



El empleo  
es de todos

Mintrabajo

	No. Radicado: 08SE202017000000016251
	Fecha: 2020-05-17 08:06:35 pm
Remitente: Sede: CENTRALES DT	
GRUPO INTERNO DE TRABAJO PARA LAS	
Depen: VICTIMAS Y LA EQUIDAD LABORAL CON ENFOQUE	
DE GENERO	
Destinatario WILLIAM RODOLFO PINILLO	
Anexos: 0	Folios: 7
08SE202017000000016251	

Señor

**WILLIAM RODOLFO PINILLOS PEÑA**

Calle 6 No 6ª - 01, Barrio Teatino

Celular: 3212903331

Cunday - Tolima



**REF:** Respuesta derecho de petición con radicados: No. 06EE202017000000008160.

En atención a su Derecho de Petición remitido por Prosperidad Social, donde solicita proyecto productivo, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

(I) Consideraciones sobre la petición presentada por la solicitante. (II) Una aproximación sobre las competencias del Ministerio del Trabajo de cara a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus decretos reglamentarios. (III) Explicación sobre la política de generación de ingresos y empleo en el marco de las medidas de asistencia y reparación integral a las víctimas. (IV) Acciones adelantadas por el Ministerio del Trabajo en el marco de la Ley 1448 de 2011. (V) Acceso al Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado.

### I. Consideraciones sobre la petición presentada por el solicitante:

Es menester resaltar que le compete al Ministerio del Trabajo en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el establecimiento de los lineamientos de política pública destinados a la creación, modificación y/o ejecución de los programas y proyectos especiales que busquen apoyar el autosostenimiento de las víctimas, como medida de reparación integral. Lo anterior, se concreta en el Programa de Rutas Integrales de Empleo Urbano y Rural para las Víctimas del Conflicto, que busca fomentar el fortalecimiento de las capacidades de las víctimas que previamente han transitado por la ruta de asistencia y atención logrando garantizar su mínimo vital, para su inserción al mercado laboral formal y/o el emprendimiento o el fortalecimiento de los proyectos productivos ya existentes que busquen formalizarse. Dichas estrategias se enfocan en la restitución de las capacidades de las

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

#### Sede Administrativa

**Dirección:** Carrera 14 No. 99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

**Teléfonos PBX**  
(57-1) 3779999

#### Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano  
Bogotá Carrera 7 No. 32-63

**Puntos de atención**  
Bogotá (57-1) 3779999 Opción 2

#### Línea nacional gratuita

018000 112518

**Celular**  
120

**www.mintrabajo.gov.co**

Para verificar la validez de este documento escanee el código QR, el cual lo redireccionará al repositorio de evidencia digital de Mintrabajo.



víctimas preparadas para ingresar a la ruta de generación de empleo, **y no en la entrega de montos de dinero ni subsidios de ninguna otra índole para implementación de proyectos productivos.**

Cabe destacar que las competencias asignadas al Ministerio del Trabajo en el marco de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011 están relacionadas con la ruta de empleo como medida de reparación integral, la cual procede una vez la víctima haya transitado efectivamente por la ruta de generación de ingresos como medida de estabilización socioeconómica cuya materialización corresponde a otras entidades designadas por la dicha normatividad.

## II. Competencias del Ministerio del Trabajo en el marco de la Ley de Víctimas:

De conformidad con las obligaciones derivadas de la Ley 1448 de 2011, donde se establece que el Ministerio del Trabajo diseñó el Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado<sup>1</sup>, el cual tiene como principal finalidad promover la restitución de las capacidades para el empleo y autoempleo de las víctimas del conflicto armado. Lo anterior, como medida de reparación integral y transformadora.

## III. Políticas de generación de ingresos y de generación de empleo en el marco de las medidas de asistencia y reparación:

En el marco de la política de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, se distinguirá conceptualmente entre dos componentes, a saber: **“generación de ingresos”** y **“generación de empleo”**. Dichos componentes se diferencian en: a) El objetivo de los programas y acciones que se prevén en cada uno, b) las características de los programas y acciones específicas y c) la fase de aplicación. A continuación se desarrollan los conceptos a partir de las definiciones de asistencia y reparación.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la asistencia: 1) se origina en una catástrofe o una emergencia; 2) se asienta en principios de solidaridad y en el deber de protección del Estado; y 3) busca mitigar riesgos y reducir vulnerabilidades. Por esta razón, a través de las medidas de asistencia se pretende apoyar a la población víctima para que pueda asegurar su subsistencia mínima y superar su condición de vulnerabilidad manifiesta mediante el acceso preferente a la oferta social del Estado en el corto plazo.

Particularmente, en lo que concierne a la generación de ingresos, la asistencia se origina en la crisis económica que se produce como consecuencia inmediata del hecho victimizante, y pone en peligro la subsistencia mínima de las víctimas. En este sentido, a partir de los principios de solidaridad y el deber de protección del Estado, éste está llamado a mitigar, en el corto plazo, la vulnerabilidad económica

<sup>1</sup> El Programa se encuentra consagrado en el Plan Operativo Anual del Subcomité de Restitución del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (Art. 238 del Decreto 4800 de 2011), el cual cuenta con la debida participación de las víctimas que asisten a dicho espacio.

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

### Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

Teléfonos PBX  
(57-1) 3779999

### Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano  
Bogotá Carrera 7 No. 32-63

Puntos de atención  
Bogotá (57-1) 3779999 Opción 2

### Línea nacional gratuita

018000 112518

Celular

120

[www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)



de la población víctima y garantizar su subsistencia mínima con el ánimo de detener y corregir la vulneración a sus derechos. Para cumplir con este propósito el Gobierno Nacional ha construido las siguientes estrategias: 1) programas temporales de ayuda humanitaria que abarquen la entrega de subsidios (económicos o en especie) y programas de empleos temporales de mano de obra no calificada, y 2) acciones afirmativas para dar cupos exclusivos o acceso preferente e inmediato a la oferta social del Estado en formación para el trabajo, enganche laboral o emprendimiento de corta duración.

Lo anterior, va en línea con la literatura sobre la recuperación económica y creación de empleo en periodos de transición, en la cual se contemplan proyectos que lleven a la creación de empleos temporales dentro de los mecanismos considerados como ayuda humanitaria. Estos programas están llamados a instalarse de manera inmediata para lograr subsanar el estado de vulnerabilidad manifiesta en la que se encuentran las víctimas. Es decir, dichos programas deben garantizar el derecho fundamental al mínimo vital antes que procurar el auto sostenimiento del que habla el artículo 130 ídem. Los empleos temporales requieren de poca experiencia o habilidades, entendiéndose que gran parte de estas se han deteriorado a lo largo de los años de conflicto y que hay una incompatibilidad entre las calidades y cualificaciones de la fuerza de trabajo y las necesidades de una sociedad en transición.

En este orden de ideas, en este tema, las medidas de asistencia son previas a las medidas de reparación, en cuanto al verse satisfechas las necesidades básicas de la población objeto, se garantiza en mayor medida la permanencia de las víctimas dentro de las rutas de reparación. Lo anterior, teniendo en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en varias de sus providencias, donde se manifiesta que dentro de la estructura propuesta antes de la Ley 1448 de 2011 por el Gobierno Nacional, no se estaba garantizando el auto -sostenimiento de las víctimas en el largo plazo; cuestión que llevó a replantear y reformular las instancias y los tiempos en los cuales se brindaban cada una de las medidas para las víctimas del conflicto armado.

Por otra parte, las medidas de reparación: 1) se originan en una serie de ofensas y graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario (DIH); 2) se asientan sobre principios de justicia correctiva y sobre el deber de reparar; y 3) están orientadas a resarcir, en la mayor medida de lo posible, los daños ocasionados por el conflicto armado.

Particularmente, cuando se habla de generación empleo, el origen fáctico de la reparación se encuentra en la violación al derecho fundamental al trabajo en el marco del conflicto armado. Esta lesión se ve reflejada en la obstrucción del proyecto socio - laboral de la víctima y se manifiesta en el deterioro, suspensión o desaparición de su empleo o autoempleo, así como en la privación de oportunidades para incrementar su nivel de empleabilidad y acceder al mercado laboral formal. En este orden de ideas, el daño que se produce como consecuencia del hecho victimizante está asociado con: 1) la incompatibilidad de las habilidades laborales de las víctimas con los nuevos contextos y obstáculos generados por el conflicto armado; 2) la fragmentación del hogar como resultado de la

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

**Sede Administrativa**

**Dirección:** Carrera 14 No. 99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

**Teléfonos PBX**  
(57-1) 3779999

**Atención Presencial**

Sede de Atención al Ciudadano  
Bogotá Carrera 7 No. 32-63

**Puntos de atención**  
Bogotá (57-1) 3779999 Opción 2

**Línea nacional gratuita**

018000 112518

**Celular**

120

[www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)



muerte o desaparición del jefe de hogar y la consecuente redistribución de los roles al interior de la familia; 3) la pérdida de activos productivos necesarios para el empleo o autoempleo; 4) la falta de acceso a créditos necesarios para financiar proyectos productivos; 5) las diferencias culturales con el lugar de recepción que dificultan la adaptación de la víctima a un nuevo escenario en el caso del desplazamiento forzado y 6) el rompimiento de redes sociales útiles para conseguir un nuevo trabajo.

En este sentido, a partir de su deber de reparar y su responsabilidad en posición de garante, el Estado debe emprender medidas de justicia correctiva para retrotraer, en la medida de lo posible, los efectos negativos del conflicto armado. A partir de lo anterior y teniendo en cuenta que la gran mayoría de víctimas no tenían un empleo formal antes del hecho victimizante, el objeto del Estado no debe ser recuperar los empleos o autoempleos deteriorados o perdidos, sino que debe entrar a restituir las capacidades laborales de las víctimas para que éstas puedan encontrar un nuevo trabajo sostenible y duradero.

De conformidad con los instrumentos internacionales sobre la materia<sup>2</sup>, el derecho al trabajo no debe entenderse como un derecho absoluto e incondicional a obtener empleo<sup>3</sup>. Así lo ha señalado la Corte Constitucional cuando afirma que “no pertenece al núcleo la pretensión incondicional de ejercer un oficio o cargo específico, en un lugar determinado ni la permanencia absoluta en un cargo”<sup>4</sup>. Las obligaciones del Estado en relación con este derecho, por el contrario, están orientadas a garantizar la formación para el trabajo, la intermediación laboral y unas condiciones de trabajo dignas y decentes<sup>5</sup>. Así, y teniendo en cuenta que la gran mayoría de víctimas no tenían un empleo formal antes del hecho victimizante, es deber del Estado restituir las capacidades laborales de las víctimas para que éstas puedan entrar a competir en el mercado laboral en igualdad de condiciones, aumentando la oportunidad de encontrar trabajos dignos y decentes.

Adicionalmente, y de acuerdo con el enfoque de reparación transformadora que acoge la Ley de Víctimas<sup>6</sup>, la restitución de capacidades debe procurar por la obtención de un mejor empleo o autoempleo cuando aquel previo al conflicto era precario, informal o inexistente. Esto se debe hacer con el objetivo de remediar las condiciones que históricamente han padecido las víctimas con ocasión de la violencia generada por el conflicto armado.

Teniendo en cuenta la anterior definición, la política de generación de empleo para las víctimas del conflicto armado ha sido enmarcada en el componente de reparación integral. Esta comprende aquellas acciones y programas que buscan restituir las capacidades laborales de las víctimas y brindarles herramientas para que puedan competir en igualdad de condiciones en el mercado laboral,

<sup>2</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 23; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 7; Convenio No. 111 de la OIT; Observación General No. 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>3</sup> Observación General No. 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>4</sup> Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-611 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>5</sup> Cfr. Observación General No. 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y Convenio No. 111 de la OIT, art. 1.3., entre otros.

<sup>6</sup> Decreto 4800 de 2011, artículo 5.

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

**Sede Administrativa**

**Dirección:** Carrera 14 No. 99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

**Teléfonos PBX**  
(57-1) 3779999

**Atención Presencial**

Sede de Atención al Ciudadano  
Bogotá Carrera 7 No. 32-63

**Puntos de atención**  
Bogotá (57-1) 3779999 Opción 2

**Línea nacional gratuita**

018000 112518

**Celular**

120

[www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)



accediendo a empleos o autoempleos formales para lograr su auto sostenimiento en el mediano y largo plazo.

#### IV. Acciones adelantadas por el Ministerio del Trabajo en el marco de la Ley 1448 de 2011:

Conforme a lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 1448 de 2011 y los artículos 66 y 67 del Decreto 4800 de 2011, el Ministerio del Trabajo, como cabeza de sector, es la entidad del Gobierno Nacional encargada de dar líneas de política *para “diseñar programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano con el fin de apoyar el auto sostenimiento de las víctimas”*, como medida de reparación integral. Lo anterior, mediante programas de formación para el trabajo que busquen fortalecer las capacidades de las víctimas para su inserción al mercado laboral formal y/o el emprendimiento o el fortalecimiento de los proyectos productivos ya existentes que busquen formalizarse. De acuerdo con dichas competencias, el Ministerio del Trabajo implementó el Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado, el cual tiene por objeto promover la restitución de las capacidades para el empleo y autoempleo de las víctimas del conflicto armado, mediante estrategias de formación para el trabajo, la promoción del enganche laboral y el apoyo al emprendimiento o empresario, fomentando así su auto sostenimiento.

El desarrollo del Programa está guiado por los **principios de progresividad y gradualidad**, contenidos en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011, y según los cuales las entidades deben iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de derechos de manera paulatina y diseñar herramientas operativas que permitan la implementación escalonada de los programas, planes y proyectos acorde con el espacio y recursos definidos para los mismo. En igual sentido, el artículo 8º del Decreto 4800 de 2011 establece que en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad deben tenerse en cuenta, entre otros, la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad basado en un enfoque etario del grupo familiar, características del núcleo familiar y la situación de discapacidad de alguno de los miembros del hogar, o la estrategia de intervención territorial integral. Teniendo en cuenta los anteriores, la Honorable Corte Constitucional ha considerado que en el marco de la Ley de Víctimas *“los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad que tienen por objeto garantizar que las medidas adoptadas a favor de las víctimas sean sostenibles fiscalmente y aplicadas gradual y progresivamente. Con ello se garantiza que los esfuerzos estatales van a ser financiables en el mediano y largo plazo, y que serán implementados en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio de igualdad”*<sup>7</sup>.

#### V. Acceso al Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado:

De acuerdo con la Ley 1448 de 2011, las funciones del Ministerio del Trabajo se enmarcan en la generación de empleo como medida de reparación integral a las víctimas, y esta es posterior a las

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-253A/12 del 29 de marzo de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

##### Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

Teléfonos PBX  
(57-1) 3779999

##### Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano  
Bogotá Carrera 7 No. 32-63

Puntos de atención  
Bogotá (57-1) 3779999 Opción 2

##### Línea nacional gratuita

018000 112518

Celular

120

[www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)



políticas de atención; por tanto, primero debe ponerse en marcha la ruta de generación de ingresos como medida de asistencia y atención, y posteriormente la víctima podrá ingresar al Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado. Para ello, a continuación nos permitimos presentar el proceso establecido por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para la efectiva transición por las rutas de generación de ingresos y generación de empleo:

1. Inscripción en el Registro Único de Víctimas<sup>8</sup>. De acuerdo con el Título V, Capítulo II, de la Ley 1448 de 2011 y el Título II del Decreto 4800 de 2011, todas aquellas personas que se consideren víctimas de las circunstancias referidas en el artículo 3 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras deberán realizar los siguientes pasos para tramitar su inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV):
  - Presentarse ante una oficina de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría o cualquier Personería Municipal para rendir su declaración.
  - Asegurarse de responder todas las preguntas que le hagan cuando rinda su declaración. Entre más completa, clara y precisa sea la información sobre el tiempo, modo y lugar del hecho victimizante, más precisa será la valoración del caso por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
  - Asegurarse de suministrar datos de contacto (dirección y teléfonos) donde pueda ser ubicado fácilmente. Esto facilitará a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas mantenerlo al tanto de su acceso a los programas de atención, asistencia y reparación contemplados en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
2. Acceso a la ruta de generación de ingresos como medida de asistencia. Tras la inscripción de la víctima en el RUV, y en caso de requerirse el desarrollo de procesos y programas para garantizar el goce efectivo de los derechos a la subsistencia mínima o mínimo vital de la víctima, procede la fase de asistencia y atención. Entre otros, y de conformidad con el art. 65 de la Ley 1448 de 2011, esta fase plantea el acceso a la ruta de generación de ingresos como uno de los componentes de estabilización socio económica para afrontar en el corto plazo las consecuencias inmediatas generadas por el hecho victimizante.

La ruta de generación de ingresos contempla, la siguiente oferta institucional, a la cual pueden acceder las víctimas que se encuentren en fase de asistencia y atención, cumplidos los requisitos exigidos para cada programa por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Unidad para las Víctimas, Banco Agrario (...), entre otras.

Es importante aclarar nuevamente que las medidas de atención y asistencia deben anteceder las de reparación, toda vez que éstas últimas buscan generar e instalar en la población

<sup>8</sup> Para mayor información, consultar la página web <http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/abece-ley-de-victimas>

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

**Sede Administrativa**

**Dirección:** Carrera 14 No. 99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

**Teléfonos PBX**  
(57-1) 3779999

**Atención Presencial**

Sede de Atención al Ciudadano  
Bogotá Carrera 7 No. 32-63

**Puntos de atención**  
Bogotá (57-1) 3779999 Opción 2

**Línea nacional gratuita**

018000 112518

**Celular**  
120  
[www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)



capacidades que les permitan entrar a competir en el mercado laboral en igualdad de condiciones. En este sentido, es necesario contar con procesos de formación de largo plazo, con características y condiciones específicas que permitan una formación diferenciada y a la medida. Razón por la cual, los cursos de formación cortos o complementarios dados por el SENA son los que deben tomar las personas que necesitan un garantizar un mínimo vital y un sustento diario. Bajo este esquema también se han contemplado los empleos temporales, y el acceso a los programas del Estado que dan subsidios, ayuda humanitaria y que no tiene barreras de acceso. Al respecto, debe precisarse que cualquiera de los medios descritos permite a la víctima transitar por la ruta de generación de ingresos, y en todo caso no implica el cumplimiento de todos ellos.

3. Ingreso a la ruta de generación de empleo como medida de reparación transformadora. Una vez la víctima haya transitado por la ruta de generación de ingresos, y contando con su mínimo vital garantizado, la víctima puede ingresar voluntariamente a la ruta de generación de empleo como medida de reparación integral liderada por el Ministerio del Trabajo a través del Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado, siempre que cumpla con los requisitos definidos para cada uno de los proyectos de emprendimiento y formación para el trabajo.

Para finalizar, su derecho de petición será remitido a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias; para que dentro del ámbito de sus competencias den respuesta de fondo de esta.

Cordial saludo,

**ANA LUCÍA FERNÁNDEZ DE SOTO MONTALVO**

Coordinadora Grupo Interno de Trabajo para las Víctimas y la Equidad Laboral con Enfoque de Género  
Ministerio del Trabajo.

Elaboró: Cecilia Castro

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

**Sede Administrativa**

**Dirección:** Carrera 14 No. 99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

**Teléfonos PBX**  
(57-1) 3779999

**Atención Presencial**

Sede de Atención al Ciudadano  
Bogotá Carrera 7 No. 32-63

**Puntos de atención**  
Bogotá (57-1) 3779999 Opción 2

**Línea nacional gratuita**

018000 112518  
**Celular**

120  
[www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)