

Segundo informe periódico de los avances  
para abordar las recomendaciones identificadas en el Informe Público del Examen de la  
Comunicación 2016-02 (Colombia) del Departamento de Trabajo de los EE. UU.  
7 de octubre del 2021

## Resumen

Este Segundo informe periódico de los avances realizados constituye una revisión del estado de la implementación por parte del Gobierno de Colombia (GOC) de cuatro áreas generales de recomendaciones en relación con las inquietudes en materia laboral mencionadas en el Informe público del Examen de la Comunicación de los EE. UU. 2016-02 (Informe del Examen de la Comunicación) bajo el Acuerdo de Promoción Comercial entre los Estados Unidos y Colombia (APC). En este Segundo informe periódico concluye que el Gobierno de Colombia tomó varias medidas para la implementación de un alto número de las recomendaciones del Informe del Examen de la Comunicación, pero que un mayor avance y continuo es fundamental para que sea suficiente en cada una de las cuatro áreas generales de recomendaciones y garantice la protección plena de los derechos laborales en Colombia. El Departamento de Trabajo de los EE. UU. (USDOL), junto con la Oficina del Representante de Comercio de los EE. UU. (USTR) y el Departamento de Estado de los EE. UU., seguirá monitoreando y evaluando el avance realizado por parte del Gobierno de Colombia hacia la satisfacción de estas recomendaciones y abordar los desafíos laborales de larga data en Colombia.

## Antecedentes

A partir de la promulgación del Plan de Acción de Colombia para derechos laborales (Plan de Acción Laboral) en el 2011, Colombia y los Estados Unidos han cooperado estrechamente en materia de derechos laborales y protecciones de los trabajadores en Colombia. Los compromisos bilaterales en torno a cuestiones laborales se intensificaron tras una queja sometida en el 2016 bajo el capítulo 17 (el Capítulo Laboral) del APC. El 11 de enero del 2017, USDOL expidió un Informe del Examen de la Comunicación en el que reconoció el avance importante realizado por parte del Gobierno de Colombia, pero también identificó inquietudes en relación con la aplicación por parte del gobierno de leyes de libertad de asociación y negociación colectiva, investigaciones y enjuiciamiento en casos de amenazas y violencia antisindicales, y causas penales de contravención de los derechos fundamentales de los trabajadores<sup>1</sup>. En el Informe del Examen de la Comunicación se recomendó al Secretario de Trabajo que el Gobierno de los EE. UU. iniciará consultas con los puntos de contacto designados bajo el artículo 17.5 del Capítulo Laboral del APC. A la fecha, los gobiernos de los EE. UU. y Colombia celebraron seis rondas de consultas entre puntos de contacto, la más reciente tuvo lugar de forma virtual en dos sesiones: una en noviembre del 2020 y la otra en marzo del 2021.

Con el fin de apoyar y guiar este compromiso, en el Informe del Examen de la Comunicación se detallaron 19 recomendaciones agrupadas en cuatro áreas generales para que el Gobierno de Colombia: (1) mejore el sistema de inspección de la ley laboral para garantizar que las inspecciones cumplan con los procedimientos y los plazos legales y se lleven a cabo de

---

<sup>1</sup> La versión completa del Informe de USDOL está disponible en:  
[https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/legacy/files/PublicReportofReviewofUSSubmission2016-02\\_Final.pdf](https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/legacy/files/PublicReportofReviewofUSSubmission2016-02_Final.pdf)

conformidad con una estrategia de inspección nacional centrada en los sectores vulnerables; (2) mejore la imposición y el cobro de multas para asegurar que los empleadores que infringen las leyes laborales sean sancionados y que las multas impuestas se cobren de manera oportuna; (3) apruebe medidas adicionales eficaces para combatir la subcontratación abusiva y el uso indebido de los pactos colectivos<sup>2</sup>, incluida la mejora de la aplicación de las leyes vigentes y la adopción y aplicación de instrumentos jurídicos nuevos, cuando sea necesario; y (4) mejore la investigación y el procesamiento de casos de violencia y amenazas contra sindicalistas, priorice casos recientes, y garantice la resolución expedita de casos relacionados con el incumplimiento penal de derechos a la libertad de asociación y la negociación colectiva en el marco del artículo 200 del Código Penal. Asimismo, en el Informe del Examen de la Comunicación se indicó el compromiso del Gobierno de los EE. UU. para evaluar todo avance realizado por Colombia dentro de un plazo de nueve meses y en adelante, según corresponda.

El 8 de enero del 2018, USDOL publicó el Primer informe periódico de los avances para abordar las recomendaciones identificadas en el Informe público del Examen de la Comunicación, en el que indicó que el Gobierno de Colombia había tomado varias medidas para la implementación de muchas de las recomendaciones del Informe<sup>3</sup>. Esfuerzos significativos incluyen la instalación de un Sistema de Información de Inspección, Vigilancia y Control (SISINFO) para la inspección laboral en todas las oficinas regionales del Ministerio del Trabajo y en dos oficinas administrativas especiales; medidas en respuesta a la alta rotación de inspectores del trabajo empleados en forma temporal mediante la opción de participar en un concurso público por el que los inspectores concursan para puestos permanentes en la administración pública; la mejora de la capacitación de los inspectores laborales, incluso con la actualización de los planes de estudio; y el compromiso para mejorar el cobro de multas mediante la vinculación electrónica de la división responsable por el cobro de multas del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) con el SISINFO a fin de realizar un seguimiento de las multas desde la imposición hasta el cobro.

USDOL informó que, a pesar de este avance, múltiples recomendaciones no habían sido abordadas plenamente. Expresó preocupación por la falta de una estrategia de inspección nacional que permitiera al Ministerio del Trabajo encauzar en forma estratégica recursos limitados y priorizar las investigaciones, necesarias para mejorar las investigaciones y las sanciones respecto de todas las formas de subcontratación abusiva y el uso indebido de los pactos colectivos de conformidad con los plazos establecidos y necesarios para garantizar que las inspecciones preventivas no sustituyan a las sanciones administrativas. En relación con el cobro de multas, USDOL notificó que no quedaban claro si se habían publicado los plazos del SENA para el cobro de multas persuasivas y coercitivas. Respecto del enjuiciamiento penal de casos de

---

<sup>2</sup> Conforme al artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo, los empleadores pueden celebrar pactos colectivos (paquetes de prestaciones en el lugar de trabajo) con trabajadores no sindicalizados en lugares de trabajo sin sindicatos y en lugares de trabajo en los que los sindicatos representan a menos de un tercio de los trabajadores. Según se indica en el Informe del Examen de la Comunicación, se comenta reportes que algunos empleadores ofrecen mejores condiciones en los pactos colectivos que las incluidas en los convenios de negociación colectiva en vigor. El artículo 354 del Código Sustantivo del Trabajo prohíbe a los empleadores atentar contra el derecho de asociación sindical; por ende, los empleadores no podrán usar un pacto colectivo que menoscabe o que interfiera con la actividad sindical legítima.

<sup>3</sup> La versión completa del examen de USDOL está disponible en: <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/legacy/files/2018-01-08%20Colombia%20Review%20Statement%20FINAL.pdf>

contravención de los derechos de trabajadores y homicidios de sindicalistas, expresó preocupación por el tiempo que le llevó a la Fiscalía General de la Nación iniciar enjuiciamientos y destacó la necesidad de priorizar más los casos de amenazas a sindicalistas.

Desde la publicación del Primer informe periódico de los avances, los gobiernos de los Estados Unidos y Colombia llevaron adelante la cuarta y quinta rondas de consultas de los puntos de contacto en Bogotá en febrero y diciembre del 2018, respectivamente, y la antes mencionada sexta ronda por videoconferencia el 18 y 19 de noviembre del 2020 y el 23 de marzo del 2021. En estas reuniones, los gobiernos analizaron las recomendaciones identificadas en el Informe del Examen de la Comunicación y el avance de Colombia en la ejecución de las recomendaciones del informe. En este período, también cooperaron estrechamente en torno a actividades claves para fortalecer la capacidad del Ministerio del Trabajo en hacer cumplir la legislación laboral en el marco de un memorando de entendimiento en el que se especificaban US \$2 millones o contribuciones equivalentes de cada gobierno hacia la ejecución. Las áreas principales de cooperación comprendieron el fortalecimiento del Sistema de Información de Inspección, Vigilancia y Control y mecanismos para el cobro de multas, la formulación y puesta en marcha de un campus virtual para inspectores laborales y la planificación del cumplimiento estratégico con la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) llevó al terreno de la práctica actividades financiadas por el Gobierno de los EE. UU. Las actividades bajo el memorando de entendimiento, firmado en 2018, concluyeron en marzo del 2021. USDOL financia algunos otros programas de cooperación técnica en Colombia que ayudan a los trabajadores y a las organizaciones de trabajadores a ejercer sus derechos laborales en los sectores prioritarios del Plan de Acción Laboral<sup>4</sup> y que abordan otras cuestiones de derechos laborales fundamentales más allá del Informe del Examen de la Comunicación respecto de los compromisos laborales en el APC en términos más amplios<sup>5</sup>.

## Resultados

El Segundo informe periódico de los avances constituye una revisión del estado de la implementación por parte del Gobierno de Colombia de las recomendaciones en el Informe del Examen de la Comunicación desde la publicación del Primer informe periódico de los avances. Los esfuerzos del Gobierno de Colombia, como las realizadas en estrecha colaboración con el Departamento de Trabajo de los EE. UU., han llevado a un avance en diferentes áreas claves. Sin embargo, persisten los desafíos para el cumplimiento de varias recomendaciones importantes y el Gobierno de Colombia debe seguir fortaleciendo los esfuerzos para realizar avances suficientes en cada una de las cuatro áreas generales de las recomendaciones con el fin de abordar las recomendaciones identificadas en el Informe del Examen de la Comunicación.

## Áreas clave de progreso

---

<sup>4</sup> Los cinco sectores identificados en el Plan de Acción Laboral para la mejora de la aplicación del derecho laboral son aceite de palma, flores, azúcar, minas y puertos.

<sup>5</sup> La información sobre los programas de cooperación técnica financiados por USDOL está disponible en: <https://www.dol.gov/agencies/ilab/country/ilab-colombia>

El Gobierno de Colombia ha realizado esfuerzos en respuesta a las recomendaciones indicadas en el Informe del Examen de la Comunicación y el Primer informe periódico que incluyen el avance incremental para la mejora en la capacidad de aplicación de la legislación laboral y el abordaje de los delitos contra sindicalistas. Si bien persisten los desafíos, el gobierno tuvo logros importantes y tiene la capacidad para seguir avanzando en las siguientes áreas.

- **El Ministerio del Trabajo fortaleció la implementación tecnológica del Sistema de Información de Inspección, Vigilancia y Control para la inspección laboral.** En enero del 2018, el Ministerio del Trabajo había instalado una primera versión del SISINFO en las 33 oficinas regionales y en dos oficinas administrativas especiales. Desde ese momento, el ministerio ha trabajado en forma independiente y con cooperación técnica financiada por el Gobierno de los EE. UU. para instalar una versión de tercera generación del sistema en todas las oficinas regionales y en las tres oficinas administrativas especiales. Asimismo, amplió la instalación del SISINFO a nivel municipal. A diciembre del 2020, había instalado el sistema en 101 de las 119 oficinas municipales, un aumento en comparación con las 24 oficinas en el 2018. La instrumentación de esta tercera versión incorporó actualizaciones tanto legales como tecnológicas y exigió una inversión importante en infraestructura tecnológica. El ancho de banda para internet sigue siendo un desafío en algunas oficinas regionales y municipales. En el 2020, el Ministerio del Trabajo agregó un módulo nuevo al SISINFO para registrar las visitas de inspección de oficio y motivadas por denuncias. A principios del 2021, diseñó y comenzó a poner en marcha un nuevo tablero para el SISINFO que facilita las funciones de generación de informes del sistema, mediante representaciones gráficas, que intensificarán la rendición de cuentas y servirán de base para la planificación y la asignación de recursos para las inspecciones. El Ministerio del Trabajo expresó la meta general de ampliar más el número de funciones de los inspectores laborales incorporadas en el SISINFO a fin de facilitar más las labores de los inspectores.
- **El Ministerio del Trabajo aumentó el número de inspectores laborales de carrera en la administración pública.** A fin de combatir la rotación alta entre los inspectores laborales y cubrir los 904 cargos de inspectores laborales del ministerio con contrataciones de personal de carrera en la administración pública, el Ministerio del Trabajo participó en un proceso de selección y examen celebrados en abril del 2018 por la Comisión Nacional del Servicio Civil para más de una decena de organismos gubernamentales mediante los cuales los inspectores laborales en designaciones temporales podían competir por cargos permanentes de carrera. Al momento del examen, el Ministerio contaba con 68 inspectores laborales de carrera. De los 778 inspectores empleados aproximadamente en designaciones temporales, 351 tomaron el examen y sólo 179 lo aprobaron para su inclusión en una lista de candidatos aptos para la contratación permanente y otros candidatos previamente aprobados. Tras una resolución del Consejo de Estado en marzo del 2019 de una demanda incoada por el Colegio Nacional de Inspectores de Trabajo, por la que se habían suspendido las designaciones en el marco del proceso de selección, el Ministerio del Trabajo contrató a centenares de inspectores de carrera. Al 15 de marzo del 2021, el Ministerio del Trabajo había llenado 854 de los 904 cargos con inspectores en la siguiente manera:

595 inspectores ocupaban puestos de carrera y habían finalizado el período de prueba; 24 ocupaban puestos de carrera en su período de prueba; 8 inspectores habían sido ascendidos a cargos de inspectores desde otros cargos en el Ministerio del Trabajo; y 227 inspectores tenían nombramientos provisionales. El Ministerio del Trabajo informó que sigue contratando a inspectores de carrera de la lista de candidatos idóneos para ocupar los cargos de inspectores laborales restantes, pero sigue enfrentando dificultades en materia de retención. Expresó una meta de llegar a 2.000 inspectores laborales antes del 2024, dependiendo de los recursos del gobierno, para mejorar la aplicación de la legislación laboral en todo el país.

- **El Ministerio del Trabajo lanzó y amplió un Campus Virtual para inspectores laborales.** A fin de capacitar y profesionalizar más a los inspectores laborales, el ministerio ha trabajado en forma independiente y con cooperación técnica financiada por el Gobierno de los EE. UU. en la creación de un campus virtual, que adoptó el cual en mayo del 2019 mediante la resolución 1160 luego de un lanzamiento público por parte del presidente de Colombia Iván Duque Márquez. A finales del 2019, el campus ofrecía una primera serie de 10 cursos relacionados con competencias centrales para inspectores, como derechos laborales fundamentales, derecho laboral individual y colectivo, seguridad y salud ocupacionales, seguridad social y formalización del trabajo. Cerca del 80% de los inspectores finalizaron estos cursos a diciembre del 2019. A finales del 2020, el ministerio había creado y comenzado el piloto de una segunda serie de nueve cursos especializados que profundizaron la capacitación en estos y otros ámbitos, como la sustanciación de denuncias mediante testimonios y procedimientos administrativos sancionatorios. El ministerio sigue creando otros cursos para incluir en el campus. Se debe reforzar el contenido relacionado con ciertas recomendaciones del Informe del Examen de la Comunicación, por ejemplo, con respecto a la subcontratación abusiva.
- **La Fiscalía informó una mayor resolución de casos del Código Penal<sup>6</sup> Artículo 200 relacionados con violaciones de la libertad de asociación y la negociación colectiva.** La Vicefiscal General de la Nación informó que, entre enero del 2017 y diciembre del 2020, la Fiscalía recibió 865 denuncias en el marco del artículo 200. De estas, 714 casos (82,5%) se habían concluido en diciembre del 2020 con los siguientes resultados: en 59 casos se alcanzó la conciliación, con la aceptación de una solución mediada por parte de los trabajadores y los empleadores; 95 casos fueron retiradas por el reclamante (a veces producto de una resolución privada); 68 casos se subsumieron en otros casos penales; y se desestimaron 407 casos, entre ellas 233 por no satisfacer los requisitos del artículo 200 y 122 por tener un denunciante no elegible. Los 85 casos restantes se concluyeron mediante otras medidas. A través de un mayor intercambio de información con el Departamento de Trabajo de los EE. UU., la Vicefiscal proporcionó desgloses

---

<sup>6</sup> En 2011, el Congreso de Colombia reformó el artículo 200 del Código Penal, conforme se especifica en el Plan de Acción Laboral, para aumentar las sanciones penales para los empleadores que menoscaban los derechos de trabajadores a la libertad de asociación y la negociación colectiva y para penalizar el uso de los pactos colectivos para otorgar mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados. La reforma dispuso el plazo de la pena de prisión y aumentó las multas impuestas a los infractores. Bajo las normas colombianas, la víctima debe presentar la querrela directamente ante la Fiscalía a fin de que un fiscal investigue un posible delito.

anuales de los resultados de los casos. La Fiscalía informó avances adicionales en el procesamiento de un rezago procesal de casos bajo el artículo 200 recibidas entre 2011 y 2016. De los 1.840 casos en revisión en el 2016, la Fiscalía había concluido 1.812 (98,5%) a diciembre del 2020. Sin embargo, de los 2.705 casos totales tramitados desde 2011, sólo nueve habían llegado a la fase del juicio. De estos, cinco casos siguen en la fase del juicio; se absolvió al demandado en dos casos y se desestimó otro caso. En el caso restante, en agosto del 2020, se condenó al empleador, la primera desde que el Gobierno de Colombia fortaleció las sanciones penales en el marco del artículo 200 en 2011<sup>7</sup>. A pesar del progreso en la conclusión de casos, USDOL sigue preocupado por la baja cantidad de casos llevados a juicio y que culminaron en condenas.

- **La Fiscalía informó mayores tasas de avance en casos de homicidios de sindicalistas y otros actores sociales dedicados a la defensa de los derechos fundamentales.** La Fiscalía ha demostrado mayor cooperación y mejor intercambio de información con USDOL en torno a delitos de violencia contra sindicalistas. La Vicefiscal General de la Nación informó que, a diciembre del 2020, la Fiscalía había investigado 232 casos de homicidios de sindicalistas acaecidos entre enero del 2011 y diciembre del 2020. La Fiscalía informó avances en el 43% de estos casos: se dictaron 65 sentencias contra acusados en 43 casos; 38 casos llegaron a la fase del juicio; se presentaron cargos en 7 casos; y se expidieron órdenes de detención en 9 casos. Sin embargo, un número alto de casos (116) permanecieron bajo investigación preliminar, sin la expedición de órdenes ni la presentación de cargos<sup>8</sup>. De estos 232 casos, 86 ocurrieron entre enero del 2017 y diciembre del 2020. La Fiscalía informó avances en el 43% de estos casos también: se dictaron 11 sentencias en 9 casos; 20 casos llegaron a la fase del juicio; se presentaron cargos en 2 casos; y se dictaron órdenes de detención en 6 casos. Sin embargo, un número igualmente alto de casos para este período (48) seguían bajo investigación preliminar y cabe destacar que no se dictaron condenas en 2019 o 2020. USDOL sigue preocupado por el alto número de sindicalistas asesinados por año y el alto nivel de impunidad, incluso para los que se considerarían los “autores intelectuales” de estos delitos conforme a las normas colombianas. En comparación con los avances procesales recientes en los casos de homicidios de sindicalistas mencionados anteriormente (el 43% de los casos), la Fiscalía informó tasas más bajas de avance en casos de homicidio en los que las víctimas no estaban involucradas en la defensa de derechos fundamentales –es decir, en el 30% y en el 27% de estos casos para 2020 y 2019, respectivamente– lo cual indica que el Gobierno de Colombia posee la voluntad política para judicializar los homicidios de sindicalistas y actores sociales que se dedican a la defensa de las libertades fundamentales. La Fiscalía presume que la afiliación sindical es una de las causales de los homicidios y la violencia contra sindicalistas.

---

<sup>7</sup> El caso, que involucro la suspensión de una pena de prisión de 12 meses y una multa 100 veces superior al salario mínimo legal mensual, ha sido objeto de apelación ante la Corte Suprema de Justicia, donde se encuentra en revisión.

<sup>8</sup> De los 19 casos restantes, tres casos no satisficieron los requisitos legales para el enjuiciamiento y 16 casos fueron archivados.

- **El Gobierno de Colombia fortaleció su marco legal para la judicialización de las amenazas a defensores de derechos humanos, incluidos los líderes sindicales.** En julio del 2018, el Gobierno de Colombia promulgó la Ley 1908, la cual adicionó el artículo 188E al Código Penal. Por medio de esta provisión amenazas contra personas que ejerzan actividades en defensa de los derechos humanos, incluidos, entre otros, defensores de los derechos humanos, servidores públicos y líderes sindicales, serán constitutivas de delito penal por separado y se incrementó a seis años la pena de prisión mínima para este delito. Asimismo, el artículo 188E amplió el alcance de conducta constitutiva de amenaza criminal porque el Código Penal, en su artículo 347, penaliza las amenazas que recaigan contra un miembro de una organización sindical y periodistas, con un mínimo de cinco años y un tercio de prisión, en circunstancias en las que las amenazas tienen el propósito de causar terror en la población o en un sector de la población. La Fiscalía informó que llevo a cabo una investigación sobre empleadores y geografías de las amenazas contra sindicalistas entre 2018 y 2020, incluso en el departamento del Valle del Cauca donde las amenazas han sido altas, a fin de aplicar la ley en forma estratégica y específica. Sin embargo, durante este período, sólo hubo un caso de amenaza a sindicalistas en Colombia en el que se presentaron cargos y no hubo condenas en casos bajo el artículo 188E o 347.

Los esfuerzos continuos en estas áreas y en otra relacionadas son esenciales para garantizar que las leyes laborales se cumplan en forma adecuada y se protejan plenamente los derechos de los trabajadores y sindicalistas en Colombia.

### **Desafíos restantes**

USDOL ha identificado algunas áreas importantes en las que se deben realizar mejoras para que el Gobierno de Colombia aborde en forma satisfactoria las recomendaciones claves en el Informe del Examen de la Comunicación.

- **Fortalecimiento del sistema de inspección del derecho laboral:**

Tras el avance realizado en la implementación tecnológica del SISINFO, el Ministerio de Trabajo debe mejorar su adopción y uso por parte de los inspectores laborales para el seguimiento efectivo de casos, incluso como una manera para garantizar que los casos sean decididos dentro de los plazos legales, lo cual es en sí mismo un problema de larga data. A marzo del 2021, el SISINFO registraba más de 83.000 casos, el 48% de los cuales estaban activos. De estos, se mostró que el 43% excedió los plazos legales<sup>9</sup>. La adopción y el uso efectivo del SISINFO en la dirección de Bogotá, que aborda aproximadamente el 40% de los casos laborales del país, es de especial importancia dado a los profundos desafíos para gestionar un retraso significativo y garantizar la resolución oportuna de los

---

<sup>9</sup> El seguimiento electrónico de los casos tal vez no refleje la situación legal y real de la resolución de los casos en todas las instancias porque, conforme al derecho administrativo colombiano, sólo los documentos originales en copia impresa tienen efecto legal y algunas veces hay demoras en las actualizaciones del SISINFO por parte de los inspectores laborales tras la tramitación de resoluciones sobre la imposición de multas en papel u otros actos administrativos. Sin embargo, los datos del Sistema de Información indican desafíos graves en la resolución oportuna de los casos.

casos<sup>10</sup>. A nivel nacional, un alto porcentaje de casos laborales siguen en la fase preliminar de investigación. Asimismo, el Ministerio del Trabajo debe garantizar que las evaluaciones de desempeño incluyan el uso requerido por parte de los inspectores laborales del SISINFO, conforme lo estipula la Resolución 3599 del 2017.

El presupuesto del Ministerio del Trabajo en 2018 y 2019 incluyó recursos importantes para financiar la modernización de la infraestructura tecnológica en respaldo de múltiples sistemas informáticos, como el SISINFO. Sin embargo, existen inquietudes en torno a la suficiencia del presupuesto de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, que comprende financiamiento para las visitas de inspección. En 2018, el presupuesto de la Inspección de Trabajo alcanzó un total de \$2,4 millones<sup>11</sup>, un aumento del 166% en relación con el año anterior. En 2019, el presupuesto disminuyó a \$2,1 millones. En 2020, el Ministerio del Trabajo informó un presupuesto efectivo de \$800.000. El presupuesto proyectado para 2020 (\$1,5 millones) incluyó \$700.000 en ingresos previstos del cobro de multas en el marco de un fondo nuevo creado bajo el artículo 201 del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que se promulgó en mayo del 2019. En el artículo 201 se estipula que las multas impuestas antes del primero de enero del 2020 siguen siendo competencia del SENA, mientras que las impuestas a partir de esa fecha serán cobradas por la Asesoría Jurídica del Ministerio del Trabajo. Los importes de estas multas, a diferencia de los del SENA, se depositan en un fondo administrado por el Ministerio del Trabajo (FIVICOT) y designado para fortalecer la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Sin embargo, persisten dificultades de larga data en el cobro de multas que se abordaron en el Informe del Examen de Comunicación de USDOL y la suspensión parcial de las actividades en 2020 por parte del Ministerio del Trabajo debido a la pandemia de COVID-19 y medidas de confinamiento contribuyeron a que no se cobraran multas durante el año, lo cual se reflejó en el déficit presupuestario antes mencionado. En consecuencia, existen inquietudes en torno al grado en el que el presupuesto de la Inspección del Trabajo debe depender del cobro de multas.

Por otra parte, el artículo 200 del PND estipula que el Ministerio del Trabajo podrá dar por suspendido un procedimiento administrativo sancionatorio por violación de normas laborales, diferentes a las relativas a la formalización laboral, si el empleador reconoce el incumplimiento de las normas laborales o de seguridad social y se compromete a implementar un plan de mejoramiento aprobado por el Ministerio del Trabajo para corregir el incumplimiento en el lapso de un año. Si bien las disposiciones de aplicación de este artículo están inconclusas, la priorización de los planes de acción correctivos

---

<sup>10</sup> El 16 de junio del 2021, el Ministerio del Trabajo y la OIT firmaron una carta de entendimiento en la que especificaron las actividades para propiciar la implementación adicional y la actualización de casos en el Sistema de Información de la dirección de Bogotá, incluida cooperación técnica para el fortalecimiento de la capacidad suministrada por asesores de la OIT. En la carta se establecen las actividades que serán realizadas entre el 1 de julio y el 31 de diciembre del 2021, con el respaldo de recursos del Ministerio del Trabajo y los servicios de asesoría de la OIT, cada uno valuado en \$168.000 por un total de \$336.000.

<sup>11</sup> A lo largo de este informe, presupuestos y otras sumas (por ejemplo, multas) valuados en pesos colombianos (COP) se convierten a dólares estadounidenses (USD) según tasas de cambio anuales promedio. En relación con el USD, el valor del peso colombiano disminuyó cerca del 25% entre 2018 y 2020. Los montos en USD son aproximados.



menoscaba la estrategia de financiar el presupuesto de la Inspección de Trabajo con las sanciones monetarias.

Resulta esencial que el gobierno de Colombia garantice los recursos adecuados a la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social para operaciones como las visitas de inspección a fin de identificar y remediar infracciones. En 2020 (antes de la pandemia), la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social presupuestó sólo \$43.000 para visitas de inspección, cinco veces menos que los \$230.000 presupuestados para poner en marcha su trabajo de extensión móvil a zonas rurales, centrado principalmente en servicios del Ministerio del Trabajo, concientización sobre derechos laborales y asistencia para el cumplimiento. Hay inquietudes en torno al número de inspecciones administrativas realizadas para abordar como corresponde desafíos laborales de larga data, como la subcontratación abusiva, con respecto a una fuerza laboral de cerca de 23 millones (antes de la pandemia). En los informes públicos de inspección trimestrales del Ministerio del Trabajo no se hace referencia a las visitas de inspección de oficio y motivadas por denuncias, su número, sector o resultado, con lo cual se dificulta el análisis integral de la relación de las inspecciones administrativas con las inspecciones de acompañamiento del cumplimiento.

- **Mejoramiento del cobro de multas:**

El Ministerio del Trabajo debe mejorar el cobro de multas para garantizar la defensa de los derechos de trabajadores y disuadir a los infractores, así como financiar mejoras en el sistema de inspección de las normas laborales. El Ministerio del Trabajo enfrenta algunos desafíos en esta labor. En 2018, remitió al SENA un total de US \$8,5 millones multas por cobrar, de las cuales el SENA cobró US \$5,1 millones (60%). En 2019, remitió al SENA un total de US \$3,7 millones en concepto de multas, de las cuales el SENA cobró US \$2,7 millones (72%). A finales del 2020, la suma de las multas sin cobrar dentro de la competencia del SENA ascendía a US \$21,9 millones. El Ministerio del Trabajo debe colaborar con el SENA y otras autoridades para poner en marcha recursos eficaces en respuesta a este problema. Notificó dificultades en el cobro de multas de empleadores y contratistas que han solicitado la quiebra, algo que pone de manifiesto la falta de intercambio de información con la Superintendencia de Sociedades que podría compartir datos sobre los activos de los empleadores con los encargados de cobrar las multas y otros reclamantes en liquidación.

En 2020, el SENA recaudó US \$547.000 en concepto de multas impuestas antes del primero de enero del 2020 y el Ministerio del Trabajo recaudó US \$402.000 en el marco de FIVICOT. El total para 2020 –US \$949.000– fue inferior a un cuarto del total recaudado en 2018. Persisten los desafíos subyacentes, pero, en 2020, el cobro de multas sufrió retrasos parcialmente debido a la suspensión durante seis meses de ciertas actividades por parte del Ministerio del Trabajo en cumplimiento de los mandatos nacionales en el ámbito de la salud pública por la pandemia de COVID-19 y el confinamiento. Entre el 17 de marzo y el 8 de septiembre del 2020, el Ministerio del Trabajo suspendió la revisión y el pronunciamiento sobre casos laborales, investigaciones, y decisiones sobre multas y apelación, por infracciones no relacionadas

directamente con la pandemia y el cierre económico. Durante este tiempo, las inspecciones laborales en el terreno también se suspendieron, lo cual incidió en el número de multas nuevas impuestas para el posible cobro a futuro, según se designa en el PND para fortalecer la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social.

Asimismo, persisten las redundancias en el cobro de multas. A pesar de haber “conectado” electrónicamente el SISINFO con el cobro de multas del SENA en 2019 para facilitar y realizar el seguimiento del cobro de multas, no todas las multas impuestas desde ese momento y antes del primero de enero del 2020 se han enviado por medio de esta conexión. Además, la creación del FIVICOT administrada por el Ministerio del Trabajo necesitó de una “conexión” separada con el SISINFO, con el que continuaban las pruebas piloto a julio del 2021 y por medio del cual aún no se han enviado multas<sup>12</sup>. La implementación plena de estas conexiones electrónicas ofrece la posibilidad de acelerar el estado inicial del cobro de multas –es decir, el cobro persuasivo– que no requiere de resoluciones de multas originales en papel para finalización. Sin embargo, la fase coercitiva subsiguiente del cobro de multas sí exige, según el derecho administrativo colombiano, los documentos impresos originales firmados que, en el caso del SENA, se deben enviar por un servicio de mensajería privada.

- **Combate de la subcontratación abusiva y el uso indebido de pactos colectivos:**

El Ministerio del Trabajo debe mejorar las labores para inspeccionar e imponer las sanciones adecuadas para la subcontratación abusiva y el uso indebido de pactos colectivos en los sectores prioritarios del Plan de Acción Laboral. En 2018 y 2019, antes de la pandemia, el Ministerio del Trabajo informó la imposición de sólo dos multas por subcontratación abusiva en los sectores prioritarios –una en el sector de la palma y la otra en el de la minería– por un total de US \$40.000. Durante este tiempo, sólo dos multas por subcontratación abusiva en el sector de las flores fueron ratificadas tras la apelación, por un total de US \$552.000. El SENA no cobró ninguna multa por esta infracción en los sectores prioritarios en 2018 o 2019. USDOL sigue preocupado por el bajo número de multas impuestas y cobradas por esta infracción en los sectores prioritarios, así como por el bajo número de inspecciones de oficio realizadas para identificar y sancionar en forma proactiva esta infracción, con este número de inspecciones especificadas claramente en una estrategia de inspección nacional robusta. Pese a la suspensión durante seis meses a raíz de COVID-19 de las inspecciones en el terreno en el restante del 2020, el Ministerio del Trabajo no impuso ninguna multa por esta infracción en los sectores prioritarios. El número de trabajadores cubiertos en nuevos acuerdos de formalización ha descendido marcadamente desde 2017. El número de trabajadores formalizados por medio de acuerdos nuevos en 2019 (todos los sectores) alcanzó los 1.513 trabajadores, lo cual fue el 25% del número cubierto en acuerdos nuevos en 2017 (6.148 trabajadores). En los sectores prioritarios del Plan de Acción Laboral, sólo se firmaron tres acuerdos de formalización nuevos en 2019, uno en el sector portuario que abarcaba a 149 trabajadores

---

<sup>12</sup> El Ministerio del Trabajo informó una meta de implementación de la conexión con el FIVICOT en agosto del 2021. El Ministerio del Trabajo también adoptó la Resolución 2628 por la que se especifican los procedimientos del Ministerio del Trabajo, para el cobro de multas por medio del FIVICOT. La resolución, con fecha del 2 de diciembre del 2020, incluye cronogramas para el cobro de multas persuasivas y coercitivas.

y dos en el sector de las flores para 76 trabajadores. El Gobierno de Colombia debe trabajar para intensificar la formalización, en particular en los sectores prioritarios, donde la contratación de mano de obra suele ser irregular y la inscripción plena en todos los aspectos del sistema de seguridad social sigue siendo baja.

En relación con las labores para abordar el uso indebido de pactos colectivos, el Ministerio del Trabajo informó que, en 2019, su Unidad de Investigaciones Especiales realizó avances en seis casos y expidió una sanción en uno de ellos. En sus Direcciones Regionales, el Ministerio del Trabajo reportó 36 casos, todos los cuales seguían en la fase preliminar de investigación. El Ministerio del Trabajo y, en especial, sus Direcciones Regionales deben cerciorarse de que los casos de uso indebido de pactos colectivos sean objeto de investigación y se concluyan según los plazos legales. De estos 36 casos en revisión en las Direcciones Regionales, seis eran sectores prioritarios del Plan de Acción Laboral. En 2018 y 2019, el Ministerio del Trabajo no impuso ninguna multa por el uso indebido de pactos colectivos en los sectores prioritarios, y no se confirmó ninguna multa tras la apelación en este período. A pesar de comprometerse a aumentar las inspecciones de firmas en las que se obtuvieron pactos colectivos en 2020, las inspecciones fueron limitadas en 2020 debido a la pandemia. En los informes públicos trimestrales de inspección del Ministerio del Trabajo no se informa sobre las labores de cumplimiento de la ley en relación con los pactos colectivos. El Gobierno de Colombia no ha reconsiderado su legislación sobre pactos colectivos desde 2017<sup>13</sup>.

Cabe reconocer el fallo de febrero del 2018 del Consejo de Estado, el cual afecta la aplicación del decreto 2025 del 2011, una ley central respecto a la subcontratación abusiva. El fallo anuló varias secciones del decreto, entre ellas su prohibición de la contratación de cooperativas para actividades misionales permanentes y provocó confusión sobre el uso inadecuado de las cooperativas y el fundamento jurídico de las sanciones impuestas antes y después del fallo del Consejo. Además, si bien el fallo del Consejo de Estado no afectó a la multa máxima para los empleadores que participan en la intermediación laboral por conducto de cooperativas (5.000 veces el salario mensual mínimo legal, conforme lo estipula la Ley 1429), el fallo del Consejo anuló la disposición del decreto 2025 que establecía la multa máxima para las cooperativas en hasta 5.000 veces el salario mínimo mensual vigente, con lo cual reducía marcadamente la multa máxima y debilitaba el factor disuasivo para esta contravención por parte de las cooperativas. Finalmente, el fallo del Consejo eliminó un cronograma para la condonación de multas, conforme se establecía en el decreto 2025, para empleadores que celebraron acuerdos de formalización al cabo de sanciones por el uso indebido de cooperativas, con lo cual se redujeron potencialmente los incentivos para celebrar acuerdos de formalización. En mayo del 2018 el Ministerio del Trabajo aprobó la resolución 2021 que establecía criterios de intermediación ilegales que debían monitorear

---

<sup>13</sup> Como se indica en el Informe del Examen de la Comunicación, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT ha analizado el uso de “acuerdos colectivos [pactos colectivos]” y estableció que “los acuerdos colectivos con trabajadores no sindicalizados solo son posibles en ausencia de organizaciones sindicales” (pg. 6). La CEACR reiteró su conclusión sobre los pactos colectivos en la Conferencia Internacional del Trabajo, (2021): [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100\\_COMMENT\\_ID,P13100\\_LANG\\_CODE:4058028,es:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4058028,es:NO)

los inspectores laborales durante las investigaciones. USDOL sigue trabajando en conjunto con el Gobierno de Colombia respecto a estas cuestiones.

- **Mejora de la investigación y la judicialización de casos de violencia y amenazas a sindicalistas y aplicación del artículo 200 del Código Penal:**

Conforme con lo mencionado anteriormente, la Fiscalía ha realizado esfuerzos para priorizar la investigación y la judicialización de casos de homicidios de sindicalistas. Sin embargo, estos delitos siguen siendo motivo de gran preocupación en Colombia. Si bien el número de homicidios de sindicalistas disminuyó a partir del 2018 –con la notificación por parte de la Fiscalía de 30 casos en 2018, 19 casos en 2019 y 14 casos en 2020<sup>14</sup>– el Gobierno de Colombia debe seguir fortaleciendo esfuerzos para reducir la impunidad en torno a estos delitos, la cual sigue siendo alta, e investigar y enjuiciar a los autores intelectuales. Asimismo, el Gobierno de Colombia debe mejorar los esfuerzos para investigar y judicializar las amenazas a sindicalistas que, de acuerdo con la Fiscalía, alcanzaron un total de 840 casos entre 2018 y 2020<sup>15</sup>, y para las cuales no hubo condenas, incluso conforme al artículo 188E del Código Penal. Debe asegurar la suficiencia del número de fiscales y recursos dedicados a abordar casos de violencia contra sindicalistas. Asimismo, debe garantizar que la Unidad Nacional de Protección (UNP) cuente con los recursos suficientes para proteger a los sindicalistas amenazados con la protección adecuada y oportuna. A agosto del 2020, la UNP suministraba protección a 301 líderes o afiliados a sindicatos. Con respecto al artículo 200 del Código Penal, pese al avance realizado para concluir los casos, incluso con la tramitación de un rezago considerable de casos, la Fiscalía debe garantizar la resolución expedita de los casos y aumentar el número de casos judicializados, así como el número de condenas.

USDOL considera que el avance real en estos y otros ámbitos conexos es esencial para abordar en forma exitosa las cuatro áreas generales de recomendaciones en el Informe del Examen de la Comunicación y para garantizar la protección plena de los derechos laborales en Colombia.

## **Conclusión**

El Gobierno de los EE. UU. mantiene un compromiso de seguir trabajando en conjunto con el Gobierno de Colombia para abordar las cuestiones indicadas en el presente informe y para cerciorarse de la ratificación de los derechos y las protecciones consagrados en el Capítulo Laboral del APC y en el Plan de Acción Laboral. Pese a que el avance en ámbitos clave ha enfrentado obstáculos imprevistos, el Gobierno de Colombia debe abordar los desafíos analizados con anterioridad a fin de satisfacer en forma plena las recomendaciones del Informe del Examen de la Comunicación del 2017. El Departamento de Trabajo de los EE. UU., en consulta con la Oficina del Representante de Comercio de los EE. UU. y el Departamento de Estado de los Estados Unidos, seguirá monitoreando de cerca y evaluando el avance realizado

---

<sup>14</sup> La Escuela Nacional Sindical denunció 19 casos de homicidios de sindicalistas en 2020.

<sup>15</sup> La Fiscalía informó que, bajo los artículos 347 y 188E del Código Penal, hubo un total de 184 causas por amenazas en 2018, 376 en 2019 y 280 en 2020.

Traducción no Oficial

por el Gobierno de Colombia en torno a cuestiones esenciales de derechos laborales en Colombia, así como respondiendo a las recomendaciones.