas, desarrollando planes y mecanismos de seguimiento a las Empresas de Servicios Temporales E.S.T., Cooperativas y Pre-cooperativas de Trabajo Asociado, Agencias de Colocación de Empleo y empresas que tengan depositados pactos colectivos y contratos sindicales.

El Sistema de Inspección del Trabajo (SIT) tiene el propósito central de incidir en el cumplimiento de las obligaciones laborales en las empresas y como consecuencia, lograr un efecto significativo en la disminución de los riesgos de conflicto e inseguridad laboral, para lo cual se vale del Sistema de Información que permite la construcción de un análisis de riesgo laboral cuyo objetivo es detectar los sectores de la población trabajadora que se encuentra más propensa a que se le violen sus derechos laborales o condiciones de trabajo, identificar los sectores y señalar las empresas con las cuales se trabajarán estrategias de información, capacitación y coordinación que creen, refuercen y faciliten la consolidación de una cultura del cumplimiento de las normas laborales.

– Plan Integral de Inspección Anual:

El plan integral de inspección anual aplicable a sectores críticos o prioritarios a nivel nacional y a sectores de la economía con mayor conflictividad laboral en el área de influencia de cada una de las Direcciones Territoriales, comprende un conjunto de acciones dirigidas a lograr resultados de la mayor eficiencia y calidad, que aprovechen las prácticas y herramientas de inspección, vigilancia y control hoy existentes, pero que modifiquen aquellas que es necesario actualizar para su mejor funcionamiento y sumen nuevas iniciativas que contribuyan a proporcionar mejores servicios a los usuarios. Para lo cual se desarrollan dos estrategias así:

– Reactiva:

- Se origina con la presentación de una querrela o decisión de intervención
- Se hace en cualquier momento
- Se realiza con una lista de verificación de obligaciones laborales
- Se requiere documentación para acreditar cumplimiento
- Se levanta un Acta
- Se inicia un procedimiento de posible sanción

– Preventiva (Asistencia)

- Se origina con base en el análisis de riesgos, conflictividad e incumplimiento
- Se acuerda la visita con la empresa
- Se realiza con una carta y/o acta explicativa, con asistencia de las partes y para hacer un proceso colaborativo
- Se plantean temas de interés y problemática de la empresa
- Se inicia en su caso, el proceso para construir un Acuerdo entre las partes
- Se concluye con la firma de la carta de visita o el Acuerdo formulado

– Variables para la Elaboración del Plan Integral De Inspección

Para efectos de elaborar el plan y fijar las metas de las Direcciones Territoriales se tiene en cuenta la siguiente información:



- Número de inspectores (provistos) que en cumplimiento de sus funciones están habilitados para realizar visitas de inspección. (Reporte Oficina de talento Humano)
- Sectores económicos priorizados por los Directores Territoriales. (Análisis de Riesgo Laboral).
- Porcentaje de incidencia del sector económico. (Análisis de Riesgo Laboral)
- Sectores críticos contemplados en Tratados de Libre Comercio.

Por otra parte y con el fin de continuar fortaleciendo la estrategia de inspección nacional, la Dirección de IVC y Gestión Territorial con el acompañamiento de la Universidad Militar realizó durante el año 2019, desarrolló tres documentos necesarios para armonizar el sistema de IVC del sector Trabajo, los cuales son:

- Plan de Acción Interinstitucional de implementación de la política pública de IVC en materia laboral que incluye: Instancias Externas, Matriz de funciones, metas y resultados, Cadena de Valor y Unidad Organizacional Interna de PIVC
- Mapa Nacional y Regional de Riesgo Laboral incluyendo el resultado para cada una de las 36 sedes territoriales con el documento de índices de conflictividad laboral por sectores de la economía.
- Plan Nacional de Inspección, estructurado en tres pilares básicos: Promoción, Protección y Prevención.

Toda esta definición de estrategia concluyó con la formulación de la Política Pública de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo “Comprometidos con el trabajo decente 2020 -2030” desarrollando actividades de diagnóstico, compilación de información y construcción de líneas de acción para consolidar un Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del trabajo confiable, oportuno, estratégico, de acción preventiva y proactiva con pertinencia territorial. Dicha Política fue adoptada mediante Resolución 345 del 11 de Febrero de 2020, “Por medio de la cual se adopta la Política Pública de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo “Comprometidos con el trabajo decente 2020 -2030”.

La integralidad de la acción pública está soportada en el seguimiento de los principios de la política pública por lo que las líneas de acción principales a desplegar en la ejecución de la Política Pública son las siguientes:

- 1. LÍNEA 1.** Hacia un Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo: Confiable, oportuno, estratégico, autónomo, con pertinencia territorial.
- 2. LÍNEA 2.** Generación de un nuevo soporte normativo para la regulación del mundo del trabajo y de manera especial el desarrollo de la Inspección del Trabajo y sus funciones.
- 3. LÍNEA 3.** Generación de mecanismos de dirección y gobernanza del Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control.
- 4. LÍNEA 4.** Transformación cultural orientada hacia el respeto y garantía de los derechos de los trabajadores.
- 5. LÍNEA 5.** Promoción y fortalecimiento de las libertades sindicales y el derecho de asociación.
- 6. LÍNEA 6.** Fortalecimiento de las políticas de formalización y empleo.



Indicadores de cumplimiento de la ley laboral

1) Resumen de regulaciones y legislación recientemente adoptadas

Resumen Regulaciones y Legislación 2017

- Resolución 3783 de 2017, mediante la cual las investigaciones por uso abusivo de los pactos colectivos serán de competencia de la Unidad Especial de Investigaciones.
- Resolución 3599 del 19 de septiembre de 2017, mediante la cual se adoptó en el Ministerio del Trabajo el Sistema de Información de Inspección, Vigilancia y Control (SISINFO), se dictan un conjunto de disposiciones que deben ser tenidas en cuenta por los usuarios del mismo y se hizo obligatorio su uso.
- Resolución 3783 del 29 de septiembre de 2017, mediante la cual se creó, dentro de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control, el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Entrenamiento y Análisis de la Inspección del Trabajo, entre otras, tiene la función de adelantar las gestiones necesarias para el entrenamiento a los diferentes actores que conforman el sistema de inspección, vigilancia y control. Mediante la misma Resolución, también las investigaciones por uso abusivo de los pactos colectivos serán de competencia de la Unidad Especial de Investigaciones y en su artículo 2, establece a la misma Unidad las funciones de conocer, iniciar, adelantar y culminar cualquiera de las actuaciones administrativas que por competencia general corresponda a los despachos de las Direcciones Territoriales y Oficinas Especiales, así como de sus Grupos de Trabajo, siempre que se le asigne tal conocimiento, en virtud del ejercicio del poder preferente, en los términos establecidos en el artículo 32 de la Ley 1562 de 2012 y el Decreto 1072 de 2015, artículos 2.2.3.1.1 y siguientes.

Resumen Regulaciones y Legislación 2018

- Memorandos 2230 y 2235 del 31 de enero del año 2018, haciendo referencia a: Asistencias Preventivas e Inspecciones Reactivas, donde se especifican los lineamientos que cada dirección territorial debe cumplir para llegar a la meta estipulada y darles cumplimiento a todos los compromisos, se presentan porcentajes de cumplimientos y avances.
- Resolución ministerial 2021 del 9 de mayo de 2018, aborda la temática de las cooperativas de tal manera que se establezcan los lineamientos suficientes para que el fenómeno de la intermediación laboral por medio de las cooperativas no reaparezca. Integra la decisión del Consejo de Estado y está en línea con el marco legal.

Resumen Regulaciones y Legislación 2019

- Memorandos 1956 y 1958 del 8 de febrero del año 2019, en referencia a las Asistencias Preventivas e Inspecciones Reactivas, donde se especifican los lineamientos que cada Dirección Territorial debe cumplir para llegar a la meta estipulada y darles cumplimiento a todos los compromisos, se presentan porcentajes de cumplimientos y avances.



- Resolución No 1160 del 3 de mayo de 2019, se adoptó el Campus Virtual, como herramienta de capacitación y formación para el fortalecimiento del conocimiento y competencias de los funcionarios del Ministerio del Trabajo.
- Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”, el cual traza como uno de sus objetivos primordiales, sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad, que, a largo plazo, permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, para alcanzar el cumplimiento del Desarrollo Sostenible para el año 2030, a través de su Artículo 201, el legislador creó el Fondo para el Fortalecimiento para la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo y la Seguridad Social FIVICOT, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo, cuyos recursos se destinarán a fortalecer la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo y la Seguridad Social.
- Mediante memorando SI20193303000000010148 de fecha 11 de junio de 2019 dirigido a la Subdirección de Talento Humano, se exhorta, poner en conocimiento a los Directores Territoriales, para la concesión de dos (02) horas semanales, a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, dentro de su jornada laboral, para el acceso y desarrollo de la capacitación en el campus virtual.
- Memorandos SI20193303000000010412 y SI20193303000000010414, de fecha 14 de junio, se remitió a todas las Direcciones Territoriales y Oficinas Especiales, a los Inspectores de Trabajo, el contenido del Protocolo de implementación del Campus Virtual y cronograma de desarrollo de la herramienta.

Resumen Regulaciones y Legislación 2020

- Decreto 120 del 28 de enero de 2020, por medio del cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con la reglamentación general del FIVICOT.
- Resolución 345 del 11 de Febrero de 2020, “Por medio de la cual se adopta la Política Pública de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo “Comprometidos con el trabajo decente 2020 -2030”, desarrollando actividades de diagnóstico, compilación de información y construcción de líneas de acción para consolidar un Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del trabajo confiable, oportuno, estratégico, de acción preventiva y proactiva con pertinencia territorial.
- En los lineamientos dados, las visitas para la inspección sobre el cumplimiento de normas laborales, en la vigencia del año 2020, se incluyeron las visitas de Inspección de Carácter General, bajo el Memorando No. 08SI20203310000000031816 del 18 de febrero del año 2020, en el cual se especifica la función de inspección desde lo general, bajo los tres alcances: territorial, sectorial y funcional.
- Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020; en este marco, adopta medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas como “Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados”.



- El Ministerio del Trabajo, emitió la circular 021 del 17 de marzo de 2020 y la circular 022 del 19 de marzo, mediante las cuales presenta al sector empleador, lineamientos que pueden ser considerados por este sector, con el fin de proteger el empleo, sostener los puestos de trabajo, la generación de ingresos y la actividad productiva, independientemente de su vinculación directa o en misión y adopta la figura de fiscalización laboral rigurosa, sobre las decisiones que adopten los empleadores con los contratos de trabajo, para proteger los derechos de los trabajadores durante la emergencia social declarada en Colombia.
- Resolución 784 del 17 de marzo de 2020, modificada por la Resolución 876 del 1 de abril de 2020 de marzo de 2020, se adoptaron disposiciones administrativas en el Ministerio del Trabajo, estableciéndose la suspensión de los términos procesales en todas las actuaciones y procedimientos de competencia de las Direcciones Territoriales, Oficinas Especiales e Inspecciones del Trabajo, enfocando la labor de Inspección, Vigilancia y Control a través de la figura de Fiscalización Laboral Rigurosa (Circular 022 de 2020), al conocimiento de las querrelas relacionadas directamente con la situación ocasionada por la pandemia y a la atención de tres trámites en concreto: (i) Constatación del hecho constitutivo de fuerza mayor o caso fortuito por el cual se suspendió el contrato de trabajo (Art 51 núm. 1 CST)., (ii) Solicitud de autorización a empleador para la suspensión temporal de actividades hasta por 120 días (Art 51 núm. 3 CST). y (iii) Solicitud de autorización de despido colectivo (Art 67 Ley 50 de 1990).
- Decreto 491 de 2020 del 28 de marzo de 2020, Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Con el objetivo de proteger y garantizar los derechos de los trabajadores, así como propiciar el distanciamiento social, se establece la alternativa de adelantar las acciones de inspección utilizando las tecnologías de la información -TICS.
- Memorandos 08SI202033100000008698 y 08SI202033100000008700 del 8 de julio de 2020, con el fin que se reanuden las actividades de inspección preventiva con la importante modificación utilizando los medios digitales, virtuales y herramientas tecnológicas, para su desarrollo, con el fin de completar las metas propuestas, de un total de 3.064 visitas en inspección preventiva para el año 2020.
- Resolución 1590 del 8 de septiembre de 2020, por medio de la cual se levanta la suspensión de términos señalada en la Resolución número 784 del 17 de marzo de 2020, modificada por la Resolución número 0876 del 1 de abril de 2020, respecto de los trámites administrativos, investigaciones y procesos disciplinarios en el Ministerio del Trabajo.
- Lineamientos para la gestión de las Direcciones Territoriales frente a sus actividades en el proceso de cobro de las multas impuestas.
 - **FIVICOT:** Memorando instructivo 12208 del 30 de septiembre de 2020.
 - **Riesgos Laborales:** Circular 065 del 07 de octubre de 2020.



2) Inspección del trabajo

a. Número de inspectores y el tipo de contrato.

2017	2018	2019	2020
68 Carrera	68 Carrera	206 Carrera	600 Carrera
22 Encargo	22 Encargo	20 Encargo	8 Encargo
766 Provisionales	6 Periodo de Prueba 751 Provisionales	404 Periodo de Prueba 239 Provisionales	19 Periodo de Prueba 205 Provisionales

b. Número de inspectores que participan en capacitación.

2017	2018	2019	2020
869 Cupos Presenciales	1.395 Cupos Presenciales	1.164 Cupos Presenciales 6.726 Cupos Virtuales	254 Cupos Presenciales 2.261 Cupos Virtuales

c. Número de inspecciones e investigaciones (totales y por separado por la subcontratación abusiva y el uso colectivo de pactos colectivos).

2017	2018	2019	2020
Averiguaciones Preliminares: 19.052	Averiguaciones Preliminares: 14.592	Averiguaciones Preliminares: 13.999	Averiguaciones Preliminares: 10.146
Procedimientos Sancionatorios: 3.177	Procedimientos Sancionatorios: 3.056	Procedimientos Sancionatorios: 2.584	Procedimientos Sancionatorios: 1.376

d. Promedio de tiempo para concluir las investigaciones³.

2017	2018	2019	2020
Hasta 291 días por disposición legal en los procedimientos sancionatorios donde no se haya adelantado una averiguación preliminar.	Hasta 291 días por disposición legal en los procedimientos sancionatorios donde no se haya adelantado una averiguación preliminar.	Hasta 291 días por disposición legal en los procedimientos sancionatorios donde no se haya adelantado una averiguación preliminar.	Hasta 291 días por disposición legal en los procedimientos sancionatorios donde no se haya adelantado una averiguación preliminar.

3) Recolección de multas

a. Número y monto de las multas impuestas (totales y por separado por la subcontratación abusiva y el uso indebido de pactos colectivos).

2017	2018	2019	2020
Número: 3.507	Número: 3.334	Número: 3.341	Número: 1.639

³ El promedio de tiempo mostrado en el indicador corresponde al valor promedio calculado sobre el estándar definido en la Ley, esto es así, porque los procesos están sujetos a términos que se escapan del control de la Inspección del Trabajo. Sin embargo, si además de dicho valor, se quiere conocer el tiempo promedio real en que los expedientes se resuelven desde que se inicia la actuación hasta su culminación, el valor promedio a la fecha de este informe se estima en 547 días.



Monto Ejecutoriadas: \$27.869.262.803*	Monto Ejecutoriadas: \$52.827.176.592*	Monto Ejecutoriadas: \$28.044.732.496*	Monto Ejecutoriadas: \$14.523.595.570*
Monto No Ejecutoriadas: \$174.389.749.410*	Monto No Ejecutoriadas: \$71.631.781.945*	Monto No Ejecutoriadas: \$55.487.972.435*	Monto No Ejecutoriadas: \$18.251.686.493*
Monto Intermediación Laboral: \$113.804.518.789	Monto Intermediación Laboral: \$23.944.781.697*	Monto Intermediación Laboral: \$10.264.348.414*	Monto Intermediación Laboral: \$2.406.185.110*
Monto Intermediación Laboral Ejecutoriado: N/D	Monto Intermediación Laboral Ejecutoriado: \$15.709.041.638*	Monto Intermediación Laboral Ejecutoriado: \$1.622.723.454*	Monto Intermediación Laboral Ejecutoriado: \$146.422.070*
Monto Pactos Colectivos: N/D	Monto Pactos Colectivos: N/D	Monto Pactos Colectivos: N/D	Monto Pactos Colectivos: N/D

*Valores en Pesos Colombianos

b. Número y monto de recaudo de multas (total y por separado por la subcontratación abusiva y el uso indebido de pactos colectivos).

2017	2018	2019	2020
\$ 13.711.076.751*	\$ 15.156.636.936*	\$ 8.855.358.578*	\$ 3.297.780.311*

*Valores en Pesos Colombianos

Respecto a la desagregación de estos datos, el Ministerio del Trabajo no cuenta con el número de las sanciones recaudadas toda vez que el Ente Recaudador (SENA) suministra únicamente el valor absoluto del recaudo de cada año.

c. Tiempo promedio de recolección de multas.

La Resolución 1235 de 2014, actualizó el procedimiento de cobro logrando la disminución de los términos en 67 días hábiles, tiempo promedio que aplica para 2017, 2018 y 2019.

Para 2020, cabe mencionar que conforme al proceso de creación e implementación del FIVICOT, aún no se cuenta con la estimación de un tiempo promedio para la recolección de multas; adicionalmente se debe mencionar que debido a las restricciones planteadas por la pandemia Covid-19 y la suspensión de términos procesales, comentada anteriormente en el informe, se presenta una alta afección en el proceso de recolección de multas para el año en mención.



3. Negociación Colectiva

3.1. Construir un marco constructivo para el diálogo social, mediante:

3.1.1. Promoviendo un sistema de dos niveles de negociación sectorial y a nivel de empresas, elaborando las regulaciones sobre negociación sectorial en el Código del Trabajo

En Colombia se puede extender una convención colectiva cuando esta comprenda más de la tercera parte de trabajadores de la empresa, sean o no afiliados al sindicato, art. 471 CST.

La legislación prevé que las Convenciones colectivas cubren:

- A los miembros del sindicato que lo haya celebrado y a quienes se adhieran a la convención colectiva o ingresen posteriormente al sindicato.
- A todos los trabajadores de la empresa cuando el número de afiliados al sindicato es mayor a la tercera parte del total de trabajadores
- Cuando la convención colectiva comprenda más de las dos terceras partes de una rama industrial, se puede extender a las demás empresas de una misma industria de una región que sean de igual o semejante capacidad técnica y económica.

Pese a que no existe una norma exclusiva que regule la negociación colectiva laboral por actividad económica, se ha logrado una negociación colectiva con el sector Bananero en 2017. De las 344 fincas del sector bananero en Urabá, 90% se encuentran organizadas colectivamente. Estas fincas tienen 17.600 trabajadores, de los cuales 85% son convencionados. La mayoría de los trabajadores se encuentran agrupados en su mayoría en Sintrainagro (CUT), que además tiene sedes en Magdalena, Santander, Risaralda y Medellín.

Sumado a esto, la Asociación de Agricultores de Colombia - Augura - que es el gremio que agrupa a los exportadores de banano colombianos. Además de las funciones gremiales actúa, para los efectos de la negociación colectiva, como coordinador y facilitador del proceso de negociación por parte de los bananeros. De acuerdo con un estudio de la OIT, en un periodo de 15 años los trabajadores y empresarios del banano pasaron de unas relaciones altamente conflictivas a una situación de diálogo permanente y grandes beneficios para los trabajadores, la industria y la región.

3.1.2. Eliminando la opción de negociar pactos colectivos;

Para el Ministerio del Trabajo es fundamental garantizar el diálogo social entre los actores tripartitos, por lo que se han tomado una serie de medidas regulatorias para mejorar la efectividad del diálogo social y las negociaciones laborales en el país.



De igual manera, cabe resaltar que los pactos colectivos son también una forma de concreción del diálogo social. Así, cualquier intento de concertación, con independencia del rótulo que reciba o de quién la promueva, debería ser celebrado en una sociedad construida a partir de consensos” (manual sobre relaciones laborales colectivas, CESLA, 2019).

En ese sentido, el convenio 98 no obliga a que la negociación colectiva se efectúe únicamente a través de sindicatos, por el contrario, determina que la afiliación de los trabajadores a un sindicato es voluntaria. De otro lado, el reconocimiento del derecho de negociación colectiva excluyendo totalmente a los trabajadores no sindicalizados, vulneraría este mismo convenio al establecer una diferencia injustificada en perjuicio de los trabajadores no representados por una organización sindical.

El uso de esquemas legalmente autorizados pero algunas veces usados indebidamente como los “pactos colectivos” y los “contratos sindicales” está siendo monitoreado de cerca, sancionado cuando es necesario y su impacto en la asociación sindical está bajo estudio de conformidad con las consideraciones de la OCDE, Estados Unidos y Canadá.

Por tanto, el Ministerio del Trabajo expidió unos actos administrativos mediante los cuales otorgan funciones a la Unidad de Investigaciones Especiales para adelantar investigaciones relacionadas con subcontratación ilegal y uso indebido de Pactos Colectivos y Contratos Sindicales y mediante los cuales se aumenta el número de integrantes de la Unidad de Investigaciones Especiales a 15.

La información estadística respecto de la gestión de la Unidad de Investigaciones Especiales se detalla a continuación:

AÑO	MOTIVO DE QUERRELLA	CANTIDAD
2017	USO INDEBIDO DE PACTOS COLECTIVOS Y/O PLAN DE BENEFICIOS	12
	INTERMEDIACIÓN LABORAL ILEGAL Y/O TERCERIZACIÓN IRREGULAR	12
	POR ATENTAR CONTRA EL DERECHO DE ASOCIACIÓN SINDICAL	3
	POR NEGATIVA A NEGOCIAR	0
	POR VIOLACIÓN A LA CONVENCIÓN COLECTIVA	1
	VIOLACION AL FUERO SINDICAL	1
	POR PERSECUCIÓN SINDICAL	0
	TOTAL	29
2018	USO INDEBIDO DE PACTOS COLECTIVOS Y/O PLAN DE BENEFICIOS	0
	INTERMEDIACIÓN LABORAL ILEGAL Y/O TERCERIZACIÓN IRREGULAR	2
	POR ATENTAR CONTRA EL DERECHO DE ASOCIACIÓN SINDICAL	13
	POR NEGATIVA A NEGOCIAR	7
	POR VIOLACIÓN A LA CONVENCIÓN COLECTIVA	2
	VIOLACION AL FUERO SINDICAL	0
	POR PERSECUCIÓN SINDICAL	0
	TOTAL	24
2019	USO INDEBIDO DE PACTOS COLECTIVOS Y/O PLAN DE BENEFICIOS	1
	INTERMEDIACIÓN LABORAL ILEGAL Y/O TERCERIZACIÓN IRREGULAR	3
	POR ATENTAR CONTRA EL DERECHO DE ASOCIACIÓN SINDICAL	2
	POR NEGATIVA A NEGOCIAR	5



2020	POR VIOLACIÓN A LA CONVENCION COLECTIVA	0
	VIOLACION AL FUERO SINDICAL	0
	POR PERSECUCIÓN SINDICAL	3
	TOTAL	14
	USO INDEBIDO DE PACTOS COLECTIVOS Y/O PLAN DE BENEFICIOS	0
	INTERMEDIACIÓN LABORAL ILEGAL Y/O TERCERIZACION IRREGULAR	0
	POR ATENTAR CONTRA EL DERECHO DE ASOCIACIÓN SINDICAL	1
	POR NEGATIVA A NEGOCIAR	0
	POR VIOLACIÓN A LA CONVENCION COLECTIVA	1
	VIOLACION AL FUERO SINDICAL	0
	POR PERSECUCIÓN SINDICAL	0
	TOTAL	2
	TOTAL GENERAL	69

ESTADO 2017	CANTIDAD
AVERIGUACIÓN PRELIMINAR	2
FORMULACIÓN DE CARGOS	2
DECISIÓN ARCHIVO	1
DECISIÓN SANCION	2
EJECUTORIADOS	22
Total general	29

ESTADO 2018	CANTIDAD
AVERIGUACIÓN PRELIMINAR	7
FORMULACIÓN DE CARGOS	3
PRACTICA DE PRUEBAS	1
ALEGATOS DE CONCLUSION	1
EJECUTORIADOS	8
DECISIÓN ARCHIVO	4
Total general	24

ESTADO 2019	CANTIDAD
AVERIGUACIÓN PRELIMINAR	7
FORMULACIÓN DE CARGOS	1
EJECUTORIADOS	2
DECISIÓN ARCHIVO	2
DECISIÓN SANCION	2
Total general	14

ESTADO 2020	CANTIDAD
-------------	----------



AVERIGUACIÓN PRELIMINAR	2
Total general	2

AÑO	MOTIVO DE QUERRELLA	PRIMERA DECISIÓN	RESOLUCIÓN	FECHA	MONTO	DECISIÓN FINAL/ ESTADO ACTUAL	
2017	USO INDEBIDO DE PACTOS COLECTIVOS Y/O PLAN DE BENEFICIOS	DECISIÓN	SANCIÓN	5603	13/12/2019	\$ 49.686.960	APELACION
		EJECUTORIADO	SANCIÓN	1009	25/04/2019	\$ 66.249.280	SANCIÓN
TOTAL VALOR SANCIÓN						\$ 115.936.240	
2018	INTERMEDIACIÓN LABORAL ILEGAL Y/O TERCERIZACION IRREGULAR	EJECUTORIADO	SANCIÓN DT	427	30/08/2018	\$ 110.992.188	ARCHIVO
	POR NEGATIVA A NEGOCIAR	EJECUTORIADO	SANCIÓN	4073	1/12/2017	\$ 77.771.700	ARCHIVO
		EJECUTORIADO	SANCIÓN DT	5168	3/10/2018	\$ 3.218.717.040	SANCIÓN
	POR ATENTAR CONTRA EL DERECHO DE ASOCIACIÓN SINDICAL	EJECUTORIADO	SANCIÓN DT	759	16/02/2018	\$ 78.124.200	ARCHIVO
TOTAL VALOR SANCIÓN						\$ 3.485.605.128	
2019	INTERMEDIACIÓN LABORAL ILEGAL Y/O TERCERIZACION IRREGULAR	DECISIÓN DT	SANCIÓN DT	44	21/03/2019	\$ 1.904.666.800	APELACION
		EJECUTORIADO	SANCIÓN DT	660	20/12/2018	\$ 429.710.400	ARCHIVO
	POR NEGATIVA A NEGOCIAR	DECISIÓN	SANCIÓN DT	393	10/12/2018	\$ 683.586.750	ARCHIVO RETROTRAEN ACTUACION
		EJECUTORIADO	SANCIÓN DT	2093	13/12/2018	\$ 585.931.500	SANCIÓN
TOTAL VALOR SANCIÓN						\$ 3.603.895.450	

Gracias a estas acciones, los Pactos Colectivos se redujeron en 44%, al pasar de 253 depósitos en 2016 a 90 en diciembre 2020, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:



Fuente: Dirección de IVC

Es importante resaltar que el aumento observado entre los años 2018 - 2019, se debe a que en esos años finalizaron varios pactos colectivos de vigencias anteriores que las partes decidieron renovar o suscribir uno nuevo.

3.1.3. Extendiendo los acuerdos colectivos automáticamente a todos los empleados de una empresa, no solo a los miembros de sindicatos (erga omens)

En Colombia ya existe una disposición legal que contempla lo recomendado por la OCDE dentro del Código Sustantivo del Trabajo señala en el Artículo 471 sobre extensión a terceros:

1. Cuando en la convención colectiva sea parte un sindicato cuyos afiliados excedan de la tercera parte del total de los trabajadores de la empresa, las normas de la convención se extienden a todos los trabajadores de la misma, sean o no sindicalizados.
2. Lo dispuesto en este artículo se aplica también cuando el número de afiliados al sindicato llegare a exceder del límite indicado, con posterioridad a la firma de la convención.

3.1.4. Requiriendo a múltiples sindicatos en la misma empresa a formar un equipo de negociación para asegurar un acuerdo colectivo único;

A través del al Decreto 089 de 2014 se hizo un primer acercamiento a esta situación, al identificarse la necesidad de implementar un mecanismo de unidad de negociación o de negociación concentrada o acumulada, de racionalidad y economía en el procedimiento, para que los diferentes sindicatos y pliegos de peticiones estén expresados y representados respectivamente, en la mesa de negociación y en la comisión negociadora.

En Colombia, las sentencias de la Corte Constitucional generaron un panorama flexible para constituir organizaciones sindicales, inscribir sus juntas directivas y sus estatutos; así como negociar colectivamente sin tomar en cuenta la representatividad de los sindicatos, lo que ha generado gran desgaste par el movimiento sindical y las empresas, con procesos de negociación extensos y procesos administrativos complejos. La multifiliación sindical no ha generado que el movimiento sindical crezca y se fortalezca, al contrario, ha generado la división interna y su



decaimiento, por esta razón el Ministerio del trabajo ha diseñado una propuesta de modificación del Decreto que permita el fortalecimiento del movimiento sindical en un ambiente de colaboración y armonía entre trabajadores y empleadores, que genere mayor productividad en las empresas, que se desjudicialice las relaciones laborales, que se preserve la unidad sindical, prevenir la fragmentación sindical y aminorar los conflictos sindicales y por último lo más importante tener sindicatos con fuerte capacidad de negociación y dotar a estos procesos de agilidad y eficacia.

El proyecto de Decreto permitirá que cuando en una misma empresa existan varios sindicatos, éstos deberán constituir de forma obligatoria una comisión negociadora conjunta y presentarán un pliego de peticiones unificado.

3.1.5. Otorgando el derecho a huelga a las organizaciones sindicales de más alto nivel;

Respecto de esta situación es importante precisar que la honorable Corte Constitucional de Colombia mediante sentencia C-797 del 2000 reiteró la prohibición de la huelga a las Federaciones y Confederaciones.

Las federaciones y confederaciones son uniones sindicales de segundo y tercer grado, que desarrollan funciones de asesoría de sus organizaciones afiliadas ante los respectivos empleadores en la tramitación de sus conflictos y frente a las autoridades o terceros de cualesquiera reclamaciones y adicionalmente pueden, según sus estatutos, atribuirse *“las funciones de tribunal de apelación contra cualquier medida disciplinaria, adoptada por una de las organizaciones afiliadas; la de dirimir las controversias que se susciten entre los miembros de un sindicato afiliado por razón de las decisiones que se adopten, y la de resolver las diferencias que ocurran entre dos o más organizaciones federales”*.

En este contexto el alto tribunal en la sentencia referida señaló en resumen que:

DERECHO DE HUELGA-Restricción en federaciones y confederaciones

La representación directa de los trabajadores en el conflicto económico que han planteado al empleador a través del pliego de peticiones corresponde exclusivamente a los sindicatos. Igualmente son los trabajadores sindicalizados, reunidos en asamblea, los que toman la decisión de declarar la huelga, cuando no es posible solucionar el conflicto por la vía directa. En tales circunstancias, se justifica constitucionalmente, que las federaciones y confederaciones estén excluidas de una decisión, como es la declaración de huelga, que es una cuestión que toca de manera directa y sustancial con los intereses de los trabajadores afiliados y aun con los no afiliados. La decisión de irse o no a la huelga, compete de manera privativa a los trabajadores que se encuentran vinculados a la empresa, y son éstos y no las organizaciones de segundo y tercer nivel, quienes en su fuero interno pueden determinar en toda su dimensión los efectos económicos y jurídicos que se producen con la declaratoria de huelga y en relación con su contrato de trabajo.

3.1.6. Asegurando que todos los trabajadores, independiente del estatus legal bajo el cual trabajen, se puedan unir a sindicatos en la práctica;

La Honorable Corte Constitucional de Colombia mediante sentencia C797 del 2000 consideró que: *“la libertad sindical comporta: i) el derecho de todos los trabajadores, sin discriminación ni distinción alguna, para agruparse a través de la constitución de organizaciones permanentes que los identifican como grupos con intereses comunes, y cuya defensa propugnan. Este derecho implica la libertad tanto para afiliarse como para retirarse de dichas*



organizaciones; ii) la facultad de constituir y organizar estructural y funcionalmente las referidas organizaciones y conformarlas automáticamente como personas jurídicas, sin la injerencia, intervención o restricción del Estado; iii) el poder de las organizaciones de trabajadores de determinar: el objeto de la organización, condiciones de admisión, permanencia, retiro o exclusión de sus miembros, régimen disciplinario interno, órganos de gobierno y representación, constitución y manejo del patrimonio, causales de disolución y liquidación, procedimiento liquidatorio, y otros aspectos que atañen con su estructura, organización y funcionamiento, que deben ser, en principio, libremente convenidos por los miembros de las asociaciones sindicales al darse sus propios estatutos o reformarlos, salvo las limitaciones que válidamente pueda imponer el legislador conforme al inciso 2 del art. 39; iv) La facultad de las asociaciones sindicales para formular las reglas relativas a la organización de su administración, así como las políticas, planes y programas de acción que mejor convengan a sus intereses, con la señalada limitación; v) la garantía de que las organizaciones de trabajadores no están sujetas a que la cancelación o la suspensión de la personería jurídica sea ordenada por la autoridad administrativa, sino por vía judicial; vi) el derecho de las organizaciones sindicales para constituir y afiliarse a federaciones y confederaciones nacionales e internacionales; vii) la inhibición, para las autoridades públicas, incluyendo al legislador, de adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que tiendan a obstaculizar el disfrute del derecho a la libertad sindical”.

De igual manera la Corte Constitucional de Colombia ha sido reiterativa en sostener que el derecho de asociación sindical constituye una modalidad de los derechos de libertad de pensamiento, expresión y asociación y, además, es inherente al derecho al trabajo, en tanto consiste en la libre voluntad o disposición de los trabajadores para crear formalmente organizaciones permanentes que los identifiquen y los unan en defensa de los intereses comunes de profesión u oficio, sin autorización previa de carácter administrativo y sin la injerencia del Estado o de los empleadores. Esto conforme a lo establecido en el Convenio 087 OIT, pero de igual forma también advierte que aún incluso en el marco normativo del organismo internacional tripartito, es factible que el Estado miembro, a través de su respectivo órgano legislativo: (i) establezca el marco general de las organizaciones dejando a estas la mayor autonomía posible para regular sus aspectos de funcionamiento y administración; (ii) la ley puede establecer los requisitos de constitución de un sindicato, siempre y cuando los mismos no sean excesivamente dilatorios; (iii) se pueden establecer algunas formalidades para la creación de las organizaciones y estas deben ser respetadas por los fundadores de sindicatos.

Y esto es así, puesto como la misma Corte ha analizado:

“Se resalta que el entendimiento del contenido del derecho de libertad sindical en otras legislaciones no se ve conculcado con la nominación que se le pueda otorgar a las formas de asociación, sino que debe examinarse que con dicha nomenclatura no se afecte el contenido intrínseco del derecho, es decir, que exista un medio efectivo de constitución de los sindicatos, que sean independientes, establecidos en forma voluntaria sin estar sometidas a ninguna injerencia, coerción o represión Estatal, con libertad en cuanto a la afiliación y ejercicio de los derechos que consagra la Constitución. En este caso resulta preciso hacer referencia a la doctrina del “Margen Nacional de Apreciación”, la cual permite que los Estados democráticos y pluralistas cuenten con cierto ámbito de acción en la interpretación de los Derechos Fundamentales reconocidos tanto en su ordenamiento interno como en los tratados internacionales de los que sea parte. No obstante lo anterior, esta deferencia con el legislador democrático no es ajena a límites, y supone, además de condiciones internas de deliberación, el respeto a los contenidos mínimos que las convenciones internacionales y la jurisprudencia que los tribunales encargados de interpretarlas, le otorgan a tales derechos humanos. El uso del Margen Nacional de Apreciación debe responder a estándares objetivos derivados de la tradición jurídica nacional, y no puede usarse de modo discrecional para evadir estándares



internacionales de Derechos Humanos. En este caso en concreto, un análisis de la jurisprudencia colombiana demuestra que la interpretación y aplicación del Convenio 87 de la OIT, en el ordenamiento jurídico colombiano no niega un margen de acción, no exento de límites, al legislador en relación con la configuración de las organizaciones sindicales”.

En todo caso, es importante señalar que en nuestro país no existe limitación alguna para que los trabajadores puedan constituir o afiliarse a Organizaciones Sindicales de ningún tipo, salvo la excepción establecida para los miembros del Ejército Nacional y de los cuerpos o fuerzas de policía de cualquier orden.

Sin embargo, el análisis que la Honorable Corte Constitucional ha realizado respecto a cómo se ejerce dicho derecho, ha señalado que de acuerdo con la categorización existente en nuestro país de organizaciones sindicales aquel que busque ejercer su derecho de sindicalización debe hacerlo conforme a lo señalado en las normas colombianas y conforme su necesidad real. Por lo que aquel que no es trabajador de una empresa en concreto, le resultará imposible afiliarse al Sindicato de empresa de esta, porque sencillamente no lo ata ningún vínculo laboral, más sin embargo, puede acudir a otras modalidades de sindicatos dada las categorías establecidas en la Ley.

Todo lo anterior, es lógico puesto que dada las formas de negocios actuales no podría pensarse que un trabajador de una empresa contratista pueda requerir al contratante el cumplimiento de obligaciones laborales que no están a su cargo al no ser este último su empleador y por ende al no existir un vínculo laboral.

Otros casos que ha desatado la Honorable Corte Constitucional ha sido el de los trabajadores temporales al establecer que estos tienen todo el derecho a conformar organizaciones sindicales o a pertenecer a estos, pero sin olvidar, que el hecho de que estén ejerciendo una misión a favor de un tercero, no vuelve a este su empleador ni mucho menos el responsable de sus derechos laborales, puesto que aquel con el cual tiene el vínculo laboral es la empresa de servicios temporales con la cual suscribió su relación laboral. Si un empleado temporal quisiera participar en una organización sindical que tenga presencia en la empresa usuaria no podrá afiliarse a los sindicatos de empresa de esta, pero si podrá afiliarse a los sindicatos de industria que existan.

Por tanto, desde esta perspectiva se considera que en Colombia se da pleno cumplimiento a lo recomendado por la OCDE con respecto a la posibilidad de afiliación sindical y en general a la garantía del derecho de asociación sindical y al derecho de negociación colectiva.

3.1.7. Recolectando datos sistemáticamente sobre negociación colectiva para monitorear su evolución.

Con el apoyo del Gobierno de Canadá, se realizará este registro sobre las negociaciones colectivas en las empresas con el fin de monitorear su evolución.

Conforme a esto el Ministerio del Trabajo ha venido desarrollando el SISTEMA DE INFORMACIÓN DE ARCHIVO SINDICAL – SIAS, el cual tiene como características primordiales:

- Desarrollo e implementación del SIAS para garantizar la protección de los derechos sindicales previstos en la Constitución y Leyes colombianas.
- Cobertura: Nacional para 12.350 Organizaciones Sindicales aproximadamente.



- Tasa de crecimiento anual: 10 a 15% por nuevas Organizaciones o adición de información existente.
- Organización contratada: Agencia Nacional de Gobierno Digital – MINTIC Colombia.
- Fecha de inicio y terminación: Septiembre de 2019 – Noviembre 2020.
- Estado del proyecto: Pruebas finales, capacitación de usuarios MINTRABAJO, implementación.

Beneficios del SIAS:

- Permite crear a las Organizaciones Sindicales.
- Mantiene la información fidedigna de sus estatutos, pactos, convenios, acuerdos, contratos y demás actuaciones.
- Emite todas las certificaciones requeridas por las Organizaciones Sindicales.
- Genera los reportes y estadísticas sobre la materia.

Ventajas generales:

- Sistema modular en línea apoyado en tecnologías de punta.
- Estructura basada en microservicios.
- Orientado al manejo directo de los usuarios de las Organizaciones Sindicales.
- Simplificación y agilización de trámites.
- Generación de información instantánea

3.2. Adicionalmente, Colombia debe reflexionar sobre alternativas a la prohibición total de huelgas en servicios esenciales (por ejemplo, huelgas condicionadas a un servicio mínimo) y considerar la reintroducción de la mediación en el proceso colectivo de resolución de disputas.

La huelga es un derecho ligado a la democracia y al Estado Social de Derecho, que permite la participación de los trabajadores en defensa de sus derechos económicos con el fin de lograr una justicia equitativa y social, pero que está restringida ante los derechos esenciales de la comunidad.

En ese mismo sentido el artículo 56 de la Constitución Política reconoce el derecho de huelga, “salvo en los servicios esenciales definidos por el legislador”. Es decir, que la huelga se restringe únicamente en el segmento encargado de prestar servicios esenciales a la comunidad.

Según la Sentencia 1680 de 2020, proferida por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la huelga es un derecho fundamental que dentro de sus consecuencias se prevé las restricciones y limitaciones previstas por la ley, que en ningún caso pueden menoscabar las garantías y libertades sindicales, postulado que se evidencia en el enunciado proyecto de ley, al permitir que no se afecte el desarrollo de la huelga cuando se trate de servicios públicos esenciales definidos por el legislador.



3.3. Con un mejor diálogo social y una negociación colectiva reforzada, Colombia debe considerar un ajuste gradual en el muy alto salario mínimo para devolverlo a su rol original de piso salarial en lugar de norma salarial.

Colombia ha registrado avances importantes en materia de equidad en los últimos años, sin embargo, sigue registrando altos índices de inequidad, manteniendo un bajo nivel del poder adquisitivo para una importante parte de la población. Este nivel genera una mayor vulnerabilidad para las familias de bajos ingresos que tienen hijos o personas mayores en el hogar. Un determinante de esta condición es el ingreso del hogar, el cual está condicionado por la determinación del salario mínimo, el cual se lleva a cabo por parte del Gobierno Nacional, los empresarios y los trabajadores. La fijación del salario mínimo sigue los parámetros establecidos por la Constitución, en pleno acatamiento de los principios jurisprudenciales que exigen que su ajuste anual garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores conforme a lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución.

El salario mínimo colombiano se encuentra en niveles que aseguran el mínimo vital y móvil de la población trabajadora, lo cual es ordenado por la Constitución y la Jurisprudencia colombiana y por tanto, para las condiciones de la población colombiana no es alto. Lo anterior, es imperativo bajo un Estado Social de Derecho, el cual busca el beneficio de la población, especialmente la protección de los más vulnerables. Así mismo, el salario mínimo se encuentra en niveles medios cuando se compara con otros países de la región, especialmente con los países que hacen parte de la OCDE.

Indicadores de negociación colectiva

i. Descripción general de los reglamentos y la legislación recientemente adoptada;

Resumen Regulaciones y Legislación 2017

- **Resolución No 3783 del 29 de Septiembre de 2017**, se asignó la competencia para el diligenciamiento de las investigaciones administrativas a partir de la etapa de formulación de cargos, por indebida utilización de los pactos colectivos, a la Unidad de Investigaciones Especiales.

Resumen Regulaciones y Legislación 2019

- **Resolución 0993 de 2019 Acta de Cierre Negociación Colectiva 2019**, Por medio de la cual se adoptan los acuerdos pactados en la negociación colectiva 2019, celebrada entre las Organizaciones Sindicales y el Ministerio del Trabajo.

ii. Número de convenios colectivos en el sector privado y en el sector público (total y recientemente firmados);

Convenios colectivos				
	2017	2018	2019	2020
Sector Privado	380	490	572	194



Sector Público	431	314	314	314
Total	911	804	886	987

iii. Número de trabajadores amparados por convenios colectivos en el sector privado y en el sector público;

Es importante precisar que en el sector privado se denominan Convenciones Colectivas y en el sector público se llaman Acuerdos Colectivos de Negociación del Sector Público y tienen normatividad diferente.

La negociación colectiva del sector pública con todas las centrales del país que permitió beneficiar cerca de 1.200.000 servidores públicos. Sin embargo, no es posible precisar el número de trabajadores amparados en el sector privado dado que el Grupo de Archivo Sindical no lleva registro de esta información.

iv. Número de pactos colectivos en el sector privado y en el sector público (total y recientemente firmados);

Pactos Colectivos				
	2017	2018	2019	2020
Sector Privado	141	192	203	90

Es importante aclarar que solo en el sector privado se suscriben pactos colectivos. El Archivo Sindical no lleva registro de trabajadores beneficiados.

v. Número de trabajadores amparados por pactos colectivos en el sector privado y en el sector público;

El Archivo Sindical no lleva registro de trabajadores amparados por pactos colectivos.

vi. Número de tribunales de arbitraje convocados y resueltos.

2017	2018	2019	2020
38	89	87	64

Fuente: Dirección de Inspección, Vigilancia y Control

Se debe tener en cuenta que para el caso de las funciones del Ministerio del Trabajo, un tribunal convocado es una solicitud resuelta. Todos los tribunales convocados terminan en la expedición de un laudo arbitral. Sin embargo, en algún momento un laudo arbitral puede ser anulado por la Jurisdicción Laboral, sin embargo, esto último ya no es competencia del Ministerio del Trabajo.

vii. Número de huelgas y duración;

El Ministerio del Trabajo no cuenta con cifras oficiales de este indicador. Si bien el Observatorio de Conflictividad Laboral registra datos de huelgas, la información proviene de fuentes abiertas y no puede presentarse de forma



oficial. Así mismo, la Dirección de IVC y GT reporta las huelgas declaradas bajo el procedimiento establecido en el Código Sustantivo del Trabajo. Los Ceses de Actividades no se reportan como huelgas declaradas. Por tanto, entre el periodo comprendido entre 2017-2020 se ha reportado una (1) huelga según lo estipulado en el CST, la cual tuvo lugar en el año 2020.

viii. CETCOIT: Número de casos activos y sus etapas, y número de casos cerrados y sus resultados.

CASOS POR AÑO	ACUERDO	SIN ACUERDO	PENDIENTES	TOTAL CASOS	% EFICIENCIA POR AÑO
2017	11	8	0	19	58%
2018	12	4	0	16	75%
2019	19	1	0	20	95%
2020	12	1	7	20	60%
TOTAL	54	14	7	75	67%

Fuente: Dirección de Derechos Fundamentales



4. Violencia contra sindicalistas

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que contiene la ruta que realizara el país en los próximos años contempla el “Pacto por Colombia. Pacto por la equidad” dicho pacto está basado en la ecuación del bienestar:

El pacto por la legalidad se basa en la consolidación del Estado Social de Derecho, para garantizar la convivencia y asegurar el acceso a una justicia eficaz, eficiente y efectiva para que todos vivamos con libertad y en democracia. Este pacto por la legalidad consolidará la presencia del Estado en todo el país y, en particular, en aquellos territorios donde han persistido la ausencia de las instituciones y los espacios vacíos de autoridad. El pacto por el emprendimiento y la productividad es un pacto por una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos. Este pacto hará posible la transformación productiva que Colombia ha estado esperando y que permitirá reducir nuestra dependencia de la minería y de los hidrocarburos, aumentará la formalización laboral y empresarial y logrará un mayor aprovechamiento de las oportunidades que brindan los tratados de libre comercio. El pacto por el emprendimiento incluye también una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural.

Es importante resaltar que el Plan de Desarrollo también contiene el Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas. En dicho pacto se establece que la paz requiere de condiciones habilitantes y medidas de corto, mediano y largo plazo para garantizar su construcción.

Nuestro Gobierno desea reiterar que rechazamos enfáticamente todo acto de violencia cualquiera sea su origen y reiteramos la voluntad del Estado de avanzar en las investigaciones para esclarecer los hechos y proteger a nuestros trabajadores en especial a los líderes sindicales. Es importante igualmente señalar que como se puede observar, si bien se ha reducido durante los últimos años el número de homicidios de los trabajadores sindicalizados, seguiremos luchando para que esta cifra sea cero homicidios, porque lamentablemente la sociedad colombiana aún continúa siendo víctima de actos de violencia y dentro de estos actos, infortunadamente, se ha visto comprometida la población sindicalizada. De igual forma vale la pena resaltar si bien aún existen actos de violencia contra la población sindicalizada, esto no significa que exista una violencia antisindical, toda vez que como se señaló la violencia afecta aun a varios sectores de la población.

En el plano externo, las amenazas a la seguridad se han agudizado para Colombia. Entre ellas, están las organizaciones delictivas transnacionales que aprovechan la extensión y porosidad de las fronteras para cometer delitos. La complejidad de los fenómenos relativos a economías ilegales aumenta cuando los grupos criminales amenazan personas, familias y comunidades constructoras de capital social, quienes, por el ejercicio de sus funciones, actividades o cargos, ven sus derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad amenazados. En este contexto cada una de las instituciones del Estado que tienen a su cargo la obligación de defender los derechos humanos han realizado ingentes esfuerzos en aras de cumplir con la protección a la vida e integridad de los habitantes del territorio colombiano, en especial de los líderes sociales incluidos los sindicalistas, razón por la cual, el Gobierno Colombiano ha generado una serie de estrategias, con el fin de mitigar estas situaciones, tal como se muestra a continuación.



Estrategias adelantadas por el Gobierno nacional para la protección a la vida e integridad de los líderes.

Fueron expedidos los Decretos 2078 de 2018 y 2137 del mismo año, mediante el primero de estos, el Gobierno Nacional reglamentó la protección colectiva a los Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos en todo el territorio nacional; el cual prioriza la protección colectiva y el amparo de las comunidades que se encuentran en riesgo.

Mediante el Decreto 2137 de 2018, el Presidente Duque creó la Comisión de Alto Nivel Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas, "Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas", con el objeto de articular, orientar y coordinar los diferentes programas de protección y recursos de las distintas entidades del Gobierno involucradas en la prevención y protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Defensa, ha implementado una estrategia con el fin de desarrollar actividades en pro de concentrar capacidades que permitan controlar territorios en donde se hayan presentado y se sigan presentando asesinatos de líderes sindicales, líderes sociales y sindicalistas.

A través del Comando General de las Fuerzas Militares se creó y se activó el **Sistema Nacional de Reacción Inmediata Para el Avance de la Estabilización (SIRIE)**, el cual tiene como finalidad monitorear, verificar y analizar los factores de inestabilidad en la seguridad regional para adoptar oportunamente las acciones pertinentes, dentro de ellas las acciones en contra de los líderes sindicales, líderes sociales y defensores de derechos humanos.

Así mismo con esta estrategia se ejecutan las siguientes actividades:

- Desarrollar operaciones Militares y operativos de Policía, para desarticular los grupos de crimen organizado
- Apoyar el trabajo de la Fiscalía General de la Nación
- Participar en las campañas en contra de la estigmatización y de prevención y autoprotección

De igual forma y siguiendo las instrucciones del Ministerio de Defensa, la **Policía Nacional** implementó una estrategia, con el fin de contrarrestar cualquier actividad delictiva en contra de los líderes sindicales, líderes sociales y defensores de derechos humanos.

Para lo cual la institución creó un Cuerpo Élite con enfoque multidimensional, como respuesta inmediata del Estado para desarticular las organizaciones criminales que vienen atentando contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales y políticos.

Aunado a lo anterior, la Policía desarrolló una **Directiva Operativa Permanente N° 013 DIPON INSGE** "Parámetros de actuación policial de la Estrategia ESPOV", en la cual se fijan directrices y parámetros de actuación policial alineados a las recientes reformas normativas en materia de prevención y protección de personas, grupos y comunidades, en particular para líderes y defensores.



4.1. Elaborar una visión de tolerancia cero para violencia y homicidios contra sindicalistas a través de un plan adecuado para adelantar reformas y acciones en línea con los convenios ratificados con la OIT.

En el marco de la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos, en la cual participan las tres centrales más representativas del país, la ANDI, el Ministro de Trabajo, el Ministro del Interior, el Ministro de Justicia, el Ministro de Defensa Nacional o su delegado; la Alta Consejería para los derechos humanos, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; la Comisión Colombiana de Juristas y la Escuela Nacional Sindical, se ha explicado ampliamente la estrategia del Estado para avanzar contra la violencia y la impunidad.

Es importante resaltar que la comisión cuenta con altas autoridades del país garante de los derechos humanos, como el señor Vicedefensor Público, quien destaca que la Defensoría como garante de los Derechos Humanos acompaña a todos los sindicatos del país, para que se genere un diálogo abierto, franco y constructivo y así lograr evitar la criminalización y estigmatización del sindicalismo en Colombia.

En este escenario los actores tripartitos tienen la oportunidad de interactuar directamente con las autoridades judiciales y expresarles sus preocupaciones, así como hacer recomendaciones para lograr una mayor efectividad de las medidas tomadas en cuanto a protección e investigación.

La Comisión no solo se ha reunido en Bogotá, sino que ha realizado reuniones regionales en Meta, Valle, Córdoba, Florencia y en la última comisión se acordó un cronograma de reuniones regionales en donde se presenta mayor conflictividad.

En la última comisión el Ministerio dio a conocer las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical en el marco del caso 2761 y se discutió ampliamente las diferencias de cifras que existen en cuanto al número de agresiones, así como se acordó que las políticas de derechos humanos que en la actualidad se encuentran en etapa de elaboración por parte del Ministerio del Interior y la Alta Consejería para los derechos humanos sería socializadas con todos los actores tripartitos para que pudieran aportar diversos criterios para la adopción de las políticas.

El Ministerio del Trabajo, la Unidad Nacional de Protección y la Escuela Nacional Sindical con el acompañamiento de la CUT realizaron una reunión de trabajo para tratar de identificar criterios en las estadísticas de los actos de violencia, de tal forma que se pueda tener una aproximación en la identificación de las víctimas del movimiento sindical.

En el año 2016 la Fiscalía General de la Nación, creó el Grupo élite de impulso y seguimiento a las investigaciones penales por delitos cometidos contra sindicalistas. En conjunto con el Ministerio del Trabajo se han logrado importantes avances como:

- Articular las Direcciones a cargo de la temática de violencia contra sindicalistas en la Fiscalía.
- Identificar el tipo de agresiones y recopilar los datos relacionados con los procesos de todo el país en bases de datos unificadas.
- Impulsar la investigación en las direcciones seccionales y nacionales.



- Impulsar el avance procesal de los casos a través de la identificación de los despachos fiscales a cargo de los procesos y destacar fiscales de conocimiento en las Direcciones.
- Realizar control y seguimiento a las investigaciones donde son víctimas sindicalistas, adelantando comités y mesas de trabajo a estos casos y continuar con capacitación a Fiscales.

Con el Plan de Direccionamiento Estratégico 2020-2024 “Resultados en la calle y en los territorios”, la FGN está elevando los niveles de esclarecimiento de los delitos que afectan la seguridad ciudadana y las zonas rurales.

4.2 Fortalecer aún más el programa de protección para los miembros y líderes sindicales mediante:

4.2.1 Manteniendo recursos financieros adecuados para la Unidad Nacional de Protección;

Desde que inició a operar el Programa de Protección en cabeza de la UNP, se han realizado: 4.112 estudios de nivel de riesgo a dirigentes o activistas sindicales para los años de 2012 a 2020 (corte 31 de julio).

Para el año 2018 se destinaron \$42.889.000.054 (COP) a la protección de 370 sindicalistas.

Al 31 de diciembre de 2019 se habían realizado aproximadamente 300 evaluaciones de riesgo dando como resultado lo siguiente: 62% con resultado extraordinario, 37.7% con resultado ordinario y el 0.3% con riesgo extremo.

Desde la creación del Programa de Protección que lidera la UNP, **la destinación de recursos a la protección de los Dirigentes y Activistas Sindicales se ha asignado de acuerdo con los resultados de los Estudios de Nivel de Riesgo realizados.**

Para el periodo comprendido entre el 01 de enero al 13 de diciembre de 2020, la UNP atendió 1034 solicitudes de protección por parte de sindicalistas.

Gasto estimado en medidas de protección UNP-Población. 3 – Dirigentes y activistas Sindicales	
Año	Gasto estimado (\$ COP)
2018	\$ 42.889.000.054
2019	\$ 39.986.188.070
2020	\$ 13.235.426.347 *
Total	\$ 96.110.614.471

Fuente: Oficina Asesora de Planeación UNP. * Fecha de corte febrero 2020.

El total acumulado de gasto de 2018 a febrero de 2020, es de \$96.110.614.471 (COP). No obstante, para el cierre de la vigencia de 2020, la inversión para el total de protegidos era de \$939,387,650,512 (COP) de lo cual se destinó para la protección de 299 sindicalistas, un total de \$34.092.044.531 (COP).



Nota: Se debe mencionar que la UNP maneja un presupuesto global, el cual si bien ha incrementado anualmente, no indica que así mismo se incrementen los cálculos de las medidas a un solo tipo poblacional (ejemplo: Población 3. Dirigentes y activistas sindicales); lo anterior, debido a que el cálculo de la asignación de los recursos por población depende de la demanda que surja. Adicionalmente, es importante resaltar que la implementación de medidas depende de la matriz del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM- para asignación de esquemas por lo cual, puede variar de un año a otro dependiendo de la cantidad de esquemas implementados en esta población.

4.2.2 Implementando, con colaboración cercana de los sindicatos, el mecanismo de protección colectiva recientemente desarrollado para los sindicalistas en riesgo.

El 7 de diciembre de 2017 se expidió el Decreto 2078 que contempla el procedimiento para el acceso a mecanismos de protección colectiva para las organizaciones sindicales. En dicho decreto se señalan las siguientes características, que debe reunir la población objeto de protección:

1. Objetivos comunes claramente definidos.
2. Reunirse de manera temporal o permanente con el fin de alcanzar sus objetivos.
3. Compartir rasgos culturales, sociales y/o políticos.
4. Ubicación geográfica en un lugar determinado del territorio nacional.
5. Estar organizados y debidamente cohesionados.
6. Tener un vocero o líder/lideres identificado o identificable, que represente a la comunidad o grupo.

Las medidas de protección podrán materializarse con la concurrencia de las entidades nacionales y territoriales competentes para su implementación.

4.3 Demostrar progreso en reducir las tasas de impunidad para tanto violencia como para amenazas contra sindicalistas y crímenes contra el derecho de libertad de asociación y negociación colectiva mediante:

De acuerdo con el artículo 250 de la Constitución Política de Colombia, a la Fiscalía General de la Nación le corresponde el ejercicio de la acción penal y la investigación de los hechos que revistan las características de delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. En atención a este deber constitucional, la Entidad cuenta con las capacidades institucionales suficientes para brindar las condiciones necesarias que permitan el acceso a la justicia de la ciudadanía, con especial énfasis en los sectores vulnerables en razón de los límites geográficos o del impacto que tienen los delitos que se cometen en su contra.

En ese sentido, al entender que los delitos que se cometen contra una persona sindicalizada tienen impacto en el movimiento sindical, la Fiscalía General de la Nación ha diseñado estrategias que le permitan avanzar en la identificación y enjuiciamiento de los responsables de las conductas que afectan a los sindicalistas. La Fiscalía es consciente de la importancia que reviste para el Estado Colombiano el ejercicio sindical y, en consecuencia, de su responsabilidad de adelantar la acción penal bajo los parámetros establecidos por la Constitución, la ley y los estándares internacionales, en particular, la debida diligencia investigativa.



Para alcanzar tal fin, la Fiscalía ha definido mecanismos institucionales que permitan atender cada delito de acuerdo con sus particularidades. Así, la Entidad tiene una Estrategia para la Investigación y Judicialización de Homicidios contra las personas sindicalizadas y otra para los homicidios contra personas defensoras de derechos humanos, incluidos los líderes sindicales.⁴ También cuenta con un equipo encargado de seguir el comportamiento del delito de violación de los derechos de reunión y asociación y, finalmente, ha venido fortaleciendo su capacidad institucional para responder a las amenazas en contra de personas defensoras de derechos humanos y personas sindicalizadas.

Con la priorización de la investigación de situaciones que afecten a las personas sindicalizadas, la Fiscalía General de la Nación contribuye al cumplimiento de las obligaciones estatales en relación con las garantías necesarias para el ejercicio de la libertad sindical. Las medidas al interior de la Entidad no son únicamente estratégicas. Las dependencias con responsabilidad en la investigación de delitos contra personas sindicalizadas han destacado fiscales para que, en el marco de su carga laboral, incluyan los procesos por delitos contra esta población.

De esta manera, la Fiscalía tiene estrategias, funcionarios y mecanismos de articulación internos enfocados en el esclarecimiento de las afectaciones contra los integrantes de los sindicatos. Las estrategias y los funcionarios no están destacados de manera general, sino que tienen especialización por cada delito.

Con estas medidas, por ejemplo, en relación con los homicidios registrados en contra de esta población, entre 2017 y 2020 se ha logrado un porcentaje de avance en el esclarecimiento del 43.02%. Este índice es superior al del homicidio doloso, que para el año 2020 cerró en 29,70% y para el año 2019 cerró en 27,23%. Lo que significa que la Fiscalía ha concentrado sus esfuerzos en focalizar recursos frente a quienes tienen una especial protección constitucional y avanza con contundencia para elevar este indicador. También se ha avanzado en la terminación de 714 casos por el delito de violación a la libertad de reunión y asociación (ver, más adelante, el acápite 4.3.2).

La experiencia adquirida, tras 4 años de trabajo con el Grupo Élite y con la Estrategia de Investigación y Judicialización de delitos contra personas defensoras de derechos humanos, permitirá asumir el desafío de avanzar en el esclarecimiento de las amenazas en contra de la población sindicalizada.

En los siguientes numerales, se presentará la información solicitada en la opinión formal de la OCDE del 21 de marzo de 2018, relacionada con la temática de violencia contra sindicalistas, bajo las competencias de la Fiscalía General de la Nación.

⁴ En determinadas circunstancias, las personas sindicalizadas pueden tener una doble condición. Por un lado, acceden a la protección constitucional por ser miembros de sindicatos, esta condición solo se verifica con la afiliación a un sindicato cualquiera. Por el otro, además de estar afiliadas al sindicato, pueden ejercer labores de promoción y defensa de los derechos humanos; en este caso, además de ser sindicalista, será considerada persona defensora de derechos humanos, de acuerdo con lo establecido en la Resolución de Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos. Es importante aclarar que no todas las personas sindicalizadas tienen esa doble condición, que solo aplica para las que ejercen actividades de defensa de derechos humanos. Es por esto que algunos casos de homicidio son reportados por las organizaciones que siguen el comportamiento de los homicidios contra personas sindicalizadas – sin importar el liderazgo–, mientras que otros son reportados por las que siguen el comportamiento de los homicidios contra personas defensoras de derechos humanos; en ocasiones, varias víctimas son reportadas desde ambas perspectivas, como sindicalistas y como personas defensoras.



4.3.1. Asegurando que las investigaciones de crímenes contra sindicalistas sean una prioridad para el gobierno y manteniendo el Grupo Élite responsable de las investigaciones de crímenes contra sindicalistas en la Fiscalía General;

La investigación y judicialización de delitos contra personas sindicalizadas y contra personas defensoras de derechos humanos hace parte de los últimos dos planes estratégicos de la Fiscalía General de la Nación: 2016-2020 “Fiscalía de la gente, para la gente y por la gente” y 2020-2024 “Resultados en la calle y en los territorios”.

La vigencia de la temática en los planes estratégicos de la Fiscalía demuestra el compromiso permanente de la Entidad en la búsqueda de garantías para el acceso a la justicia en relación con las personas sindicalizadas.

a. Planeación Estratégica:

La Fiscalía, mediante el Plan Estratégico 2016 – 2020 “Fiscalía de la gente, para la gente y por la gente”, decidió enfocar sus esfuerzos institucionales en la investigación y judicialización de amenazas y homicidios en contra de actores fundamentales.

Este enfoque ha sido fortalecido con contundencia por el señor Fiscal General de la Nación, Francisco Barbosa Delgado, a través del Plan de Direccionamiento Estratégico 2020-2024 “Resultados en la calle y en los territorios”, con el que la Fiscalía está elevando los niveles de esclarecimiento de los delitos que afectan la seguridad ciudadana y las zonas rurales. Esto involucra obtener esclarecimiento, de forma prioritaria, de los homicidios en contra de defensores de derechos humanos, reincorporados, los feminicidios y aquellos cometidos contra de poblaciones específicas.

Lo anterior parte del reconocimiento del derecho a la defensa de los derechos humanos, consagrado en la Declaración de Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones, de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos y, especialmente, el derecho a la protección judicial que tienen quienes defienden los derechos humanos:

“**Artículo 9:** toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido presuntamente violados, tiene el derecho, bien por sí misma o por conducto de un representante legalmente autorizado, a presentar una denuncia ante una autoridad judicial independiente, imparcial y competente o cualquier otra autoridad establecida por la ley a que esa denuncia se examinada rápidamente en audiencia pública, y a obtener de esa autoridad una decisión, de conformidad con la ley, que disponga la reparación, incluida la indemnización que corresponda, cuando se hayan violado los derechos o libertades de esa persona, así como a obtener la ejecución de la eventual decisión y sentencia, todo ello sin demora indebida”.⁵

El Señor Fiscal General de la Nación, Francisco Barbosa Delgado, ha dispuesto una estrategia específica para el abordaje del homicidio doloso. Esto, mediante la priorización de las regiones y destinando el capital humano que

⁵ ONU, Asamblea General, A/ RES/53/144, Resolución aprobada por la Asamblea General el 08 de Marzo de 1999, Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos: **Artículo 1** Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.



permita atender las situaciones de manera inmediata, una vez ocurre el hecho. Además, con el constante seguimiento personal del señor Fiscal y de la señora Vicefiscal.

Es así que la investigación de los delitos contra las personas sindicalizadas se lleva a cabo desde dos estrategias. La primera, la de investigación y judicialización de delitos contra personas defensoras de derechos humanos, que atiende a las personas sindicalizadas que ejercen alguna labor de defensa de los derechos humanos y la segunda, la de investigación y judicialización del homicidio doloso en contra de cualquier persona sindicalizada.

b. Estrategias de Investigación y judicialización de delitos contra personas defensoras de derechos humanos y Estrategia de investigación y judicialización de delitos contra personas sindicalizadas.

Estrategia de Investigación y judicialización de delitos contra personas defensoras de derechos humanos

Desde el año 2016, la Fiscalía General de la Nación tiene una estrategia específica y diferenciada para la investigación y judicialización de los delitos contra personas defensoras de derechos humanos. En el marco de esta estrategia, se investigan los homicidios contra líderes sindicales que ejercen labores de promoción, denuncia y protección de derechos humanos.

La Estrategia parte del concepto amplio de defensor de derechos humanos definido en la Declaración de ONU sobre defensores de derechos humanos. La Fiscalía General de la Nación reconoce que, más allá de la profesión que ejerza, la calidad de defensor o defensora de derechos humanos está determinada por las actividades que realiza la persona a favor de la promoción, protección o realización de derechos individuales y colectivos de personas o grupos de personas.

En ese orden de ideas, los delitos que se cometen contra estas personas afectan el goce efectivo del derecho a la defensa de los derechos humanos y, de manera indirecta, impiden la realización de los intereses de las comunidades, grupos o asociaciones que ellos defienden. Es por esto que la Estrategia de Investigación y Judicialización tiene líneas de acción que han permitido a la Fiscalía alcanzar niveles históricos en los avances de esclarecimiento cuando se trata de homicidios contra esta población.

La Estrategia tiene las siguientes líneas de acción:

- El establecimiento de la labor de defensa de derechos humanos como primera hipótesis investigativa.
- Un trabajo de cultura institucional al interior de la entidad, para comprender de manera adecuada el concepto de persona defensora de derechos humanos.
- La aplicación de una metodología de asociación de casos, de acuerdo con criterios comunes relacionados con el lugar de ocurrencia de los hechos o con las actividades de defensa realizadas por la víctima, entre otros.
- La creación de unidades itinerantes para llegar con prontitud a la escena de los hechos.
- La elaboración y aplicación de protocolos de intervención que permitan una mejor conservación de la escena de los hechos y de los elementos de prueba recogidos en ella.
- El fortalecimiento de la investigación del delito de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos.



- La expedición de directrices precisas para la investigación del delito de homicidio contra personas defensoras de derechos humanos.
- Un plan de trabajo que permite la articulación interna de las diversas dependencias de la Fiscalía General de la Nación con competencia en la investigación de estos delitos.

Estas medidas han sido acompañadas con la Directiva 002 de 2017 “*Por medio de la cual se dictan lineamientos generales sobre la investigación de delitos contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia*”. Este instrumento interno fue construido por la Fiscalía con el acompañamiento técnico de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y aborda tres temas específicos:

- Concepto de persona defensora de derechos humanos.
- La debida diligencia en materia de investigación de delitos que afectan a las personas defensoras de derechos humanos.
- Directrices precisas para la investigación del homicidio en contra de personas defensoras de derechos humanos.

Estrategia de Investigación y judicialización de delitos cometidos en contra de personas sindicalizadas

Con el fin de brindar garantías para el acceso a la justicia de las personas sindicalizadas víctimas de delitos y con el objetivo de contribuir a la materialización del principio de libertad sindical, la Fiscalía General de la Nación priorizó las investigaciones de delitos que pueden afectar la actividad sindical. Lo anterior, mediante las siguientes acciones, que serán fortalecidas a partir de las disposiciones del direccionamiento estratégico 2020-2024, “*Resultados en la calle y en los territorios*”:

- Análisis de los delitos de mayor incidencia en la situación de sindicalistas en desarrollo de su labor: homicidios, violación a los derechos de reunión y asociación y amenazas.
- Definición del universo de casos y situaciones priorizadas.
- Articulación interinstitucional y con el Ministerio del Trabajo.
- Capacitación para el fortalecimiento de la investigación de los delitos priorizados.

Las medidas implementadas para atender las afectaciones sufridas por las personas sindicalizadas involucran múltiples dependencias de la Entidad. Estos esfuerzos son liderados desde el Despacho del Fiscal General de la Nación, en su componente estratégico, y desde el Despacho de la señora Vicefiscal General de la Nación, desde el componente misional. Cuentan, además, con la participación de: (i) la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos; (ii) la Delegada para la Seguridad Ciudadana, en la investigación de los delitos priorizados, (iii) la Dirección de Altos Estudios, en el diseño y ejecución de programas de capacitación periódicos para los fiscales e investigadores que atienden estos delitos, (iv) la Dirección de Políticas y Estrategia, en la revisión del comportamiento estadístico de las afectaciones priorizadas y, finalmente, (v) la Dirección de Asuntos Internacionales, que sigue el cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia.

Estas dependencias conforman el denominado Grupo Élite para el Impulso y Seguimiento de los delitos que afectan a las personas sindicalizadas y a la libertad sindical, creado en el año 2016 y encargado de dar cumplimiento a las acciones definidas en la estrategia.



El Grupo Élite sigue los homicidios contra personas sindicalizadas sin importar el rol que ocupen al interior del sindicato. Para el seguimiento específico de los procesos penales, se cuenta con un fiscal adscrito al grupo nacional de la Delegada para la Seguridad Ciudadana, que se encarga de articular el trabajo de los fiscales que conocen los casos en las 35 Direcciones Seccionales. Este fiscal, en determinadas circunstancias, apoya las investigaciones de los fiscales destacados en las Direcciones Seccionales. Así mismo, en la Dirección Nacional contra Violaciones a los Derechos Humanos, también se cuenta con un funcionario dedicado al seguimiento de los casos, en lo de su competencia.

Igualmente, la Dirección de Altos Estudios tiene cursos de formación específicos para que los fiscales e investigadores de los casos desarrollen herramientas que les permitan comprender tanto aspectos relacionados con el derecho penal, como aquellos que tienen que ver con la libertad de asociación y reunión, el concepto de sindicato, la protección constitucional e internacional en favor de las personas sindicalizadas, entre otros aspectos.

El trabajo del Grupo Élite ha permitido elevar los resultados de la Fiscalía en relación con los delitos de homicidio y la violación a los derechos de reunión y asociación. En el marco de este grupo, se coordinarán labores en relación con la investigación de amenazas contra la población sindicalizada.

c. Presupuesto.

La Fiscalía General de la Nación no tiene un presupuesto asignado para atender programas o temáticas específicas. El presupuesto de la Entidad se destina a la atención de dos grandes conceptos, funcionamiento e inversión.

Para todo el funcionamiento de la Entidad, para el año 2020 la Fiscalía General de la Nación tuvo un presupuesto de \$3.690.447.875.000 (COP), con estos recursos la Entidad debe cubrir los gastos de personal, adquirir bienes y servicios, financiar el programa de protección a víctimas y testigos, pagar las prestaciones sociales de los servidores de la Fiscalía y pagar los fallos de sentencias y conciliaciones.

Es importante señalar que esta información es pública y puede ser consultada por cualquier persona. En el caso particular, la Fiscalía, de conformidad con en el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 9 literal b de la Ley 1712 de 2014, publica la información sobre el presupuesto, la ejecución presupuestal y los estados financieros en su página web: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/transparencia-y-acceso-a-informacion-publica/#151968172803088388c84-a4a4>

Cómo se indicó en la explicación de las estrategias, la investigación y judicialización de delitos cometidos contra personas sindicalizadas cuenta con el concurso de varias dependencias. Esto por cuanto el ejercicio de la acción penal en estos casos demanda una acción coordinada y articulada de toda la institución. Por ello, sería muy difícil cuantificar el presupuesto destinado a la aplicación de la Estrategia, toda vez que en ella intervienen, ocasionalmente, algunos funcionarios que apoyan el trabajo de los fiscales destacados para conocer la temática. Por ejemplo, en materia de homicidios, la reacción inmediata puede estar a cargo de los fiscales disponibles y no de los fiscales destacados.

4.3.2 Demostrando progreso tangible en la resolución de todos los crímenes contra sindicalistas, asegurando las condenas donde sea apropiado;



A la Fiscalía General de la Nación le reportaron 89 casos con 93⁶ personas sindicalizadas víctimas de homicidios, e investiga en la jurisdicción ordinaria un total de 86 casos con 90 víctimas⁷ de homicidios en los que la víctima es una persona sindicalizada. Estos hechos ocurrieron entre el 1º de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2020. La aplicación de las estrategias investigativas de la Entidad ha permitido que se logren avances en el esclarecimiento en el 43.02% (37 casos) de los homicidios de la siguiente manera:

- 9 casos con 11 Sentencias
- 20 casos en Juicio
- 2 casos con Imputación de cargos
- 6 casos en Indagación con orden de captura vigente.

De los 86 casos de homicidios que investiga la Fiscalía, 24 se apoyan a través de la Estrategia de Investigación y Judicialización de Delitos contra Defensores de Derechos Humanos, 16 de estos fueron reportados con un liderazgo diferente al sindical y los 8 restantes como líderes sindicales. Los procesos por los homicidios analizados en este informe son investigados por 57 despachos fiscales⁸ destacados.⁹

Es importante mencionar que, durante estos cuatro años, además de las 11 sentencias proferidas por hechos ocurridos durante el periodo 2017-2020, los jueces de la República han emitido 131 sentencias por homicidios ocurridos con anterioridad a la línea base establecida en la opinión formal, es decir, hechos sucedidos antes del año 2017.

Comportamiento anual.

A continuación, se presenta una tabla con la distribución anual de los casos de homicidios contra sindicalistas que ha conocido la Fiscalía General de la Nación, así como la gestión procesal en cada uno de los años. Es importante advertir que el avance procesal se reporta teniendo como fecha de la consulta el 22 de enero de 2021, es decir, que un caso ocurrido en el año 2017 ha tenido mayor tiempo de investigación que un caso ocurrido en el año 2020.

Distribución anual y avance procesal de homicidios contra sindicalistas 2017-2020, en la jurisdicción ordinaria.

⁶ Este dato se obtuvo de una consulta realizada por la Subdirección de Políticas y Estrategia al sistema de información SPOA y la contrastación de la información con las Direcciones Seccionales de la Fiscalía, Informes de la Escuela Nacional Sindical y corroboración del Ministerio del Trabajo a través del registro sindical.

⁷ Uno de los casos reportados se encuentra archivado por atipicidad de la conducta, esto quiere decir de conformidad con el artículo 79 del Código de Procedimiento Penal Colombiano “Cuando la Fiscalía tenga conocimiento de un hecho respecto del cual constate que no existen motivos o circunstancias fácticas que permitan su caracterización como delito, o indiquen su posible existencia como tal, dispondrá el archivo de la actuación. Sin embargo, si surgieren nuevos elementos probatorios la indagación se reanuda mientras no se haya extinguido la acción penal.” Por esta razón no será considerado dentro de las estadísticas. Adicionalmente dos casos están siendo investigados por la Jurisdicción Especial Indígena.

⁸ Es importante indicar que la planta de personal de la Fiscalía es dinámica y constantemente varía dependiendo de los fenómenos criminales y de las metodologías adoptadas para impactar determinado fenómeno, es por esta razón que no se debe relacionar, necesariamente, la cantidad de funcionarios con investigaciones a cargo con su efectividad. En ocasiones, se puede reducir o aumentar la cantidad de personas disponibles sin afectar negativamente los resultados procesales.

⁹ La Entidad ha decidido que los fiscales conozcan fenómenos criminales y no se dediquen únicamente a la investigación de cada caso de manera particular. En la actualidad la investigación está dirigida a conocer el contexto en el que ocurren los delitos, así el Fiscal en los delitos de homicidios y amenazas, se dedica a conocer la temporalidad y el territorio en el que ocurren los hechos y el actor armado o el particular responsable de los mismos.



Año	Número de homicidios	Sentencia	Juicio	Imputación	Indagación con orden	Indagación	Archivo
2017	23	3	7	1	1	10	1
2018	30	6	7		2	15	0
2019	19		3	1	3	12	
2020	14		3			11	
Total	86	9	20	2	6	48	1

Fuente: Subdirección de Políticas y Estrategia.

Distribución geográfica de las víctimas de homicidio caracterizadas como sindicalistas 2017-2020.

Departamento del hecho	Hechos denunciados
Antioquia	6
Arauca	1
Bogotá D.C	1
Caquetá	3
Cauca	33
Cesar	1
Chocó	3
Córdoba	1
Huila	3
La guajira	2
Magdalena	1
Meta	5
Nariño	4
Norte de Santander	4
Putumayo	4
Santander	1
Tolima	2
Valle del cauca	15
Total	90

Fuente: Subdirección de Políticas y Estrategia.

Los departamentos de Cauca (33) y Valle del Cauca (15) son los que mayor número de homicidios contra personas sindicalizadas concentran. Es así que, para el año 2021, se desarrollará una estrategia específica de impulso procesal en estos dos departamentos, dado que son zonas en las que también ocurren afectaciones contra defensores de derechos humanos y otras poblaciones específicas, que han llevado a la Fiscalía a concentrar su atención en estas regiones.

b. Artículo 200 violación de los derechos de reunión y asociación.



“Artículo 200 Código Penal. El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en pena de prisión de uno (1) a dos (2) años y multa de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que celebre pactos colectivos en los que, en su conjunto, se otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados, respecto de aquellas condiciones convenidas en convenciones colectivas con los trabajadores sindicalizados de una misma empresa.

La pena de prisión será de tres (3) a cinco (5) años y multa de trescientos (300) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes si la conducta descrita en el inciso primero se cometiere:

1. Colocando al empleado en situación de indefensión o que ponga en peligro su integridad personal.
2. La conducta se cometa en persona discapacitada, que padezca enfermedad grave o sobre mujer embarazada.
3. Mediante la amenaza de causar la muerte, lesiones personales, daño en bien ajeno o al trabajador o a sus ascendientes, descendientes, cónyuge, compañero o compañera permanente, hermano, adoptante o adoptivo, o pariente hasta el segundo grado de afinidad.
4. Mediante engaño sobre el trabajador.”

Naturaleza del delito

Cómo se indicó, en el artículo 200 del Código Penal se tipifica como delito la violación de los derechos de reunión y asociación. Este delito se creó con el fin de proteger el derecho a la libertad de asociación en el marco de las relaciones laborales, especialmente en lo relativo a los trabajadores sindicalizados.

Con este tipo penal, se sancionan las siguientes conductas:

“i) impedir una reunión lícita, ii) perturbar una reunión lícita, iii) impedir el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales, iv) perturbar el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales y, finalmente v) tomar represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas. De allí que el ilícito se configure, no sólo con el hecho de obstaculizar las reuniones legítimas de los trabajadores o sus manifestaciones, sino al conculcar de forma grosera los derechos que la ley les ha concedido o tomar en su contra decisiones con motivo de su condición y actividad sindical.¹⁰

Por disposición legal, este delito es querellable y requiere de la conciliación como requisito de procedibilidad. Desde el año 2017, a partir de la promulgación de la Ley 1826, el delito de violación de los derechos de reunión y asociación tiene un procedimiento penal especial abreviado que permite al proceso avanzar en un periodo de tiempo menor, toda vez que modifica y suprime algunas actuaciones del procedimiento tradicional.

¹⁰Radicado: 11001310405620080002202, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal. Dos (2) de agosto de dos mil doce (2012). MP. Luis Mariano Rodríguez Roa.



La denuncia por el delito de violación a los derechos de reunión y asociación debe ser presentada por un trabajador sindicalizado o no sindicalizado o por una organización sindical (querellante) que considere que se encuentra frente a la ocurrencia de este delito, en un término no mayor a los 6 meses de ocurrido el hecho; se debe indicar contra quién se interpone la denuncia, para este caso, contra un empleador o directivos o incluso empleados que hayan participado en el hecho (querellados).

Durante el proceso penal, el querellante puede desistir de manera voluntaria del proceso, así como puede dar por terminado el mismo al suscribir un acuerdo o conciliación frente al Fiscal hasta la etapa de investigación o frente al juez en la instancia del juicio. La participación de la víctima es fundamental para el avance de la actuación.

La conciliación es de carácter obligatorio y debe surtirse ante el fiscal que corresponda, en un centro de conciliación o ante un conciliador; la no asistencia injustificada del querellante se entenderá como desistimiento de su pretensión. Si hubiere acuerdo en la conciliación, se archivará el caso y el acta de conciliación tendrá efectos de cosa juzgada cuando las partes logren acuerdos en sus pretensiones.

Universo de casos y avances investigativos

La Fiscalía General de la Nación, en el periodo comprendido entre el 2017 y el 2020, recibió un total de 865 denuncias por el delito de Violación a los Derechos de Reunión y Asociación. 714 casos han sido terminados y 151 están activos, es decir, el 17,45%, de los casos. En la tabla siguiente, se indican los procesos activos y procesos terminados desagregados por año de la denuncia.

Procesos activos y procesos terminados Art. 200 - desagregados por año de denuncia

Año	Casos activos	Casos terminados	Total general
2017	17	293	310
2018	25	183	208
2019	56	201	257
2020	53	37	90 ¹¹
Total general	151	714	865

Fuente: SPOA, consulta enero 20 de 2021.

En el delito bajo análisis, se realizaron las siguientes actuaciones para la terminación de la acción penal de los procesos que ingresaron a la Fiscalía, desde el primero de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2020.¹²

- En 59 casos, se llegó a un acuerdo con conciliación. Para estos casos, las partes, frente al Fiscal, acordaron terminar el proceso penal bajo el cumplimiento de condiciones de igual manera acordadas.

¹¹Se observa una reducción sustancial de la denuncia por este delito, que puede estar relacionada con el periodo de cuarentena a causa de la pandemia generada por el COVID19.

¹²Los datos de gestión procesal se entregan acumulados y no por año, lo que quiere decir que los resultados en los casos se han obtenido durante todo el período, no en un año.



- 95 procesos terminados por desistimiento del trabajador o de la organización sindical denunciante. Este dato es importante, pues se trata de casos que tuvieron una salida negociada entre el trabajador y la empresa.
- En 68 de los casos se finalizó el proceso por conexidad, es decir, el Fiscal tomó la decisión de continuar la investigación bajo otra noticia criminal que compartía los mismos hechos, para analizar la situación de manera conjunta.
- 407 casos (57%) archivados. En el 57,25% de estos casos, se estableció que la conducta delictiva no existió. En el 29,98% de los casos, se efectuó el archivo por querellante ilegítimo.
- Otras causas: 85 casos culminaron la investigación por terminación de la acción penal, por preclusión, extinción de la querrela, entre otros.

Por hechos ocurridos entre el 2017 y el 2020, se identificaron 151 casos activos, 106 casos en etapa preprocesal, susceptibles de llegar a una conciliación, 42 en indagación y 3 casos en etapa de juicio. 57 despachos fiscales adelantan los procesos activos, de estos, 3 fiscales han sido destacados en las zonas que concentran mayor número de procesos.¹³

c. Amenazas contra sindicalistas

El fortalecimiento de las capacidades investigativas para la atención del delito de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos es un objetivo definido en el marco de la Estrategia de Investigación y Judicialización de los delitos contra personas defensoras de derechos humanos de la Fiscalía General de la Nación. La investigación de este delito representa un auténtico desafío para el equipo de trabajo de la Institución.

Es por esto que, desde el año 2017, se inició un trabajo interno con el fin de definir las acciones que debían ejecutarse para fortalecer las capacidades institucionales en materia de amenazas. En primera medida, se construyó un diagnóstico que permitió identificar los principales desafíos de la Fiscalía General de la Nación en la investigación de este delito. Con base en los resultados del diagnóstico, se definieron las líneas de trabajo para la estrategia de amenazas. En la actualidad, se avanza en el fortalecimiento de las capacidades de las Direcciones Seccionales en materia de investigación de amenazas.

A continuación, se explicará el proceso de diseño de la Estrategia de investigación de amenazas, a partir del diagnóstico, las líneas de acción y el fortalecimiento brindado por el señor Fiscal General de la Nación, Francisco Barbosa Delgado, desde el año 2020. Se continuará con una breve explicación del análisis de las amenazas sufridas por personas sindicalizadas y, finalmente, se culminará con las situaciones definidas para el impulso procesal durante los próximos años.

Diagnóstico 2017

Para el año 2017, la Fiscalía General de la Nación no tenía una estrategia unificada para la investigación de amenazas. Hasta ese momento, no se obtenían resultados significativos en el esclarecimiento de las amenazas

¹³En años anteriores, se había reportado que se habían destacado 7 fiscales para el abordaje de los delitos del artículo 200. Actualmente, dado que ha disminuido la cantidad de casos activos, se mantienen 3 despachos fiscales destacados, con el mismo criterio, es decir, zonas con mayor concentración de casos.



contra personas defensoras de derechos humanos. Con el fin de identificar los obstáculos que impedían a la Fiscalía lograr avances en este delito, se elaboró un diagnóstico a partir del análisis de una consulta realizada en el sistema de información misional de la Entidad, SPOA. Con el resultado del diagnóstico, se identificaron los siguientes desafíos:

- **Recepción adecuada de la denuncia.** Se identificaron dificultades importantes al momento de recibir denuncias por amenazas, en particular, se destacan las siguientes: (i) falta de claridad en la tipicidad de la conducta, dado que los funcionarios no reconocían con claridad las diferencias entre el delito de amenazas y el comportamiento regulado en el Código Nacional de Policía y Convivencia. Este último no es una conducta punible y tampoco es investigado por la Fiscalía. (ii) Recepción tardía de la denuncia, pues muchas denuncias se interponen tiempo después de haberse dado los hechos; la mayoría de ellas fueron puestas en conocimiento alrededor de un mes más tarde, lo que dificultaba la obtención de elementos materiales probatorios.
- **Caracterización adecuada de la víctima y relación con el contexto en el que ocurrieron los hechos.** En el año 2017, las investigaciones no incluían una adecuada caracterización de la víctima o del contexto. Es decir, en el proceso no se hacían preguntas relacionadas con la labor de defensa de derechos humanos ejercida por la persona amenazada, no se identificaban las actividades de defensa que podían motivar las amenazas, tampoco se ponderaban los factores de riesgo y de vulnerabilidad diferenciales relacionados con el género, la pertenencia a determinado grupo étnico, entre otros.
- **Dificultades en los actos urgentes de investigación.** Al momento de analizar los resultados del diagnóstico, se identificó que los actos urgentes no se realizaban inmediatamente se tenía conocimiento de los hechos. En un delito tan complejo como el de amenazas, la recolección de los elementos materiales probatorios debe ser oportuna, el paso del tiempo es un factor que afecta el éxito de las investigaciones.
- **Falta de análisis investigativos.** A pesar de que se emitían órdenes a policía judicial que buscaban elementos que permitieran caracterizar a la víctima, identificar a los presuntos responsables y esclarecer el modo, tiempo y lugar de ocurrencia de los hechos, no se efectuaban análisis profundos que permitieran advertir aspectos comunes en varios casos; esta realidad impedía que se pudieran asociar procesos para construir situaciones.

Es preciso señalar que el delito de amenazas, a diferencia de otros delitos, tiene complejidades particulares, dadas por la multiplicidad de sujetos procesales (víctimas y/ o victimarios), el gran número de hechos, el paso del tiempo entre el conocimiento de la amenaza y la denuncia a la Fiscalía, la recolección del material probatorio, bien sea en amenazas por medios digitales o por medios físicos (panfletos, sufragios, etc.).

Sin embargo, con el fin de cumplir con el estándar de la debida diligencia, se establecieron medidas que permitieran a la Fiscalía elevar los índices de avances en el esclarecimiento en este delito. Es así que se diseñó una Estrategia investigativa que permitiera a la Fiscalía responder de mejor manera a las amenazas contra personas defensoras de derechos humanos. La Estrategia inició con un plan piloto aplicado en la ciudad de Bogotá, después de comprobar su eficacia se amplió al nivel nacional. Entre los objetivos de la Fiscalía General de la Nación está el de fortalecer la investigación de amenazas en todas las Direcciones Seccionales.



Estrategia de Investigación y judicialización de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos

Con base en los desafíos identificados para la recepción de denuncias, la realización oportuna de los actos urgentes y la ausencia de análisis investigativos, la Estrategia de Investigación de amenazas de la Fiscalía contiene las siguientes medidas:

- Creación de un Grupo de Trabajo Nacional para el apoyo, impulso y coordinación del análisis, la investigación y judicialización de los casos de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos. Actualmente el Grupo de Trabajo está conformado por 6 despachos especializados adscritos a la Dirección Nacional Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos¹⁴ que se articulan con las Direcciones Seccionales de la Fiscalía. El grupo tiene como principales funciones las siguientes:
 - Dar lineamientos para la recepción de denuncia.
 - Desarrollar e impulsar, en articulación con las direcciones seccionales, los actos urgentes a desarrollar, una vez ocurrido el hecho.
 - Impulsar procesos de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos y poblaciones específicas.
 - Articular el trabajo de las diversas dependencias de la Fiscalía que tienen en su carga de trabajo casos de amenazas.
 - Investigar de manera analítica y estratégica los casos de amenazas, de modo que se puedan identificar relaciones entre los distintos casos y entender los contextos en los que se enmarcan.
 - Fortalecer la capacidad institucional a través del apoyo a la investigación de amenazas que se adelantan en las Direcciones Seccionales, con el fin de responder de manera adecuada, eficaz y oportuna a los casos que se presenten por este delito.

Se crearon mecanismos para la recepción de amenazas contra defensores de derechos humanos que funcionan las 24 horas del día: línea de atención 3506011181, centro de contacto 122 y el correo electrónico recepción.amenazas@fiscalia.gov.co.

Igualmente, la Fiscalía General de la Nación incidió en la creación del tipo penal específico de amenazas contra defensores de derechos humanos, regulado en el artículo 188E del Código Penal, Ley 1908 de Julio de 2018, *“por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”*.

En este punto, se creó un delito específico para sancionar a quienes amenacen a las personas defensoras de derechos humanos, incluidos los líderes sindicales:

“Código Penal Art 188 E: El que por cualquier medio atemorice o amenace a una persona que ejerza actividades de promoción y protección de los derechos humanos, o a sus familiares, o a cualquier organización dedicada a la defensa de los mismos, o dirigentes políticos, o sindicales comunicándole la intención de causarle un daño constitutivo de uno o más delitos, en razón o con ocasión de la función que desempeñe, incurrirá en prisión de

¹⁴Fiscalía General de la Nación, Resolución 1223 de 2020.



setenta y dos (72) a ciento veintiocho (128) meses y multa de diecisiete punto setenta y siete (17.77) a doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena se incurrirá cuando las conductas a las que se refiere el inciso anterior recaigan sobre un servidor público o sus familiares.

PARÁGRAFO. Se entenderá por familiares a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, segundo de afinidad o sobre cónyuge o compañera o compañero permanente o cualquier otra persona que se halle integrada a la unidad doméstica del destinatario de la amenaza.”

Cuando se trata de personas sindicalizadas que no ejercen labores de promoción de defensa de derechos humanos, el Código Penal sanciona las amenazas en el artículo 347:

“**Código Penal Art 347. Código Penal.** El que por cualquier medio atemorice o amenace a una persona, familia, comunidad o institución, con el propósito de causar alarma, zozobra o terror en la población o en un sector de ella, incurrirá por esta sola conducta, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la amenaza o intimidación recayere sobre un miembro de una organización sindical, un periodista o sus familiares, en razón o con ocasión al cargo o función que desempeñe, la pena se aumentará en una tercera parte”.

La priorización de las amenazas contra las personas sindicalizadas

Con el fin de priorizar la investigación de amenazas contra personas sindicalizadas, la Fiscalía General de la Nación analizó las denuncias que ha conocido la Entidad de este delito frente a esta particular población. Para ello, a partir de un análisis cuantitativo, se identificaron situaciones que serán priorizadas con base en el comportamiento que tuvo el delito entre el 1º de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2020. El análisis se ejecutó durante todo el año 2020 e incluyó la revisión de la carga laboral por seccionales y la incidencia del delito por sectores económicos, departamentos y modalidades de amenazas.

Los filtros utilizados para definir la información sujeta al análisis fueron los siguientes:

- El estudio priorizó los casos de amenazas en los que la víctima fuera sindicalista.
- Identificación de los casos por cualquiera de los dos delitos de amenazas, bien sea el artículo 347 del Código penal o el 188E.
- Selección de casos en los que se advierte que la amenaza tiene relación con el ejercicio de la labor de defensa de derechos humanos que desarrolla la persona amenazada.
- Análisis de las modalidades de amenazas: panfleto, llamada telefónica, rumor, objetos intimidatorios, medios informáticos, personal, seguimientos, vías de hecho.
- Selección de casos en los que se advierte la responsabilidad de una organización criminal.
- Priorización de casos en los que se identifica el riesgo extremo para la vida, integridad o seguridad de las personas amenazadas.



Estos criterios de análisis permiten escoger investigaciones, para, mediante un análisis de contexto, construir situaciones que, potencialmente, impactan la realidad de las organizaciones sindicales y la vigencia de la libertad sindical. Caracterizar el fenómeno criminal en todas sus dimensiones es fundamental para la persecución de quienes están detrás de las amenazas.

Así, el objetivo de la Fiscalía no se reduce a esclarecer un caso concreto. Al contrario, la Entidad busca asociar casos por criterios comunes para construir situaciones y, de esta manera, generar mayor efectividad en el uso de los recursos institucionales disponibles. De una situación se pueden obtener resultados en el corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo, permite identificar el número de víctimas de determinada modalidad delictiva, las características comunes que las unen, el accionar de los responsables de tales conductas y otros aspectos como la temporalidad y la territorialidad en la que ocurren.

En el mediano plazo, el análisis de los casos individuales permitirá extraer patrones delictivos que expliquen la situación de las víctimas, las motivaciones u objetivos de los victimarios y el impacto de los delitos. En el largo plazo, permitirá afinar las metodologías investigativas y brindará herramientas de análisis para lograr el esclarecimiento de los delitos en menor tiempo.

Las situaciones seleccionadas serán conocidas directamente por el Grupo de Trabajo Nacional destacado para la investigación de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos, el que apoyará la investigación para trabajar conjuntamente los casos con las Direcciones Seccionales que tengan a cargo la investigación.

Desde esta perspectiva, los criterios de análisis definidos para la revisión del comportamiento de las amenazas contra las personas sindicalizadas son los siguientes:

- **La modalidad de las amenazas y algunos patrones preliminares.** Se identificaron modalidades y patrones comunes en las amenazas sufridas por las organizaciones analizadas. Inclusive, el análisis preliminar permitió identificar concentraciones en determinados momentos del año en contra de sindicatos pertenecientes a determinado sector económico.
- **Tipo de sindicato.** Los criterios anteriores permitieron identificar que los sindicatos relacionados con el sector de extracción de recursos naturales son los que concentran un número mayor de amenazas. Esta situación es similar a la de los sindicatos del sector educativo. Vale la pena indicar que las amenazas contra estos últimos tienen patrones preliminares que llaman la atención de la Fiscalía.
- **Distribución geográfica de las amenazas.** Finalmente, se definió un departamento en el que confluyan los criterios señalados en los puntos anteriores y que identifique mayor victimización a sindicalistas de diferentes sectores económicos. Es decir, que tenga un número elevado de amenazas, que tenga sindicatos del sector de extracción de recursos, de alimentos, entre otros, y que en las amenazas identificadas se adviertan actuaciones procesales y la realización de actos urgentes.

Situaciones priorizadas.



De acuerdo con los criterios señalados en el análisis, se definieron tres situaciones de victimización que permitirán a la Fiscalía cumplir con los objetivos planteados, esto es, avanzar en el esclarecimiento de las amenazas contra la población sindicalizada e impactar a los responsables de este delito.

Departamento de Valle del Cauca.

La primera situación está relacionada con las amenazas en el departamento del Valle del Cauca. En este departamento, las amenazas contra personas sindicalizadas permiten establecer una situación de victimización. En primer lugar, este departamento tiene un movimiento sindical importante, toda vez que alberga empresas de múltiples sectores, incluido el de extracción de recursos naturales.

En segundo lugar, en los últimos tres años, este departamento registró un número importante de casos. Así mismo, se ha estudiado la carga de trabajo de la Dirección Seccional y se tienen dispuestas medidas para su fortalecimiento.

Así las cosas, la Fiscalía General de la Nación priorizará la investigación de las amenazas contra las personas sindicalizadas en el departamento de Valle del Cauca que, además de tener un alto número de amenazas, también presenta una cantidad importante de homicidios en contra de sindicalistas.

Amenazas contra sindicatos que pertenecen al sector de extracción de recursos naturales.

Se identificaron 4 sindicatos que han sufrido amenazas en el período 2018-2020. Los procesos adelantados por la Fiscalía cumplen con los criterios de selección señalados en el acápite anterior y, teniendo en cuenta que todos pertenecen al sector de extracción de recursos naturales, se construirá una situación con la información analizada en el trabajo realizado durante el año 2020.

Algunos de los hechos identificados ocurrieron en el departamento del Valle del Cauca, los demás están dispersos en departamentos como Meta, Bolívar, Santander, Antioquia y César. La modalidad más recurrente para amenazar a estos sindicatos fue el uso de medios electrónicos (WhatsApp, Facebook, Twitter, Instagram, entre otros) seguido de objetos intimidatorios y panfletos físicos.

La delimitación de una situación, con base en los casos que cumplen con los criterios señalados, permitirá impactar las amenazas recurrentes que sufren los sindicatos del sector de extracción de recursos naturales en todo el país. Así mismo, se identificarán patrones de conducta que facilitarán la individualización de los autores de las amenazas y el esclarecimiento de los casos.

Para el cierre de este informe, ya se cuenta con una persona capturada e imputada por amenazas contra un miembro de un sindicato del sector extractivo.

Amenazas contra sindicatos que pertenecen al sector educativo.

La Fiscalía ha observado un aumento sostenido de las amenazas contra sindicatos que pertenecen al sector educativo. El análisis de la situación de 2019 y 2020 ha permitido identificar amenazas producidas por panfletos, por



mensajes de WhatsApp, medios informáticos y objetos intimidatorios. Los mensajes amenazantes se han dirigido en su mayoría en contra del Comité Ejecutivo de FECODE y en contra de algunas organizaciones filiales.

Preliminarmente se ha identificado que el mayor porcentaje de amenazas se produjeron contra educadores que ejercen sus labores en entornos rurales.

Estas situaciones serán asumidas por el Grupo de Trabajo Nacional que apoyará la labor de los fiscales de las Direcciones Seccionales que actualmente conocen los casos. Para ello, el Grupo cuenta con funcionarios de Policía Judicial- incluidos analistas-, fiscales y, además, con el apoyo del Cuerpo Élite de Investigación de la Policía Nacional. Este mecanismo de trabajo ha sido exitoso y le ha permitido a la Fiscalía obtener resultados satisfactorios en relación con las afectaciones contra otras poblaciones como sucede, por ejemplo, con la atención de las amenazas contra periodistas.

Ahora bien, la Fiscalía no puede comprometerse a obtener un número determinado de casos con avances en el esclarecimiento. El deber de investigar de los Estados es una obligación de medios y no de resultados. Tal y como se ha expuesto, la Entidad espera impactar a los responsables de las amenazas contra las personas sindicalizadas, al poner a disposición de la Estrategia una capacidad instalada en el orden nacional y en el orden local, que incluye la aplicación de una metodología de trabajo especializada y el seguimiento permanente desde el Grupo Élite.

Anualmente, la Fiscalía General de la Nación informará a la OCDE sobre los resultados obtenidos.

4.3.3 Asegurando la resolución a tiempo de los casos de violencia y amenazas contra sindicalistas, incluyendo la contratación de un tercer juez laboral;

El Estado colombiano, a través de la Sala Administrativa del Honorable Consejo Superior de la Judicatura, emitió el Acuerdo No. 4924 del 25 de junio de 2008, a través del cual crea los Juzgados Décimo y Once Penales del Circuito Especializados de Bogotá, allí se asignan y prorrogan por descongestión a los Juzgados creados el conocimiento exclusivo de los procesos de homicidio y otros actos de violencia en donde las víctimas tuvieran la calidad de dirigentes o trabajadores afiliados a las diferentes organizaciones sindicales de todo el país.

Durante el año 2020, estos dos circuitos especializados, emitieron en conjunto 70 sentencias, aportando a que las investigaciones frente a los hechos cometidos en contra de sindicalistas avancen y se esclarezcan de manera contundente.

4.3.4 Publicando anualmente estadísticas sobre las investigaciones y acusaciones, además de los tiempos de los casos;

En la página web de la Fiscalía se publica la información sobre las sentencias por delitos cometidos contra sindicalistas. Cualquier persona puede acceder a estos datos ingresando al siguiente enlace: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/servicios-de-informacion-al-ciudadano/consultas/sentencias-crimenes-contra-sindicalistas/>

Los datos que se reportan en el presente informe serán actualizados anualmente y se publicarán tal y como se acordó con la OCDE en la opinión formal del 21 de marzo de 2018.



4.4 Evaluar la efectividad de la fase de conciliación obligatoria como es requerida por los procesos penales para el Artículo 200 del Código Penal.

La Fiscalía General de la Nación ha evaluado la efectividad de la conciliación como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción penal, frente al delito consagrado en el artículo 200 del Código Penal-Ley 599 del 2000-, a la luz de la garantía del derecho de acceso a la justicia. La Entidad ha concluido que la conciliación es un mecanismo eficaz para garantizar el derecho de acceso a la justicia y solucionar disputas legales de una manera rápida, garantizando un restablecimiento oportuno de los derechos de las personas afectadas.

La efectividad de la conciliación, más allá de medirse en términos numéricos, está relacionada con la pronta y eficaz administración de justicia para quienes reclaman la solución oportuna a sus controversias. La conciliación, la labor de los conciliadores y los efectos jurídicos de este mecanismo están regulados en diversas leyes, entre las que se incluyen la Ley 640 de 2001 y el Código de Procedimiento Penal, entre otros.

La Conciliación no es únicamente un mecanismo para descongestionar la justicia. Según la Corte Constitucional, es una forma que tiene la sociedad civil de participar en los asuntos que la afectan¹⁵ que “*permite espacios de intervención de la comunidad y de las personas afectadas en el ejercicio de la función jurisdiccional*”.¹⁶

Conciliar no es evadir la justicia, al contrario, el acta o acuerdo de conciliación tiene los mismos efectos que una sentencia en firme, se produce en un período de tiempo mucho menor y cuenta con el compromiso de las partes involucradas. En el caso del artículo 200 del Código Penal, vincula tanto al empleado o al representante del sindicato como al empleador. En cualquier circunstancia, si la conciliación fracasa, la Fiscalía continúa con el ejercicio de la acción penal y con la persecución de los responsables de las conductas punibles.

a. Los derechos de reunión, asociación y derecho de asociación sindical

En Colombia se reconoce el derecho de toda persona a reunirse de manera pacífica (artículo 37 Constitución Política), a asociarse para el desarrollo de distintas actividades sociales (artículo 38 Constitución Política) y a constituir sindicatos y asociaciones sin intervención del Estado (artículo 39 Constitución Política). Estos derechos constitucionales se complementan con los reconocidos en los tratados internacionales que tienen plena vigencia en el ordenamiento jurídico nacional. Tal es el caso de los derechos consagrados en los artículos 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El tipo penal de violación de los derechos de reunión y asociación tiene por objeto sancionar las conductas que impidan el ejercicio de los derechos señalados, particularmente, castiga a quienes afecten el derecho de asociación sindical. Las garantías para la protección de este derecho son esenciales para la consolidación del Estado Social de Derecho, toda vez que habilita la participación efectiva de los actores no estatales en la política económica y social. Su vocación es garantizar la participación y la representación de trabajadores y empleadores.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-893 de 2001.

¹⁶ *Ibidem*.



El goce pleno de este derecho supone la prohibición a toda autoridad pública y privada de adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que tiendan a obstaculizar el disfrute del derecho a la libertad sindical.¹⁷

Para la protección de este derecho, en Colombia las personas pueden acudir a varias vías. Unas son de naturaleza laboral y suponen la solución de controversias entre los empleadores y los empleados en la justicia laboral. Las sentencias en este ámbito se pueden expresar en multas y en otros mecanismos de reparación.

b. La Conciliación como Método Alternativo de Solución de Conflictos

En derecho, la conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos en el que dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador¹⁸. La conciliación como requisito para el ejercicio de la acción penal puede interpretarse como un límite temporal para el goce del derecho de acceso a la justicia. Sin embargo, tal y como ha sido mencionado por la Corte Constitucional colombiana¹⁹, con este mecanismo se contribuye al cumplimiento de 5 objetivos:

- Garantizar el acceso a la justicia.
- Promover la participación de los individuos en la solución de sus disputas.
- Estimular la convivencia pacífica.
- Facilitar la solución de los conflictos sin dilaciones injustificadas.
- Descongestionar los despachos judiciales.

A continuación, se explicará por qué la conciliación es eficaz para el delito de violación a los derechos de reunión y asociación. Para ello, se iniciará con una breve descripción de la conciliación en materia penal y se continuará con los datos sobre los delitos con mayor tasa de acuerdos conciliatorios en el año 2017.

c. La conciliación en materia penal.

En materia de derecho penal, la conciliación es una excepción, toda vez que la investigación y persecución de los delitos es obligación exclusiva del Estado y la cumple con las actuaciones de la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, para ciertos delitos, la conciliación trae múltiples beneficios, entre ellos:

- Es un mecanismo de justicia restaurativa que permite a las partes afectadas por el delito participar en la solución célere de la controversia bajo parámetros de justicia y paz social.
- Promueve el desagravio y reparación de las víctimas facilitando la reconciliación de las partes y buscando la continuidad de las relaciones sociales que se construyen entre ellas.
- Responde a la iniciativa de Naciones Unidas relacionada con la aplicación de los métodos alternativos de solución de conflictos.²⁰

¹⁷ Sentencia C-201/2002, Sentencia C-063/2008, Sentencia C-617/2008, C-465/2008, Corte Constitucional de Colombia, entre otras.

¹⁸ Ministerio de Justicia. Programa Nacional de Conciliación. Consultar en: <http://info.minijusticia.gov.co:8083/MASC/-Qu%C3%A9-es-Conciliaci%C3%B3n-en-Derecho>

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-1195 de 2001.

²⁰ Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra (Suiza) del 22 de agosto al 3 de septiembre de 1955.



- Es un mecanismo alternativo al ejercicio del poder coercitivo del estado. Esta herramienta facilita la descongestión judicial en la medida en que permite resolver controversias sin necesidad de acudir al juicio.
- La conciliación se puede celebrar en múltiples centros de atención a víctimas, puede realizarse frente a un fiscal, en centros de conciliación particulares o públicos, ante conciliadores en equidad o ante servidores públicos administrativos autorizados por la ley para tal fin.

La conciliación por el delito de violación a la libertad de reunión y asociación puede adelantarse ante los fiscales antes del inicio de la etapa de juicio. Una vez alcanzada esta etapa, solo se podrá celebrar ante el juez de conocimiento.

d. Delitos con mayor tasa de conciliación con acuerdo

Un análisis estadístico de las conciliaciones adelantadas únicamente ante la Fiscalía General de la Nación indicó que el delito de violación a los derechos de reunión y asociación es uno de los que mayores tasas de conciliación con acuerdo tuvo, si se compara con el número de entradas efectivas.²¹ durante todo el año.²²

Los 10 artículos con mayor tasa de conciliación con acuerdo en 2017, por año de actuación.

Artículo	2017	Número de conciliaciones
Daños o agravios a personas o cosas destinadas al culto. art. 203 código penal.	100%	1
Omisión de medidas de socorro y asistencia humanitarias art. 152 código penal.	100%	1
Violación de fronteras para la explotación de recursos naturales art. 329 código penal.	100%	1
Alteración, desfiguración y suplantación de marcas de ganado. art. 243 código penal.	50%	1
Utilización de asunto sometido a secreto o reserva art. 419 código penal.	50%	1
Impedimento y perturbación de ceremonia religiosa. art. 202 código penal.	38%	3
Ultraje a emblemas y símbolos patrios art. 461 código penal.	25%	1
Lesiones culposas art. 120 código penal agravado por no licencia o licencia suspendida art. 110 n. 3 código penal.	23%	11
Calumnia. art. 221 código penal.	22%	2880

²¹ Entradas efectivas. Las entradas efectivas son las entradas de noticias criminales ingresadas en un periodo y de las cuales no se realizó un archivo por atipicidad o por inexistencia del hecho. Esto permite excluir los casos en los que la FGN determina que los hechos no ocurrieron o no hubo un delito.

²² La tasa de conciliación señala que el delito de violación a la libertad de reunión y asociación para el año 2017 reporta dentro de los 10 delitos con mayores tasas de conciliación por parte de la Fiscalía General de la Nación, siendo el décimo delito con mayor tasa de conciliación con acuerdo.



Violación de los derechos de reunión y asociación. art. 200 código penal.	21%	40
---	-----	----

Fuente: Fiscalía General de la Nación.

Estos indicadores demuestran la eficacia que tiene la conciliación en relación con el artículo 200 del Código Penal. Igualmente, la Fiscalía ha trabajado en la capacitación de los fiscales que, además de investigar el delito, también ejercen como conciliadores.

4.5. Examinar de manera crítica e independiente el rol del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) y su uso excesivo de la fuerza. En cooperación con los interlocutores sociales, tomar medidas para abordar las recomendaciones pendientes sobre casos serios y urgentes en el Comité de Libertad de Asociación de la OIT sobre violencia contra sindicalistas;

La Policía Nacional, define al Escuadrón Móvil Antidisturbios como un grupo operativo especializado, encargado de intervenciones especiales que se presenten en zona urbana y rural del territorio nacional por causa de aglomeraciones de público, cuando estas deriven en disturbios, motines y demás situaciones de violencia, que alteren gravemente la convivencia y seguridad ciudadana; para el restablecimiento del ejercicio de los derechos y libertades públicas.

Conformación

Mediante Resolución No. 01363 del 14 de abril de 1999, se estableció la creación del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), determinando su misión y el personal que integraría esta unidad especializada de la Policía Nacional, con sede en la ciudad de Bogotá, como unidad policial desconcentrada de la Dirección Operativa, cuya misión se soporta en el apoyo a las unidades a nivel nacional en el control de los disturbios ciudadanos.

Para el año 2014, a través de la Resolución No. 03595 del 5 de septiembre de 2014, “*Por la cual se define la estructura orgánica interna, se determinan las funciones del Comando de Unidades Operativas Especiales (CUOPE) y se dictan otras disposiciones*”, se definió la estructura orgánica y las funciones de las dependencias de la Unidad de Escuadrones Móviles Antidisturbios (UNADI), y en su artículo 16 se determinan las sedes de los ESMAD, para el cumplimiento de su misión y cobertura a nivel nacional.

Actualmente el Escuadrón Móvil Antidisturbios para la atención de los requerimientos de su misionalidad en el territorio nacional, cuenta con (29) escuadrones, conformados por (97) secciones y (4.614) funcionarios, distribuidos estratégicamente en las 8 regiones de policía. Determinando a futuro el fortalecimiento y crecimiento de la unidad en concordancia con los lineamientos del Gobierno nacional que permita contar con un grupo especializado encargado del restablecimiento del orden ante situaciones de violencia y disturbios en alineación con los lineamientos y estándares internacionales acerca del respeto por los Derechos Humanos.

Formación

La formación, actualización, capacitación, entrenamiento, reentrenamiento y especialización de todo el personal uniformado de la institución se realiza por medio de los eventos académicos ofertados por la Dirección Nacional de



Escuelas, toda vez que, es el órgano acreditado ante el Ministerio de Educación Nacional para tal fin. Los programas académicos de educación formal e informal son los siguientes:

Curso Control de Multitudes y Disturbios para la Seguridad Ciudadana, el cual tiene un periodo de formación de 768 horas cátedra y contiene las siguientes temáticas:

- Derechos Humanos aplicados al control de multitudes
- Estándares Internacionales sobre el uso de la fuerza
- Uso de la fuerza como medio material de policía
- Marco legal de actuación Policial
- Papel de la Policía en el Control de Multitudes y Disturbios
- Armas municiones y dispositivos no letales
- Medios técnicos, fichas técnicas de elementos y sus características
- Prácticas y ejercicios de polígono
- Responsabilidades frente a una extralimitación u omisión de las funciones

Seminario para el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales

Con el fin de fortalecer y actualizar las competencias de los operadores de armas menos letales se oferta el evento académico titulado, Seminario empleo de elementos, dispositivos, municiones y armas menos letales, el cual tiene un periodo de formación de 41 horas cátedra y contiene las siguientes temáticas:

- Derechos Humanos
- Estándares internacionales sobre el uso de la fuerza, aplicados a la función policial
- Legislación nacional aplicable al uso de la fuerza
- Reglamentos internos sobre el uso de la fuerza
- Armas, municiones, dispositivos y elementos menos letales
- Prácticas y ejercicios de polígono

Justificación

La Justificación para la Policía Nacional de crear y fortalecer los Escuadrones Móviles Antidisturbios, nace de la Constitución Política de Colombia de 1991, en sus artículos:

“(…) **Artículo 2.** Fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.



La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario (...).

Con fundamento en lo anterior, la especialidad contribuye a fortalecer los fines esenciales del Estado, tales como proteger los derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, para que los habitantes de Colombia convivan en paz.

De igual manera, en la Ley 1801 del 29 de julio de 2016 “Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, establece en sus artículos i. 22, como titulares del uso de la fuerza al personal uniformado de la Policía Nacional, ii. en el 149 el uso de la fuerza como un medio material de Policía, y iii. el 166 los casos en los cuales puede ser utilizada.

En concordancia con lo expuesto, en la Resolución 02903 de fecha 23 de junio de 2017, “Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional”, establece un modelo diferenciado para el uso de la fuerza, en el cual los funcionarios de acuerdo con los principios de necesidad, legalidad, proporcionalidad, racionalidad, entrenamiento y experiencia, definen el nivel de fuerza a desplegar en cada situación en particular, considerando las circunstancias de tiempo, modo y lugar de cada hecho.

La Policía Nacional de Colombia, frente a los servicios de acompañamiento de manifestaciones y control de disturbios, tiene como documento doctrinal la Resolución 03002 de 2017 “Por la cual se expide el Manual para el servicio de manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional”, la cual recopila un marco jurídico, desde la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de seguridad y convivencia ciudadana” y cuya finalidad es estandarizar y unificar parámetros frente a la planeación del servicio y la gestión desarrollada por el personal adscrito a las diferentes unidades policiales.

Es importante resaltar que, frente al ejercicio del derecho a reunión pública y pacífica, la Policía Nacional dispuso de todas sus capacidades para brindar garantías a los participantes en los diferentes eventos, propendiendo también por proteger los derechos de los no participantes, las intervenciones solo se dieron ante vías de hecho o comportamientos violentos.

Alineación con los estándares internacionales

Cuando los niveles de violencia superan las capacidades policiales iniciales, la Institución con el fin de garantizar la vida e integridad física de sus uniformados, así como la de los ciudadanos que no participan de estos actos ilícitos y que se ven gravemente afectados, se genera la intervención del Escuadrón Móvil Antidisturbios ESMAD, la cual, en todo caso está dirigida al control de los focos de violencia, procurando que los que se manifiestan pacíficamente puedan hacerlo.

Al finalizar, todos los procedimientos policiales son documentados por medio de informes ejecutivos, en los cuales se describe el antes, el durante y el después de cada intervención; todas las actuaciones de los Escuadrones Móviles Antidisturbios, se encuentran alineadas a estándares internacionales, así:

Instrumentos internacionales

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2, 6, 7 y 9
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 8.1, 8.2 y 12.



- Convención contra la Tortura, preámbulo, párrafos 4 y 6; artículos 1, 2 y 4.
- Convención Americana de Derechos Humanos, artículos 2, 4, 5, 7 y 27.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 3 y 5.
- Código de Conducta por la Organización de Naciones Unidas, Resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979.
- Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego celebrado en la Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Los cuales establecen los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

“(…) Principio 2. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes (…).”

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Artículos: 1 y 9.
- Estatuto de Roma: frente a la responsabilidad de la cadena de mando, siempre y cuando se logren establecer elementos esenciales de la responsabilidad objetiva del superior o comandante del procedimiento policial, siendo imperioso demostrar y comprobarse el control efectivo sobre el personal, el conocimiento de las conductas y su omisión en la toma de medidas necesarias y razonables a su alcance para evitar las comisiones de los delitos.
- Armas Menos Letales en América Latina y el Caribe - Retos y Oportunidades: publicación preparada por (UNLIREC).
- Documento United Nations Human Rights, Guidance on Less-Lethal weapons in law enforcement “Guía sobre armas menos letales en la aplicación de la ley” creado por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Normatividad institucional

- Resolución No. 03595 del 05 de septiembre del 2014 “Por la cual se define la estructura orgánica interna, se determinan las funciones del Comando de Unidades Operativas Especiales (CUOPE) y se dictan otras disposiciones”.
- Resolución No. 02903 del 23 junio de 2017 “Por la cual se expide el reglamento para el uso de la fuerza y empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales por la Policía Nacional”.

Se contextualiza que las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales: son medios de apoyo de carácter técnico y tecnológico, que por su capacidad y características están concebidos para controlar una situación específica, sobre una persona o grupo de personas, involucradas en eventuales conductas penales o comportamientos contrarios a la convivencia, con el objetivo de hacer uso diferenciado de la fuerza, neutralizando o disuadiendo la amenaza, y de esta manera evitando desplegar fuerza letal.

- Resolución No. 03002 del 29 junio de 2017, “Manual para el Servicio en Manifestaciones y Control de Disturbios para la Policía Nacional”.



“(...) Artículo 12. Unidad de escuadrones móviles antidisturbios. Es la dependencia del Comando de Unidades Operativas Especiales, encargada del control de disturbios, multitudes, y acompañamiento a desalojos de espacios públicos y privados, que se presenten en zona urbana o rural del territorio nacional, para el restablecimiento del ejercicio de los derechos y libertades públicas.

La intervención del Escuadrón Móvil Antidisturbios deberá considerarse como la última ratio para el restablecimiento de las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana. Antes de su intervención, deberán agotarse las instancias de diálogo y mediación con los gestores de convivencia y/o ministerio público, así como la disuasión con personal propio de la unidad (...).”

- Procedimiento 1CS-PR-008 Control de Disturbios. Las intervenciones de los Escuadrones Móviles Antidisturbios, inician cuando las capacidades policiales de la jurisdicción son superadas por multitudes o aglomeraciones de personas, que por medio de acciones violentas atentan contra la ley penal o comportamientos contrarios a la convivencia; y que, del mismo modo, se agoten los métodos de diálogo o mediación que puedan detener los comportamientos de los ciudadanos infractores.
- Procedimiento 1CS-PR-0010 Convivencia y Seguridad Ciudadana, cuyo objetivo es: acompañar y garantizar el derecho a la manifestación, previniendo y controlando alteraciones a la convivencia y seguridad ciudadana.
- Guía 3EC-GU-0001 “Guía Práctica del Sistema Táctico Básico Policial” Fecha: 10/12/2018, Versión 1.
- Instructivo 004 DISEC-ESMAD de 2016 “Parámetros para la identificación del personal que porta equipo antimotines en la Policía Nacional”.

Por medio del presente documento la Policía Nacional, ha estandarizado los criterios para la identificación de uniformes y accesorios del personal, adaptando parámetros de identidad institucional que permitan brindar un servicio de policía con efectividad y transparencia.

- Instructivo 014 DISEC PLANE de 2018 “Parámetros Institucionales frente al buen uso de elementos y dispositivos menos letales en procedimientos policiales”.
- Directiva Operativa Transitoria 005 DIPON-DISEC “Parámetros institucionales para la activación del sistema de anticipación y atención de manifestaciones públicas y control de disturbios en el territorio nacional”.
- **Información general, cantidad y estado de avance de las investigaciones en curso.**

Según información de la Inspección General de la Policía Nacional y sus dependencias con atribuciones disciplinarias en el territorio nacional, desde el año 2015 hasta la fecha; se han adelantado las siguientes acciones disciplinarias: (Comunicación Oficial S-2020-023154-INSGE del 27 de diciembre de 2020).

Procesos Vigentes	
Etapa	Procesos
Preliminares	16
Formales	3
Total	19

Conducta	Procesos
----------	----------



Abuso de autoridad	53
Agresión física	26
Dañar bienes de particulares	1
Incumplimiento a ordenes	2
Lesiones personales	2
Manipular de forma imprudente con armas	2
Negligencia en el servicio	1
Total	87

Procesos Cerrados	
Motivos de cierre	Procesos
Archivo	55
Poder preferente	9
Absolución	2
Multa	1
Suspensión	1
Total	68

Fuente: S-2020-023154 INSGE 27/12/2020

Por otra parte, se han adelantado una serie de reuniones con el Ministerio de Defensa, en la reunión que se llevó a cabo el 06 de agosto de 2019 donde se reunieron los viceministros de cada entidad interesada, la Cancillería y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. De acuerdo con el plan de acción con Canadá en el marco del TLC, se acordó lo siguiente:

- El Ministerio de Defensa entregará anualmente cada 30 de enero o el siguiente día hábil correspondiente y durante la implementación del presente Plan de Acción un informe que incluirá la siguiente información: número de intervenciones del ESMAD discriminado por servicios de prevención y de intervención; capacitaciones y programas educativos en materia de derechos humanos impartidos a miembros del ESMAD; y trabajo de articulación con organismos internacionales en fortalecimiento de protocolos e intervenciones.
- Propuesta frente a la solicitud de Canadá de trabajar de forma continua con el fin de realizar un informe independiente sobre el papel que desempeña el ESMAD en las protestas sociales. Actualmente se está esperando el informe por parte de Canadá.
- La Policía Nacional de Colombia deberá manifestar su firme compromiso de colaborar con el éxito de este estudio y las recomendaciones que resulten del mismo.

Precisamente, en el Informe del Escuadrón Móvil Antidisturbios - ESMAD para la vigencia 2019, dando cumplimiento a lo aprobado en el marco del Plan de Acción de Cooperación Laboral Colombia – Canadá 2018-2021, se menciona que en el año 2019 se llevaron a cabo 7.396 servicios e intervenciones por parte del ESMAD relacionados con manifestaciones por temas laborales, los cuales corresponden al 13.10% del total de las intervenciones del ESMAD.



Así mismo, el informe menciona que "el proceso de formación y capacitación a los miembros del ESMAD ha sido un proceso constante, orientado a fortalecer el respeto por los derechos humanos, y el apego a los procedimientos operacionales en virtud de su misionalidad. Se destaca una mayor participación de personal femenino dentro de los esquemas del ESMAD, así como una significativa reducción en el número de intervenciones en manifestaciones laborales frente al reporte del año 2018 (26,9 en el 2018 frente a 13,10 en 2019).

Como parte del proceso de referenciación con organismos homólogos del ESMAD a nivel regional, se resalta el reconocimiento que ha recibido Colombia frente a la profesionalización del Escuadrón Móvil Antidisturbios, siendo un modelo a través del cual se han compartido experiencias y brindado capacitación a otros países.

Indicadores sobre Violencia contra sindicalistas.

i. Descripción general de los reglamentos y la legislación recientemente adoptada.

Ley 1826 de 2017 - Por medio de la cual se establece un procedimiento penal especial abreviado y se regula la figura del acusador privado: El Estado, por intermedio de la Fiscalía General de la Nación, está obligado a ejercer la acción penal y a realizar la investigación de los hechos que revistan las características de una conducta punible, de oficio o que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o cualquier otro medio, salvo las excepciones contempladas en la Constitución Política y en ese código.

Resolución 02903 de 2017 de la Policía Nacional - Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional: establece un modelo diferenciado para el uso de la fuerza, en el cual los funcionarios de acuerdo con los principios de necesidad, legalidad, proporcionalidad, racionalidad, entrenamiento y experiencia, definen el nivel de fuerza a desplegar en cada situación en particular, considerando las circunstancias de tiempo, modo y lugar de cada hecho.

Resolución 03002 de 2017 de la Policía Nacional - Por la cual se expide el Manual para el servicio de manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional: la cual recopila un marco jurídico, desde la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de seguridad y convivencia ciudadana" y cuya finalidad es estandarizar y unificar parámetros frente a la planeación del servicio y la gestión desarrollada por el personal adscrito a las diferentes unidades policiales.

Directiva 002 de 2017 - Fiscalía General de la Nación. Por medio de la cual se dictan lineamientos generales sobre la investigación de delitos contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia: Este instrumento *interno* fue construido por la Fiscalía con el acompañamiento técnico de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Ley 1908 de Julio de 2018 - Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones: Las disposiciones previstas en la presente ley se aplicarán en la investigación y judicialización de los Grupos Delictivos Organizados (GDO), y los Grupos Armados Organizados (GAO).



Resolución 1223 de 2020 de la Fiscalía General de la Nación - Creación de un Grupo de Trabajo Nacional para el apoyo, impulso y coordinación del análisis, la investigación y judicialización de los casos de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos. Actualmente el Grupo de Trabajo está conformado por 6 despachos especializados adscritos a la Dirección Nacional Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos que se articulan con las Direcciones Seccionales de la Fiscalía.

ii. Número de casos denunciados de homicidios y diferentes tipos de violencia contra líderes sindicales.

A la Fiscalía General de la Nación le reportaron 89 casos con 93^[1] personas sindicalizadas víctimas de homicidios, e investiga en la jurisdicción ordinaria un total de 86 casos con 90 víctimas^[2] de homicidios en los que la víctima es una persona sindicalizada. Estos hechos ocurrieron entre el 1º de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2020.

[1] Este dato se obtuvo de una consulta realizada por la Subdirección de Políticas y Estrategia al sistema de información SPOA y la contrastación de la información con las Direcciones Seccionales de la Fiscalía, Informes de la Escuela Nacional Sindical y corroboración del Ministerio del Trabajo a través del registro sindical.

[2] Uno de los casos reportados se encuentra archivada por atipicidad de la conducta, esto quiere decir de conformidad con el artículo 79 del Código de Procedimiento Penal Colombiano “Cuando la Fiscalía tenga conocimiento de un hecho respecto del cual constate que no existen motivos o circunstancias fácticas que permitan su caracterización como delito, o indiquen su posible existencia como tal, dispondrá el archivo de la actuación. Sin embargo, si surgieren nuevos elementos probatorios la indagación se reanuda mientras no se haya extinguido la acción penal.” Por esta razón no será considerado dentro de las estadísticas. Adicionalmente dos casos están siendo investigados por la Jurisdicción Especial Indígena.

iii. Unidad Nacional de Protección:

a. Presupuesto para sindicalistas (total y por persona);

Información relacionada con la población: “RIESGO-3. Dirigentes o activistas sindicales. (numeral 3 artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015)” rescatando que para la vigencia 2017 no se llevaba un cálculo de medidas.

	CORTE: 31/12/2018	CORTE: 31/12/2019	CORTE: 31/12/2020
TOTAL DE SINDICALISTAS	370	299	299
TOTAL DE PROTEGIDOS DE LA UNP	7433	8316	7561
	CORTE: 31/12/2018	CORTE: 31/12/2019	CORTE: 31/12/2020
INVERSIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE SINDICALISTAS (\$COP)	\$ 42.889.000.054	\$ 39.986.188.070	\$ 34.092.044.531
INVERSIÓN PARA EL TOTAL DE PROTEGIDOS DE LA UNP (\$COP)	\$ 692.101.097.470	\$ 893.993.459.798	\$ 939.387.650.512



b. Número de sindicatos que reciben protección (protección individual versus protección colectiva);

b. Número de sindicatos que reciben protección (protección individual)	2017	2018	2019	2020
RIESGO-3. Dirigentes o activistas sindicales (número 3 artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015)	405	369	299	296

Nota 1: En las bases de datos disponibles a la fecha, no se tiene la información registrada al nivel de detalle desagregando a que Sindicato pertenece cada protegido por tal motivo se relaciona la estadística de la cantidad de protegidos en general que pertenecen a algún tipo de corporación o asociación de tipo sindical.

Nota 2: Es importante mencionar que, no existen resoluciones de colectividades sindicalistas, todas las resoluciones están emitidas de manera individual y en algunos casos las medidas son compartidas por 2 o mas personas.

c. Tiempo promedio necesario para completar el proceso de evaluación de riesgos;

Tiempos determinados según el Decreto 1066 de 2015:

Según determina el Decreto (Decreto 4912 de 2011, Art. 34); ARTÍCULO 2.4.1.2.35. Atribuciones del Grupo de valoración preliminar. Son atribuciones del Grupo de valoración preliminar: 3. Elaborar, en un plazo no mayor de 30 días hábiles, la evaluación y reevaluaciones de nivel riesgo, contados estos a partir del momento en que el solicitante expresa su consentimiento por escrito para tal fin.

Tiempos de acuerdo a los procedimientos de la UNP actualmente: (es importante aclarar que en el marco de la reingeniería se está trabajando para articular los procedimientos con herramientas tecnológicas y otros mecanismos que van encaminados a disminuir los tiempos que se demora obtener el resultado de la evaluación de riesgo tanto individual, como colectivo, teniendo en cuenta la parte normativa, ordenes gubernamentales y actualización de procedimientos internos de la Entidad).

Grupo de Solicitudes de Protección – GSP: 5 días hábiles El Asesor Poblacional del GSP que le sea asignada la solicitud de protección, verificará que ésta cumpla con los documentos mínimos necesarios para el inicio del procedimiento del programa de protección

Asignaciones: cuenta con cinco (5) días hábiles para verificar la información de los expedientes y asignar la Orden de Trabajo – OT al Analista del CTRAI.

CTRAI: Contactar al Solicitante dentro de los ocho (8) días calendario, mediante los medios que éste haya informado para tal efecto; con el fin de fijar fecha, hora y lugar de entrevista, El Analista de Evaluación del Riesgo, cuenta con ocho (8) días calendario, después de haber realizado el contacto con el solicitante, para obtener la firma del consentimiento o desistimiento y realizar la correspondiente entrevista, el Analista cuenta con 22 días hábiles a partir de la firma del consentimiento y/o desistimiento, para realizar las actividades de Campo = 33 días hábiles



GCCAR: El Asesor de GCCAR, tiene 3 días hábiles desde el momento en que el Analista sube a la plataforma el archivo instrumento para la revisión de fondo y forma de las Evaluaciones de Riesgo presentadas para otorgar el aprobado de calidad

GVP: El Grupo de la Secretaría Técnica del GVP, cuenta con cinco (5) días hábiles, antes de ser agendada la OT para la sesión del GVP, coordinando la fecha en que va a presentar y sustentar el caso

CERREM: en este punto es importante aclarar que la responsabilidad de los tiempos es compartida, toda vez que la proyección de la Resolución es realizada por la STCERREM, adicional se debe tener en cuenta el tiempo utilizado por los asesores de dirección en su revisión y firma del Sr. Director para continuar con el siguiente paso en la cadena de valor que consiste en la comunicación que es enviada al ciudadano.

iv. Fiscalía General de la Nación

a. Presupuesto de la Fiscalía;

La Fiscalía General de la Nación no tiene un presupuesto asignado para atender programas o temáticas específicas. El presupuesto de la Entidad se destina a la atención de dos grandes conceptos, funcionamiento e inversión.

Para todo el funcionamiento de la Entidad, para el año 2020 la Fiscalía General de la Nación tuvo un presupuesto de \$3.690.447.875.000 (COP), con estos recursos la Entidad debe cubrir los gastos de personal, adquirir bienes y servicios, financiar el programa de protección a víctimas y testigos, pagar las prestaciones sociales de los servidores de la Fiscalía y pagar los fallos de sentencias y conciliaciones.

Es importante señalar que esta información es pública y puede ser consultada por cualquier persona. En el caso particular, la Fiscalía, de conformidad con en el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 9 literal b de la Ley 1712 de 2014, publica la información sobre el presupuesto, la ejecución presupuestal y los estados financieros en su página web: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/transparencia-y-acceso-a-informacion-publica/#1519681728030-88388c84-a4a4>

Cómo se indicó en la explicación de las estrategias, la investigación y judicialización de delitos cometidos contra personas sindicalizadas cuenta con el concurso de varias dependencias. Esto por cuanto el ejercicio de la acción penal en estos casos demanda una acción coordinada y articulada de toda la institución. Por ello, sería muy difícil cuantificar el presupuesto destinado a la aplicación de la Estrategia, toda vez que en ella intervienen, ocasionalmente, algunos funcionarios que apoyan el trabajo de los fiscales destacados para conocer la temática. Por ejemplo, en materia de homicidios, la reacción inmediata puede estar a cargo de los fiscales disponibles y no de los fiscales destacados.

- b. Número de fiscales asignados exclusivamente a delitos contra sindicatos; y
- c. Número de investigadores de la policía judicial que apoyan a estos fiscales;



Artículo. 200 (violación de los derechos de reunión y asociación) Por hechos ocurridos entre el 2017 y el 2020, se identificaron 151 casos activos, 106 casos en etapa pre-procesal, susceptibles de llegar a una conciliación, 42 en indagación y 3 casos en etapa de juicio. **57 despachos fiscales adelantan los procesos activos, de estos, 3 fiscales han sido destacados en las zonas que concentran mayor número de procesos**^[1].

^[1] En años anteriores, se había reportado que se habían destacado 7 fiscales para el abordaje de los delitos del artículo 200. Actualmente, dado que ha disminuido la cantidad de casos activos, se mantienen 3 despachos fiscales destacados, con el mismo criterio, es decir, zonas con mayor concentración de casos.

v. Enjuiciamiento de crímenes contra sindicalistas:

a. Número de casos activos relacionados con violencia y amenazas contra sindicalistas, y sus respectivas etapas en el sistema de justicia;

Distribución anual de los casos de homicidios contra sindicalistas que ha conocido la Fiscalía General de la Nación, así como la gestión procesal en cada uno de los años. Es importante advertir que el avance procesal se reporta teniendo como fecha de la consulta el 22 de enero de 2021, es decir, que un caso ocurrido en el año 2017 ha tenido mayor tiempo de investigación que un caso ocurrido en el año 2020.

Distribución anual y avance procesal de homicidios contra sindicalistas 2017-2020, en la jurisdicción ordinaria.

Año	Número de homicidios	Sentencia	Juicio	Imputación	Indagación con orden	Indagación	Archivo
2017	23	3	7	1	1	10	1
2018	30	6	7		2	15	0
2019	19		3	1	3	12	
2020	14		3			11	
Total	86	9	20	2	6	48	1

Fuente: Subdirección de Políticas y Estrategia.

b. Número de casos activos relacionados con delitos contra el derecho a la libertad de asociación y negociación colectiva (artículo 200), y sus respectivas etapas en el sistema de justicia;

La Fiscalía General de la Nación, en el periodo comprendido entre el 2017 y el 2020, recibió un total de 865 denuncias por el delito de Violación a los Derechos de Reunión y Asociación, 714 casos han sido terminados y 151 están activos, es decir, el 17,45%, de los casos. En la tabla siguiente, se indican los procesos activos y procesos terminados desagregados por año de la denuncia.

Año	Casos activos	Casos terminados	Total general
-----	---------------	------------------	---------------



2017	17	293	310
2018	25	183	208
2019	56	201	257
2020	53	37	90 ^[1]
Total general	151	714	865

Fuente: SPOA, consulta enero 20 de 2021.

^[1] Se observa una reducción sustancial de la denuncia por este delito, que puede estar relacionada con el periodo de cuarentena a causa de la pandemia generada por el COVID19.

c. Número de casos cerrados relacionados con la violencia y contra sindicalistas, y sus resultados;

La aplicación de las estrategias investigativas de la Entidad ha permitido que se logren avances en el **esclarecimiento en el 43.02% (37 casos) de los homicidios.**

Es importante mencionar que, durante estos cuatro años, además de las 11 sentencias proferidas por hechos ocurridos durante el periodo 2017-2020, los jueces de la República han emitido 131 sentencias por homicidios ocurridos con anterioridad a la línea base establecida en la opinión formal, es decir, hechos sucedidos antes del año 2017.

d. Número de casos cerrados relacionados con delitos contra el derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva (art. 200) y sus resultados.

Ver información referida en el numeral **b.** de este punto (casos terminados).