



El empleo
es de todos

Mintrabajo

POLÍTICA PÚBLICA DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DEL TRABAJO

**COMPROMETIDOS CON EL
TRABAJO DECENTE
(2019-2030)**

MINISTERIO DEL TRABAJO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Alicia Victoria Arango Olmos
Ministra del Trabajo

Carlos Alberto Baena Lopez
Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección

Jairo Cardozo Salazar
Director de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial

Autores

Equipo de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

André Noel Roth Deubel- Jenny Elisa López Rodríguez
Dirección

Jenny Elisa López Rodríguez
Dirección metodológica

Andrés Felipe Espinosa Zuluaga
Profesional especializado

Bogotá, 2019

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
1. ANÁLISIS DE CONTEXTO	6
1.1. Contexto económico mundial y colombiano	6
1.2. El actual mundo del trabajo	14
1.3. Antecedentes de la Inspección del Trabajo en Colombia	17
1.4. Inspección del Trabajo hoy	21
1.5. Retos del sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control	23
2. ANÁLISIS SITUACIONAL (DIAGNÓSTICO)	26
2.1. Panorama de situación de los derechos de los trabajadores en las relaciones de trabajo	27
2.1.1. Infracciones del derecho laboral individual	28
2.1.2. Infracciones del derecho laboral colectivo	29
2.1.3. Intermediación laboral ilegal	35
2.1.4. Infracción a las normas de Seguridad Social Integral	36
2.2. Nudos Críticos	39
2.2.1. Fortalecimiento del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio de Trabajo.	41
2.2.2. Informalidad laboral.	46
2.2.3. Estructuras de cumplimiento y de efectividad de las decisiones de policía administrativa en materia laboral.	47
2.2.4. Importancia de las libertades sindicales y el derecho de asociación.	48
3. POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL: COMPROMETIDOS CON EL TRABAJO DECENTE.	50
3.1. Principios	50
3.2. Objetivos	53
3.3. Líneas de Acción Estratégica	54
3.3.1. LÍNEA 1. Hacia un Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo: confiable, oportuno, estratégico, autónomo, con pertinencia territorial.	55

3.3.2.	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.	59
3.3.3.	LÍNEA 3. Generación de mecanismos de dirección y gobernanza del Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control.	60
3.3.4.	LÍNEA 4. Transformación cultural orientada hacia el respeto y garantía de los derechos de los trabajadores.	62
3.3.5.	LÍNEA 5. Promoción y fortalecimiento de las libertades sindicales y el derecho de asociación.	63
3.3.6.	LÍNEA 6. Fortalecimiento de las políticas de formalización y empleo.	64
3.4.	Plan de Acción	65
3.5.	Responsabilidad frente a la política.	65
3.6.	Financiación.	66
3.7.	Seguimiento y evaluación a la política.	66
REFERENCIAS		67

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Participación de ramas de actividad económica en el PIB en el año 2017.....	9
Ilustración 2 Variaciones porcentuales del crecimiento de las principales ramas de actividad económica durante el periodo 2013-2017	10
Ilustración 3 Vectores Descriptores del Sistema.....	277
Ilustración 4 Sanciones por vulneración a las normas del derecho laboral individual 2014-2017	28
Ilustración 5 Tasa de sindicalización países latinoamericanos 2015.	29
Ilustración 6 Acuerdos colectivos registrados en el archivo sindical 2014-2017.....	300
Ilustración 7 Convenciones colectivas registradas en el archivo sindical 2014-2017.	31
Ilustración 8 Laudos arbitrales 2014-2017.	32
Ilustración 9 Contratos Sindicales registrados en el archivo sindical 2014-2017.....	322
Ilustración 10 Pactos Colectivos registrados en el archivo sindical 2014-2017.	333
Ilustración 11 Sanciones por conductas atentatorias contra el derecho de asociación sindical 2014-2017	344
Ilustración 12 Averiguaciones preliminares por intermediación laboral 2014-2017.....	355
Ilustración 13 Composición del Sistema de Seguridad Social Integral	377
Ilustración 14 Nudos críticos	400
Ilustración 15 Causas que afectan la eficiencia, eficacia y efectividad del Sistema de PIVC	422

ABREVIATURAS

BM: Banco Mundial

CEPAL: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe.

FMI: Fondo Monetario Internacional

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

PIVC: Prevención, Inspección, Vigilancia y Control.

PPIVC: Política Pública de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control: comprometidos por el trabajo decente.



INTRODUCCIÓN

La Política Pública de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo: Comprometidos con el trabajo decente (2019-2030), en adelante (PPIVC), pretende orientar la acción del Estado colombiano, en los próximos once años, para contribuir, desde la Inspección del Trabajo¹ en el logro de las metas de desarrollo, la consolidación de la paz laboral y la justicia social.

A pesar de los cambios dados en las últimas décadas en el mundo del trabajo, la protección de los derechos de los trabajadores sigue siendo un compromiso de la comunidad internacional y de los Estados, recayendo en estos últimos, una responsabilidad importante en tanto que detenta la función de vigilancia y control de las relaciones laborales, que además se constituye en una función de monopolio estatal.

La protección de los derechos de los trabajadores se fundamenta entonces en dos razones: Por un lado, la importancia del trabajo como base de la organización social y que en el caso de Colombia es un elemento fundante del estado social de derecho junto con la dignidad humana y la solidaridad (Art. 1. Constitución Política de 1991) y, por otro lado, en el reconocimiento de la relación asimétrica entre trabajadores y empleadores (OIT,2009), la cual intenta ser superada a través de la legislación laboral.

De esta manera, el gobierno colombiano por primera vez se propone adoptar la PPIVC, que intenta consolidar el proyecto del Estado colombiano como un Estado social de derecho y a su vez dar señales al mundo respecto a adoptar y ser ejemplo de las mejores prácticas que consolidan procesos de desarrollo económico y social fundamentado en el diálogo social y el fortalecimiento de la institucionalidad estatal.

Por tanto, el presente documento establece las bases de política y sus líneas de acción estratégica para su consolidación a partir de la ampliación de los escenarios de deliberación pública. Su

¹ La Inspección del Trabajo es una institución orientada a velar por el cumplimiento de las normas laborales, el desarrollo de la información técnica y la colaboración para la identificación de vacíos y fallos normativos en materia de derecho laboral. (OIT, Convenio 81)

construcción estuvo a cargo de los equipos de trabajo tanto de orden nacional como territorial de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio del Trabajo y contó con el acompañamiento metodológico de la Universidad Nacional de Colombia².

La apuesta metodológica, ligada a lógicas de planeación estratégica situacional (Matus,1987; López,2007) y de complejidad (López, 2018), reconoce tres principios del proceso: El primero de ellos se refiere a la construcción de políticas públicas como un proceso socio político que comporta la construcción colectiva sustentada en la deliberación pública, el segundo, asume la perspectiva situacional estratégica, estableciendo que los diferentes actores del mundo del trabajo tienen una mirada diferente y válida que aporta a la consolidación de la protección de los derechos de los trabajadores y finalmente, que todos los actores disponen de su acción transformadora que, conjuntamente, se puede orientar al logro de las metas de desarrollo, la consolidación de la paz laboral y la justicia social.

De igual forma, el proceso reconoce cuatro momentos que están presentes a lo largo de la construcción de la política pública: El primero de ellos es la realización del análisis contextual que implica una mirada amplia de los procesos sociales, económicos y políticos que configuran el campo de intervención de la política; el segundo elemento es la definición del problema social de vulneración de los derechos de los trabajadores que explica y legitima la acción del Estado respecto a la inspección del trabajo, en concurso de la diversidad de actores sociales, económicos e institucionales. Un tercer elemento, de carácter estratégico y programático que se fundamenta en un fortalecimiento de la Inspección del trabajo concebida como un deber del estado que debe operar de manera sistémica, que reconoce la diversidad de actores, fundamentada en los principios de acción de un estado social de derecho, democrático, participativo y descentralizado, cuyo desarrollo de líneas de acción estratégicas, permitirá responder de manera efectiva frente a la protección de los derechos de los trabajadores en el marco de la complejidad del mundo del trabajo y con ello contribuir al logro de las metas de desarrollo, la consolidación de la paz laboral y la

² La Universidad Nacional de Colombia fundamentó el apoyo y acompañamiento en la construcción de la política pública de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo: Comprometidos con el trabajo decente (2019-2030), en reconocer los acumulados institucionales respecto a la Inspección del Trabajo en Colombia; y en la asesoría por procesos que tuvo como propósito generar capacidad instalada en los equipos del Ministerio del Trabajo, respecto a la construcción de políticas públicas.

justicia social.

Teniendo en cuenta lo anterior, el documento se estructura en tres secciones: La primera de ellas presenta un análisis contextual que da cuenta de los retos de la Inspección del Trabajo de cara al siglo XXI para lograr su efectividad en la protección y defensa de los derechos de los trabajadores y con ello contribuir a los propósitos de desarrollo con justicia social. Dicho análisis incluye el contexto económico mundial y colombiano que permite establecer algunas tendencias de los procesos de desarrollo económico para la construcción de posibles escenarios de las relaciones laborales y de las nuevas formas de relacionamiento laboral. Un segundo elemento, se refiere a la caracterización del mundo del trabajo que ha sufrido notables cambios derivados de las transformaciones en los procesos económicos, sociales y culturales, así como los desarrollos en comunicaciones, ciencia y tecnología, que han generado nuevos sectores económicos y nuevas formas de relacionamiento laboral y, un tercer elemento que da cuenta de la Inspección del trabajo en Colombia y las tendencias en el mundo hoy y concluye con la identificación de los principales retos de la Inspección del trabajo en Colombia, base de la política pública.

Una segunda sección presenta el análisis situacional que soporta la Política Pública de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control: Comprometidos con el trabajo Decente y parte inicialmente de una mirada de la situación de vulneración de los derechos de los trabajadores en Colombia, vista desde el actual Sistema de PIVC del Ministerio del Trabajo, que da cuenta de los problemas que enfrentan los trabajadores en Colombia respecto a la vulneración de sus derechos en términos individuales y colectivos, así como el uso de la intermediación laboral indebida y la violación de las normas de seguridad social integral.

Ahora bien, frente a la situación de vulneración de los derechos de los trabajadores en Colombia, la PPIVC tiene como propósito enfrentar desde la inspección del trabajo, cuatro nudos críticos que explican de manera importante la existencia del problema y se constituyen en ámbitos de intervención con potencial de cambio: El primero de ellos hace referencia al fortalecimiento permanente que debe ser adelantado respecto del sistema de inspección, vigilancia y control; el segundo, analiza las estructuras de cumplimiento y efectividad de las decisiones de policía administrativa laboral; el tercero, reconoce la importancia de la libertad sindical y el derecho de

asociación y finalmente, el cuarto nudo crítico da cuenta de la prevalencia de la informalidad laboral que se constituye en una manifestación de la calidad del mercado laboral en Colombia.

Finalmente se presenta la Política Pública de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo: Comprometidos con el trabajo decente (2019-2030), cuyo propósito es la protección de los derechos de los trabajadores en Colombia para el logro de las metas de desarrollo, la consolidación de la paz laboral y la justicia social. Su acción se fundamenta en los principios del estado social de derecho, democrático, participativo y descentralizado, y pretende a través del desarrollo de seis líneas de acción estratégicas generar una transformación de la Inspección del trabajo en Colombia que dé cuenta de manera efectiva de las necesidades de protección de los trabajadores. Las líneas de acción estratégicas son:

Línea Estratégica de Acción Uno. Hacia un Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo: Confiable, oportuno, estratégico, autónomo, con pertinencia territorial.

Esta línea, que intenta direccionar, articular y soportar la acción conjunta de los diversos actores del sistema frente a la protección de los trabajadores, así como responder a las necesidades de especialización tanto económica como territorial de la Inspección del Trabajo.

Línea Estratégica de Acción Dos. 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. Esta línea estratégica busca cerrar la brecha entre las realidades del mundo del trabajo y la competencia y mecanismos de la Inspección del Trabajo, así como generar un nuevo soporte normativo para la acción preventiva, estratégica y con pertinencia territorial que pretende desarrollar el sistema.

Línea Estratégica de Acción Tres. Generación de mecanismos de dirección y gobernanza del sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control. El fortalecimiento de la dirección y gobernanza del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control busca posicionar por un lado el liderazgo y direccionamiento estatal y regional, en cabeza del Ministerio del Trabajo, así como el reconocimiento de la diversidad de actores sociales, institucionales no públicos y económicos que confluyen en el deber de garantía y protección de los derechos de los trabajadores y que requieren de protocolos para soportar su acción conjunta.

Línea Estratégica de Acción Cuatro. Transformación cultural orientada hacia el respeto y garantía de los derechos de los trabajadores. Los valores, creencias y prácticas determinan de manera importante las dinámicas sociales respecto a la valoración de los acuerdos sociales traducidos en los marcos normativos. En ese sentido, se demanda una acción concreta que transforme valores, creencias y prácticas y que permita ver en el respeto y garantía de los derechos de los trabajadores un mecanismo de justicia social, paz laboral, incremento de los niveles de sostenibilidad empresarial, productividad y competitividad, consolidando un compromiso con el trabajo decente.

Línea Estratégica de Acción Cinco. Promoción y fortalecimiento de las libertades sindicales y el derecho de asociación. Un pilar fundamental del estado social de derecho y de la democracia se fundamenta en la libertad sindical y el derecho de asociación, que junto con el diálogo social permitirá generar un equilibrio sostenible que asegure el trabajo decente y el mantenimiento de relaciones laborales favorables.

Línea Estratégica de Acción Seis. Fortalecimiento de las políticas de formalización y empleo. La Política Pública de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo: Comprometidos con el trabajo decente (2019-2030) continuará con el propósito de formalización laboral, como mecanismo para propiciar condiciones dignas para el trabajador y sus familias, así como constituirse en el primer paso sólido frente al camino de crecimiento empresarial.



1. ANÁLISIS DE CONTEXTO

La Política Pública de Prevención, Inspección y Vigilancia del Trabajo: Comprometidos con el trabajo decente (2019-2030), pretende orientar la acción del Estado colombiano para contribuir, desde la prevención, inspección, vigilancia y control de las relaciones del mundo del trabajo, a la construcción y consolidación de la paz laboral. En este marco, el proceso de construcción de la PPIVC reconoce tres elementos de orden contextual que dan cuenta de los retos de la Inspección del trabajo de cara al siglo XXI para lograr su efectividad en la protección y defensa de los derechos de los trabajadores y con ello contribuir a los propósitos de desarrollo con justicia social.

El primer elemento es el análisis del contexto económico nacional e internacional que permite establecer algunas tendencias de los procesos de desarrollo económico para la construcción de posibles escenarios de las relaciones laborales en sus nuevas formas. Un segundo elemento, se refiere a la caracterización del mundo del trabajo el cual ha sufrido notables cambios derivados de las transformaciones en los procesos económicos, sociales y culturales, así como los desarrollos en comunicaciones, ciencia y tecnología, que han generado nuevos sectores económicos y nuevas formas de relacionamiento laboral y, un tercer elemento que da cuenta de la trayectoria de la Inspección del Trabajo en Colombia y las tendencias en el mundo hoy. Por tanto, este apartado aborda dichos elementos de orden contextual y concluye con la identificación de los principales retos de la Inspección del trabajo en Colombia, base de la política pública.

1.1. Contexto económico nacional e internacional

Las transformaciones de la economía mundial tienen amplias repercusiones en las dinámicas del mundo del trabajo y del mercado laboral³. Los procesos de crecimiento económico, la flujos y contraflujos de las relaciones de capital, de bienes y servicios y los enfoques de política económica definen entre otros elementos, el desarrollo de las fuerzas productivas al interior de los Estados, y con esto las condiciones de creación, mantenimiento y calidad del empleo, así como la

³ Ver (OIT, 2006)



configuración de características del mundo del trabajo que evidencian el carácter del mismo como relación social y, por tanto, determinante de las condiciones de vida de las personas en su dimensión individual y social.

Según el escenario prospectivo del Banco Mundial (2018), la economía mundial está experimentando una recuperación en su crecimiento, que se espera sea más amplio en los próximos años debido a la reducción de riesgos como el de una crisis financiera o los derivados de las dinámicas geopolíticas. El crecimiento de las inversiones, el repunte de la actividad manufacturera y la ampliación del comercio internacional, son algunos de los factores que han contribuido al crecimiento en los últimos años.

Los países industrializados o denominadas “*economías avanzadas*” crecieron en promedio 2,3% en el 2017. En el mismo año las “*economías emergentes*” crecieron 4,3%, y la región de América Latina y el Caribe creció 0,9%. El Banco recalca que la situación de crecimiento de América Latina y el Caribe se puede explicar por la caída del precio del petróleo. (Banco Mundial, 2016)

La baja del precio del petróleo afectó a varias economías que basan la mayor parte de sus exportaciones en el crudo y sus derivados, sin embargo, los ajustes de las políticas económicas han permitido a la mayoría de los países exportadores ajustarse a la nueva dinámica del mercado del petróleo, amortiguando los impactos en el crecimiento. Adicionalmente, hay señales de un repunte del precio del petróleo, lo que puede ayudar a estabilizar las tasas de crecimiento en los países exportadores.

De esta forma, el escenario prospectivo del Banco Mundial prevé un crecimiento mundial promedio de 3.0% en los próximos tres años, un crecimiento de 4,5% para las economías emergentes (Colombia no está incluida en esta categoría), y un crecimiento de 2,3% para América Latina y el Caribe. (Banco Mundial, 2018)

Para el caso de Colombia, el Banco Mundial resalta la importancia de las reformas tributarias realizadas en los últimos años, que han contribuido a mantener estable la inflación, ya que pueden crear el espacio propicio para implementar las prioridades de desarrollo. De otro lado, el aumento de la deuda externa puede significar un riesgo futuro para la economía colombiana. A pesar de ello, se prevé que la economía colombiana tendrá un crecimiento del PIB 3,4% para 2019 y 2020.



Esto, debido a la dinámica del mercado del petróleo y una fuerte inversión en infraestructura vial (Banco Mundial, 2018).

En concordancia con lo expuesto por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional-FMI (2017) señala como positivo el escenario futuro de crecimiento de la economía colombiana, debido a la adaptación de la economía a la contracción del ingreso fiscal, el aumento del gasto en infraestructura, la reforma tributaria que incentiva la inversión extranjera y el estímulo a la confianza que da el proceso de paz.

En contraste con estas perspectivas (Banco Mundial y FMI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2017) tiene una mirada menos optimista del futuro económico de la región. La CEPAL señala que durante los años 2015 y 2016 la crisis económica produjo un aumento en la tasa de desempleo en la región, que se situó cerca del 8%. Esta situación derivó en que Latinoamérica experimentara el mayor crecimiento de la tasa de desempleo urbano en dos décadas, en el contexto de un aumento en la tasa de participación y una disminución del número de ocupados.

La crisis económica de Brasil, Argentina, Ecuador, entre otros, fue uno de los factores que explica el aumento del desempleo. Sin embargo, la dinámica de deterioro del empleo evidencia, en parte, el confuso panorama del mercado laboral en la región. Al respecto CEPAL señala:

“La intensificación de la fase contractiva del ciclo económico afectó tanto al volumen como a la calidad del empleo en la región. En efecto, la contracción de la economía regional no solo produjo un marcado descenso de la tasa de ocupación, tanto regional como de la mayoría de los países, sino que también se expresó en el reajuste de la composición del empleo hacia categorías más informales con condiciones laborales estructuralmente más precarias, como los trabajadores por cuenta propia”. (CEPAL, 2017B P 432)

Esta situación está lejos de resolverse. Pese a que la CEPAL considera que en los últimos años ha habido mejora en las tasas de ocupación, disminución del empleo debido de manera especial a la tasa de participación femenina y mejora en los niveles de formalización, existen retos derivados de los riesgos de la incertidumbre mundial, la continuidad de los procesos de precarización del trabajo, el aumento del desempleo y el incremento de la informalidad. Estos retos exigen



importantes esfuerzos materia de formalización laboral y en la ampliación de cobertura y equidad en los sistemas de protección. (CEPAL, 2018).

Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional señalan un camino para el desarrollo económico, basado en la intensificación del comercio internacional, la austeridad fiscal y el control de la inflación. De otro lado, la CEPAL propone un camino diferente, basado en desarrollo sostenible, que se logra con ajustes en materia de política económica y su alineación con la sostenibilidad ambiental.

La economía colombiana, en los últimos años ha cambiado la estructura de participación de los diferentes sectores económicos en el PIB. Estas variaciones guardan estrecha relación con las dinámicas del comercio internacional y con las decisiones en política económica, que se han tomado durante la última década.

En general, los principales sectores económicos son los relacionados con actividades financieras e inmobiliarias, sector público, y actividades comerciales. Sin embargo, el énfasis del gobierno en los últimos años ha estado en el crecimiento del sector de extracción de petróleo, minerales y gas. A continuación, se señala el valor de las principales ramas de actividades económicas y su participación en el total del PIB.

Ilustración 1 Participación de ramas de actividad económica en el PIB en el año 2017.

RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	VALOR (cifras en miles de millones de pesos corrientes)	% PARTICIPACIÓN PIB
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	116.798	21,2
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	86.265	15,6
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	67.433	12,2
Industrias manufactureras	60.172	10,9
Construcción	39.889	7,2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	38.752	7,0
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	34.689	6,3



Extracción de petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio	22.428	4,1
Otros	85275	15,5
TOTAL PIB	551.701	100

Fuente: elaboración propia con datos DANE (2017)⁴.

Como se expone en la tabla anterior, las ramas de actividad económica más grandes están asociados con el denominado sector servicios. El sector de la agricultura y la industria manufacturera representan poco más del 16% del PIB, y las actividades de comercio y de servicios sociales proveen más del 25% del PIB. De esta manera, es válido afirmar que la economía colombiana está constituida principalmente por el sector servicios, especialmente por las ramas de establecimientos financieros, aseguradores, comerciales y de servicios sociales. La industria y la agricultura son actividades rezagadas en el agregado económico nacional.

En cuanto al comportamiento de las principales ramas de actividad económica, se destaca una estabilidad en la mayoría de las ramas asociadas al sector servicios⁵, un bajo crecimiento de la actividad comercial e industrial, un decrecimiento del sector de la construcción el de extracción de petróleo, crudo y gas. A continuación, se señalan las variaciones porcentuales del crecimiento de las principales ramas de actividad económica durante el período 2013-2017.

Ilustración 2 Variaciones porcentuales del crecimiento de las principales ramas de actividad económica durante el período 2013-2017

RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	2013	2014	2015	2016	2017
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	4,6	5,8	5,1	4,4	3,8
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	5,9	5,2	3,1	2,0	3,4
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	4,5	5,0	4,6	2,6	1,2
Industrias manufactureras	0,1	0,9	2,4	0,4	1,9
Construcción	11,5	10,3	3,7	4,5	-0,7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,3	4,6	2,6	0,6	-0,1
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	6,5	2,7	2,5	1,6	4,9

⁴ Cifras en miles de millones de pesos.

⁵ Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas; Actividades de servicios sociales, comunales y personales; Comercio, reparación, restaurantes y hoteles.



Extracción de petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio	8,0	-2,4	0,4	-13,3	-3,9
---	-----	------	-----	-------	------

Fuente: elaboración propia con base en datos DANE (2017)⁶.

La tabla anterior señala que la rama de la construcción con 5,8% y la de actividades de servicios sociales, comunales y personales con el 3,92% fueron las que más crecieron en el periodo 2013-2017. Por otro lado, para el mismo periodo el sector de extracción de petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio tuvo un crecimiento negativo de 2,2%.

Estos datos indican que la economía colombiana se está consolidando como una economía basada en el desarrollo del sector servicios y el crecimiento de actividades asociadas con el sector público. Sin embargo y a pesar de su decrecimiento, la rama de extracción de petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio sigue teniendo un peso muy importante en la economía del país, por lo cual, sus dinámicas futuras serán determinantes para el crecimiento económico y la dinámica de generación de empleo.

Para 2017 la economía colombiana presentó un crecimiento inferior al 2%, una tasa de inflación cercana a 4% y un desempleo superior al 10% en el último trimestre. Estas cifras indican que el mercado laboral se ha visto afectado por el lento crecimiento en los últimos dos años, y en el corto plazo no hay muestras de una disminución de la tasa de desempleo, que contra muchos pronósticos estuvo gran parte de 2017 por debajo del 10%. Banco de la República, (2017).

Sobre el mercado laboral el Banco de la República (2017) señala, que durante 2017 hubo una continuidad en el deterioro de la tasa de desempleo, especialmente en las zonas urbanas, en donde se ubicó en el 9,5%. El número de ocupados en el país disminuyó de manera importante, continuando con la tendencia desde diciembre de 2015. En general, la tendencia muestra un aumento del desempleo, especialmente en las 13 principales zonas urbanas del país. (Banco de la República, 2017)

Pese a estos datos, el Banco de la República considera que los equilibrios macroeconómicos se van a corregir y que el cumplimiento de la meta de inflación va a ser fundamental para la recuperación económica. Igualmente, el Banco espera que la dinámica de construcción de vías 4G

⁶ Cifras en miles de millones de pesos.



y de viviendas por parte del gobierno, impulsen el crecimiento y generen empleo. (Banco de la República, 2017).

Una posición similar sostienen analistas como el Dr. Roberto Junguito (2018), quien pronostica un crecimiento económico superior a los de los últimos años, basados en la fortaleza de las instituciones económicas del país, en donde rescatan la independencia del Banco de la República, el manejo objetivo de la estabilidad fiscal y la certidumbre que genera en el mercado, las medidas económicas que se han tomado en los últimos años. Para Junguito además de aprovechar las fortalezas de las instituciones económicas, se deben desarrollar una serie de reformas orientadas a elevar la productividad y consolidar el progreso social. Entre ellas destaca la reforma de pensiones, gasto público, apertura comercial, desarrollo del mercado de capitales, entre otras. Igualmente, establece que los principales riesgos económicos están en el ámbito de la polarización política, la incertidumbre judicial, la demora en aprobación de permisos ambientales, entre otros. (Junguito, 2018).

Bajo estas perspectivas, los retos económicos para el país se dan especialmente en el ámbito de la política fiscal, ya que se identifica éste como un riesgo muy importante para el crecimiento económico. Se estima que en los próximos años se requiere una nueva reforma tributaria, ante un inminente aumento del déficit fiscal, que según Fedesarrollo estaría en el orden del 3,6% para el 2022 (cifra que difiere del 1,1% estimado por el gobierno) (Fedesarrollo, 2018). Igualmente, las propuestas sobre la reforma pensional, que podría implicar un aumento en la edad de jubilación y una ampliación de la basa de cotizantes, se enuncian como condición para asegurar la sostenibilidad fiscal del sistema de seguridad social en pensiones, y reducir su impacto en las finanzas nacionales (Fedesarrollo, 2018).

En el mismo sentido, otro tipo de riesgos para la economía han sido señalados por autores como Giraldo (2007), quien se ha referido a la creciente financiarización de la economía global, lo cual significa el privilegio de la lógica financiera sobre lógica productiva. Este fenómeno implica la implementación de una serie de políticas orientadas hacia la liberalización del mercado, la privatización de empresas públicas, ajuste fiscal y políticas de precarización social, que profundizan la vulnerabilidad de los trabajadores y la sostenibilidad de sus logros (Giraldo, 2007). La financiarización de la economía y sus impactos en la política social, producen la disminución del



carácter social de los trabajadores afectando directamente el carácter político de los mismos, ya que las transformaciones en el mercado del trabajo a cuenta de la flexibilización y tercerización permiten que se ausente el componente colectivo del disfrute y lucha por los derechos y más bien se configuren relaciones comerciales netamente individualizadas.

Finalmente, cabe añadir que en el ámbito internacional se visibiliza el riesgo de la posible guerra comercial entre Estados Unidos y China puede generar repercusiones en las dinámicas comerciales del país. Esto sumado a la incertidumbre en torno a la continuidad de la política comercial de Estados Unidos, que parece estar cambiando de favorecer el libre mercado a volverse proteccionista. En este último escenario, las pretensiones de organismos internacionales como el BID, sobre tener al comercio como potencial vía futura de crecimiento económico, pueden quedar en entredicho, toda vez que los mercados potenciales (Estados Unidos y otros países industrializados) pueden establecer aranceles que les resten posibilidad a los productos nacionales de ser competitivos⁷. Todo esto tendrá repercusiones en el comportamiento de las distintas ramas de la económica y por ende en el mercado laboral.

En síntesis, las dinámicas y perspectivas de la economía mundial y nacional están signadas por la incertidumbre, sin embargo, se espera la continuidad de la mejora sostenida de los logros socioeconómicos. También es claro que el fortalecimiento de la función de Inspección del Trabajo requiere contar con una mirada estratégica que tenga en cuenta la estructura económica (fortaleza de la economía del sector servicios, por ejemplo), sus dinámicas respecto a la realidad laboral (el sector agropecuario es el sector de mayor aporte respecto a la generación de empleo, pero el de mayor vulnerabilidad de los trabajadores) como la prevalencia de la informalidad, la generación de nuevas actividades económicas donde proliferan nuevas formas de relacionamiento laboral lo cual exige una nueva visión de la acción protectora por parte del Estado.

De esta manera, el desarrollo de un sistema de inspección de trabajo confiable, oportuno, estratégico, autónomo, de acción preventiva y proactiva con presencia territorial, así como el fortalecimiento de los procesos de formalización laboral, el aseguramiento del goce de las libertades sindicales y la promoción de la asociatividad de los trabajadores junto con la

⁷ Cabe mencionar que el presidente de Estados Unidos ha manifestado su interés de renegociar algunos tratados de libre comercio.



transformación cultural respecto a la prevalencia de los derechos de los trabajadores se constituyen como las principales herramientas del Estado colombiano para garantizar el aporte de la Inspección del trabajo al desarrollo socioeconómico con justicia social.

1.2. El actual mundo del trabajo

El mundo de trabajo, entendido como el espacio social en donde el capital y el trabajo entablan relación, está caracterizado en su actualidad por una serie de rasgos derivados del proceso de globalización y las transformaciones culturales del trabajo. El relacionamiento de los trabajadores y los empleadores pasa hoy por formas de arreglo institucional que no están cubiertas con la legislación laboral del siglo XX.

La globalización supone la intensificación de las relaciones sociales, económicas y culturales, entre los distintos ámbitos de las sociedades. Esto ha tenido un impacto estructural en las lógicas de desarrollo y sus necesidades frente al mundo del trabajo. La intensificación de las relaciones económicas establece el camino de la liberalización de los mercados, la flexibilización del mercado laboral, la privatización y las lógicas de aseguramiento de la protección social. Estos elementos, configuran la acción de los Estados y dan cuenta de sus límites y posibilidades frente a la protección de los derechos de los trabajadores.

En general, pueden establecerse como principales características del mundo del trabajo, bajo el actual marco del proceso de globalización: Nuevas formas de relacionamiento laboral (OIT, 2018), el empleo vulnerable (OIT 2018; CEPAL, 2017), los retos de la asociación colectiva y el componente tecnológico del trabajo.

Nuevas formas de relacionamiento laboral. Los procesos económicos produjeron y han condicionado reformas en los procesos y las reglas que establecen las relaciones entre empleadores y trabajadores, afectando el contrato de trabajo. De esta manera, el derecho laboral fue reformado para que hubiera una mayor flexibilidad en aspectos como el despido, las horas de trabajo, el trabajo nocturno, los cargos frente al sistema de seguridad social, entre otros. De otro lado, durante los últimos años las formas de contratación civil se han constituido como una de las principales maneras en la que los trabajadores se vinculan al mercado laboral. Las órdenes de



prestación de servicio han sustituido en muchos ámbitos los contratos laborales, pero sin proveer a los trabajadores de los derechos que subyacen al derecho laboral (Peralta,2012)

En el mismo sentido, en el mundo del trabajo hoy, especialmente en el ámbito latinoamericano, se observan conductas que generan empleo vulnerable utilizado por algunos empleadores para trasladar las responsabilidades y riesgos inherentes a la relación laboral totalmente a los trabajadores.

El empleo vulnerable se desarrolla principalmente en el marco de la economía informal, la cual es definida por la OIT como “todas las actividades económicas de trabajadores o unidades económicas que, en la legislación o en la práctica, no recaen en el ámbito de mecanismos formales o estos son insuficientes “(OIT,2002). En este sentido, dentro de la economía informal se encuentra una amplia gama de actividades de trabajo que se desarrollan en el marco de relaciones laborales formales e informales.

Los trabajadores que se encuentran en la economía informal están ante una situación de desprotección de derechos. Esto se evidencia según la OIT (2002) en aspectos como la exclusión, pocas posibilidades de organización colectiva, déficit de trabajo decente, inseguridad e incertidumbre frente a la forma de vinculación, indefinición del lugar de trabajo, baja productividad, falta de acceso a financiación y formación, entre otros.

Para América Latina la OIT (2018) estima que para 2017 el 32,2% de los trabajadores desarrollaron su actividad laboral en empleos vulnerables. Así mismo, estimó que para 2018 cerca de 91 millones de trabajadores de la región estarán en empleos precarios de la economía informal. Para el caso colombiano, la tasa de empleos vulnerables está cercana al 60% (OIT, 2017a).

Retos de la asociación colectiva. El sindicalismo como institución que permite la asociación de trabajadores para el mejoramiento de sus condiciones laborales ha tenido grandes retos durante los últimos años. Esto se evidencia a partir de la baja tasa de sindicalización (9,2 %) que en perspectiva comparada es una de las más bajas de la región y de los países miembros de la OCDE (Fedesarrollo, 2017).



El crecimiento del sindicalismo afronta varios desafíos importantes. En primer lugar, las nuevas formas de relacionamiento laboral que dificultan la afiliación a los sindicatos, toda vez que solo trabajadores con contrato laboral pueden asociarse colectivamente. Otro factor tiene que ver con los cambios tecnológicos y organizacionales de las empresas, los cuales implican relaciones laborales más individualizadas, que dificultan el desarrollo de los procesos internos de las organizaciones sindicales y afectan la afiliación de nuevos miembros (Lucena,2003). El fortalecimiento y la aparición de nuevos procesos de negociación colectiva como lo es el del sector público y la necesidad de consolidar modelos de unidad de negociación, que no fracturen los resultados de estos. La adaptación a los cambios en la composición de los trabajadores adecuando su organización y su acción a los sectores más alejados de la acción sindical, con el objeto incrementar sus niveles de afiliación. Finalmente, la interrelación efectiva entre organizaciones sindicales y Estado que evite la ocurrencia de actos que atenten contra los derechos asociados a la sindicalización y que afectan el desarrollo de las actividades sindicales y dificulta el ejercicio de sus derechos.

Por estos motivos y ante la necesidad de velar por el equilibrio de las relaciones entre capital y trabajo, es importante que el Estado colombiano desarrolle procesos de fortalecimiento de la actividad sindical y de la Inspección del Trabajo en garantía de tales derechos, dando cumplimiento a lo consagrado en la Constitución Política de 1991 como mecanismo de consolidación de la democracia.

En el ámbito tecnológico, el trabajo actual se caracteriza por estar operado bajo lógicas de informatización, que suponen una intensificación de los procesos de comunicación internos y externos de las organizaciones productivas, haciendo que, en algunos casos, no sea necesaria la presencia física de trabajadores para el desarrollo de determinada labor. Este aspecto ha sido fundamental para la consolidación del denominado “teletrabajo” y de otro tipo de empleos que no requieren una dedicación de jornada de trabajo completa (Menzies, 1998). De otro lado, el desarrollo de servicios por medio de plataformas tecnológicas ha generado formas de relacionamiento laboral difusas, en donde se hace difícil identificar con claridad quién o quiénes son los empleadores y cuáles son sus responsabilidades con los trabajadores.



En síntesis, las características del mundo del trabajo actual señalan varios retos para el Estado colombiano. El primero tiene que ver con la necesidad de adecuar los ordenamientos jurídicos a las nuevas formas de relacionamiento laboral, con el objetivo de garantizar derechos laborales a los trabajadores. En segundo lugar, el fortalecimiento del sindicalismo como institución se constituye como una apuesta para la potenciación del diálogo social y el equilibrio de las relaciones entre capital y trabajo. Además, de los cambios en el ámbito cultural imponen el reto de adecuar la legislación laboral a las nuevas realidades de las organizaciones, sus procesos y los derechos de los trabajadores, toda vez que la actual legislación se pensó en el marco de relaciones industriales, que se han transformado estructuralmente en los últimos años. Finalmente la necesidad de contar con una Inspección del Trabajo fortalecida que afronte dichos retos en frentes tanto preventivos como reactivos de acuerdo con la necesidad.

1.3. Antecedentes de la Inspección del Trabajo en Colombia

El desarrollo de la inspección laboral inicia en las dos primeras décadas del siglo XX. En ese periodo se produjeron una serie de Leyes que regulaban algunos aspectos del trabajo, como el descanso dominical y la higiene industrial (Molina,2008). Estas medidas pretendían, atender la nueva dinámica del mercado laboral, caracterizada por una creciente urbanización y el desarrollo de las primeras industrias en las ciudades.

Al igual que en gran parte del mundo occidental, en Colombia durante las décadas de 1920 y 1930, se vivió un contexto de agitación social, determinado en gran medida por huelgas obreras y orientadas por los primeros sindicatos existentes. Las demandas por condiciones de trabajo dignas y la imperante necesidad de ejercer control sobre aspectos laborales, que en ese momento se encontraban en su mayoría definidos en el código civil, llevaron a la creación de la Oficina General de Trabajo, cuyo principal objetivo fue velar por el cumplimiento de la legislación laboral. Esta oficina, creada en 1923 es la unidad organizacional pionera en el país, en materia de Inspección del Trabajo.

En 1950, luego de varios intentos de creación de un código laboral (en 1924 se presentó el primer proyecto de código) y de controversias en la expedición de Leyes en materia de trabajo, se expidió el Decreto-Ley 2663 de 1950 Sobre Código Sustantivo del Trabajo, bajo funciones extraordinarias



entregadas al ejecutivo en el marco del Estado de Sitio declarado en el Decreto Extraordinario No. 3518 de 1949. De esta manera, el Código Sustantivo del Trabajo, determinó aspectos legales del derecho individual del trabajo, el derecho colectivo del trabajo y, en tercer lugar, disposiciones sobre la vigilancia y control, en las cuales se estableció que el Ministerio de Trabajo sería el órgano encargado de velar por el cumplimiento del código a partir de las actividades de Inspección del Trabajo.

En los años posteriores, en el contexto de la urbanización acelerada derivada de la violencia política, se expidieron reglamentaciones, en su mayoría relacionadas con el salario mínimo y la incorporación de los acuerdos de la OIT, suscritos por Colombia. Se destaca igualmente, las reglamentaciones sobre despido, indemnizaciones y otras ordenanzas en materia de seguridad social (Decretos 616 y 617 de 1954).

En 1967 entró en vigor la aplicación del Convenio 81 de 1947 de la OIT sobre Inspección del Trabajo, por medio de la Ley 23 de 1967, la cual incorporaba, además, el Convenio 29 sobre trabajo forzoso, el Convenio 30 de 1930 sobre reglamentación de normas de trabajo en el comercio, el Convenio 62 de 1937 sobre prescripciones de seguridad en la industria de la edificación, el Convenio 106 de 1957 sobre el descanso semanal en el comercio, y el Convenio 116 de 1961 sobre temas de memorias de aplicación de Convenios.

La incorporación de esas nuevas Leyes fortaleció las normas referidas al trabajo y le confirió al Estado colombiano, nuevas herramientas para el cumplimiento de las normas laborales. La Inspección del trabajo fue fortalecida como institución, lo que le permitió al país adecuarse a la dinámica internacional, en cuanto a la protección de los derechos de los trabajadores.

En 1970, la economía colombiana registró un incremento del desempleo urbano, lo que convirtió al país como la segunda economía latinoamericana con mayor tasa de desempleo. En ese mismo año se instauró en Colombia una misión de empleo orientada por la OIT. La principal conclusión de la misión fue que las normas laborales estrictas, especialmente en materia de despido, generaban una estructura rígida que inhibía la generación de empleo. (Avella, 2010)

Estas recomendaciones coinciden con el inicio de un nuevo periodo histórico, caracterizado por un cambio del modelo de desarrollo, que implicó un redimensionamiento del Estado en sus ámbitos



de intervención, la liberalización del mercado y la institución de un nuevo marco relacional de la sociedad, el Estado y el Mercado. En ese contexto, las relaciones del mundo del trabajo comenzaron un proceso de transformación, que implicó la flexibilización de las formas de contratación, la pérdida de derechos de asociación y el debilitamiento del Sindicalismo como institución, además de nuevas formas de relacionamiento entre obreros y empleadores.

Las transformaciones del nuevo periodo histórico tuvieron repercusiones en la normatividad laboral. En 1990 se promulgó la Ley 50 de 1990 “Por medio de la cual se introduce reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones”, cuyo objetivo fue la introducción de reformas al código laboral, especialmente en materia de contratos, despidos, salarios, seguridad social, negociación colectiva, intermediación laboral. La ley 50 de 1990 significó una adecuación de las normas laborales a las orientaciones de política económica y social, dadas por organismos multilaterales, con el objetivo de adecuar el mundo del trabajo a las relaciones económicas exigidas por la internacionalización de la economía.

La flexibilización de las relaciones laborales implicó una reducción del ámbito de intervención de la Inspección del Trabajo en el mundo del trabajo, toda vez que las otras formas de contratación que comportan relacionamiento laboral sustituyeron en muchos sectores productivos las formas de vinculación laboral. Esto significó que el Ministerio del Trabajo, en sus funciones de Inspección, Vigilancia y Control, no pudiera intervenir sobre estas formas de contratación, toda vez que su ámbito se limita a las relaciones enmarcadas en el derecho laboral.

En ese contexto, el gobierno promovió la adopción de un modelo fuerte de Inspección laboral en donde se propone un sistema que, a pesar de ser más reactivo, está limitado por ausencia de recursos y sujeto a políticas de gobierno de corto plazo. Estas políticas impidieron la sostenibilidad y seguimiento a los procesos de Inspección laboral tanto en el sector urbano como en el rural, donde, persisten dificultades para el ejercicio efectivo de las funciones de Inspección del Trabajo⁸.

En la década del 2000 continuaron las reformas laborales orientadas a la flexibilización, destacándose especialmente la Ley 789 de 2002, la cual decretó medidas sobre la protección social

⁸ Un sistema de Inspección fuerte está enmarcado en un contexto de regulaciones laborales estrictas, bajo gasto en protección social, alta percepción de inseguridad por parte de los trabajadores y niveles altos de incumplimiento. (Bensusán, 2009)



y promovió nuevas normas relacionadas con la duración de la jornada laboral, el régimen de despidos, entre otros. Esta tendencia favoreció el desarrollo del sector terciario de la economía, debido a que facilitó que las relaciones laborales se adecuaran a la estructura del sector y a las necesidades de gestión y producción de otros sectores económicos.

La Inspección del Trabajo sufrió transformaciones durante la primera década del nuevo milenio. En lo institucional se destaca en el año 2003 la fusión del Ministerio de Trabajo con el Ministerio de Salud, creando el Ministerio de Protección Social, el cual fue el soporte institucional de la operación de la Inspección del Trabajo. En el ámbito propio de la Inspección, en el año 2007 se estableció un proyecto de cooperación técnica entre el gobierno colombiano y USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) para reformar la Inspección orientada por un modelo de Inspección preventiva, que dio origen a un nuevo modelo organizacional especialmente en el orden territorial, lo anterior buscaba optimizar los procesos administrativos y generar eficiencia en la actuación de los Inspectores.

En 2011, luego de acuerdos bilaterales entre el gobierno colombiano y el gobierno estadounidense, en el marco de la ratificación del Tratado de Libre Comercio por parte del Congreso de los Estados Unidos, se adoptaron nuevas medidas tendientes a fortalecer la labor de Inspección. Entre estas medidas están: La disolución del Ministerio de Protección Social, separando las funciones sobre el tema de seguridad social en salud responsabilidad del Ministerio de Salud y los temas del trabajo, bajo la competencia del Ministerio de Trabajo donde una función central, la constituye la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo (Ley 1444 de 2011) y la ampliación de la planta de inspectores. Con la independencia del Ministerio se buscó la optimización de la acción estatal para superar las condiciones de vulneración de derechos de los trabajadores, que han ido históricamente, desde vulneraciones a los derechos laborales individuales, hasta la vulneración del derecho a la vida de los trabajadores que ejercen derechos sindicales.

En 2013 se expidió la Ley 1610 de 2013 “Por medio de la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones de trabajo y los acuerdos de formalización laboral”, que determinó, entre otros, aspectos de la Inspección del Trabajo relativos a la competencia, principios, funciones y graduación de las sanciones. Se destaca la definición de las funciones de los Inspectores: función preventiva, función coactiva, función conciliadora, función de mejoramiento normativo, función de



acompañamiento y garante del sistema de riesgos laborales y de pensiones. Estas funciones son el actual soporte misional de la Inspección del Trabajo, y han guiado la definición de directrices sobre la actuación administrativa de los Inspectores y su función en la garantía de los derechos de los trabajadores.

La Inspección del Trabajo ha sido objeto de constante monitoreo por parte de Organizaciones Internacionales como la OIT y gobiernos como el de Estados Unidos y Canadá, lo que ha contribuido a la visibilización del tema dentro de la agenda pública del gobierno colombiano. Esto ha generado avances importantes en la materia, destacándose especialmente el aumento de la planta de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, mayores recursos para la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial y para las Direcciones Territoriales del Ministerio de Trabajo, haciendo que cada vez más haya una mayor cobertura y un cumplimiento de las funciones legales de la Inspección.

En aras del fortalecimiento del Sistema, los últimos Planes de Desarrollo, señalaron que el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo se concentrará hacia la consolidación de un sistema preventivo, que atendiera a sectores críticos y regiones donde se presenten las mayores vulneraciones a los derechos de los trabajadores. Así mismo estableció la necesidad de expedir una Política Pública de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo que fortaleciera la acción del Estado en esta materia y contribuyera a dar cumplimiento a los fines del Estado social de derecho.

1.4. Inspección del Trabajo hoy

A pesar de los cambios dados en las últimas décadas en el orden del mundo del trabajo, la vigencia de la protección de los derechos de los trabajadores sigue siendo un compromiso de la comunidad internacional y de los estados, recayendo en estos últimos, una responsabilidad importante en tanto detenta la función de inspección de las relaciones laborales, que además se constituye en una función de monopolio estatal.

La protección de los derechos de los trabajadores se fundamenta entonces en dos razones: Por un lado, la importancia del trabajo como base de la organización social y que en el caso de Colombia es un elemento fundante del estado social de derecho junto con la dignidad humana y la solidaridad (Art. 1. Constitución Política de 1991) y, por otro lado, en el reconocimiento de la



relación asimétrica entre trabajadores y empleadores (OIT,2009), la cual intenta ser superada a través de la legislación laboral.

De esta manera, la vigencia del compromiso de la Inspección del Trabajo y las transformaciones del mundo del trabajo, exigen el desarrollo de nuevas estrategias y alcances de la Inspección del trabajo, de tal manera que responda a las nuevas formas de relacionamiento laboral y con ello contribuya a la paz social (OIT, 2009), sustentada en alcanzar metas de desarrollo con equidad y justicia social.

La Inspección del trabajo, tiene que dar cuenta de escenarios de flexibilización laboral, generación de nuevos riesgos (cognitivos, ambientales, psicológicos), ámbitos jurisdiccionales diversos (zonas de libre comercio, zonas de inversión multinacional y transnacional, acuerdos económicos), nuevas actividades económicas, entre otras. Lo anterior ha conducido a reflexionar a diversos actores sobre los sistemas de Inspección en el mundo y las conclusiones compartidas son las siguientes:

- Los sistemas de inspección, vigilancia y control requieren estrategias de orden normativo, institucional y de gestión para ampliar la cobertura frente a las nuevas formas de relacionamiento laboral (Bensusán 2009).
- No es posible determinar de manera previa las características de un sistema de inspección laboral. Sin embargo, se considera a nivel mundial que los enfoques preventivos son una alternativa de gran eficacia en la protección de los derechos de los trabajadores, sin desconocer que son elementos contextuales los que permitirán ajustes y diseños de los sistemas en cada país para lograr equilibrios entre la promoción, la prevención y la sanción (Bensusán, 2009, Vega, 2009).
- La efectividad de los sistemas de Inspección laboral está soportada hoy en los procesos de articulación, cooperación, coordinación de instituciones y actores comprometidos con el respeto de los derechos de los trabajadores (Vega, 2009; Vega, Robert, 2013).
- El conocimiento y la información son componentes determinantes de la efectividad de los sistemas de Inspección, especialmente en términos de su gobernanza y logro de acciones conjuntas.
- Una acción estratégica en términos de establecimiento de criterios de priorización que permitan potenciar la atención y recursos institucionales y que ponderen tanto el impacto



de las acciones preventivas como la necesidad de protección efectiva de trabajadores en condiciones de vulnerabilidad (OIT, 2017 Orientaciones de la OIT para la Planificación Estratégica para el Cumplimiento para Inspecciones del Trabajo).

- La efectividad de las estructuras de cumplimiento (claridad de las normas, mecanismos de vigilancia, estructuras de la sanción, mecanismos de seguimiento de la sanción, valoración de la efectividad de la misma), sigue siendo hoy materias pendientes de los sistemas de Inspección. (OIT, 2017b; Ostrom,2010).

1.5. Retos del sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control

La PPIVC busca enfrentar los desafíos derivados de las nuevas dinámicas de la economía y el mercado laboral, las limitaciones normativas, la baja cobertura del sistema y los compromisos internacionales respecto a la protección de los derechos de los trabajadores.

En el ámbito económico, la Inspección del Trabajo enfrenta desafíos relacionados con la dinámica económica nacional, la cual indica un crecimiento de las actividades asociadas al sector servicios. Bajo este marco, numerosas actividades comerciales han surgido de la mano de los desarrollos tecnológicos y de ramas de actividad emergentes. Un importante número de nuevas empresas que ofrecen bienes y servicios novedosos, se han venido desarrollando con rapidez, generando un importante número de puestos de trabajo, que, en su naturaleza constitutiva, distan de las relaciones laborales industriales, que dieron sustento a los ordenamientos jurídicos en materia laboral. La flexibilización las relaciones laborales, ha generado una gran variedad de formas de vinculación de trabajadores, que se circunscriben especialmente a formas contractuales que comportan relacionamiento laboral, Esto, en detrimento de formas de trabajo reguladas por legislación laboral. Bajo este escenario, la inspección, vigilancia y control ve limitado sus funciones de protección de los derechos laborales, toda vez que su accionar se limita a relaciones laborales reguladas por el derecho laboral.

Los desafíos de la estructura legal se refieren a la superación de las limitaciones de actuación del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control. La Inspección del Trabajo en Colombia encuentra en el Código Sustantivo del Trabajo y los convenios internacionales (especialmente los de la OIT) su



principal fuente normativa. Este hecho circunscribe la intervención de los Inspectores del Trabajo solo a relaciones laborales formales reguladas por el Código o garantizadas por la justicia laboral, dejando por fuera de la intervención del Ministerio, otras formas de contratación que comportan relacionamiento laboral. De esta manera, se evidencia la necesidad de que el Sistema pueda cubrir y ampliar su competencia frente a otros tipos de relaciones laborales, con el objetivo de proteger efectivamente los derechos laborales de los trabajadores.

En el ámbito de los sectores prioritarios, el Acuerdo de Paz para la terminación del conflicto señala la necesidad de un fortalecimiento de la Inspección del Trabajo móvil rural, con el objetivo de contribuir a la garantía efectiva de los derechos de los trabajadores del campo, superando en parte la marginación a la que han estado expuestos históricamente.

De igual manera, es menester la orientación de la acción de los Inspectores del Trabajo a aquellos sectores económicos y territorios en donde se presentan mayores niveles de vulneración de los derechos laborales y permita a través de una acción preventiva disminuir los riesgos de vulneración. Esto implica el establecimiento de criterios de priorización de la acción dadas las limitaciones de planta que enfrenta la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial.

En síntesis, la Política de Inspección, Vigilancia y Control, se erige como una necesidad del Estado colombiano, ya que es una herramienta fundamental para velar por el cumplimiento de los derechos laborales y la protección de los trabajadores. Esta política debe adecuarse a las dinámicas laborales que se generan en marco de las realidades del mundo económico del hoy, que impone retos en materia de actualización normativa, especialmente en lo referido al ámbito de intervención del Sistema de PIVC. Igualmente, la política debe orientar la articulación de múltiples sectores que realizan funciones relacionadas con la Inspección del Trabajo, de cara a generar situaciones de gobernanza que permitan hacer un ejercicio efectivo de la acción estatal para el aseguramiento del cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores.

La política debe orientar los rasgos distintivos del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control, para que este sea un sistema preventivo, estratégico, autónomo y creíble. El componente estratégico implica la proyección y dirección de las acciones encaminadas al cumplimiento de los derechos de

los trabajadores, a partir de las herramientas legales provistas para la policía administrativa-laboral. La autonomía se refiere a la posibilidad de que el sistema opere sin la interferencia de factores políticos, económicos y sociales que limiten y comprometan la independencia de las distintas funciones. Finalmente, la credibilidad de sistema se refiere a la necesidad de que las decisiones tomadas por las autoridades de la policía administrativa laboral tengan efectos jurídicos y simbólicos que consoliden la protección de los trabajadores, la figura del Inspector de Trabajo como autoridad y que confieran legitimidad al Ministerio del Trabajo como ente rector de la política laboral.

Teniendo en cuenta lo anterior a continuación se presenta el primer documento base de Política de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo: Comprometidos por el Trabajo Decente.



2. ANÁLISIS SITUACIONAL (DIAGNÓSTICO)

La Política Pública de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo: Comprometidos con el Trabajo Decente, parte inicialmente de una mirada de la situación de los derechos de los trabajadores en Colombia vista desde el actual Sistema de PIVC del Ministerio del Trabajo, que sin pretender ser completa, da cuenta de las circunstancias que enfrentan los trabajadores en Colombia respecto a la garantía de sus derechos en términos individuales y colectivos, así como, de otros temas que revierten importancia como el uso de la intermediación laboral ilegal y la violación de las normas de seguridad social integral.

Ahora bien, frente a la situación de cumplimiento de los derechos de los trabajadores en Colombia, la PPIVC tiene como propósito enfrentar desde la Inspección del Trabajo cuatro nudos críticos que explican de manera importante la existencia del problema y se constituyen en ámbitos de intervención con potencial de cambio. El primero de ellos hace referencia al fortalecimiento permanente que debe ser adelantado respecto del sistema de inspección, vigilancia y control, el segundo, analiza las estructuras de cumplimiento y efectividad de las decisiones de policía administrativa laboral, el tercero reconoce la importancia de la libertad sindical y el derecho de asociación y finalmente el cuarto nudo crítico da cuenta de la prevalencia de la informalidad laboral que se constituye en una manifestación de la calidad del mercado laboral en Colombia (CEPAL,2017b).

Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo se estructura en tres secciones: La primera de ellas presenta un panorama de la situación de los derechos de los trabajadores a partir del desarrollo de las funciones de Inspección, vigilancia y control del Ministerio de Trabajo; la segunda, sección aborda los nudos críticos y la tercera sección recoge la mirada estratégica que orienta la Política Pública de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control: Comprometidos con el Trabajo Decente, a partir del análisis sistemático de las redes de causalidad establecidas.



2.1. Panorama de situación de los derechos de los trabajadores en las relaciones de trabajo

La situación de los derechos de los trabajadores en las relaciones de trabajo se evidencia a partir de una serie de señales, que se dimensionan con base en diversos tipos de índices e indicadores. A estas señales se les denomina, en el ámbito de la planificación estratégica, Vectores Descriptores del Problema -VDP- (Matus, 1987).

Los VDP identificados desde la generalidad fueron: Infracciones del derecho laboral individual, infracciones del derecho laboral colectivo, intermediación laboral ilegal e infracciones a las normas de seguridad social integral.

Ilustración 3 Vectores Descriptores del Sistema



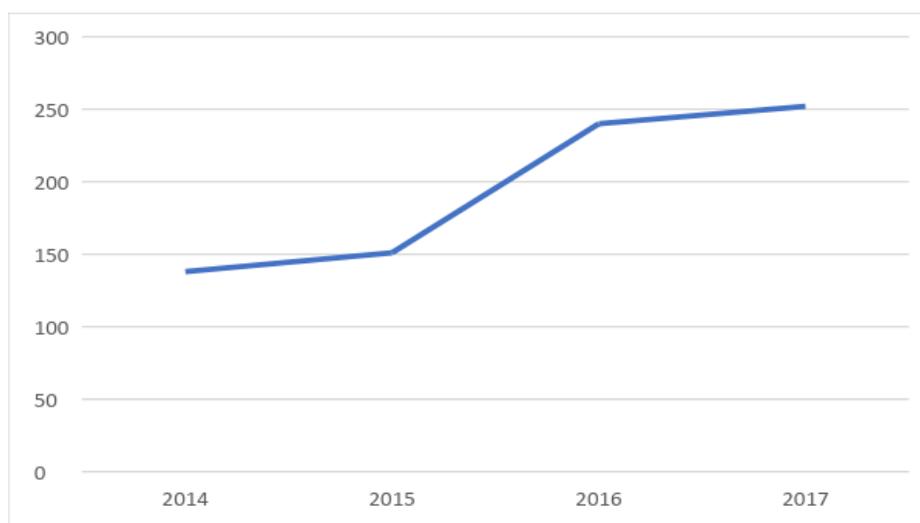
Fuente: elaboración propia

2.1.1. Infracciones del derecho laboral individual

Las infracciones al derecho laboral individual son aquellas conductas que atentan contra las condiciones señaladas por la normatividad vigente, respecto de la prestación de servicios de una persona para beneficio de otra bajo la ejecución de un contrato de trabajo.

Para el período 2014-2017 se impusieron 781 sanciones por incumplimiento a normas del derecho laboral individual, constituyéndose el 18,1% del total de sanciones impuestas para el mismo periodo. De las 781 sanciones, el 19% fue por no entrega de dotación y el 14,5% por no pago de salarios (Dirección de Inspección, Vigilancia y Control Ministerio de Trabajo, 2018). El 66,5% restante se compone por infracciones asociadas a descuentos no autorizados por el trabajador; incumplimiento del reglamento del trabajo; por despido en estado de embarazo; por no consignación de cesantías al fondo; por no liquidación de vacaciones; por no pago de cesantías; por no pago de dominicales y festivos; por no pago de incapacidades médicas; por no pago de intereses de cesantías; por no pago de licencia de maternidad; por no pago de subsidio de transporte; por no pago de prima de servicios; por no reubicación laboral; por retención indebida de salario; por violación a Ley 1098 de 2006 Infancia y Adolescencia; violación a jornada máxima legal.

Ilustración 4 Sanciones por vulneración a las normas del derecho laboral individual 2014-2017



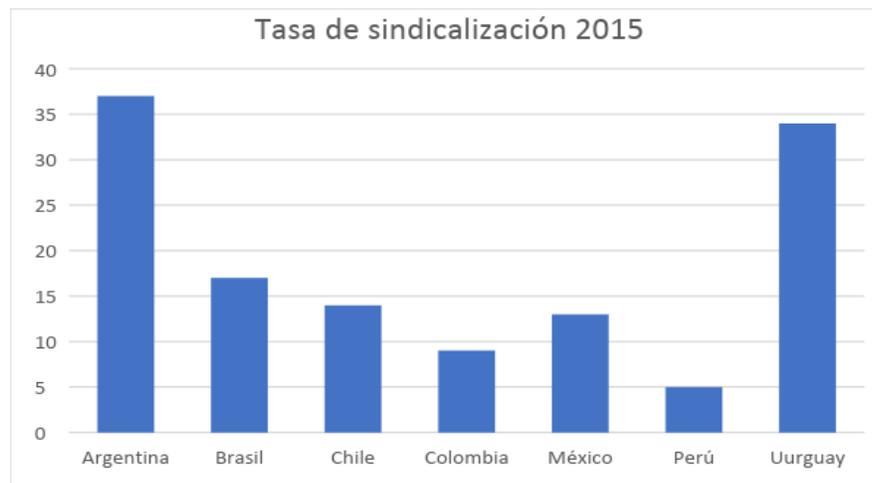
Fuente: Subdirección de Gestión Territorial Ministerio de Trabajo (2018)

2.1.2. Infracciones del derecho laboral colectivo

Las infracciones de las normas laborales que protegen las relaciones laborales colectivas son aquellas conductas que atentan contra la libertad sindical y el derecho de asociación, además de lo que se desprende de las normas nacionales e internacionales ratificadas por Colombia.

Según el reciente Censo Sindical colombiano, desarrollado por el Ministerio de Trabajo⁹, la situación de nuestro país en efecto de perspectiva comparada, respecto de los demás países de Latinoamérica, presenta las siguientes tasas:

Ilustración 5 Tasa de sindicalización países latinoamericanos 2015.



Fuente: Redlat (2017)

Según el gráfico anterior, la tasa de sindicalización de Colombia es una de las más bajas de la región. Se destaca, que Uruguay y Argentina tienen las tasas de sindicalización más altas y Perú, Colombia y México tienen las más bajas.

En el ámbito multilateral, la tasa de sindicalización de los países miembros de la OCDE para 2013 fue de 17,1%. Con la entrada a la OCDE (2018), Colombia se convirtió en el segundo país con la más baja tasa de sindicalización (6,4%) después de Estonia (4,5%). A Colombia le siguen Francia

⁹ Tasa de sindicalización es igual a la proporción de trabajadores ocupados sindicalizados sobre el total de trabajadores ocupados.

(7,9%) y Turquía (8,6%) como las más bajas tasas de sindicalización de países pertenecientes a la Organización. (OCDE data base).

En Colombia los sindicatos, los colegios profesionales y otras formas de organización colectiva del trabajo, tienen derechos enmarcados en las figuras del derecho colectivo del trabajo, las cuales son: Acuerdos colectivos del sector público, convenciones colectivas del sector privado, laudos arbitrales colectivos y contratos sindicales, pero de igual forma, aquellos no sindicalizados también pueden acudir a la negociación de sus condiciones laborales mediante pactos colectivos.

Los **acuerdos colectivos** son aquellos resultantes de los arreglos entre las entidades y autoridades públicas competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos, como resultado de una negociación colectiva en materia de condiciones de empleo. El total de acuerdos colectivos registrados en el Archivo Sindical del Ministerio de Trabajo, para el periodo 2014-2017 fue 961. Entre 2014 y 2016 hubo un aumento del 74% de esta figura. Entre 2016 y 2017 se presentó una disminución del 65% de acuerdos colectivos (Dirección de Inspección, Vigilancia y Control Ministerio de Trabajo, 2018). Comportamiento estos asociados a los periodos de negociación reglados en la Ley. A continuación, se muestra la trayectoria:

Ilustración 6 Acuerdos colectivos registrados en el archivo sindical 2014-2017.



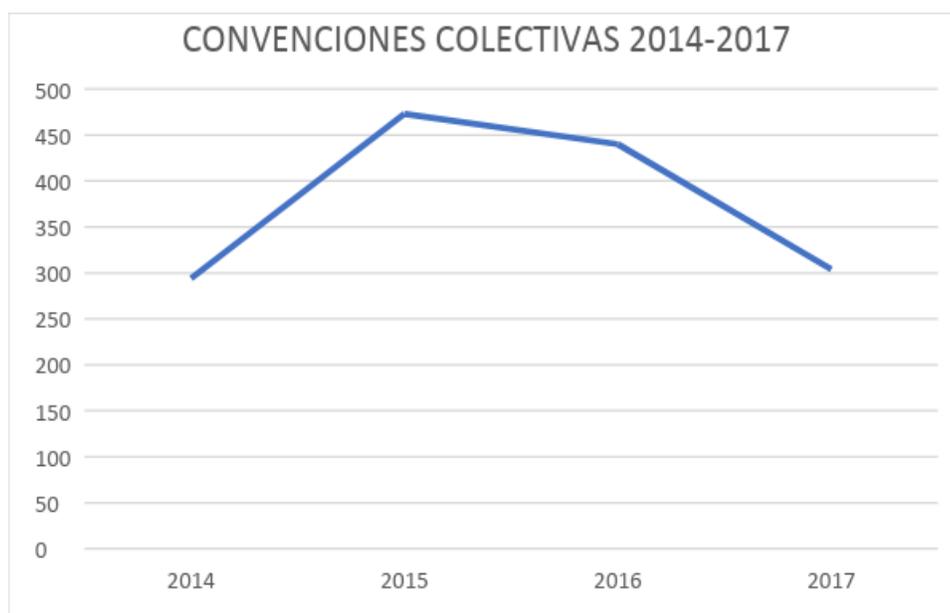
Fuente: Subdirección de Gestión Territorial Ministerio de Trabajo (2018)

Las **convenciones colectivas** son los acuerdos que se celebran entre uno o varios empleadores o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia. (Decreto 2663 de 1950).

El total de convenciones colectivas registradas en el Archivo Sindical del Ministerio del Trabajo para el periodo 2014-2017 fue de 1511. Entre 2014 y 2015 hubo un aumento de 62,1% en el uso de esa figura. Entre 2015 y 2017 hubo una disminución de 35,8% (Dirección de Inspección, Vigilancia y Control Ministerio de Trabajo, 2018). Lo cual también se explica por los periodos de negociación.

A continuación, se muestra la trayectoria:

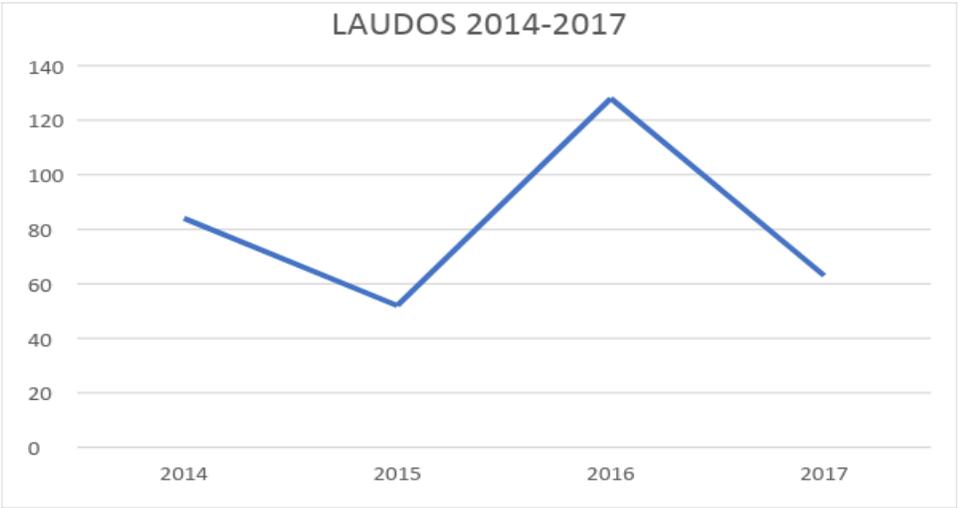
Ilustración 7 Convenciones colectivas registradas en el archivo sindical 2014-2017.



Fuente: Subdirección de Gestión Territorial Ministerio de Trabajo (2018)

Un **laudo arbitral** es una decisión proferida por un tribunal de arbitramento, que decide sobre conflictos laborales colectivos cuando no hay acuerdo entre las partes. Para el periodo 2014-2017 se presentaron 327 laudos arbitrales (Dirección de Inspección, Vigilancia y Control, Ministerio de Trabajo 2018). A continuación, se señala la trayectoria de esta figura:

Ilustración 8 Laudos arbitrales 2014-2017.

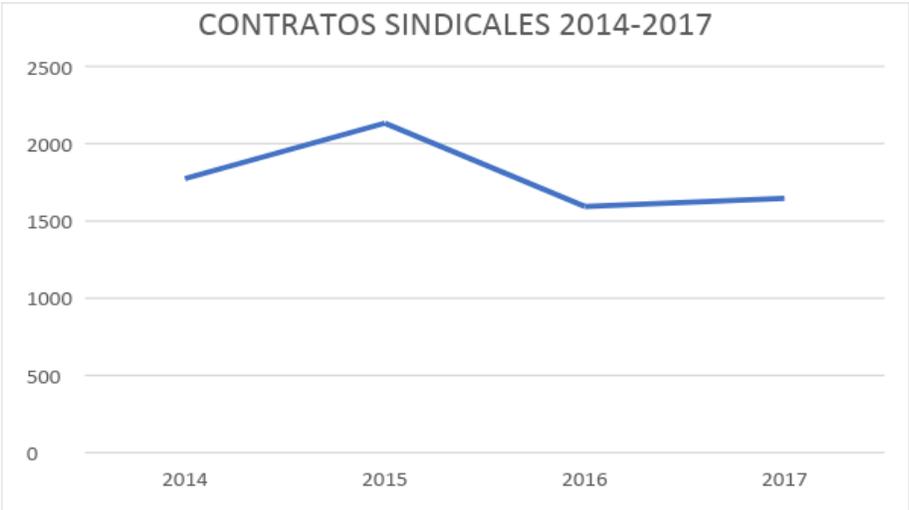


Fuente: Subdirección de Gestión Territorial Ministerio de Trabajo (2018)

Los **contratos sindicales** son aquellos que celebran uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios empleadores o sindicatos patronales para la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados. Es de naturaleza colectiva laboral, solemne, nominado y principal. (Decreto 036 de 2016, Ministerio de Trabajo).

Para el periodo 2014-2017 se registraron en el archivo sindical del Ministerio de Trabajo 7147 contratos sindicales (Dirección de Inspección, Vigilancia y Control Ministerio de Trabajo, 2018). A continuación, se señala la trayectoria para el periodo:

Ilustración 9 Contratos Sindicales registrados en el archivo sindical 2014-2017.

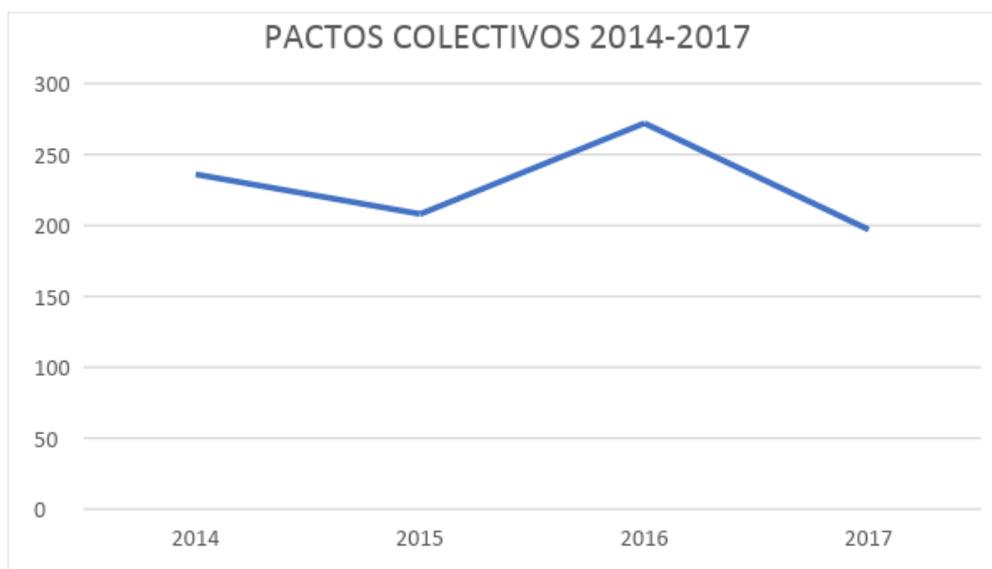


Fuente: Subdirección de Gestión Territorial Ministerio de Trabajo (2018)

Los **pactos colectivos** son acuerdos suscritos entre empresas y trabajadores no afiliados a los sindicatos, cuyos efectos solo cobijan a quienes lo suscriban o se adhieran a él.

Para el periodo 2014-2017 se registraron 913 pactos colectivos en el archivo sindical del Ministerio de Trabajo. A continuación, se señala la trayectoria para el período:

Ilustración 10 Pactos Colectivos registrados en el archivo sindical 2014-2017.



Fuente: Subdirección de Gestión Territorial Ministerio de Trabajo (2018)

La utilización de estas figuras del derecho de asociación sindical y asociación colectiva fortalece el derecho colectivo del trabajo, en cuanto lo legitima como mecanismo de protección y promoción de los derechos de los trabajadores. Sin embargo, existen conductas que vulneran esos derechos.

De acuerdo con lo reportado por las Direcciones Territoriales, para el período 2011- primer trimestre 2017 se presentaron 2245 investigaciones por conductas atentatorias contra el derecho de asociación sindical. De estas, el 19,1% se presentaron en el Valle del Cauca, el 13,9% en Antioquia y el 11,7% en Bogotá. (Dirección de Inspección, Vigilancia y Control Ministerio de Trabajo, 2018)

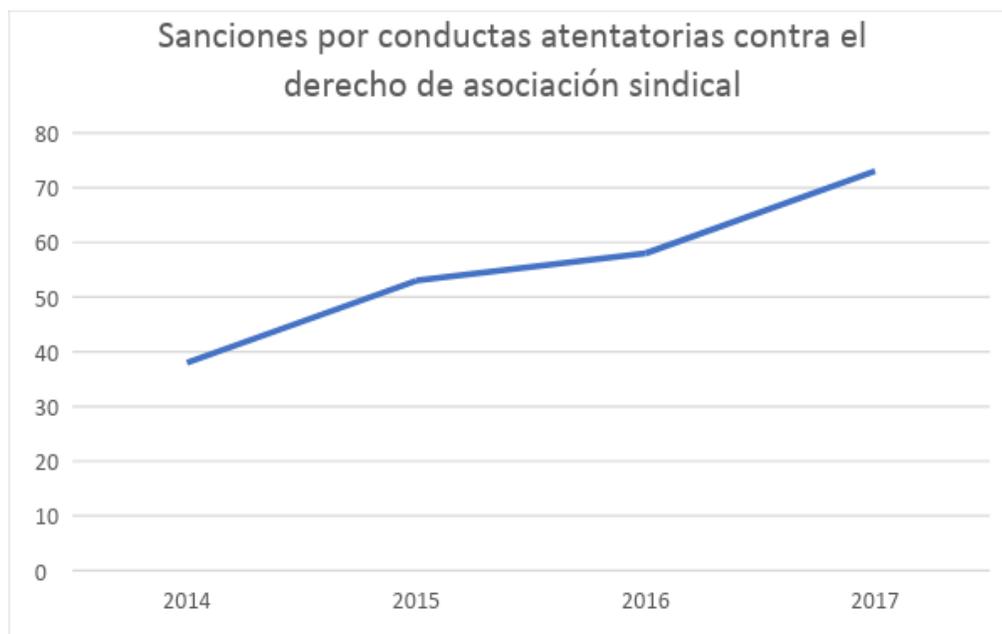
Los motivos de las solicitudes de investigación presentadas en el mismo periodo se clasifican de mayor a menor en el siguiente orden:



- Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de su personal sindicalizado, con el objeto de impedir o difundir el ejercicio del derecho de asociación.
- Negarse a negociar con las organizaciones sindicales que hubieren presentado sus peticiones de acuerdo con los procedimientos legales.
- Obstruir o dificultar la afiliación de su personal a una organización sindical de las protegidas por la Ley, mediante dádivas o promesas, o condicionar a esa circunstancia la obtención o conservación del empleo o el reconocimiento de mejoras o beneficios.
- Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de los trabajadores en razón de sus actividades encaminadas a la fundación de las organizaciones sindicales.
- Adoptar medidas de represión contra los trabajadores por haber acusado, testimoniado o intervenido en las investigaciones administrativas tendientes a comprobar la vulneración de esta norma. (Dirección de Inspección, Vigilancia y Control Ministerio de Trabajo, 2018)

En el ámbito sancionatorio, el Ministerio del Trabajo, para el período 2014 -2017, impuso 222 sanciones por conductas atentatorias contra el derecho de asociación sindical. A continuación, se muestra la trayectoria de esas sanciones:

Ilustración 11 Sanciones por conductas atentatorias contra el derecho de asociación sindical 2014-2017



Fuente: Subdirección de Gestión Territorial Ministerio de Trabajo (2018)

2.1.3. Intermediación laboral ilegal

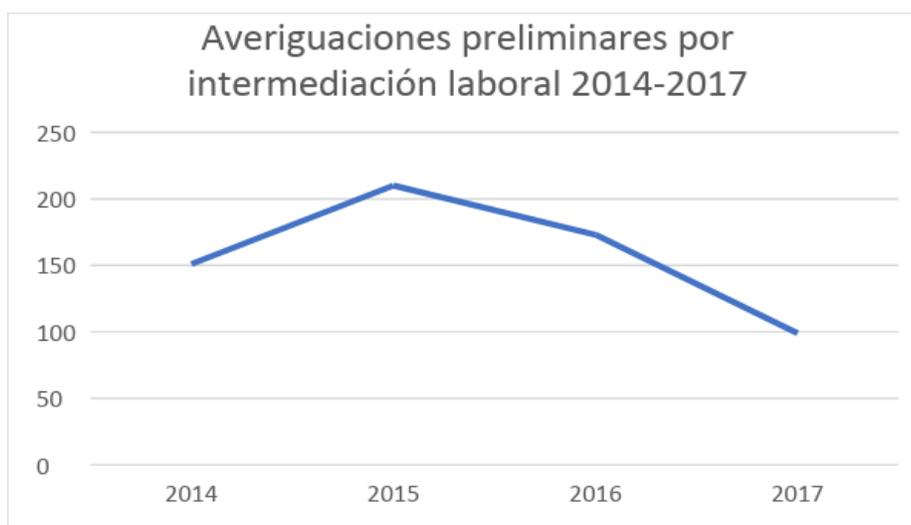
La intermediación laboral es definida como el envío de trabajadores en misión para prestar servicios a empresas o institución a través de una Empresa de Servicios Temporales. Estas empresas son organizaciones que suministran personal a terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades, a través de sus propios trabajadores.

En este marco, **la intermediación laboral ilegal** es el envío de trabajadores en misión para prestar servicios a empresas o instituciones a través de entidades no autorizadas para actuar como Empresas de Servicios Temporales.

La problemática de la intermediación laboral ilegal puede dimensionarse a partir de las averiguaciones, visitas y sanciones impuestas, que realizan los Inspectores de Trabajo, en el marco del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Trabajo.

Para el período 2014-2017 se iniciaron 633 averiguaciones por intermediación laboral. De estas el 67,1% se desarrollaron a empresas usuarias, el 11,7% a SAS que actuaron como intermediadoras, sin contar con la autorización (sociedad por acciones simplificadas) y el 8,8% a CTA (cooperativas). A continuación, se muestra la trayectoria de las averiguaciones por intermediación laboral:

Ilustración 12 Averiguaciones preliminares por intermediación laboral 2014-2017



Fuente: Subdirección de Gestión Territorial Ministerio de Trabajo (2018)



Las sanciones impuestas por intermediación laboral para el período 2015-2017 fueron de 191. De estas sanciones el 34,6% fue por vulneración al artículo 77 de la Ley 50 de 1990 a la empresa usuaria (EST), el 22,5% por intermediación laboral ilegal en actividades misionales permanentes, el 15,7% por intermediación laboral sin autorización de funcionamiento (CTA, PCTA), el 11% por envío de trabajadores en misión sin autorización. (Dirección de Inspección, Vigilancia y Control Ministerio de Trabajo, 2018)

En el ámbito territorial, se destaca que para el período 2014-2016, Santander (40,4%) se consolidó como la territorial con mayor número de sanciones impuestas por intermediación laboral, seguidas por Antioquia con (20,2%) casos y Cauca con 8,7%. (Dirección de Inspección, Vigilancia y Control, 2018). Esta situación evidencia que el 69,4% de los casos de intermediación se concentran en tres territoriales, lo que muestra la necesidad de estudiar que explica este fenómeno y como se debe afrontar a partir de las diferentes funciones de Inspección, Vigilancia y Control.

En los sectores priorizados por el Ministerio del Trabajo (cultivo de caña de azúcar; cultivo de palma para aceite; cultivo de flor de corte; actividad minera; actividades de puertos y servicios), los cuales se determinaron a partir del Plan de Acción Laboral acordado con Estados Unidos, se destaca que para el período 2014-2016 el sector de cultivo de palma de aceite fue el sector priorizado donde más se presentaron sanciones ejecutoriadas (11) por intermediación laboral indebida¹⁰. (Dirección de Inspección, Vigilancia y Control Ministerio de Trabajo, 2018)

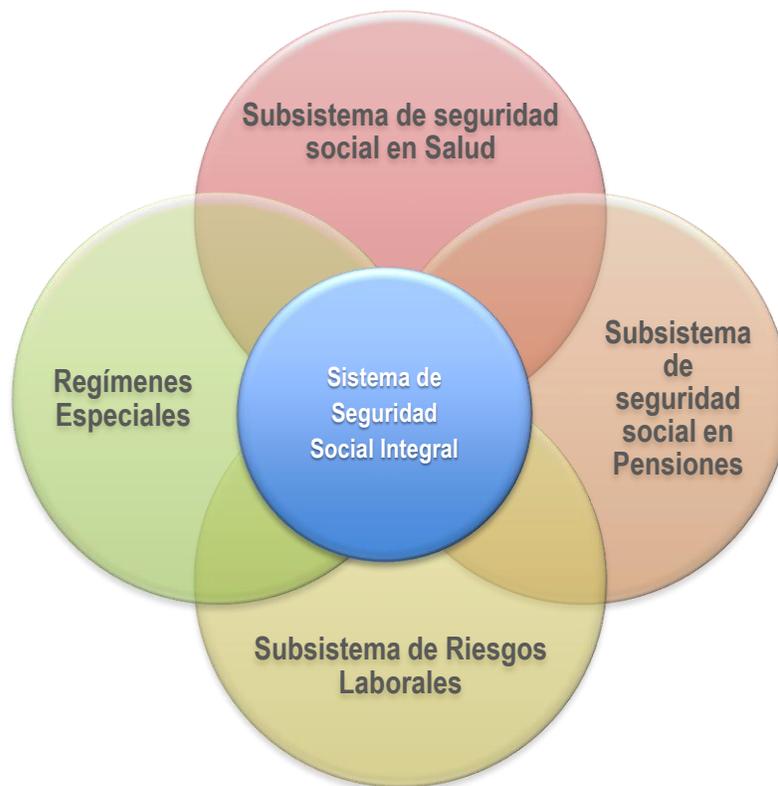
2.1.4. Infracción a las normas de Seguridad Social Integral

El sistema de seguridad social integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables del trabajador para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten. (Ley 100 de 1993)

El Sistema de Seguridad Social Integral está compuesto por el Sistema de Salud, el Sistema de Pensiones, el Sistema de Riesgos Laborales y los regímenes especiales.

¹⁰ En el mismo periodo, en los otros sectores priorizados solo se presentó 1 sanción impuesta y 5 no ejecutoriadas.

Ilustración 13 Composición del Sistema de Seguridad Social Integral



Fuente: elaboración propia.

En el marco de un contrato de trabajo, el empleador debe garantizar la afiliación del empleado a los Sistemas de salud, pensiones y riesgos laborales. La no garantía de afiliación en los términos estipulados por la Ley, se constituye como una infracción de los derechos de los trabajadores a tener acceso al Sistema de Seguridad Social Integral.

El Subsistema de Seguridad Social en Salud tiene como objetivo regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso en toda la población al servicio en todos los niveles de atención, para garantizar el acceso al trabajador y su familia, a los servicios previstos en el plan de beneficios de salud (Ministerio del Trabajo, 2018b).

Es importante precisar que en materia de Inspección, Vigilancia y Control respecto del cumplimiento de los empleadores respecto de este subsistema corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud.



El Subsistema de Seguridad Social en Pensiones tiene por objeto garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, invalidez o muerte, mediante el reconocimiento de una pensión y prestaciones determinadas en la Ley (Ministerio del Trabajo, 2018c).

Para 2017 la proporción de ocupados que cotizaron pensión se ubicó en 36,8%. Este indicador se ha incrementado en 5,8 puntos porcentuales desde el año 2012 (tasa de 31%). En promedio, este indicador ha presentado un incremento anual de 1,4 puntos porcentuales desde el año 2012.

Por rama de actividad económica, se destaca que agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca tiene la tasa de afiliación más baja con 11%, es decir que de cada sistema de pensiones. Por su parte el sector de electricidad, gas y agua es la rama de actividad económica, que presenta una tasa de afiliación más alta con el 94%. La rama de comercio, hoteles y restaurantes, que ocupa al mayor porcentaje de ocupados totales del país, presenta una tasa de afiliación del 25%. (FILCO, 2018).

El Ministerio del Trabajo, por medio de las funciones de Inspección, Vigilancia y Control, impuso para el periodo 2015-2017 466 sanciones por evasión y elusión del sistema de pensiones. Estas sanciones representan el 14,4% del total de sanciones impuestas por el Ministerio de Trabajo para el mismo periodo. (Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, 2018)

El Subsistema de Riesgos Laborales es el conjunto de entidades (públicas y privadas) y la normatividad, orientada a la prevención, protección y atención de los trabajadores, frente a situaciones de accidente o enfermedades, como consecuencia del trabajo que desarrollan. (Decreto 1295 de 1994).

El porcentaje de ocupados afiliados al sistema general de riesgos laborales para 2017 se ubicó en 36,5%, incrementándose en 0,7% con respecto al año anterior. De esta manera, más del 63,5% de los ocupados no están en el régimen de riesgos laborales. En cuanto a los sectores económicos, se destaca que el 90% de los ocupados de Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura no están en el sistema riesgos. Igualmente, los sectores de comercio, hoteles y restaurantes (73,6%) y el de construcción (69,8%) estuvieron por encima del promedio nacional para 2017. (FILCO, 2018)



En el ámbito sancionatorio, para el periodo 2015-2017 se impusieron 1098 sanciones vinculadas a motivos de no cumplimiento de las normas del Sistema de Riesgos Laborales¹¹. Estas sanciones representaron el 32,2% del total de sanciones impuestas por el Ministerio de Trabajo. (Dirección de Inspección, Vigilancia y Control Ministerio de Trabajo, 2018)

Para el mismo periodo, del total de sanciones vinculadas a motivos de no cumplimiento de las normas del Sistema de riesgos laborales, el 52,7% corresponde a la vulneración a las normas de Seguridad y Salud en el trabajo, higiene y seguridad industrial, el 18,8% por evasión y elusión al Sistema de Riesgos Laborales, el 12,7% por accidente de trabajo mortal, el 12,3% por incumplimiento de las obligaciones de las ARL, y el 3,5% por no reporte de accidente de trabajo. (Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial Ministerio de Trabajo, 2018).

Como se pudo evidenciar anteriormente, la infracción de los derechos de los trabajadores en términos individuales y colectivos, el uso de la intermediación laboral ilegal y las infracciones de las normas de seguridad social integral, se constituyen como los principales síntomas de la situación de los derechos de los trabajadores en las relaciones de trabajo. Todos los síntomas comparten aspectos comunes que convergen en causas y situaciones, que ayudan a dimensionar el problema de política y que se constituyen como aspectos susceptibles de intervención estatal por medio de las líneas estratégicas de acción.

A continuación, se caracterizan las causas y situaciones del problema, llamados en adelante nudos críticos, que fueron identificados en el marco del análisis de la operación del Sistema de PIVC.

2.2. Nudos Críticos

El análisis de las infracciones a los derechos de los trabajadores en las relaciones de trabajo tuvo en cuenta cuatro referentes: El primero de ellos analizó las tendencias de la economía tanto mundial como nacional y su impacto en el mercado laboral, haciendo énfasis en aquellas nuevas condiciones del mundo del trabajo que se constituyen en riesgosas para el ejercicio y goce de los

¹¹ El no cumplimiento de las normas del Sistema de riesgos laborales se da por los siguientes motivos: por evasión y elusión al Sistema de Riesgos Laborales; por incumplimiento de las obligaciones de las ARL; por no reporte de accidente de trabajo; por violación a las normas de Seguridad y Salud en el trabajo, higiene y seguridad industrial; por accidente de trabajo mortal.

derechos de los trabajadores. Un segundo referente lo constituyó la identificación de la situación actual frente al cumplimiento de los derechos de los trabajadores a partir del cumplimiento de las funciones del Sistema de PIVC. El tercer referente parte de un análisis situacional del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control que comprendió desde su concepción hasta sus niveles de operación y finalmente un análisis específico de la situación de la asociación colectiva y derechos sindicales.

Como resultado de lo anterior se identificaron cuatro nudos críticos, los cuales son causas-necesidades con un fuerte valor explicativo y áreas de intervención de gran impacto en el proceso de transformación de la situación problemática y por ende claves en la consecución de los objetivos constitucionales del Estado social de derecho y especialmente en la protección y goce de los derechos de los trabajadores.

Los nudos corresponden a:

Ilustración 14 Nudos Críticos



Fuente: elaboración propia (2018)

2.2.1. Fortalecimiento del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio de Trabajo.

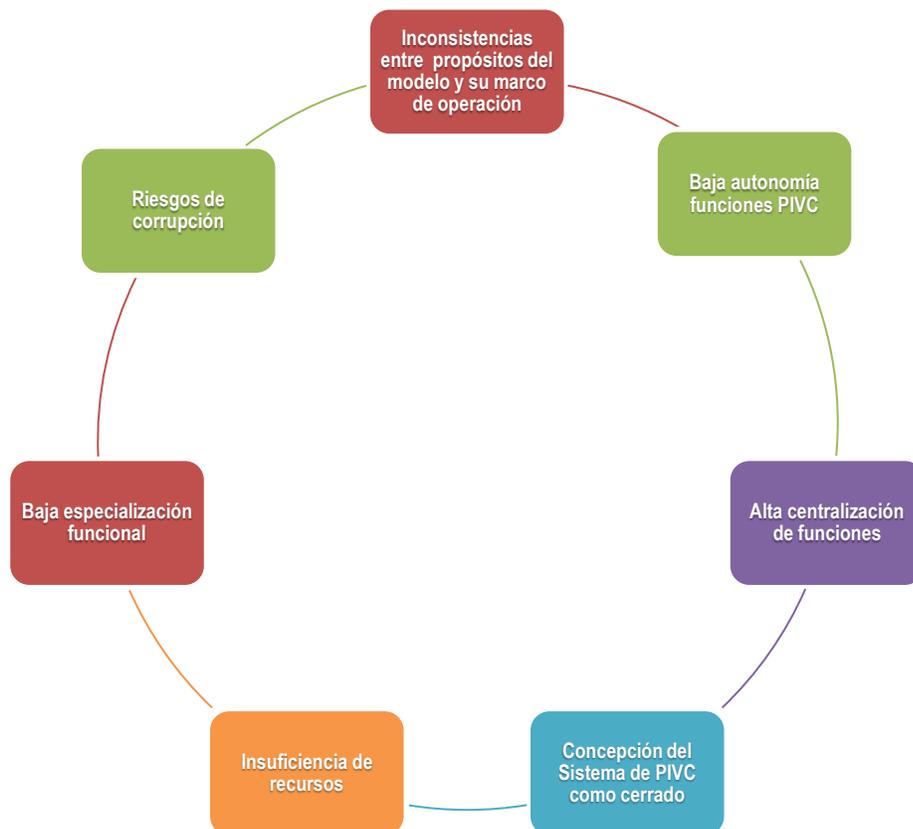
La necesidad del continuo fortalecimiento del sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Trabajo se analiza a partir de la metodología situacional de análisis del sistema que incluye cuatro momentos:

En primer lugar, la descripción de los componentes formales del sistema; el segundo, la problematización de las dinámicas del sistema y su operación en lo formal y lo real; el tercero, la identificación de los componentes que generan entropía (cuellos de botella, fallas del sistema, inoperancia); finalmente, el establecimiento de las líneas estratégicas de cambio.

A partir de la aplicación de la metodología se identificaron siete causas que afectan la eficiencia, eficacia y efectividad del Sistema de PIVC:

1. Inconsistencia entre el propósito del desarrollo de un modelo preventivo y un marco jurídico y un sistema operativo coercitivo.
2. Baja autonomía de las funciones de Inspección, vigilancia y control.
3. Alta centralización de las funciones administrativas y operativas del sistema.
4. Concepción del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control como un sistema cerrado.
5. Deficiencias de talento humano, los recursos organizacionales, físicos, tecnológicos, para el desarrollo de las funciones de Inspección, Vigilancia y Control.
6. Bajos niveles de especialización funcional de las funciones de Inspección, Vigilancia y Control.
7. Existencia de condiciones generadoras de riesgos de corrupción.

Ilustración 15 Causas que afectan la eficiencia, eficacia y efectividad del Sistema de PIVC



Fuente: elaboración propia

Se explican cada una de estas, así:

1. Inconsistencia entre el propósito del desarrollo de un modelo preventivo y un marco jurídico y un sistema operativo coercitivo.

Existe una inconsistencia entre la misión y visión del sistema con sus alcances y sus funciones misionales. El sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Trabajo estableció como su misión “Proteger y defender los derechos de los trabajadores a través de la Prevención, Inspección, Vigilancia y Control”, e intensificó hacia el año 2007 (Muñoz, 2010) un tránsito de un modelo reactivo y coercitivo al desarrollo de un modelo preventivo, para lo cual se diseñó e implementó su soporte organizativo vigente hoy. Sin embargo, tanto el soporte jurídico, como el



componente de la dirección de procesos misionales y su operacionalidad continúa funcionando bajo la lógica de un modelo reactivo y coercitivo.

2. Baja autonomía de las funciones de Inspección, vigilancia y control.

La autonomía de las funciones de PIVC está supeditada al arreglo de la tensión entre la función política del Ministerio en términos laborales como cabeza de sector y la función de Inspección, Vigilancia y Control como fin misional. Es decir, en algunos casos se presentan contradicciones entre las directrices del Ministerio asociadas a su función de cabeza política del sector, con el desarrollo de las funciones de PIVC. Esta posible contradicción puede afectar a la autoridad e independencia de los inspectores, consagrada en el numeral 2° del artículo 3° del Convenio 81 de la OIT.

3. Alta centralización de las funciones administrativas y operativas del sistema.

Las funciones de Inspección, Vigilancia y Control presentan un nivel de desconcentración territorial. Sin embargo, presenta altos niveles de centralización administrativa y operativa que limita la oportunidad y la pertinencia de las labores de Inspección, Vigilancia y Control.

Hay pocas posibilidades de diferenciación territorial que comprometen la posibilidad de fortalecer la pertinencia territorial. De esta manera existe un direccionamiento homogéneo sin contar con las diferencias territoriales que implican diferencias económicas, sociales, culturales y ambientales que deben ser tenidas en cuenta tanto en el direccionamiento como en la operatividad del sistema.

4. Concepción del sistema de Inspección, Vigilancia y Control como un sistema cerrado.

El Sistema de Inspección, Vigilancia y Control está concebido como un sistema cerrado dentro del Ministerio del Trabajo, lo cual le ha impedido permear sus preocupaciones y necesidades no solo al Ministerio sino al Estado colombiano, comprometiendo con ello las posibilidades de una gobernanza efectiva en tema. De esta manera, el sistema tiene un papel limitado para proveer insumos de política al Estado colombiano frente a la vulneración de los derechos de los trabajadores.



El nivel de trabajo intersectorial e interorganizacional es limitado tanto en el orden nacional como en el orden territorial. De otro lado, el nivel de vínculo con los diferentes actores institucionales y no institucionales con funciones de Inspección, Vigilancia y Control es escaso perdiendo la oportunidad de fortalecimiento del Sistema y de direccionamiento de las funciones por parte del Ministerio del Trabajo. Esto se manifiesta en la incapacidad del sistema para generar alianzas que le permitan superar los problemas de cobertura de las funciones de PIVC.

De otro lado, el sistema enfrenta la limitación de una acción preventiva y proactiva soportada en la investigación y gestión del conocimiento. En el ámbito de la operación, no existe el aseguramiento de la sostenibilidad financiera del Sistema, debido a que la mayor parte de su operación funciona con dineros provenientes de recursos de inversión y no de recursos de funcionamiento.

5. Deficiencias de talento humano, los recursos organizacionales, físicos, tecnológicos, para el desarrollo de las funciones de Inspección, Vigilancia y Control.

La situación de deficiencias de talento humano y de recursos organizacionales, físicos y tecnológicos es una constante a nivel mundial (OIT), pero más allá de ser un lugar común, la caracterización y la cuantificación de dicha insuficiencia es compleja en la medida en que no es posible determinar de manera clara el universo de las formas de relacionamiento laboral que debe estar bajo la competencia de la Inspección del Trabajo. Sin embargo, el análisis realizado permite identificar las siguientes deficiencias:

Respecto **al talento humano** se identifican bajos niveles de especialización del personal, asignación de inspectores de trabajo para el desarrollo de funciones no relacionadas directamente con la Inspección, debilidades del sistema de formación en cuanto a su continuidad, sistematicidad y evaluación en su contribución a la mejora del servicio. De otro lado, la evaluación del desempeño no está articulada con las exigencias del servicio y las condiciones laborales y salariales de las funciones de Inspección.

Respecto a **recursos organizacionales** se identifica la debilidad en la construcción de principios, unificación de criterios y líneas de dirección; debilidad de las funciones de organización (parametrización funcional, planes de trabajo, estudios del trabajo); bajos niveles de



especialización funcional; bajo nivel de coordinación de las funciones de soporte especialmente planeación y organización de las funciones misionales generando poca sistematicidad de la acción del sistema; debilidad de las funciones de control interno tanto administrativo como disciplinario; debilidad en la gestión del conocimiento que impide el desarrollo de la inteligencia del sistema, limitando con ello su acción preventiva y proactiva soportada en la investigación y gestión del conocimiento; debilidad en los procesos administrativos conducentes a la firma de los actos administrativos. Hay un cuello de botella, debido a que hay una gran diferencia en el número de funcionarios que firman los procesos y los que lo sustentan; dificultades para establecer un único criterio respecto a dónde se trasladan las querellas que se reciben; imposibilidad de mapeo de los procesos de gestión documental.

Respecto a **recursos físicos** se identifica la debilidad en la función de asignación y provisión oportuna de recursos físicos.

Respecto a los **recursos tecnológicos** se identifica la falta de apropiación de los nuevos sistemas de apoyo tecnológico, falta de armonización de sistemas de información dentro del Ministerio de Trabajo, y la debilidad en la generación de flujos de información entre actores institucionales y no institucionales.

6. Bajos niveles de especialización funcional de las funciones de Inspección, Vigilancia y Control.

El Sistema de Inspección, vigilancia y Control colombiano es generalista, esto significa que un Inspector(a) de Trabajo está facultado(a) legalmente para que desarrolle sus funciones en todos los sectores económicos y en el ejercicio de todas las funciones de prevención, coacción, conciliación y de acompañamiento y garantía del cumplimiento. Este hecho ha traído algunas complicaciones para el desarrollo de la función de PIVC, ya que se requiere contar con conocimientos especializados de orden jurídico y a su vez conocimientos especializados de diversas áreas de acuerdo con los sectores económicos y a las propias funciones del sistema, lo que resulta muy difícil de conseguir, especialmente en el momento de la selección de los Inspectores.



En este contexto, es importante lograr un balance que permita tanto la estructuración de la misión de sistema como sistema de Inspección, Vigilancia y Control con un enfoque preventivo y la especialización que requiere una acción estratégica.

7. Existencia de condiciones generadoras de riesgos de corrupción.

Hay una diversidad de condiciones que incrementa el riesgo de comisión de actos de corrupción en el ejercicio de las funciones de PIVC. La primera condición está relacionada con las variables contextuales que intervienen en la actuación del inspector, en donde fenómenos como la violencia, la presión económica y política, pueden influir en el desarrollo de las funciones de PIVC, desligando la actuación del inspector conforme a lo establecido en el ordenamiento legal

La segunda condición es la baja eficiencia de la oficina de control interno disciplinario en el trámite de investigaciones relacionadas con las actuaciones de los inspectores, lo cual se convierte en un incentivo para el desarrollo de actividades de corrupción, toda vez que la instancia de investigación de ese tipo de actuaciones no es eficiente y no produce conceptos sobre las investigaciones.

2.2.2. Informalidad laboral.

La informalidad laboral en Colombia de acuerdo con la metodología del Ministerio del Trabajo es de 60,7%, lo que significa que aproximadamente 6 de cada 10 trabajadores no son cotizantes del subsistema de pensiones. Esta tasa ha disminuido sostenidamente desde 2010, pasando de 68,6% en el año en mención a 60,7% en 2017. (FILCO, 2018)

Por rama de actividad económica, se observa que agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca tiene la tasa de formalidad más baja con 11%, es decir que de cada 100 ocupados en el sector, únicamente 11 de ellos se encuentran cotizando al subsistema de pensiones. Por su parte el sector de electricidad, gas y agua es el que presenta una tasa de formalidad laboral más alta con el 94%. Es decir que de cada 100 personas que se encuentran ocupadas en este sector, 94 de ellas cotizan al subsistema de pensión. La rama de comercio, hoteles y restaurantes que ocupa al mayor porcentaje de ocupados, presenta una tasa de formalidad laboral del 25%. (FILCO, 2018)



La informalidad laboral se constituye como una de las principales barreras para la materialización de derechos laborales, en concordancia con los objetivos del trabajo digno y decente. Por este motivo, es uno de los principales nudos de intervención.

Como causas de la informalidad laboral se identifican la limitación normativa para relacionar PIVC en escenarios de informalidad laboral, la debilidad del desarrollo normativo para la realización de la función preventiva, la debilidad de la acción preventiva del ministerio para formalización laboral, el débil sistema de información laboral. Igualmente constituye como causa el hecho de que la carga laboral de los Inspectores es muy alta y se concentra, en su mayoría, en funciones sancionatorias, dejando rezagado el cumplimiento de funciones preventivas, asociadas en parte a formalización laboral.

Finalmente, el desconocimiento de los usuarios del Ministerio respecto a su función lleva a que se generen expectativas grandes, que, al no cumplirse, restan legitimidad al Sistema y limitan posibilidades de formalización por parte de otras dependencias del Ministerio de Trabajo.

2.2.3. Estructuras de cumplimiento y de efectividad de las decisiones de policía administrativa en materia laboral.

Al hacer referencia a las estructuras de cumplimiento y de efectividad de las decisiones de policía administrativa-laboral, se hace necesario validar las limitaciones de orden normativo, institucional y sociales que enfrenta la policía administrativa en materia laboral para el ejercicio efectivo de las funciones de Inspección del trabajo. Esto implica limitaciones respecto a pertinencia y claridad de las normas, mecanismos de vigilancia de su cumplimiento, estructura de la sanción, mecanismos de seguimiento de la sanción, valoración de la efectividad de la misma y finalmente la disposición de los actores del sistema respecto a su cumplimiento.

Frente a la pertinencia y claridad normativa, se identificó una desactualización de los marcos normativos del derecho laboral, cuyo núcleo fuerte se adoptó en la década del cincuenta del siglo XX, frente a las realidades del mundo del trabajo hoy. Así mismo de manera más específica se identificaron vacíos de desarrollo normativo especialmente en el campo del derecho laboral colectivo y para el ejercicio de la función de prevención.



La falta de posicionamiento de la autoridad de policía administrativa laboral, en el sentido de que la figura del Inspector de Trabajo aún no genera dentro de los sectores del mundo del trabajo, suficientes connotaciones de autoridad administrativa (condicionamiento del contexto); la debilidad de los mecanismos de monitoreo y verificación del proceso sancionatorio, esto se refiere a mecanismos muy manuales que permiten monitorear el cumplimiento de la sanción y su impacto en función del cumplimiento de los derechos de los trabajadores; la ausencia del intercambio de información entre los diferentes actores públicos y privados del sistema limitando la acción preventiva y estratégica del sistema.

Otras causas identificadas fueron la cultura de no cumplimiento; la falta de empoderamiento del Inspector de Trabajo (función dentro del Sistema de PIVC, su rol); la debilidad del desarrollo normativo, en el sentido de que existen falencias en el desarrollo normativo del derecho laboral individual y colectivo; las limitaciones de las funciones de PIVC, en el entendido de que las funciones de los Inspectores en cuanto a la garantía de los derechos de los trabajadores están limitadas a ser una sanción administrativa con alcances económicos, sin la existencia de mecanismos legales que permitan hacer efectiva la garantía de derechos de los trabajadores; la ruptura entre la policía administrativa laboral y la justicia laboral.

2.2.4. Importancia de la libertad sindical y el derecho de asociación.

La importancia de la libertad sindical y el derecho de asociación se identifica como un proceso derivado de las transformaciones del mundo del trabajo, las dinámicas del ejercicio laboral colectivo, las restricciones de orden institucional y legal en materia de derecho laboral colectivo, y en algunas lógicas de funcionamiento de las organizaciones sindicales.

Dentro de las causas asociadas a las transformaciones del mundo del trabajo, se identifica la flexibilidad laboral y sus manifestaciones en las nuevas formas de contratación (generadas especialmente en el marco del derecho comercial) como dinámica que dificulta la posibilidad de un ejercicio del derecho de asociación. Igualmente, se identifica como causa la tendencia de despolitización del trabajo (Santamaría, Serrano, 2016), que afecta los procesos de sindicalización de los trabajadores, especialmente en algunos nichos de la población como los jóvenes (OIT, 2015)



En el ámbito de las dinámicas del ejercicio laboral colectivo, se identifica como causa los actos atentatorios contra el derecho sindical así como cualquier otro tipo de violencia, lo cual afecta el desarrollo de las actividades sindicales y limita el ejercicio de sus derechos, pese a que en los últimos años se ha presentado una disminución de este tipo de actitudes, que en perspectiva comparada sigue siendo alta (OCDE,2016).

En lo referido al componente institucional y legal, se destaca la falta de desarrollo normativo, en el entendido de que el desarrollo del derecho colectivo está rezagado con respecto al derecho laboral individual y del derecho comercial. En el mismo sentido, se identifica la necesidad de hacer más ágil el trámite de los tribunales de arbitramento, la obligación del Estado para el ejercicio de su función constitucional de promoción del sindicalismo, y finalmente la falta de efectividad y oportunidad del Sistema de PIVC, que se manifiesta en la demora de resolución de ciertas actuaciones en materia de derecho laboral colectivo, limitando la capacidad del sistema frente al tema.

En el ámbito de la institución sindical, las lógicas de funcionamiento interno de las organizaciones sindicales, derivadas en parte del proceso de individualización del trabajo, han llevado a dinámicas de división y procesos de competencia, generando una reducción de su fuerza en materia de negociación. Igualmente, el abuso del fuero sindical es utilizado en algunos casos, para obtener beneficios personales y grupales de los líderes de las organizaciones sindicales.



3. POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL: COMPROMETIDOS CON EL TRABAJO DECENTE.

La Política Pública de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo: Comprometidos con el trabajo decente (2019-2030), tiene como propósito la protección de los derechos de los trabajadores en Colombia para el logro de las metas de desarrollo, la consolidación de la paz laboral y la justicia social. Su acción se fundamenta en los principios del estado social de derecho, democrático, participativo y descentralizado, y pretende a través del desarrollo de seis (6) líneas de acción estratégicas, generar una transformación de la Inspección del trabajo en Colombia que dé cuenta de manera efectiva de las necesidades de protección de los trabajadores y que incida en el cambio de las condiciones identificadas como nudos críticos: Fortalecimiento del sistema de inspección, vigilancia y control, Estructuras de cumplimiento y efectividad de las decisiones de policía administrativa laboral, Importancia de la libertad sindical y el derecho de asociación y prevalencia de la informalidad laboral, que como arriba se anotó, tienen un fuerte poder explicativo en el problema y se constituyen en ejes de intervención con potencial de cambio.

De esta manera, se presenta a continuación los objetivos, los principios y líneas estratégicas de acción de la Política Pública de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo: Comprometidos con el Trabajo Decente (2019-2030).

3.1. Principios

Los principios de la Política Pública de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo: Comprometidos con el Trabajo Decente (2019-2030), se constituyen en los ejes orientadores de las decisiones y acciones de los diferentes actores. Por tanto, juegan un papel importante en la medida en que señalan los fundamentos de los acuerdos sociales e institucionales alcanzados y, además, fijan parte de los criterios de priorización para enfrentar las ambigüedades, dilemas y conflictos propios de la complejidad del problema social como de la acción pública.



1. Prevalencia de los Derechos Fundamentales

En las relaciones laborales prevalecerá la aplicación y el reconocimiento de los derechos fundamentales reconocidos e inherentes a los trabajadores, sobre cualquier otra norma o formalidad. La Inspección, Vigilancia y Control del trabajo continuará ajustando sus decisiones a los principios, valores y normas del sistema de derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política y en el Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos y, en particular, se ceñirán a los Convenios, decisiones, recomendaciones y determinaciones, con especial atención de la Organización Internacional del Trabajo.

2. Construcción de paz

La Política Pública de Inspección, Vigilancia y Control orientará sus acciones en el marco de la construcción de paz, para ello diseñará y desarrollará las acciones necesarias para el desarrollo del componente de Inspección rural con miras a la contribución directa de logro de los objetivos de la reforma rural integral establecida en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, a través de la promoción, respeto, y ejercicio de los derechos de los trabajadores del campo.

3. Trabajo digno y decente

El trabajo digno y decente es aquel que permite a través del ingreso justo, la seguridad en el trabajo, la protección social, la garantía de derechos de asociación e igualdad en el trato entre mujeres y hombres, contribuir a los propósitos de desarrollo, justicia social y construcción de paz.

4. Principio Protector

Las autoridades deben propender por la protección de la parte más débil de las relaciones laborales, en aras de generar condiciones de equidad y propiciar actuaciones justas. El principio protector se concreta en la aplicación de los principios de favorabilidad, in dubio pro-operario y condición más beneficiosa.

El deber de protección al trabajo, por parte del Estado, supone que la institucionalidad genere y desarrolle mecanismos que permitan una capacidad de respuesta ágil y oportuna en el amparo y



garantía de ejercicio tanto de libertades, como de derechos, en el relacionamiento individual y colectivo del trabajo.

5. Diálogo social

El diálogo entre el Estado, los trabajadores y empleadores se constituye en una estrategia fundamental para la construcción conjunta de un mundo del trabajo más justo y equitativo, donde la diversidad de intereses, la divergencia y el conflicto encuentren salidas en la deliberación democrática y aporten en los procesos de construcción de paz.

El Estado como responsable y garante de los derechos de los trabajadores fortalecerá su papel rector en el marco de la gobernanza de las funciones de Inspección del trabajo.

6. Enfoque diferencial

La Política Pública de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control reconoce como base de sus procesos el respeto por la particularidad de los individuos y grupos sociales de tal forma que la diferencia se constituya en un principio de comprensión de la diversidad del mundo del trabajo. En tal sentido reconoce que, la identidad de los trabajadores y trabajadoras se da a partir de la vivencia de varias condiciones desde el género y orientación sexual, la etapa en el ciclo vital, su rol en el ámbito de la organización, la condición socioeconómica, su pertenencia étnica y religiosa, entre otras.

7. Enfoque territorial

La Política Pública de Prevención, Inspección, vigilancia y Control parte del reconocimiento del territorio como categoría social donde se concretan procesos económicos, sociales y políticos que configuran de manera diferenciada el mundo del trabajo. Por tanto, la acción de la política y el Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control tendrá en cuenta las diferencias territoriales, para ello fortalecerá sus procesos de desconcentración, participación de los actores en el territorio y especialización territorial de la función.



8. Prevención

La acción del Estado Colombiano estará orientada a fortalecer los mecanismos que aseguren condiciones justas y dignas en las relaciones del trabajo, para ello centrará su acción en un enfoque preventivo que permita enfrentar de riesgos de vulneración de los derechos de los trabajadores.

9. Conocimiento para la adaptación y la transformación

Con el propósito de generar la transformación y adaptación de la función de Inspección del Trabajo, en consonancia con las transformaciones del mundo del trabajo, se hará especial énfasis en los procesos de investigación, sistematización de la información, intercambio institucional y social de conocimiento como base para el ajuste de procesos y el cumplimiento de la función de mejoramiento de la normatividad laboral.

10. Paz laboral

Es el desarrollo de condiciones laborales dignas para la garantía del equilibrio de las relaciones de trabajo, construyendo un escenario de equidad y justicia, en el cual trabajadores y empleadores cuenten con garantías para el ejercicio de sus derechos y las condiciones necesarias para el desarrollo del diálogo social.

3.2. Objetivos

Objetivo a nivel de fin

Contribuir desde la Inspección del Trabajo al logro de las metas de desarrollo, la consolidación de la paz laboral y la justicia social.

Objetivos específicos

1. Consolidar un Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del trabajo hacia un sistema confiable, oportuno, estratégico, autónomo de acción preventiva y proactiva con pertinencia territorial.



2. Garantizar el ejercicio de la libertad de asociación y los derechos de negociación colectiva como mecanismos de participación y representación democrática.
3. Ampliar de cobertura de las funciones de prevención, inspección, vigilancia y control, frente a las nuevas formas de relacionamiento laboral.
4. Generar una cultura del respeto y cumplimiento frente a la protección y defensa de los derechos de los trabajadores.
5. Contribuir a los procesos de formalización laboral para la satisfacción de las pretensiones de acceso a un trabajo digno y decente.
6. Incidir en el mejoramiento de las condiciones laborales.
7. Fortalecer las estructuras de cumplimiento y efectividad de las decisiones de policía administrativa laboral y articular sus acciones con el sistema de justicia laboral ordinaria.
8. Orientar la Inspección del Trabajo de un modelo reactivo – coercitivo a un modelo cuya base sea la prevención.

3.3. Líneas de Acción Estratégica

Las líneas de acción se constituyen en los ejes de intervención, los cuales están articulados en función de su aporte al cumplimiento del objetivo a nivel de fin y los objetivos específicos.

Cada línea, de manera individual o conjunta, se despliega en uno o varios programas que se constituyen en frentes concretos de intervención y donde se describen acciones para su desarrollo.

La integralidad de la acción pública está soportada en el seguimiento de los principios de la política pública.



3.3.1. LÍNEA 1. Hacia un Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo: Confiable, oportuno, estratégico, autónomo, con pertinencia territorial.

Esta línea, intenta el ajuste e implementación de un Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del trabajo: Confiable, oportuno, estratégico, autónomo, con pertinencia territorial. El sistema debe direccionar, articular y soportar la acción conjunta de los diversos actores frente a la protección de los trabajadores, así como responder a las necesidades de especialización tanto económica como territorial de la Inspección del Trabajo.

Programa 1: Ajuste y consolidación de un modelo sistémico preventivo, estratégico y desconcentrado.

1. Definir e implementar el modelo de Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control (objeto, alcances, relaciones, funciones misionales, procesos, recursos)
2. Definir protocolos (criterios jurídicos, administrativos y operacionales) de soporte para el desarrollo de las funciones del Sistema bajo un enfoque preventivo.
3. Definir protocolos y soporte para el desarrollo de las funciones de los componentes de Inspección rural y móvil.
4. Mejorar y aplicar la metodología de análisis de riesgos, donde se tengan en cuenta al menos los siguientes criterios: actividad económica, mayor siniestralidad, peligrosidad y/o condiciones de vulnerabilidad, diferenciación territorial, enfoque diferencial.

Programa 2. Formación y capacitación para la protección y garantía de los derechos de los trabajadores como base del Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control.

1. Diseñar e implementar planes de formación que contemplen criterios de integralidad, pertinencia, sistematicidad, continuidad y que estén dirigidos a los diferentes actores del Sistema PPIVC.



2. Establecer alianzas con Instituciones de Educación Superior, Centros de Investigación, organizaciones no gubernamentales para los procesos de formación y capacitación.
3. Diseñar e implementar procesos pedagógicos que soporten los modelos de formación y capacitación de los actores del Sistema, de acuerdo con su diversidad y las necesidades del Sistema.

Programa 3: Consolidación de la autoridad del Inspector del Trabajo.

1. Caracterizar la función del inspector como base para la generación de las condiciones del ejercicio de las funciones de Prevención Inspección, Vigilancia y Control. La caracterización debe comprender variables que den cuenta de las diferencias respecto a actividad económica, diferencias territoriales, diferencias de capacidades institucionales y operacionales.
2. Fortalecer los programas de formación continua y posgradual de los inspectores de trabajo que sea tenido en cuenta como incentivo en la evaluación de la productividad y el desempeño.
3. Garantizar los procesos de inducción, previo al inicio de sus actividades.
4. Especializar los inspectores del trabajo en concordancia con el carácter estratégico del Sistema, que responde a la diversidad de las relaciones laborales.
5. Diseñar y aplicar Sistemas de evaluación del desempeño.
6. Fortalecer los procesos de gestión integral de talento humano teniendo en cuenta las diferentes funciones de la Inspección de trabajo.
7. Fortalecer la planta de personal en relación con el número, y los perfiles de acuerdo con las demandas de eficacia de las funciones y procesos del Sistema.



Programa 4: Desarrollo del proceso de desconcentración y territorialización del Sistema

1. Realizar una caracterización territorial que tenga en cuenta al menos las siguientes variables: Características socioeconómicas, demográficas, de desarrollo institucional territorial, nacional desconcentrado y desarrollo de la función de Inspección del trabajo.
2. Realizar un estudio de transporte en cada región que permita establecer unos costos mínimos asociados al desarrollo de las diferentes funciones de la Inspección del Trabajo, como visitas a centros de trabajo que realizan los inspectores de trabajo, de manera que se pueda optimizar la asignación de presupuesto.
3. Realizar el estudio de regionalización de las funciones PIVC y su compatibilidad con el modelo de desconcentración territorial del Ministerio.
4. Desconcentrar las actividades administrativas y operativas de acuerdo con las capacidades institucionales territoriales y las necesidades del servicio.
5. Transferir progresivamente los recursos a las direcciones territoriales, de acuerdo con sus funciones desconcentradas.
6. Diseñar e implementar el modelo de Inspección rural y móvil.

Programa 5: Generación de un modelo de gestión del conocimiento que soporte la inteligencia del Sistema.

1. Identificar, ajustar y consolidar un modelo de arquitectura y gobierno de los Sistemas de información que soporte la gestión del sistema en el orden nacional y territorial.
2. Establecer las áreas de conocimiento y líneas de investigación que permitan conocer la dinámica de las condiciones del mundo del trabajo y la conflictividad en las relaciones de trabajo. De esta manera lograr hacer el tránsito de datos a información y conocimiento que



soporten la acción del estado en términos de un sistema creíble, oportuno, estratégico, autónomo, de acción preventiva y proactiva con presencia territorial.

3. Establecer una metodología de análisis y unificación de criterios jurídicos para el desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control.
4. Establecer los mecanismos de intercambio y producción conjunta de información y conocimiento en los diferentes actores del Sistema de PIVC, como soporte de la gobernanza del Sistema.
5. Establecer el catálogo de los medios para la comunicación de información y conocimiento, distinguiendo los diferentes usuarios internos y externos. Entre ellos deben estar incluidos los informes periódicos nacionales e internacionales frente a la vulneración de los derechos de los trabajadores derivados del incumplimiento de la norma y los informes de mejoramiento normativo.
6. Fortalecer la Red de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo, para desarrollar ejercicios de observación alrededor de las principales variables y fenómenos del mercado laboral en el nivel local y regional y en este sentido proveer información confiable, oportuna y pertinente respecto al mercado de trabajo, siendo prioritario el análisis orientado a la toma de decisiones entre los gobiernos locales, sector privado, academia, sindicatos, formas asociativas en general y sociedad en general.
7. Fortalecer los procesos de sistematización y publicación del Sistema PIVC logrando con ello mayor transparencia y confiabilidad.
8. Crear redes y alianzas con Universidades, consultorios jurídicos y centros de conciliación, para fortalecer la defensa de los derechos de los trabajadores.



Programa 6: Diseño e implementación de un modelo de estructuración del servicio de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del trabajo.

1. Realizar la caracterización del servicio.
2. Diseñar e implementar las estrategias para la identificación de demandas y satisfacción de del servicio (trabajadores, empleadores, asociaciones de trabajadores, instituciones públicas, instituciones internacionales).
3. Definir la pluralidad de mecanismos de servicio.
4. Ajustar el soporte organizacional (personal, oficinas de atención, Sistemas de información), del modelo de servicio.

3.3.2. 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.

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. Esta línea estratégica busca cerrar la brecha entre las realidades del mundo del trabajo y la competencia y mecanismos de la Inspección del Trabajo; así como generar un nuevo soporte normativo para la acción preventiva, estratégica y con pertinencia territorial que pretende desarrollar el sistema. Este nuevo marco normativo debe sustentarse en el bloque de constitucionalidad y especialmente en las disposiciones del artículo 53 de la Constitución Política de 1991.

Programa 7: Desarrollo normativo del derecho colectivo del trabajo.

1. Fortalecer el desarrollo normativo del mandato constitucional del Estatuto del Trabajo, del derecho colectivo del trabajo y de la asistencia preventiva.

2. Desarrollar criterios generales para la definición de los servicios públicos esenciales, de manera específica la aplicación del derecho laboral.

Programa 8: Diseño de metodologías.

Diseñar y establecer metodologías de:

1. Identificación de vacíos, contradicciones normativas y necesidades de reglamentación de los actores de Sistema.
2. Análisis y unificación de criterios jurídicos para el desarrollo de las funciones del Sistema PIVC.
3. Inspección virtual del trabajo.
4. Función preventiva.
5. La Reinspección de los sancionados con el fin de determinar si la conducta sancionada persiste por parte de este.
6. Inspección móvil rural.
7. Extender los criterios y metodologías del poder preferente.

3.3.3. LÍNEA 3. Generación de mecanismos de dirección y gobernanza del Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control.

El fortalecimiento de la dirección y gobernanza del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control busca posicionar por un lado, el liderazgo y direccionamiento estatal, en cabeza del Ministerio del Trabajo, así como el reconocimiento de la diversidad de actores sociales, institucionales no públicos y económicos que confluyen en el deber de garantía y protección de los derechos de los



trabajadores y que requieren de protocolos para soportar su acción conjunta. De acuerdo a lo anterior se propone:

1. Analizar las estructuras organizacionales y funcionales de las Entidades del nivel nacional y territorial, y organizaciones sociales privadas e identificar competencias para establecer coordinación interinstitucional.
2. Identificar la estructura de gobernanza del Sistema, definiendo responsables de acuerdo con los requerimientos misionales y operacionales del Sistema de PIVC.
3. Diseñar y desarrollar un plan de alianzas estratégicas de orden nacional y territorial para el desarrollo de las funciones de PIVC, acorde con los objetivos estratégicos y operacionales propuestos por el Sistema de PIVC.

Programa No. 9: Identificación y desarrollo de estrategias y mecanismos de PIVC laboral conjunta en sus dimensiones interinstitucional, tripartita y de diálogo social.

1. Establecer áreas de intervención prioritarias y estratégicas para el desarrollo de PIVC conjunta.
2. Desarrollar lineamientos metodológicos para el soporte de la estrategia de PIVC conjunta.

Programa 10: Fortalecimiento del diálogo social nacional y territorial.

1. Liderar y organizar espacios de diálogo de trabajo interinstitucional y tripartito para armonizar las funciones de PIVC.
2. Promover los procesos de organización de los trabajadores.
3. Adelantar eventos regionales de diálogo social tripartito.
4. Fortalecer la capacidad institucional para los procesos de diálogo social, resolución de conflictos y negociación.



Programa 11: Diseño e implementación de directrices y protocolos interinstitucionales concertados para el desarrollo de las funciones de Inspección, Vigilancia y Control.

1. Planear estratégicamente la creación de lineamientos y protocolos de conformidad con las necesidades de Inspección, vigilancia y control.
2. Establecer estandarización de procesos, procedimientos y actuaciones y revisar periódicamente su eficacia.
3. Unificar criterios jurídicos e institucionales en las diferentes actuaciones de competencia del ministerio.

Programa 12: Fortalecimiento de relaciones y cooperación internacional.

1. Diseñar un plan estratégico que dé cuenta de los compromisos internacionales.
2. Establecer alianzas de cooperación multinivel con organizaciones de orden estatal, supranacional y del tercer sector para fortalecer la inteligencia del sistema.
3. Establecer mecanismos de intercambio con Sistemas de Inspección, vigilancia y control bajo los criterios de vínculo regional y global, en el marco de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

3.3.4. LÍNEA 4. Transformación cultural orientada hacia el respeto y garantía de los derechos de los trabajadores.

Los valores, creencias y prácticas determinan de manera importante las dinámicas sociales respecto a la valoración de los acuerdos sociales traducidos en los marcos normativos. En ese sentido, se demanda una acción concreta que transforme valores, creencias y prácticas y que permita ver en el respeto y garantía de los derechos de los trabajadores como un mecanismo de justicia social, paz laboral, incremento de los niveles de sostenibilidad empresarial, productividad y competitividad, consolidando un compromiso con el trabajo digno.



Programa 13: Diseño y desarrollo de estrategias de sensibilización orientadas a la garantía y respeto de los derechos de los trabajadores.

1. Diseñar y desarrollar de estrategias de comunicación en medios de comunicación para la promoción de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores; de las funciones del Sistema PIVC y de la jurisdicción laboral, de los impactos positivos de la garantía de los derechos de los trabajadores en términos de desarrollo económico (productividad y competitividad).
2. Fortalecer y visibilizar los canales de comunicaciones del Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo.
3. Diseñar e implementar estrategias de sensibilización a futuros partícipes del mundo del trabajo como empleadores o trabajadores especialmente en el ámbito educativo.
4. Generar eventos para fortalecimiento del esquema preventivo para la Inspección, vigilancia y control del trabajo.
5. Crear un programa para la capacitación y formación de Vigías Laborales en todo el territorio nacional con énfasis en las áreas rurales.
6. Desarrollar los lineamientos y metodologías para la elaboración de Ferias Laborales en el sector rural y en los sectores focalizados de la economía.

3.3.5. LÍNEA 5. Promoción y fortalecimiento de las libertades sindicales y el derecho de asociación.

Un pilar fundamental del Estado Social de Derecho y de la democracia se fundamenta en las libertades sindicales y el derecho de asociación, que junto con el diálogo social permitirá generar los equilibrios que aseguren el trabajo digno. De acuerdo con lo anterior se propone:



1. Diseñar y desarrollar estrategias de promoción de la libertad de asociación y ejercicio de los derechos sindicales.
2. Programar y realizar planes de visitas de inspección para la verificación de las figuras de asociación sindical.
3. Realizar estudios y análisis a partir de la información que reposa en el archivo sindical con el fin de conocer la historia, dinámica y el comportamiento de las organizaciones sindicales y así mismo del sindicalismo en Colombia.
4. Fortalecer el grupo responsable del Ministerio de Trabajo de los procesos de diálogo social.

3.3.6. LÍNEA 6. Fortalecimiento de las políticas de formalización y empleo.

El Estado colombiano continuará con el propósito de formalización laboral, como mecanismo aseguramiento de condiciones dignas para el trabajador y sus familias, así como constituirse en el primer paso sólido frente al camino de crecimiento empresarial. Para ello realizará las siguientes acciones:

1. Revisar la normatividad y los procedimientos de los acuerdos de formalización laboral y considerar ampliar su espectro.
2. Generar incentivos para fomentar la suscripción de acuerdos de formalización laboral que estén articulados a las políticas y programas de desarrollo económico y generación de empleo.
3. Establecer mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de formalización laboral.



4. Desarrollar y articular el concepto y estrategias de formalización laboral, con otras entidades.
5. Fortalecer la capacidad de identificación de la intermediación laboral ilegal y otras formas de contratación que vulneren los derechos de los trabajadores.
6. Fortalecer las alianzas estratégicas, con actores que permitan identificar sectores económicos en riesgo de vulneración de derechos laborales.

3.4. Plan de Acción

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la aprobación de la presente política pública, se formulará el respectivo plan de acción que asume el Ministerio del Trabajo para el desarrollo de la política pública, el cual será liderado por el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección.

Corresponderá a la Subdirección de Inspección de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial y a esta última, la formulación del plan de acción general de la presente política pública y su presentación al Despacho del Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección.

Dentro de cada plan estratégico siguiente a la adopción de esta política y mientras tenga vigencia, deberán articularse los programas y formular los planes de acción que orienten su cumplimiento.

3.5. Responsabilidad frente a la política.

La dirección de la presente Política Pública estará en cabeza del Ministro del Trabajo o en el funcionario que este delegue. La implementación estará liderada por el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección, y contará con el apoyo, de acuerdo con las líneas estratégicas de cada una de las Direcciones Generales de dicho Viceministerio. La ejecución de la Política Pública, de sus líneas estratégicas y de los planes de acción resultantes será responsabilidad de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial.

3.6. Financiación.

La financiación de la presente política pública se realizará mediante la asignación de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación, según la disposición que se tenga de los mismos. Sin embargo, las actividades misionales a cargo de los Inspectores de Trabajo se adelantarán con recursos de funcionamiento que serán garantizados en su disponibilidad por el Gobierno Nacional.

3.7. Seguimiento y evaluación a la política.

La presente Política Pública contará con un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión, que deberá estar contenida en su plan de acción y que será diseñado por la Subdirección de Inspección de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, en concordancia con las disposiciones orientadoras de la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio del Trabajo.



REFERENCIAS

1. Avella, M. (2010). Las instituciones laborales en Colombia. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
2. Banco de la República. (2017A). Informe sobre Inflación: situación actual y perspectivas de la economía colombiana. Bogotá: Banco de la República.
3. Banco de la República. (2017B). Divergencias en la dinámica del empleo total nacional versus las veintitrés ciudades principales y algunas estimaciones de la Ley de Okun para Colombia. Reportes del Mercado laboral, 3.
4. Banco de la República. (2017C). Informe del gerente. Bogotá: Banco de la República.
5. Banco Mundial. (2018). Global economic prospects. Washington: Banco Mundial.
6. Bensusán, G. (2009). La Inspección del Trabajo en América Latina: teorías, contextos y evidencias. Estudios Sociológicos, Vol. 27, No. 81 (Sep. - dic., 2009), pp. 989-1040
7. CEPAL (2018). El mundo del trabajo: cambios y desafíos en materia de inclusión. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
8. CEPAL. (2017a). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2017. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
9. CEPAL. (2017b). Empleo en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
10. Constitución política
11. DANE. (2017). Principales indicadores del Mercado Laboral. Bogotá: DANE
12. DNP. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos". Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.



13. DNP. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
14. FEDESARROLLO. (2017). Informe mensual del mercado laboral (octubre), el Sindicalismo en Colombia. Bogotá: Fedesarrollo.
15. Fedesarrollo. (2018). Prospectiva económica marzo 2018. Bogotá: Fedesarrollo.
fijados por la OIT. Bogotá: Escuela Nacional Sindical. OCDE 2016
16. FILCO 2018 BASE DE DATOS
17. FMI. (2017). Perspectivas de la economía mundial. Washington: Fondo Monetario Internacional.
18. Giraldo, C. (2007). ¿Protección o desprotección social? (Desde abajo). Bogotá DC: Fundación Cesde- CID- Universidad Nacional de Colombia.
19. Junguito, R. (2018). Perspectivas económicas y riesgos. Portafolio. Recuperado de: <http://www.portafolio.co/opinion/roberto-junguito/perspectivas-economicas-y-riesgos-513113>
20. López, J. (2007). Formulación y Construcción de Políticas Públicas. En Vargas, Alejo *Fundamentos de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Nacional.
21. López, J. (2018). Bases para un marco teórico alternativo al paradigma dominante de las políticas públicas Tesis doctoral. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
22. Lucena, H. (2003). El movimiento sindical ante las nuevas formas de organización del trabajo. Nueva Sociedad, No.184, pp. 129-139
23. Matus, C. (1987). Adiós señor presidente, Planificación, Anti-planificación y Gobierno. Caracas: Pomaire/Ensayos.
24. Menzies, H. (1998). Tecnologías globalizadoras y transformación del trabajo. En OIT Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo. Madrid: Organización Internacional del Trabajo.



25. Ministerio de Trabajo. (2018a). Cartilla de los derechos laborales. Bogotá: Ministerio de Trabajo.
26. Ministerio de Trabajo. (2018b). ¿Qué es el Sistema General de Salud? Bogotá, Col: Ministerio de Trabajo. Recuperado de: <http://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/empleo/subdireccion-de-formalizacion-y-proteccion-del-empleo/que-es-el-sistema-general-de-salud>.
27. Ministerio de Trabajo. (2018c). ¿Qué es el Sistema General de Pensiones? Bogotá, Col: Ministerio de Trabajo. Recuperado de: <http://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/empleo/subdireccion-de-formalizacion-y-proteccion-del-empleo/que-es-el-sistema-general-de-pensiones>
28. Molina, C. (2008). La Inspección de trabajo en Colombia. Revista Latinoamericana de Derecho Social, núm. 6, enero-junio, pp. 65-92.
29. Muñoz, S. (2010). Los retos de la Inspección laboral en Colombia a la luz de los estándares
30. OCDE database. Disponible en: <https://data.oecd.org/>
31. OIT. (2002). Conferencia Internacional del Trabajo 90a reunión, Informe VI El trabajo Decente y la economía informal. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
32. OIT. (2006). Cambios en el mundo del trabajo. Informe I. Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
33. OIT. (2012). Del trabajo precario al trabajo decente. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
34. OIT. (2015). Juventud y organizaciones sindicales. Perú: Organización Internacional del Trabajo.
35. OIT. (2017). Panorama laboral América Latina y el Caribe 2017. Lima: Organización Internacional del Trabajo



36. OIT. (2017b). Orientaciones de la OIT para la Planificación Estratégica para el Cumplimiento para Inspecciones del Trabajo. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo
37. OIT. (2018). Perspectivas sociales del empleo en el mundo. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
38. Ostrom, E. (2010). The Institutional Analysis and Development Framework and the Commons. Cornell Law Review. 807.
39. Peralta, M. (2012). Significados, cambios y contexto actual de trabajo. Revista diversitas - Perspectivas en psicología, 8 (1),pp. 165-182
40. REDLAT. (2017). II Informe Regional RedLat – 2016 La Construcción del Trabajo Decente en América Latina. Sao Pablo: Red Latinoamericana de Investigaciones sobre Compañías Multinacionales.
41. Santamaría, E; Serrano, A. (2016). Precarización e individualización del Trabajo. Barcelona: Editorial OUC.
42. Subdirección de Gestión Territorial Ministerio de Trabajo (2018). Base de datos.
43. Vega, M. (2009). Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo. Ginebra: OIT.
44. Vega, M; Robert, R. (2013). Sanciones de la Inspección del Trabajo: Legislación y práctica de los sistemas nacionales de Inspección del Trabajo. Ginebra: OIT.