

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**MAESTRÍA EN DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL**

**EL ROL DEL MINISTERIO DE TRABAJO EN LA DISMINUCIÓN DE LA  
CONGESTIÓN JUDICIAL: EL CONOCIMIENTO JURÍDICO COMO HERRAMIENTA  
DE TRANSACCIÓN LABORAL.**

**THE MINISTRY OF EMPLOYMENT'S ROLE IN THE LESSENING OF JUDICIARY  
CONGESTION: LEGAL KNOWLEDGE AS A TOOL OF LABOR-RELATED  
TRANSACTIONS**

**Santiago Tovar Fernández<sup>1</sup>**

**Tutor: Carlos Adolfo Prieto Monroy**

**Bogotá, 06 de junio de 2023**

---

<sup>1</sup> Abogado egresado de la Pontificia Universidad Javeriana, estudiante de Maestría en Derecho Laboral y Seguridad Social de la Pontificia Universidad Javeriana. Especialista en Derecho Laboral de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: [santiago-tovar@javeriana.edu.co](mailto:santiago-tovar@javeriana.edu.co)

## **TABLA DE CONTENIDOS**

<b>RESUMEN</b>	2
<b>ABSTRACT</b>	3
<b>INTRODUCCIÓN</b>	3
<b>JUSTIFICACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN</b>	5
<b>PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN</b>	11
<b>OBJETIVOS</b>	11
<b>METODOLOGÍA</b>	11
<b>MARCO TEÓRICO</b>	12
<b>ESTADO DEL ARTE</b>	17
<b>NATURALEZA ORGÁNICA Y JURÍDICA DEL MINISTERIO DE TRABAJO COLOMBIANO: FUNCIONES Y RELEVANCIA NACIONAL.</b>	19
<b>EL CONTENIDO DE LA DIFUSIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES: CLASIFICACIÓN DE DERECHOS Y HERRAMIENTAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS.</b>	25
<b>EL ROL DEL MINISTERIO DE TRABAJO EN EL SISTEMA DE DIFUSIÓN DE DERECHOS LABORALES</b>	27
<b>CONCLUSIONES</b>	32
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	33

### **RESUMEN**

Los derechos asociados al trabajo están dotados de una naturaleza constitucional especial, por lo que frecuentemente son los Jueces de Trabajo quienes se ven en la necesidad de ejercer los controles de legalidad para cada caso que requiera un pronunciamiento de la autoridad, en aras de mantener los mínimos legales, incrementando de manera agigantada la congestión judicial.

Aun cuando las personas tienen la posibilidad de negociar y pactar acuerdos respecto de sus propios derechos laborales, el acompañamiento apropiado del Ministerio de Trabajo sería fundamental para propender por la dignificación de estas actividades a través de la ejecución de políticas públicas y acciones concretas para la correcta concreción y ejecución de acuerdos viables, legales y legítimos sobre disputas laborales.

Por lo tanto, en esta investigación se acota la competencia del Ministerio de Trabajo para proferir un programa de difusión de derechos laborales, que se convierta en una herramienta eficiente y útil para que los ciudadanos puedan zanjar sus propios conflictos laborales, sin vicios de nulidad por transgredir los derechos mínimos y sin necesariamente tener que entablar un Proceso Ordinario Laboral en los estrados judiciales.

PALABRAS CLAVE: Derecho Laboral, Conflictividad Judicial, Ministerio de Trabajo, Transacción Laboral, Difusión de Derechos Laborales, Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos.

## **ABSTRACT**

Employment rights are conceived from both a special and constitutional nature, which is why more frequently than not, Employment Judges are tasked with applying the necessary legality controls for each case that requires the intervention of an authority, increasing greatly the judiciary congestion phenomenon.

Moreover, citizens do have a chance to negotiate and agree terms concerning their own employment needs, counting with the right guidance within the Ministry of Employment as an administrative entity in charge of promoting the dignification of this human activity through the execution of public policies and concrete actions for the assistance of those who would require them.

Therefore, this investigation places upon the Ministry of Employment the legal competence to create a labor rights diffusion program, which should become an efficient and useful tool for citizens to be able to resolve their own private employment disputes without having to necessarily traverse an entire Employment Ordinary Judicial Process.

KEY WORDS: Employment Law, Judiciary Rates, Ministry of Employment, Labor Transactions, Diffusion of Employment Rights, Alternative Mechanisms for Conflict Resolution.

## **INTRODUCCIÓN**

El trabajo, como concepto teórico, está permeado de definiciones jurídicas que han sido ampliamente desarrolladas por la Corte Constitucional, y que encajan en la concepción moderna de un estado social de derecho; de modo que, en la actualidad, no solamente hace referencia a la actividad humana y genérica de prestar un servicio a cambio de una remuneración. Es, a su vez, un factor básico de la organización social, y un principio axiológico de naturaleza constitucional que consagra un derecho fundamental (Corte Constitucional de Colombia, 2002).

De tal forma que el trabajo fomenta una estructura de identificación individual, que le permite a los miembros de la sociedad autodeterminarse y suministrarle un propósito a su rol dentro del esquema comunitario. Por esto, ya sea directa o indirectamente, todas las personas que interactúan entre sí se relacionan con el trabajo, como concepto inherente a la condición social del ser humano.

Al desarrollar estas nociones del trabajo que transversalmente atraviesan los estamentos sociales, se concretizan momentos de tensión que pueden surgir como producto de las dinámicas interpersonales entre los sujetos que componen el mercado laboral: Los empleadores, los trabajadores, los sindicatos, el Estado y, desde luego, las entidades que impulsan el bienestar y la protección social.

Estas manifestaciones de conflictividad forman parte de la cotidianidad en el universo de las relaciones de trabajo, y por ello, es responsabilidad del Estado colombiano implementar

herramientas eficaces que permitan resolver estas disputas con la participación activa de todas las ramas del poder público. Esto, sin perder de vista la capacidad de las personas privadas para ejecutar resoluciones a los debates laborales de común acuerdo, con acompañamiento y herramientas proporcionadas por las autoridades; evitando así que únicamente los Jueces Laborales sean los llamados a responder por el ordenamiento jurídico en esta materia.

Esto no quiere decir que, actualmente, no exista herramienta alguna para impulsar a las partes de la relación laboral para ventilar sus pretensiones en escenarios extrajudiciales, pues bien es sabido que el Ministerio de Trabajo, a través de las seccionales del Grupo de Resolución de Conflictos y Conciliaciones (RCC), así como las Procuradurías y las Defensorías, tienen esta capacidad. Igualmente, el Estatuto de Conciliación ha señalado expresamente que los mismos Jueces Laborales pueden recibir solicitudes de conciliación extraprocesal<sup>2</sup>. Sin embargo, esta investigación parte de la premisa que los mecanismos heterocompositivos y autocompositivos pueden ser utilizados complementariamente para robustecer las opciones disponibles para la población y así reducir la congestión judicial, como se ha propuesto en países de la región tales como México<sup>3</sup> (Castro, 2021).

El ordenamiento jurídico colombiano determinó prudente abrogar la competencia relacionada a las disputas que surgen como producto de las relaciones de trabajo en tres (3) entidades: i) Los JUZGADOS LABORALES, con la capacidad de reconocer derechos y ordenar su cumplimiento; ii) EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, como órgano regulatorio de las garantías y procedimientos propios de las dinámicas jurídicas laborales; iii) el MINISTERIO DE TRABAJO, cuya función es principalmente reglamentaria y dirigida a la ejecución correcta y eficiente de las garantías que ya contempla la legislación laboral, así como su seguimiento y control, pero adicionalmente, mantiene una facultad directa para celebrar conciliaciones en materia laboral.

Por todo lo anterior, este documento abordará tres (3) puntos esenciales: i) La estructura normativa y orgánica del Ministerio de Trabajo, para identificarla como la entidad que, constitucionalmente, ostentaría la competencia para implementar un programa de difusión de derechos laborales y, en todo caso, fomento a la transacción de conflictos del trabajo; ii) La categorización jurídica de las disputas laborales, de modo que se puedan identificar los conflictos que pueden efectivamente ser susceptibles de transacción, y los que no, así como el tratamiento que el ordenamiento legal laboral exige para cada clase; iii) Los mecanismos de implementación de los sistemas de difusión de derechos como una política pública que el Ministerio de Trabajo está en la vocación de asumir y replicar desde una capacidad institucional.

---

<sup>2</sup> Ley 2220. Artículo 51.

<sup>3</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 17, presenta una diferenciación conceptual entre los mecanismos judiciales y privados de resolución de conflictos que se asemeja a la propuesta establecida por el artículo 116 de la Constitución Política de Colombia, cuya lógica predica un acceso efectivo a la administración de justicia complementada de la posibilidad de acceder a mecanismos alternativos de resolución de conflictos eficientes y capaces.

## JUSTIFICACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En Colombia, la Rama Judicial reporta un déficit aproximado del 28% con relación a ingresos y egresos de reclamos judiciales cuya competencia pertenece a los jueces de instancia en la jurisdicción de trabajo, es decir, a los Juzgados Laborales del Circuito, para los procesos de doble instancia, y a los Juzgados Laborales Municipales de Pequeñas Causas, para aquellos clasificados como de única instancia (Véase Tabla 2).

Esta realidad, desde luego, atiende a un universo de problemáticas fácticas y jurídicas, no obstante, uno de los factores que, a juicio de esta investigación, contribuye a la congestión judicial en la jurisdicción ordinaria laboral, es la tecnicidad que envuelve a los acuerdos transaccionales laborales como manifestación de las resoluciones de conflicto autocompositivas, que a la luz de la Corte Constitucional, implica:

*“(…) que la manifestación de voluntad debe ser libre, consciente y espontánea, lo que exige que esté libre de error, fuerza o dolo; el objeto debe ser lícito; la causa debe ser lícita; la manifestación de voluntad debe provenir de una persona capaz o de su representante; y, en los casos que se requiera, se debe verificar que esté presente la formalidad habilitante. Que su objeto sea lícito, significa en derecho laboral y de la seguridad social que esté acotado por los derechos ciertos e indiscutibles.” (Corte Constitucional, 2012).*

Si bien es cierto que tanto el Ministerio de Trabajo, las Defensorías, las Procuradurías Seccionales (Congreso de la República, 2022) y, desde luego, los Jueces de Trabajo (Congreso de la República, 1948) pueden propiciar espacios extrajudiciales de conciliación, únicamente el Ministerio de Trabajo establece una destinación específica de sus Direcciones Territoriales para la conciliación relacionada con los aspectos del trabajo, tal y como se organiza en el numeral 21) del artículo 30 del Decreto 4108 de 2011 que establece la organización de la Entidad (Presidencia de la República, 2011).

Así las cosas, el Ministerio de Trabajo se constituye como promotora de la heterocomposición en materia laboral (Congreso de la República, 2021), desde la misma motivación del proyecto legislativo presentada por el Ministerio de Justicia y Derecho que culminó en la expedición de la Ley 2220 de 2022, que consagra el Estatuto de Conciliación.

Tal es la importancia que el ordenamiento jurídico colombiano le ha otorgado a la conciliación como mecanismo de resolución de disputas laborales, que incluso ha sido incorporada como una etapa procesal obligatoria en las audiencias judiciales de los procesos laborales ordinarios<sup>4</sup>, y de igual manera, se ha dado la tarea al legislador de recalcar expresamente que la conciliación es factible en cualquier momento antes de la expedición de la sentencia que resuelve el proceso<sup>5</sup>.

De modo que, la presente indagación se concentrará en la gestión del Ministerio de Trabajo, como autoridad con funciones legales de conciliación en materia laboral por antonomasia, y cuyo aporte a la resolución de conflictos permitiría un ejercicio concatenado más eficiente con las demás

---

<sup>4</sup> Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. Artículo 77.

<sup>5</sup> Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. Artículo 19.

Entidades que participen en los conflictos de trabajo, tanto judicial como extrajudicialmente, a través del fomento de diferentes mecanismos alternativos para evitar el escenario judicial, como lo sería la transacción.

Aunado a lo anterior, y en el entendido que son diversas las autoridades que tienen la posibilidad de participar en la conciliación laboral, se sobrepone la naturaleza orgánica del Ministerio de Trabajo como ejecutor de la política pública en materia de trabajo. Las facultades constitucionales de la Entidad le permiten —de manera singular— forjar un vínculo más fuerte entre el fomento de métodos alternativos de resolución de conflictos diferentes a la conciliación y la armonización de la participación de las demás autoridades en materia de trabajo, en especial, los Jueces de la República; siempre y cuando atienda los requisitos jurídicos de la renunciabilidad y transacción de derechos laborales<sup>6</sup>, así como los siguientes parámetros:

- a) El Ministerio de Trabajo únicamente puede facilitar la conciliación sobre derechos de carácter incierto y discutible, conservando el trabajador la prerrogativa de acudir directamente al Juez Laboral si considera que sus pretensiones no son conciliables (Corte Constitucional, 2001), y
- b) La conciliación no podrá ser una herramienta para que el funcionario administrativo asuma el manto de Juez Laboral, y declare la existencia de derechos ciertos e indiscutibles<sup>7</sup> individualmente que puedan afectar la conciliación.

Ahora bien, es menester hacer evidente la forma en que el Ministerio de Trabajo constituye sus funciones relacionadas con la promoción de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, para poder establecer su pertinencia.

En principio, la formulación de procedimientos y parámetros de funcionamiento de la participación del Ministerio de Trabajo en asuntos relacionados con los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos está contemplada en el Manual del Inspector de Trabajo. Un documento técnico publicado por la Entidad, destinado para la consulta de sus funcionarios respecto de las diversas funciones que tienen a su cargo, en desarrollo de los objetivos institucionales asignados al Ministerio de Trabajo por las Leyes 1444 de 2011 y 1610 de 2013 y reglamentados en el Decreto 4108 de 2011.

En términos de los protocolos de funcionamiento, el Manual desarrolla todo un capítulo de la función conciliadora de las inspecciones de trabajo desde su acepción contemplada en la Ley 1610 de 2013, que regula las inspecciones de trabajo, y a partir de allí, plasma un tratado entero que expone la figura de la conciliación en materia laboral. (Ministerio de Trabajo, 2013).

Esto supone, sin embargo, dos problemas a primera vista: i) Que los lineamientos técnicos únicamente se circunscriben a las Direcciones de Inspección, Vigilancia y Control, dejando por fuera otras direcciones que podrían coordinar diferentes mecanismos alternativos de resolución de

---

<sup>6</sup> La Constitución Política de Colombia, en su artículo 53, señala que es principio fundamental del trabajo, entre otros, la posibilidad de conciliar y transar únicamente los derechos que tengan naturaleza incierta y discutible.

<sup>7</sup> Código Sustantivo de Trabajo. Artículo 486.

conflictos, como la Dirección de Derechos Fundamentales del Trabajo en aplicación de programas informativos ligados a la transacción<sup>8</sup>; ii) Que el único mecanismo alternativo de resolución de conflictos desarrollado por la Entidad, entre su amplio catálogo aplicable en Colombia, es la conciliación, descartado de tajo de todos los demás.

## DATOS DE CONCILIACIÓN REPORTADOS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SU PANORAMA DE EFICACIA.

El Ministerio de Trabajo reporta las siguientes cifras en materia de conciliación para el año 2022:

Tabla 1. Reporte de Conciliaciones Extrajudiciales Laborales efectuadas por las Direcciones Territoriales del Ministerio de Trabajo en el año 2021.

Trimestre 2021	Número de Conciliaciones	Índices de Conciliación
Primero (Ene-Mar)	3.593	74% - Acuerdo Total 1% Acuerdo Parcial 24% Sin Acuerdo
Segundo (Abr-Jun)	2.399	66% Acuerdo Total 1% Acuerdo Parcial 32% Sin Acuerdo
Tercero (Jul-Sep)	4.062	66% Acuerdo Total 1% Acuerdo Parcial 32% Sin Acuerdo
Cuarto (Oct-Dic)	7.026	73% Acuerdo Total 1% Acuerdo Parcial 25% Sin Acuerdo
TOTAL	17.080	N/A
<b>PROMEDIO ANUAL 2021</b>	<b>4.270</b>	<b>69% Acuerdo Total</b> <b>1% Acuerdo Parcial</b> <b>29% Sin Acuerdo</b>

Fuente: Boletines Trimestrales 2021. Grupo de Inspección, Vigilancia y Control. Ministerio de Trabajo. Cálculos Porcentuales por Santiago Tovar Fernández.<sup>9</sup>

Los datos aquí analizados, son publicados por el Ministerio de Trabajo como parte del balance general efectuado por la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control y podría parecer, *prima facie*, que las conciliaciones son un rotundo éxito, con un 69% de acuerdos totales alcanzados. No obstante, los datos oficiales no necesariamente permiten arribar a tal conclusión, como se bosquejará a continuación.

En el contexto de este trabajo de grado, se presentó un segundo derecho de petición a efectos de conseguir los datos reales de conciliación albergados en las bases de datos del Ministerio de Trabajo. Con todo, la Entidad no parece mantener una base de datos centralizada de la información,

<sup>8</sup> Decreto 4108 de 2011. Artículo 24.

<sup>9</sup> Se analiza el año 2021, toda vez que el Ministerio de Trabajo aún no ha publicado el balance de conciliaciones en la totalidad del año 2022, y de igual forma, se pretende comparar con los Procesos Judiciales reportados por la Rama Judicial en la Jurisdicción Laboral, cuya información más reciente sigue siendo del año 2021.

y, por lo tanto, instó a acercarse a las Direcciones Territoriales para recibir los datos de manera individual (Ministerio de Trabajo, 2022)<sup>10</sup>.

Vale la pena señalar que el Ministerio de Trabajo, en los reportes públicos, únicamente tiene en cuenta las conciliaciones **efectivamente realizadas por los Grupos RCC** de las Direcciones Territoriales y **NO** el total de solicitudes de conciliación radicadas por los ciudadanos en el mismo período. Por esta razón, los datos reportados en los boletines no permiten establecer de manera certera del impacto de las conciliaciones extraprocesales con base a la demanda de espacios alternativos para asuntos laborales entre los ciudadanos.

Todo lo anterior pone de presente que el Ministerio de Trabajo, como entidad primariamente encargada de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en materia laboral en Colombia, podría beneficiarse de un enriquecimiento en sus funciones si se incursiona en la inclusión de nuevas políticas para acercar a las partes de las relaciones laborales en la resolución de sus conflictos.

### **INTEGRACIÓN DE CONFLICTIVIDAD REPORTADA POR LA RAMA JUDICIAL EN LA JURISDICCIÓN LABORAL ORDINARIA.**

Hasta este punto, se han planteado las funciones del Ministerio de Trabajo desde una perspectiva eminentemente administrativa. Sin embargo, para poder hacerse una idea de la demanda de escenarios de resolución de conflictos laborales en Colombia, es necesario comparar la gestión realizada por la cartera laboral del Gobierno Nacional, con la función que implementan los Jueces de Trabajo.

De esta forma, analizando las bases de datos de ingresos y egresos de procesos laborales ordinarios en sede de primera instancia para el mismo período, es decir, desde enero a diciembre del año 2021 y a nivel nacional —siendo este el más reciente y completo reportado por la Rama Judicial—, se tiene lo siguiente:

Tabla 2. Inventario de procesos ordinarios laborales acumulados para el año 2021 por tipo de Juzgado.

<b>Despacho de entrada</b>	<b>Ingreso procesos</b>	<b>Cierre Procesos</b>	<b>Remanente procesos<sup>11</sup></b>	<b>Índice deficitario</b>
Juzgados laborales de pequeñas causas (única instancia)	39.880	32.332	20.402	19%

<sup>10</sup> En términos del Ministerio de Trabajo, la respuesta se anexó al cuerpo del correo electrónico de recepción de contestación del requerimiento, señalando: *“La Información por usted requerida puede ser grande y dejamos abierta la posibilidad de que asista a estas dependencias de considerarlo necesario, a la CALLE 100 · 13 - 21 OFICINA 302 B. CHICO en la Ciudad de Bogotá D.C., en procura de facilitarle los datos solicitados en Medio Magnético, Damos contestación dentro de los términos correspondientes, con Radicado de Salida N° 08SE202233200000053997, dentro del Gestor Documental, estando atentos a cualquier inquietud.”*

<sup>11</sup> Esta categoría hace referencia al acumulado de procesos reportados por la Rama Judicial pendientes por ser ventilados por los despachos judiciales, y en tal sentido, abarcan los procesos represados de períodos anteriores al año 2021.



Juzgados laborales del circuito (doble instancia) <sup>12</sup>	120.399	84.650	163.417	30%
Total jurisdicción ordinaria laboral (primera instancia)	160.279	116.982	183.819	27%

Fuente: Estadísticas de Movimiento de Procesos Año 2021 Enero a Diciembre. Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico. División de estadística. 2022. Cálculos porcentuales por Santiago Tovar Fernández.

Para entender adecuadamente la comparación que se efectuará entre la gestión del Ministerio de Trabajo y de los Jueces Laborales, debe partirse del supuesto que de ninguna manera son autoridades homólogas. La titularidad de la resolución de las disputas de trabajo es exclusivamente de los Jueces de la República<sup>13</sup>. De cualquier modo, cuando así lo disponen expresamente las partes, puede coincidir el Ministerio de Trabajo en su gestión conciliatoria en asuntos que, cumpliendo con la capacidad de ser transables, inciertos y discutibles, pueden ser negociados directamente por las partes contractuales.

Esto implica, naturalmente, que la gestión del Ministerio de Trabajo como agente conciliador está cercado a la voluntariedad de las partes (Ministerio de Trabajo, 2013). Mientras que la posibilidad de acudir al Juez Laboral de manera directa existe para cualquier ciudadano que tenga una disputa laboral, sin mayor miramiento que los requisitos formales de la demanda contemplados en el artículo 25 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

En otras especialidades de la jurisdicción ordinaria, como la civil y la de familia, se estableció como regla general que la conciliación era un requisito previo, y únicamente ante el fracaso del acercamiento extraprocesal, las partes pueden acudir ante los Jueces<sup>14</sup>. Empero, cuando la misma regla pretendió ser aplicada en la especialidad laboral, la Corte Constitucional declaró inexecutable la disposición, en atención a la naturaleza especial de los derechos relacionados a la actividad laboral. En palabras de la corporación constitucional:

*“El carácter social de estos derechos -que muchas veces tienen incluso un contenido vital, y la especial tutela estatal que se brinda constitucionalmente a los mismos, exige que el acceso a la justicia no pueda estar diferido ni obstaculizado por una condición de procedibilidad impuesta aún contra la voluntad del beneficiario, con mayor razón si para ese trámite obligatorio previo al proceso se contempla la posibilidad de que el titular del derecho tenga en ocasiones que sufragar de su propio peculio, muchas veces escaso, expensas significativas para poder accionar ante los jueces.”* (Corte Constitucional, 2001)

Así, la especialidad laboral de la Jurisdicción Ordinaria es concebida en Colombia como una forma priorizada por la Constitución Política de Colombia para que los trabajadores y empleadores puedan ventilar y resolver sus conflictos. Asunto que, pese a ser exaltado desde una perspectiva teleológica, ha generado las alarmantes cifras de ingresos reportadas por la Rama Judicial.

<sup>12</sup> Esta cifra incluye los procesos reportados por los Juzgados 401 y 402 de Bogotá y el 401 de Manizales, que se configuran como Juzgados Laborales Transitorios de Descongestión.

<sup>13</sup> Código Sustantivo de Trabajo. Artículo 486.

<sup>14</sup> Ley 640 de 2001. Artículos 38 y 40.

Salta a la vista que, pese a los altos porcentajes de conciliaciones extraprocesales cerradas con acuerdo total por el Ministerio de Trabajo, la Jurisdicción Ordinaria Laboral opera, en promedio, con un déficit del 28% a nivel nacional, e incluso presentó un inventario de procesos remanentes que equivale al 77% por encima de la cantidad de procesos que pudieron ser evacuados en el año 2021.

Dicho de otro modo, la Jurisdicción Ordinaria Laboral se encuentra en constante estado de sitio, y la ciudadanía opta tajantemente por ventilar sus disputas directamente ante el operador judicial en lugar de acudir a las facultades conciliatorias del Ministerio de Trabajo.

Si se realiza un comparativo entre las conciliaciones extraprocesales en materia laboral y los ingresos efectivos de procesos ordinarios laborales para el año 2021, se encontrará que únicamente el 10.6% de las disputas laborales reportadas conjuntamente por ambas entidades tuvieron un escenario de conciliación real ante el Ministerio de Trabajo, y con mayor ahínco, solamente el 7.5% de las conciliaciones arribaron a un acuerdo total sobre las pretensiones.

Estos datos permiten deducir que, en efecto, el desconocimiento de los derechos de los trabajadores impulsa a los potenciales demandantes a perseguir un escenario de seguridad jurídica en los estrados judiciales, en lugar de acercarse de manera directa a su empleador. Afectando, de esta forma, las capacidades de funcionamiento de los Juzgados Laborales de manera principal, y las del Ministerio de Trabajo, en la medida que no se complementan los esfuerzos de conciliación con ningún otro mecanismo que emane de la voluntad de las partes.

Lo anterior permite aseverar que, al tratarse de un escenario regulado de conciliación, por tratarse de un derecho de rango constitucional, los métodos heterocompositivos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo, si bien han sido útiles en el acercamiento entre el trabajador y el empleador para resolver sus conflictos, igualmente se quedan cortos a la hora de generar un impacto palpable en la masiva congestión judicial que aqueja la jurisdicción del trabajo.

La recopilación de datos da lugar, entonces, a plantear nuevas políticas públicas que se asienten en cabeza del Ministerio de Trabajo como su ejecutor, que posibiliten la apertura de nuevos espacios de integración entre los trabajadores y los empleadores y ofrezcan alternativas eficaces y eficientes para la transacción de los derechos laborales susceptibles a ello. Sin que sea necesaria la intervención directa judicial o administrativa y sin olvidar las garantías especiales que la Carta Política ha dispuesto para la negociación de los derechos laborales.

En la presente investigación, se arriba a la conclusión que, por sustracción de materia, son las mismas partes, el empleador y el trabajador, los titulares legítimos de la prerrogativa jurídica de disponer y transar sus disputas contractuales relacionadas con el trabajo, a través del método autocompositivo de la transacción<sup>15</sup>.

Sin embargo, para que esta forma de terminación extrajudicial de las disputas sea plenamente eficaz en materia laboral, no basta con que las partes arbitrariamente entablen escenarios de negociación. Sobre todo, teniendo en cuenta la desigualdad intrínseca que se desprende de las

---

<sup>15</sup> Código Civil Colombiano. Artículo 2469.

relaciones laborales (Corte Constitucional, 2001), en donde el empleador naturalmente ostenta una posición privilegiada sobre la del trabajador.

Por lo tanto, es necesario que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Trabajo, implemente un marco de fomento de escenarios de autocomposición, permeado de políticas que permitan tanto a los trabajadores como a los empleadores acceder a espacios de educación laboral, en donde se proporcione el conocimiento para discernir entre derechos ciertos e inciertos, transables e intransables, de modo que sea posible para las partes arribar a acuerdos reales, eficaces y sin vicios, sin que el tecnicismo jurídico inherente a todo el ordenamiento legal colombiano impida la concurrencia integral de las voluntades de las partes laborales.

En síntesis, la presente investigación abordará la siguiente:

### **PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

¿Cuál es el rol del Ministerio de Trabajo en el fomento y eficacia de los escenarios de autocomposición en materia laboral, con el fin de reducir la conflictividad de las partes en sede judicial, en función de sus competencias legales?

### **OBJETIVOS**

Este trabajo de investigación pretende arribar a las siguientes metas, teniendo como factor los resultados que arroje el desarrollo de la discusión:

- **GENERAL:** Determinar el rol del Ministerio de Trabajo en la Disminución de la Congestión Judicial, a través de las políticas de difusión de los derechos fundamentales.
- **PRIMER ESPECÍFICO:** Establecer el alcance de los programas de difusión de derechos laborales que debe implementar el Ministerio de Trabajo para poder cumplir eficazmente con la disminución de la desigualdad social entre trabajadores y empleadores.
- **SEGUNDO ESPECÍFICO:** Poner de presente el déficit de la jurisdicción ordinaria laboral respecto de los procesos que ingresan y egresan, como producto de altos niveles de conflictividad y la falta de programas reales que permitan su armonización.
- **TERCER ESPECÍFICO:** Vincular los programas de difusión de derechos laborales a una política pública de disminución de congestión judicial a cargo del Gobierno Nacional, como desarrollo de un mandato constitucional.

### **METODOLOGÍA**

El **TIPO** de esta investigación será estrictamente **DOCUMENTAL**, en la medida que se basará en la información recopilada de documentos, contestaciones, normas, jurisprudencia y opiniones de carácter jurídico, de tal forma que no implementará tipologías investigativas de campo, o experimentales.

El **NIVEL** se presenta como **DESCRIPTIVO**, ya que pretende bosquejar los aspectos de la implementación de una política pública de difusión de derechos laborales, en función a las

estadísticas recopiladas con relación a la congestión judicial que existe en Colombia, en el contexto socio-jurídico actual.

El **MÉTODO** de investigación será eminentemente **HERMENÉUTICO**, al desarrollar el cometido relacionado con el objetivo de las normas constitucionales y legales relacionadas con las políticas y obligaciones estatales de difusión de derechos laborales, y entender: i) La lógica jurídica detrás de su implementación, y el objetivo en términos de política pública que le atiende y ii) Su relación con las normas orgánicas del Estado y las funciones coetáneas tanto del Ministerio de Trabajo, como de otras entidades de la Rama Ejecutiva e incluso de la Rama Judicial.

La **RECOLECCIÓN DE DATOS** se realizará a través de **FUENTES DIRECTAS INMEDIATAS**, que consisten en las publicaciones documentales que corresponden tanto a las normas mismas, como a los pronunciamientos de las autoridades en la materia que las desarrollan. Las normas, la jurisprudencia y los elementos de las Entidades Internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo, serán extraídas de las bases de datos públicamente disponibles proferidas por el Congreso de la República y el Consejo Superior de la Judicatura, respectivamente. Para las opiniones del Ministerio de Trabajo, y de las otras entidades de la Rama Ejecutiva que sean consultadas para estos efectos, se presentarán derechos de petición de carácter consultivo directamente a las Entidades.

## **MARCO TEÓRICO**

Para poder comprender el hilo argumentativo de la presente investigación, merece la pena puntualizar sobre una serie de elementos y nociones normativas, como se procederá a desarrollar en el presente capítulo.

- **DERECHOS LABORALES Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO LABORAL**

En primera medida, debe bosquejarse la definición de los derechos laborales, y entenderlos en el marco de su ubicación sistémica dentro del universo jurídico compuesto por los diferentes ordenamientos en Colombia.

De esta manera, atendiendo la noción de ordenamiento jurídico como el conjunto de normas que rigen en un determinado momento y lugar, así como la jerarquía normativa que les es propia (Riofrío, 2013), el **TRABAJO** presenta una multifacética definición en Colombia.

- **EL TRABAJO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.**

En la Carta Política de Colombia, el trabajo se manifiesta en varias oportunidades; la primera de ellas, que ocurre de golpe, es en el mismo preámbulo, en donde se exalta la naturaleza primordial del trabajo como criterio ordenador de la República de Colombia, como se puede observar:

*“El pueblo de Colombia,*

*en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes (...) **el trabajo** (...) decreta, sanciona y promulga la siguiente:*

*Constitución Política de Colombia.*” (Subrayado y negrilla fuera del original) (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Inmediatamente después, el constituyente ligó el trabajo a uno de los fines mismos del Estado colombiano, a través de su manifestación en el artículo 1 de la Carta Política, el cual señala que:

*“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el **trabajo** y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”* (Subrayado y negrilla fuera del original) (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Más adelante en el contenido constitucional, el trabajo se configura como un derecho fundamental a la luz del artículo 25 de la Carta Política, que preceptúa de manera expresa que *“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”* (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Finalmente, el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia enlista los principios constitucionales que guiarán el ejercicio del derecho al trabajo en condiciones dignas, resaltando que no se protege meramente la posibilidad de acceder a una remuneración a cambio de la prestación de un servicio, sino que se exalta la proliferación de una serie de garantías mínimas, de orden constitucional, que procuran el ejercicio de las actividades laborales en condiciones de dignidad y fomento del bienestar del trabajador.

Todo lo anterior, designa al trabajo como un motor mismo de la sociedad, que ocupa una posición privilegiada dentro de los estamentos del estado social de derecho y se concibe en dimensiones múltiples para el ordenamiento jurídico colombiano: i) Como factor básico de la organización social, ii) Como principio axiológico constitucional y iii) Como derecho fundamental de las personas (Corte Constitucional, 2002).

- EL TRABAJO EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA.

Habiendo entendido el trabajo desde su acepción constitucional, es ahora concerniente establecer su definición legal como negocio jurídico, que conlleva, a su vez, la originación de obligaciones recíprocas entre sus extremos jurídicos: El empleador y el trabajador.

El artículo 5 del Código Sustantivo de Trabajo colombiano, trae una definición general del concepto de trabajo, el cual se preceptúa de la siguiente forma:

**“ARTÍCULO 5.** *El trabajo que regula este Código es toda actividad humana libre, ya sea material o intelectual, permanente o transitoria, que una persona natural ejecuta conscientemente al servicio de otra, y cualquiera que sea su finalidad, siempre que se efectúe en ejecución de un contrato de trabajo.*”

Brota a la vista que el trabajo, para sus efectos jurídicos como negocio jurídico, está atado ineludiblemente al Contrato Individual de Trabajo, de cuya estructura nacen tres (3) elementos esenciales, sin los cuales, se impediría la existencia misma del contrato, y que se describen en el numeral 1) del artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo:

**“ARTICULO 23. ELEMENTOS ESENCIALES.**

*1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:*

*a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;*

*b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y*

*c. Un salario como retribución del servicio.”*

La relevancia de esta clasificación contractual recae en que la misma legislación colombiana designa una serie de prestaciones y beneficios que serán adeudados al trabajador; que no dependen de la voluntad de las partes y que existen como consecuencia natural de la celebración de una relación de índole laboral.

Estas prestaciones se encuentran en constante evolución, pero se pueden describir de la siguiente forma:

1. Prestaciones sociales, como lo son las cesantías, primas legales de servicio, intereses sobre las cesantías y las dotaciones.
2. Descansos remunerados y límites a la jornada, que hacen referencia a los recargos por trabajo nocturno y suplementario, el régimen de trabajo en días dominicales y festivos, la causación de vacaciones remuneradas y la jornada máxima legal.
3. Prestaciones de bienestar del trabajador, que abarca lo relacionado con la obligación del empleador de afiliar al trabajador a cajas de compensación,
4. Obligaciones del Sistema General de Seguridad Social, que implican la garantía constante de cotización y prestación de servicios asistenciales y económicos para el trabajador, en los subsistemas de salud, pensiones y riesgos laborales, e
5. Indemnizaciones y sanciones a cargo del empleador, que enlistan las sanciones pecuniarias por disponer del vínculo jurídico de manera arbitraria por parte del empleador, a través de la indemnización por terminación unilateral sin justa causa, la indemnización moratoria por el pago extemporáneo del salario o de las prestaciones sociales, la indemnización por

pago extemporáneo de la liquidación final de acreencias laborales y el interés moratorio por cotización extemporánea en el sistema general de seguridad social.

Esta estructura básica de derechos y prestaciones contenidos en la legislación laboral, son los que terminan siendo objeto de disputa entre los empleadores y los trabajadores ante la jurisdicción ordinaria, y cuyo conocimiento fundamental por ambas partes sería el mínimo para poder llegar a transacciones legítimas y solidificadas.

- LA DIVULGACIÓN DE DERECHOS LABORALES A CARGO DEL ESTADO.

Actualmente, en Colombia, el Ministerio de Trabajo únicamente realiza jornadas de sensibilización, diálogo e información de derechos laborales a través de la Dirección de Derechos Fundamentales o de la Subdirección de Formalización y Protección del Empleo, pero únicamente a petición de parte, y teniendo en cuenta las calidades específicas de los grupos de interés que soliciten las jornadas (Ministerio de Trabajo, 2022). Es decir, que no existen programas de difusión general de información para los trabajadores que la requieran de forma instantánea.

Así que, para entender la participación real del Estado en un sistema de divulgación de derechos laborales, se presentaron dos (2) derechos de petición de carácter consultivo. Uno al Ministerio de Trabajo y otro al Ministerio de Educación, empleando una línea de preguntas que buscan desarrollar i) Si en Colombia existe un programa de divulgación de derechos laborales en los niveles distintos de escolaridad y ii) Qué entidad del Estado estaría a cargo de ejecutar jornadas de capacitación de esta naturaleza, y iii) El fundamento jurídico o legal de las respuestas otorgadas.

A grandes rasgos, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** (Ministerio de Educación, 2022) respondió con amplia categorización normativa, que, si bien actualmente no existen programas de formación en derechos laborales obligatorios en Colombia, tanto los colegios como las universidades, se encuentran en plena libertad de implementar cátedras de derechos del trabajo en sus estructuras educativas.

Cabe señalar que esta Entidad, adicionalmente, señala que los obligados directamente a implementar este tipo de programas de capacitación serían las instituciones privadas o públicas de educación básica, media o superior, aclarando que una obligación legal directa de implementar cátedras en derechos laborales a estas instituciones podría desconocer de manera directa el principio constitucional de libertad de cátedra.

De esta forma, se concluye de la respuesta otorgada por el Ministerio de Educación que la divulgación de derechos del trabajo, si bien puede optativamente ser asumida por las instituciones educativas colombianas, es incompatible de cara a una política pública de educación, que pretendiera tornar en mandataria su inclusión en los programas académicos.

Por su parte, el **MINISTERIO DE TRABAJO** (Ministerio de Trabajo, 2022) aclara que sí adelanta jornadas de sensibilización y espacios de diálogo en formación, para lo cual la Entidad insta a contactar a la Dirección de Derechos Fundamentales o a la “*Dirección de Empleo*” (Se considera que el Ministerio se refería a la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar), dependiendo del tipo de requerimiento que el ciudadano tenga.

Esta respuesta es coherente con lo estipulado por los artículos 24 y 25 del Decreto 4108 de 2011, como se examinará en mayor detalle más adelante, en la medida que, efectivamente, de crearse una política pública de difusión de información relacionada con los derechos laborales, estaría a cargo de la Dirección de Derechos Fundamentales; cabría complementar que su ejecución, a su vez, debería ser responsabilidad de la Subdirección de Protección Laboral.

En lo relacionado con el análisis de obligaciones a cargo del Estado de garantizar la formación de la ciudadanía en materia de derechos laborales, esta investigación pretende establecer un silogismo jurídico amparado en la interpretación del artículo 25 de la Constitución Política de Colombia, que eleva el trabajo como derecho fundamental y, posteriormente, las consideraciones presentadas por la Corte Constitucional en su Jurisprudencia aunada a la determinación reglamentaria de la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo.

Dicho lo anterior, es cierto que el Código Sustantivo de Trabajo, en su artículo 486 ha establecido que, si bien los Inspectores de Trabajo no pueden atribuirse facultades jurisdiccionales para calificar jurídicamente situaciones particulares, a todas luces pueden actuar como conciliadores en materia del trabajo:

***“ARTICULO 486. ATRIBUCIONES Y SANCIONES.***

*(...) Dichos funcionarios no quedan facultados, sin embargo, para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores.”*

En desarrollo de esta premisa jurídica es que, al reestructurarse las funciones del Ministerio de Trabajo, las facultades de acompañamiento y promoción de las conciliaciones laborales fueron puestas en cabeza de las Direcciones Territoriales<sup>16</sup>, que, a su vez, implementan los Grupos de Resolución de Conflictos y Conciliaciones para comisionar inspectores que acompañen a los trabajadores y empleadores que deseen entablar conciliaciones para zanjar sus conflictos privados.

Sin embargo, estas funciones de conciliación, actualmente, son las únicas que el Ministerio de Trabajo produce de manera sistemática, brillando por su ausencia los demás mecanismos, tanto heterocompositivos como autocompositivos de resolución de conflictos del trabajo que podrían implementarse para complementar la función jurisdiccional de los Jueces de Trabajo.

Desde luego, a las partes del contrato de trabajo les es dable acudir a espacios de negociación en los diversos mecanismos alternativos de resolución de conflictos, a saber:

- i) La **MEDIACIÓN**, que permite la participación de un tercero para facilitar la comunicación,
- ii) La **CONCILIACIÓN**, que es una forma especial de mediación en donde el tercero, además, puede proponer fórmulas concretas de negociación,
- iii) El **ARBITRAJE** y la **AMIGABLE COMPOSICIÓN**, en donde las partes someten a la discreción de un tercero la resolución del conflicto, o

---

<sup>16</sup> Decreto 4108 de 2011. Numeral 21) del Artículo 30.



- iv) La **NEGOCIACIÓN**, que es totalmente autocompositiva (Corte Constitucional, 2001), y que en materia laboral se suele traducir en la suscripción privada de un Acuerdo Transaccional.

Sin embargo, en este escenario, el enfoque de la presente investigación se centrará en las **CONCILIACIONES**, como mecanismo predilecto por el Ministerio de Trabajo en sus lineamientos técnicos, y la **NEGOCIACIÓN**, de naturaleza autocompositiva, que se enriquecería de manera directa de una política de difusión de derechos laborales que permitiría la suscripción de Acuerdos Transaccionales sin vicios de nulidad.

## **ESTADO DEL ARTE**

Como se ha contemplado, la gestión del Ministerio de Trabajo no se puede circunscribir únicamente a las funciones conciliadoras de las Subdirecciones de Inspección, sino que las demás divisiones orgánicas de la Entidad, principalmente la Dirección de Derechos Fundamentales, tienen la capacidad de proferir mecanismos concatenados de acción para ampliar el catálogo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos a disposición de los ciudadanos en materia laboral.

Para entender las formas en que el Ministerio de Trabajo podría ejercer estas funciones, el derecho comparado permite detectar figuras relacionadas con la divulgación de derechos laborales que corren a cargo de los Ministerios de Trabajo, o sus homólogos en cada país.

En primera medida, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), presentó un proyecto de verificación del cumplimiento de las Recomendaciones del Libro Blanco (Centroamérica y República Dominicana), entre las cuales, una de las áreas se titula “*difusión de los derechos laborales*” y cuyo razonamiento por parte de la Entidad internacional se circunscribió a lo siguiente:

*“Para contribuir a la creación de una cultura de cumplimiento de la legislación laboral, el proyecto propicia que los países cuenten con **programas institucionalizados para la divulgación de los derechos laborales fundamentales**. Se promueve que tanto los Ministerios de Trabajo, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores, ejecuten **planes institucionales y acciones estratégicas de difusión de esos derechos** y que los institutos de formación técnica profesional incorporen dicha normativa en su currículo.” (OIT, 2010) (Subrayado y negrillas fuera del original)*

De tal forma que la OIT reconoce de manera expresa, la importancia de programas organizados e institucionalizados de divulgación de derechos laborales, que permitan que los trabajadores puedan acceder al catálogo de derechos y prerrogativas que son reconocidos por los ordenamientos jurídicos.

En este punto, merece la pena señalar que, contrario a las consideraciones del Ministerio de Educación colombiano, que lo equipara totalmente a la libertad de cátedra, en su momento, la OIT consideró de suma importancia que los institutos de educación efectivamente incorporaran estos programas dentro de su currículo académico, como parte de la normatividad vinculante.

Continuando con los postulados de la OIT, en el marco del combate a la informalidad, han sido cuatro los países que han implementado efectivamente medidas de difusión de derechos laborales: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (OIT, 2015).

En **ARGENTINA**, la difusión se hizo como parte del Programa Nacional de Regularización del Trabajo, en donde el Ministerio de Trabajo realizó campañas de sensibilización sobre los beneficios del cumplimiento de las obligaciones laborales, tributarias y de seguridad social con el objetivo de combatir la desafiliación en el sistema general de seguridad social, lo cual contribuyó directamente a la reducción del empleo informal en la década 2003-2012. (Bertranou, Casanova & Sarabia, 2013).

En **BRASIL**, se estableció el proyecto “*e-Social*”, a través del Decreto 8.373 del 11 de diciembre de 2014, en donde se crea un sistema unificado de obligaciones laborales, tributarias y de la seguridad social, en donde los empleadores están en la obligación legal de registrar a sus trabajadores y de esta forma, se pretende crear una base de datos simplificada de las circunstancias de trabajo reportadas, que podrán ser accedidas tanto por los empleadores como los trabajadores para corroborar el cumplimiento de las respectivas reglas legales. (Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas - eSocial, 2022).

En **CHILE**, se expidió la Ley 21.327 del 21 de abril de 2021, en donde se asigna la obligación general de todos los empleadores de registrar los contratos individuales de trabajo en la Dirección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en donde se reserva la entidad el derecho, de manera estricta, de utilizar la información “(…) *para fines estadísticos, de estudios y difusión que efectúe el Servicio sobre el cumplimiento de la normativa laboral y de salud y seguridad en el trabajo (...)*” (Congreso Nacional de Chile, 2021).

En **URUGUAY**, se creó la Asesoría en Derechos Fundamentales del Trabajo, como una dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por medio de Resolución del 25 de mayo de 2005, en donde se encargó a la Entidad de manera expresa con la difusión de los derechos aunados al trabajo como actividad constitucionalmente protegida, de manera concatenada con el resto de la Entidad (Barretto, 2006).

Estas medidas han sido adoptadas como un esfuerzo por el fortalecimiento de las capacidades de Inspección, Vigilancia y Control de las autoridades administrativas en cada país, y la OIT señala que son cuatro las iniciativas que deben formar parte del índice de difusión de derechos laborales: i) Herramientas de difusión, ii) Sensibilización, iii) Facilidades para promover el cumplimiento y iv) Campañas de inspección y/o comunicación.

Aunado a lo anterior, Colombia se encuentra implementando iniciativas de sensibilización y campañas de comunicación, sin embargo, para que los programas sean auténticamente eficaces, deberá continuar desarrollando las iniciativas de herramientas de difusión y facilidades para promover el cumplimiento.

Adicional a lo anterior, debe recordarse que la difusión de los derechos del trabajo, si bien es concebida por la OIT como una herramienta de combate para la informalidad laboral, en esta investigación pretende ser elevada a un aspecto de conocimiento para los trabajadores que, en

últimas, permitirá su acceso a las habilidades necesarias para defender sus derechos mínimos y generar acuerdos no viciados con los empleadores, reduciendo así la conflictividad judicial en la jurisdicción laboral ordinaria, sin importar si tienen o no la condición de “*informales*”.

## **NATURALEZA ORGÁNICA Y JURÍDICA DEL MINISTERIO DE TRABAJO COLOMBIANO: FUNCIONES Y RELEVANCIA NACIONAL.**

Para establecer la naturaleza del Ministerio de Trabajo, es necesario primero emprender un recorrido por sus raíces jurídicas, para entender el enfoque que el Estado le habría pretendido infundir desde una perspectiva orgánica.

El Ministerio de Trabajo nació el 06 de agosto de 1938, bajo la denominación de “*Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social*”, y la reglamentación de sus funciones, que abarcaban todo tipo de aspectos relacionados con las interacciones laborales, y la política de bienestar en la población, fue delegada a la presidencia de la república<sup>17</sup>.

Varias décadas después, y entrado el nuevo milenio, la presidencia de Álvaro Uribe Vélez presentó un proyecto de ley<sup>18</sup> que pretendía volver más eficiente la organización del Estado, el cual cursó su etapa legislativa hasta emerger como la Ley 790 de 2002 que, entre otras modificaciones, fusionó los ministerios de salud y trabajo en un único Ministerio de Protección Social.

En las ponencias que justificaban tal decisión, los redactores aseveraban que era necesaria la transformación de la noción administrativa de las autoridades que intervenían en los aspectos relacionados con la seguridad social y económica, pues en la forma en que se configuraba hasta ese momento, únicamente se tenían en cuenta los subsistemas de salud, pensiones y riesgos laborales como una ligazón a los sistemas económicos formales.

De tal forma que, a juicio de los ponentes, un único Ministerio de la Protección Social era el llamado a considerar las necesidades integrales de toda la población, para formular políticas reglamentarias universales (Congreso de la República, 2002).

Así, el Ministerio de la Protección Social operó bajo esa lógica por poco menos que una década, hasta que con la expedición de la Ley 1444 de 2011, el legislador colombiano optó por retrotraer la fusión de los ministerios de salud y del trabajo, volviendo a crear dos carteras independientes: i) Ministerio de Trabajo y ii) Ministerio de Salud y Protección Social, ambos los cuales permanecen en la franja del Gobierno Nacional hasta la actualidad.

El motivo para escindir el Ministerio de la Protección Social estaba estrictamente ligado a asuntos de modernización y racionalización del gasto público; a juicio del entonces ministro del interior y de justicia, Germán Vargas Lleras, cuya cartera promovió la iniciativa legislativa para presentar el

---

<sup>17</sup> Ley 96 de 1938. Artículo 1.

<sup>18</sup> Este Proyecto de Ley cursó en el Senado de la República como el Proyecto de Ley 100 de 2002, y en la Cámara de Representantes como el Proyecto de Ley 103 de 2002.

Proyecto de Ley que resultaría en la Ley 1444 de 2011<sup>19</sup>, al entender el propósito de la legislación predecesora, es decir, la Ley 790 de 2002, que pretendía promover mayor eficiencia en el erario estatal, entonces el Ministerio de Protección Social fracasó cuantitativamente en alcanzar las metas, por lo que una reestructuración de sus competencias estaba llamada a prosperar. (Congreso de la República, 2010).

Aproximadamente seis meses después de la expedición de la Ley 1444 de 2011, la Presidencia de la República despachó el Decreto 4108 de 2011, que integró el sector administrativo de trabajo y definió la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo, que ha subsistido hasta la actualidad, con algunas modificaciones y ampliaciones reglamentarias menores esporádicas.

La forma en que quedó establecida la configuración orgánica del Ministerio de Trabajo abarcó una visión integral del trabajo y el empleo, como misión primordial de la Entidad; al respecto, estableció lo siguiente el artículo 1 del Decreto 4108 de 2011, que enmarca los objetivos de la entidad:

**“ARTÍCULO 1°. OBJETIVOS.** *Son objetivos del Ministerio del Trabajo la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo, el respeto por los derechos fundamentales, las garantías de los trabajadores, el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria y el trabajo decente, a través un sistema efectivo de vigilancia, información, registro, inspección y control; así como del entendimiento y diálogo social para el buen desarrollo de las relaciones laborales.*

*El Ministerio de Trabajo fomenta políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones.”*

Merece la pena resaltar que el Ministerio de Trabajo fue diseñado, desde un principio, con una participación activa respecto de la anidación misma de los instrumentos jurídicos que aplicarían al universo de las relaciones laborales, respetando, desde luego, lo bosquejado por la Constitución Política de Colombia, el Bloque de Constitucionalidad en materia de trabajo y la Doctrina Constitucional emitida por la Corte Constitucional de Colombia.

En cuanto a estos elementos jurídicos, que componen la definición del trabajo y que debe desarrollar el Ministerio de Trabajo en su función administrativa, resalta en primer lugar que el artículo 25 de la Constitución Política de Colombia establece que el trabajo es un derecho protegido, cuyo desarrollo debe realizarse en “*condiciones dignas y justas*”<sup>20</sup>.

Posteriormente, la Corte Constitucional desarrolla esta premisa, y reparte en cabeza del Estado la necesidad de promover políticas que eliminen las barreras de desigualdad entre los trabajadores, y

---

<sup>19</sup> Este Proyecto de Ley, presentado por el Ministerio del Interior y de Justicia, recibió denominación como el Proyecto de Ley 053 de 2010 en la Cámara de Representantes, y como Proyecto de Ley 166 de 2010 en el Senado de la República.

<sup>20</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 25.

puedan acceder progresivamente a condiciones más dignas de desarrollo del trabajo, como lo señala la jurisprudencia:

*“La titularidad de los derechos sociales es entonces predicable de los trabajadores, pues se proyectan en el ámbito laboral, estableciendo garantías particulares que responden a las necesidades de protección derivadas de las relaciones de trabajo. Diferentes instrumentos internacionales se ocupan de estos derechos, (...) Por lo anterior, en el Estado recae la obligación de **propender y garantizar** a sus asociados unas condiciones mínimas de existencia, y para lograrlo, debe materializar en forma progresiva los derechos sociales, a través de los cuales **los individuos logran superar las desigualdades sociales**, y obtener libertades y condiciones de vida dignas.*

*En consecuencia, de conformidad con el texto constitucional y las normas internacionales, el trabajo es un derecho humano, fundamental y social que **exige al Estado diseñar políticas públicas que permitan garantizar que todas las personas accedan a actividades, subordinadas o independientes, con las que puedan procurar su supervivencia y la satisfacción de sus necesidades básicas y las de su familia; todo esto bajo condiciones dignas y justas.**”* (Corte Constitucional, 2020) (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Salta a la vista, que, para la Corporación Constitucional, no basta con una mera garantía de acceso al mercado laboral, sino que el Estado debe, activamente, generar políticas públicas que garanticen un acceso digno y justo de los trabajadores al mercado laboral, el cual implicaría, desde una interpretación lógica, la posibilidad real de conocer el alcance de sus propios derechos y prerrogativas que emanan de las dinámicas de trabajo.

Ahora bien, el Ministerio de Trabajo, sin duda, es la Entidad que debe desarrollar estas premisas, en representación del Gobierno Nacional. Como se mencionó anteriormente, el Decreto 4108 de 2011, pregona que el fomento de garantías para los trabajadores es una misión institucional de la Entidad<sup>21</sup>.

De igual manera, el despacho del Ministro de Trabajo, como órgano de cierre de la función administrativa, es el encargado de observar la implementación y ejecución de la totalidad de políticas públicas relacionadas con el sector del trabajo<sup>22</sup>, motivo por el cual se desprende la necesidad de determinar cuál sería la cadena de delegación interna que seguiría un programa de difusión de derechos laborales.

Entre los dos (2) viceministerios que existen en la estructura orgánica de la Entidad, resalta que es el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección la división que contiene una mayor compatibilidad con el fin de un programa de difusión de derechos laborales, en la medida que, por un lado, se trata de una política diseñada para proteger y fomentar los derechos asociados al trabajo, pero además, **la promoción de la autocomposición, como lo es un acuerdo transaccional, es una función expresamente investida sobre el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección.**

---

<sup>21</sup> Decreto 4108 de 2011. Artículo 1.

<sup>22</sup> Decreto 4108 de 2011, Artículo 6.

Esto es así, en la medida que, dentro de las funciones del Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección, se puede observar la obligación de hacer más “(...) [efectivo] el cumplimiento de las normas que protegen los derechos en el trabajo”<sup>23</sup>, de modo que es parte mayúscula de los objetivos de la Entidad buscar mecanismos diferentes que progresivamente faciliten el acceso a la protección de los derechos laborales, que bien podría ser la autocomposición.

De igual manera, el Decreto 4108 de 2011 también establece que es un objetivo del Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección “Promover (...) la autocomposición como mecanismo de resolución de conflictos en las relaciones laborales.”<sup>24</sup>, es decir que la organización esquemática del Ministerio de Trabajo, de manera expresa, hace recaer sobre este viceministerio la misión institucional de fomentar la **AUTOCOMPOSICIÓN** en la transacción de derechos laborales.

Al continuar con el análisis, aunque la composición orgánica no desarrolla más la función de promoción de los mecanismos de autocomposición en las Direcciones y Subdirecciones adscritas al Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección, sí se permite vislumbrar, de manera clara, que en efecto es la Dirección de Derechos Fundamentales la que tendría que incorporar programas reales de divulgación de derechos laborales, como lo señala la norma:

*“ARTÍCULO 24. Funciones de la Dirección de Derechos Fundamentales del Trabajo. Son funciones de la Dirección de Derechos Fundamentales del Trabajo, las cuales se ejercerán en el marco de las normas legales y tratados o convenios internacionales vigentes, las siguientes:*

- 1. Proponer, dirigir y coordinar las políticas sobre protección de las condiciones del trabajo, salarios y prestaciones, relaciones individuales y colectivas del trabajo, cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo y los que se derivan de su ejercicio, en coordinación con las demás entidades competentes.  
(...)*
- 6. Promover la defensa de los derechos de los trabajadores, con el fin de armonizar las relaciones laborales.  
(...)*
- 10. Proponer mecanismos para la promoción y aplicación de las normas laborales, utilizando los estándares internacionales de responsabilidad social.  
(...)*
- 12. Proponer programas, estudios y acciones que permitan coordinar, con las autoridades competentes, la promoción y garantía del respeto de los derechos humanos de los trabajadores y empleadores.”*

La Dirección de Derechos Fundamentales del Trabajo, a su vez, se apoyaría en la Subdirección de Protección Laboral, que forma parte de su estructura orgánica, para proporcionar a los inspectores de trabajo encargados de ejecutar, de manera concisa, la política de difusión de derechos laborales, como lo ordenaría el Decreto 4108 de 2011:

---

<sup>23</sup> Decreto 4108 de 2011, numeral 4) del artículo 22.

<sup>24</sup> Decreto 4108 de 2011, numeral 6) del artículo 22.

**“ARTÍCULO 25. FUNCIONES DE LA SUBDIRECCIÓN DE PROTECCIÓN LABORAL.** Son funciones de la Subdirección de Protección Laboral las siguientes:

1. *Elaborar e implementar las políticas en materia de condiciones de trabajo, salarios y prestaciones, relaciones individuales y colectivas del trabajo, protección de los derechos fundamentales del trabajo y los que se derivan de su ejercicio, en coordinación con las demás entidades competentes, con especial atención en las poblaciones vulnerables.*

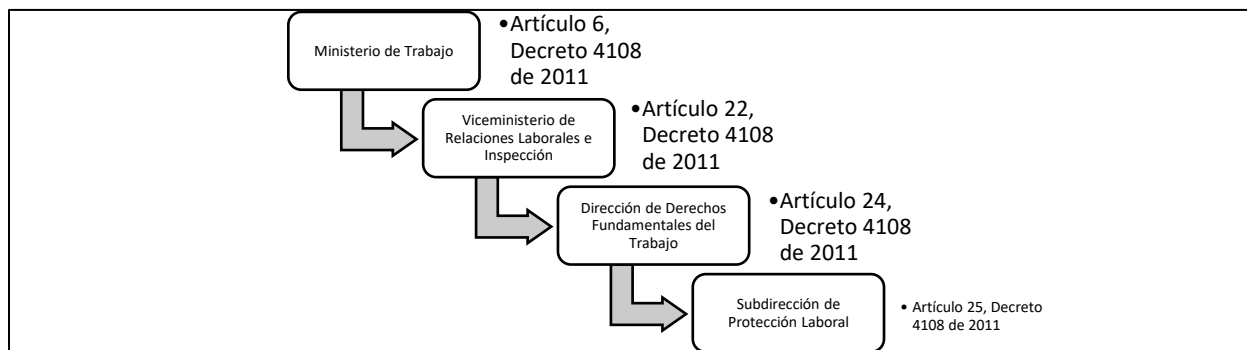
(...)

5. **Impulsar programas de información y orientación para la eliminación de toda forma de discriminación en el trabajo y en el empleo.**” (Subrayado y negrilla fuera del original).

Es decir que, si se entiende el desconocimiento de la norma como una noción de discriminación, dada la posición inequitativa entre los trabajadores y los empleadores, entonces recaería sobre la Subdirección de Protección Laboral la necesidad de establecer un programa de información, que bien podría ser un sistema de difusión de derechos laborales, y que de esa forma se permita el acceso transparente y en condiciones de igualdad para los ciudadanos, a las herramientas intelectivas necesarias para poder establecer marcos de negociación legítimos respecto de sus propias disputas.

Dicho de otro modo, es cristalino que el Ministerio de Trabajo cuenta con la infraestructura orgánica necesaria para crear y ejecutar un sistema coordinado y coherente para la difusión transparente y eficiente de los derechos laborales, así:

Tabla 3. Estructura orgánica del Ministerio de Trabajo orientada a un sistema de difusión de derechos laborales.



Ahora bien, aunque esta propuesta de difusión de derechos laborales se predica dentro de las funciones a cargo de la Subdirección de Protección Laboral, que a su vez hace parte del Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección, ello no quiere decir que las demás áreas del Ministerio de Trabajo no se conciernen con la difusión de otro tipo de información relacionada con el mundo del trabajo.

El Viceministerio de Empleo y Pensiones, por ejemplo, coordina la Red Nacional de Formalización Laboral, conformada por distintos actores privados y públicos que promueven la

consolidación del trabajo decente, la cobertura de la seguridad social y las políticas públicas de empleabilidad<sup>25</sup>.

Entre las funciones que tiene la Red Nacional de Formalización Laboral, se encuentra la de “Realizar campañas, brigadas, acciones de difusión y capacitación y demás actividades relacionadas para promover la formalidad laboral”<sup>26</sup>, de modo que existe un antecedente institucional, que está actualmente a cargo de la Subdirección de Formalización y Protección del Empleo<sup>27</sup>, que es parte de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar<sup>28</sup> del Viceministerio de Empleo y Pensiones<sup>29</sup>, y a su vez, apoyada por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, adscrita esta última al Ministerio de Trabajo<sup>30</sup>.

De esta forma, y entendiendo que las Direcciones y Subdirecciones de los Viceministerios de Empleo y Pensiones, por un lado, y Relaciones Laborales e Inspección por el otro, tienen diferentes misiones institucionales, es menester subrayar que la política de difusión de derechos deberá coordinarse internamente en una u otra división de la cartera laboral, dependiendo de cuál sea la necesidad del acceso a la información.

Por un lado, El **VICEMINISTERIO DE RELACIONES LABORALES E INSPECCIÓN** estaría a cargo de la difusión general de derechos laborales vinculados a las disposiciones concretas de la legislación laboral, y debería fungir como punto de contacto para la instrucción de trabajadores que, habiendo ya entablado una relación contractual con un empleador o contratante, presentan disputas específicas que desean resolver a través de mecanismos autocompositivos. Por la integración de esta función con la conflictividad en materia laboral, es que el presente trabajo se ha concentrado en esta institución.

Mientras tanto, el **VICEMINISTERIO DE EMPLEO Y PENSIONES** mantiene un enfoque orientado con mayor ahínco a la formalización laboral, es decir, para personas que laboran en esquemas que no poseen claridad frente a su naturaleza jurídica, y cuyo enfoque está ladeado hacia la dignificación del trabajo en general, procurando mejores condiciones de vida para los colombianos; esta gestión, escapa del ámbito de las meras disputas relacionadas con el reconocimiento de prestaciones legales laborales, y requiere esfuerzos concertados entre los trabajadores, los empleadores y el mismo Estado, con tintes de diálogo social.

Por otra parte, los programas de formalización laboral deberían estar acompañados de campañas de difusión de derechos laborales y de formalización de técnicas de vinculación de manera integral y uniforme, por eso, una cooperación entre los dos Viceministerios es clave para elevar los procedimientos de formalización laboral a un estadio más universal, sin embargo, esta investigación no pretende abarcar tales matices.

---

<sup>25</sup> Decreto 567 de 2014, Artículo 1.

<sup>26</sup> Decreto 567 de 2014. Literal C) del Artículo 6.

<sup>27</sup> Decreto 4108 de 2011. Artículo 15.

<sup>28</sup> Decreto 4108 de 2011. Artículo 13.

<sup>29</sup> Decreto 4108 de 2011. Artículo 12.

<sup>30</sup> Ley 1636 de 2013. Artículo 26.



Con todo lo anterior, el conocimiento de los derechos laborales se trata de una función que recae de manera expresa en el Ministerio de Trabajo y cuyo cumplimiento atiende al desarrollo específico de garantías de orden constitucional, que pretenden adicionalmente cerrar la brecha de desigualdad social entre los empleadores y trabajadores, poniéndolos en una situación más equilibrada a la hora de desenvolver las prerrogativas necesarias para la exigencia y respeto de los derechos asociados a los esquemas de trabajo.

## **EL CONTENIDO DE LA DIFUSIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES: CLASIFICACIÓN DE DERECHOS Y HERRAMIENTAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS.**

Ya se ha establecido que la interpretación sistemática de la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo permite asignarle la carga administrativa de proferir un sistema de difusión de derechos laborales que, a su vez, habilite a los empleadores y trabajadores para que, de forma privada, se zanjen los conflictos que les asistan.

Por lo tanto, es pertinente establecer en qué consistiría una política eficiente de difusión de derechos laborales que permita el acceso fácil y transparente de los ciudadanos a verdaderas herramientas que permitan acordar privadamente la solución a las disputas laborales, sin incurrir en elevados riesgos de nulidad o ineficacia por insuficiencia del conocimiento técnico-jurídico.

A diferencia de las obligaciones que se pueden debatir en otras jurisdicciones, las acreencias laborales contemplan, en su manejo, una naturaleza constitucional especial, es por ello que el artículo 53 de la Carta Política de Colombia señala que son Principios mismos del Derecho Laboral, entre otros, la “(...) *irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales.*” Y también las “(...) *facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles.*”<sup>31</sup>

De esta forma, el alcance del contenido de la información para ser divulgada por el Ministerio de Trabajo a título de educación laboral que permita un entendimiento más robusto por parte de los particulares, de los aspectos más concretos y técnicos de la legislación, se entiende de la siguiente forma:

Tabla 4. Clasificación Preliminar de los Derechos Laborales de acuerdo a la posibilidad de ser negociados y tranzados

CLASIFICACIÓN DE DERECHOS LABORALES	
Transigibles	No Transigibles
<b>DERECHOS CIERTOS E INDISCUTIBLES</b> Derechos reconocidos sin ápices de duda por el ordenamiento legal o reglamentario.	<b>DERECHOS INCIERTOS Y DISCUTIBLES</b> Derechos sujetos a la interpretación y declaración de la existencia de una condición jurídica.

<sup>31</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 53.

En este sentido, el contenido informativo que deberá difundir el Ministerio de Trabajo será pertinente en la medida que identifique la posibilidad de válidamente negociar y ceder en ciertos derechos, manteniendo los que son irrenunciables como una columna intocable para las partes.

Para lograr este cometido, será palpable la asistencia que proporcione la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en cuya jurisprudencia se encuadran las definiciones necesarias para poder separar los derechos ciertos de los inciertos. Es así, como la corporación judicial ha establecido lo siguiente en referencia a lo mencionado:

*“De otra parte, en punto de la definición de derecho mínimo e irrenunciable, la jurisprudencia ha puntualizado que el grado de certidumbre de un derecho, no depende de que el mismo esté sometido a una contienda judicial, esto es, de que hubiere sido pretendido válidamente ante la jurisdicción para lograr su reconocimiento y ejecutividad, sino que **atañe con la acreditación de los supuestos de hecho en los que esté fincado.**”*

*Al respecto, en la sentencia CSJ SL, 14 dic. 2007, rad. 29332, memorada en la CSJ SL, 4 jul. 2012, rad. 38209 y en la CSJ SL16925-2014, asentó que la no disputabilidad de la prerrogativa laboral reclamada, **no puede estar vinculada con la existencia de diferencias o posiciones enfrentadas en torno a su causación,** en tanto que le bastaría al empleador negarla o debatirla, para que este se entienda confuso, ambiguo o impreciso y con ello renunciable, lo que no se compadece con la naturaleza protectora del derecho laboral.”* (subrayado y negrilla fuera del original) (Corte Suprema de Justicia, 2022).

Salta a la vista, que, en palabras de la Sala Laboral, la incertidumbre atada a un derecho laboral que posibilita la posibilidad de su transacción, no se circunscribe a un mero desacuerdo o contradicción presentado por el empleador como parte deudora, sino que debe existir una auténtica duda respecto de la causación del derecho, ya sea porque el trabajador no cumplía con los supuestos objetivos para causarlo, o porque la noción jurídica del derecho era poco clara.

De tal forma que, para que prospere un programa de difusión de derechos laborales, será necesario establecer que las prestaciones laborales que contienen un carácter netamente objetivo, como lo son las cesantías, los intereses sobre las cesantías y las primas legales de servicio; no serán susceptibles de transacción cuando el trabajador ya las ha causado, en la medida que el único examen procedente será el simple cumplimiento de las fechas legalmente estipuladas, y esa misma lógica aplicará para cualquier acreencia relacionada con el trabajo, cuyo reconocimiento únicamente dependa de circunstancias meramente objetivas.

Por otra parte, existen algunos derechos que, sin dejar de ser acreencias laborales, únicamente se causan en la medida que se cumplan presupuestos fácticos que requieren algún grado de declaración, o que, a lo menos, son interpretables por los operadores jurídicos, como lo son las

indemnizaciones por terminación unilateral sin justa causa<sup>32</sup> o por incurrir en mora en el pago de la liquidación final de acreencias laborales<sup>33</sup>.

De conformidad con lo anterior, el Ministerio de Trabajo puede crear una matriz de análisis que le permita al ciudadano determinar qué derechos son susceptibles de transacción, teniendo en cuenta un criterio de identificación de las acreencias laborales que consista en el cumplimiento de condiciones objetivas o subjetivas para clasificarlos entre transigibles e intransigibles.

Con esta herramienta en mano, le será posible a los ciudadanos encausar sus propias negociaciones y establecer proposiciones de resolución de las disputas que no se encuentren viciadas de nulidad por haber vulnerado los mínimos legales y constitucionales ligados al derecho del trabajo.

## **EL ROL DEL MINISTERIO DE TRABAJO EN EL SISTEMA DE DIFUSIÓN DE DERECHOS LABORALES**

Hasta este momento, se han plasmado las funciones constitucionales y legales del Ministerio de Trabajo para concluir que, en efecto, es la Entidad encargada de sistematizar una política pública de educación jurídica accesible a la ciudadanía, con un contenido pedagógico y garantista.

Posteriormente, se ha puntualizado el alcance que deberán contener los programas de difusión de derechos laborales, teniendo en cuenta la clasificación constitucional, legal y jurisprudencial que ostentan las acreencias laborales, y cuya existencia define de manera concreta la posibilidad de trazar cierto tipo de derechos laborales, y otros no.

Ahora, es pertinente establecer cómo el Ministerio de Trabajo puede participar de manera activa en el fomento de un programa de difusión de derechos laborales, que a su vez permita incubar en la ciudadanía las herramientas necesarias para acceder a un conocimiento digno de sus acreencias laborales, y con el mismo, incrementar los acercamientos privados de los empleadores y trabajadores para dirimir sus propios conflictos.

De entrada, el Ministerio de Trabajo, por su naturaleza orgánica y pública, es susceptible de actuar en el mundo jurídico y ejercer funciones administrativas, que serían el mecanismo de canalización principal de las políticas sobre difusión de derechos laborales para el fomento de acuerdos transaccionales y disminución de conflictividad judicial.

De esta forma, al formar parte de una identificación funcionalista de la función pública ejercida por el Ministerio de Trabajo, la difusión de derechos laborales se convierte en una misión misma del Estado, y una manifestación legítima de la Administración Pública. (Martínez, 2014).

---

<sup>32</sup> Se trata de las contempladas en el artículo 64 del Código Sustantivo de Trabajo, y es incierta en la medida que debe establecerse la voluntad subjetiva del empleador de terminar la relación laboral de manera arbitraria, y sin mediar causal alguna que permitiera justificar la finalización del vínculo.

<sup>33</sup> Esta indemnización está contemplada en el artículo 65 del Código Sustantivo de Trabajo, y la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia la ha ligado a la prueba de la mala fe, que únicamente es acreditable ante el Juez Laboral, y que requiere una valoración exhaustiva del comportamiento del empleador como deudor. (Corte Suprema de Justicia, 2014)

Lo primero que debe establecerse, es que un servicio eficaz de difusión de derechos laborales cumple con dos (2) funciones diferentes y, por lo tanto, debe estructurarse con ese par de dimensiones en mente:

- a. Una dimensión **GENERAL Y COLECTIVA**, que implica la publicación de material didáctico y difusión masiva de derechos relacionados con el trabajo, para que la ciudadanía pueda consultarlo de manera ágil y rápida, y
- b. Una dimensión **PARTICULAR E INDIVIDUAL**, en donde la Entidad ofrece asesorías personalizadas para grupos de personas que deseen conocer con mayor detalle y personalización, el catálogo de derechos laborales en Colombia.

La primera dimensión, es decir, la *general y colectiva*, se concibe como un mecanismo que no requiera la asignación de un funcionario dedicado específicamente para la atención de asuntos en concreto, sino que se trata de una fuente de información libre y permanente, que pueda ser consultada en cualquier momento por las personas en los canales digitales del Ministerio de Trabajo.

Es importante entender que un primer acercamiento de la ciudadanía a una fuente de información, si bien puede parecer impersonal, contiene insumos necesarios para darse una idea preliminar que encause virtualmente la transacción de acreencias laborales y, de esa forma, crea un sistema universal y completo de información que funge como un primer filtro.

Ahora bien, para que un sistema de difusión de derechos laborales general y colectivo sea exitoso, debe cumplir con una serie de características, como se propone a continuación:

Tabla 5. Elementos de una Política Eficaz de Difusión de Derechos General y Colectiva.

<b>Dimensión General y Colectiva</b>	<b>UNIFORMIDAD</b>	La información debe ser aplicable para cualquier tipo de relación laboral
	<b>CLARIDAD</b>	La información debe presentarse en un lenguaje que no sea técnico o rimbombante
	<b>EXHAUSTIVIDAD</b>	La información debe permitir interpretar cualquier tipo de prestación laboral legal o extralegal
	<b>ACCESIBILIDAD</b>	La información debe poder ser accesible por cualquier persona, sin importar ubicación geográfica o condición socioeconómica
	<b>ACTUALIDAD</b>	La información suministrada se mantiene vigente en el tiempo y de acuerdo a las nuevas corrientes jurídicas

Fuente: Propuesta de Política de Difusión General y Colectiva. Santiago Tovar Fernández.

Lo que estos elementos pretenden hacer valer, es una política de difusión de derechos laborales que sea efectiva y aplicable de manera universal, y que, por lo tanto, le evite al Ministerio de Trabajo la necesidad de incurrir en costos adicionales para recibir los requerimientos de todos los ciudadanos en un nivel de entrada.

Esto, desde luego, atiende en mayor medida al cumplimiento del principio de economía<sup>34</sup>, que dicta los estándares de las actuaciones que debe ejecutar el Ministerio de Trabajo en su calidad de

<sup>34</sup> Numeral 12), artículo 3. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: “En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del

autoridad y de esta manera, optimizar el uso del tiempo de los inspectores de trabajo, y los recursos económicos destinados al auspicio de las políticas públicas en materia de trabajo, que son los elementos intrínsecos del principio de economía administrativa (Herrera, 2012).

De esta forma, el Ministerio de Trabajo, para concretar la dimensión general y colectiva de un sistema nacional de difusión de derechos laborales, tendría que establecer un sistema de simple consulta, en donde se comisiona un documento unificado, en lenguaje sencillo pero exhaustivo, que permita ser usado como guía genérica para el ciudadano que pretende negociar un acuerdo transaccional, y con una periodicidad fija, se encomienda a un equipo dentro de la Subdirección de Protección Laboral para su formulación y posterior seguimiento con fines de actualización.

Entre los elementos de la dimensión general y colectiva, resalta la que corresponde a un principio de accesibilidad; en la sociedad moderna, las funciones administrativas deben estar guiadas por los principios constitucionales del debido proceso y la transparencia (Mojica, et. Al, 2015), que, a su vez, implica la posibilidad real consistente en el acceso de cualquier ciudadano a la información contentiva de los derechos laborales que pretende difundir el Ministerio de Trabajo como soporte de un ejercicio atinado y correcto de las funciones legales de promoción de políticas de información laboral y promoción de la autocomposición.

Esto permite un ajuste a la noción de publicidad en la función administrativa, para que se aprovechen los recursos proporcionados por la implementación generalizada y globalizada de las tecnologías de la información, para tornar más efectivo y universal el acceso de las herramientas generales que el Ministerio de Trabajo pretenda hacer disponibles para las personas.

Dicho lo anterior, debe tenerse en cuenta que al cierre del año 2021, aproximadamente el 18% de los colombianos viven en entornos rurales (Grupo Banco Mundial, 2022), por lo que es necesario que las políticas de accesibilidad no se concentren de manera exclusiva en utilizar herramientas tecnológicas que no necesariamente están disponibles para la totalidad de la población, sino que se prevean mecanismos de difusión personalizada para las personas que residan en los entornos más apartados o que no puedan acceder con facilidad a herramientas digitales.

La segunda dimensión, que alude a la *particular e individual*, cambia ligeramente la lógica del rol que debe asumir el Ministerio de Trabajo; idealmente, los ciudadanos acceden a la información general y colectiva antes de pretender solicitar un acercamiento más directo y personalizado con el Ministerio de Trabajo; cabe aclarar que esta dimensión ya es asumida por la Dirección de Derechos Fundamentales del Ministerio de Trabajo (Ministerio de Trabajo, 2022).

En este escenario, la Subdirección de Protección Laboral ofrecería, a petición de parte, la posibilidad para que la ciudadanía pueda acceder a una asesoría con un inspector de trabajo que permita la aclaración de conceptos jurídicos y la creación conjunta de estrategias que permitan establecer marcos de negociación justos y legítimos.

Por lo tanto, y únicamente para efectos de proponer una mejoría en la ejecución de esta función, el Ministerio de Trabajo se vería en la necesidad de reglamentar una secuencia dotada de etapas

---

*tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.”*

cronológicas y funcionales, y de esta forma establecer un sistema de acceso directo de las personas para que puedan satisfacer la necesidad de la aclaración de dudas e interrogantes de orden jurídico-laboral, y de recepción de asesorías en la materia objeto de estudio; en otras palabras, se debe implementar un auténtico procedimiento administrativo (Rojas, 2011).

Cabe señalar que, para estos efectos, la Subdirección de Protección Laboral forma parte de la Dirección Central del Ministerio de Trabajo y únicamente posee una sede en la capital de la República, por lo que no cuenta con una naturaleza descentralizada; de esta forma, será necesario acudir a la **delegación administrativa** para que sean las Direcciones Territoriales, a través de sus Grupos de Inspección, Vigilancia y Control, quienes asuman la representación de la Subdirección de Protección Laboral en las diferentes regiones del panorama nacional, y de esta forma, construir una colaboración armónica entre las diferentes divisiones de la cartera laboral.

La orientación que puede ofrecer el Ministerio de Trabajo será para la simple clasificación general de prestaciones laborales y resolución de dudas que puedan tener los ciudadanos a la hora de identificar prestaciones más complejas, como lo serían las extralegales, bajo criterios genéricos de capacidad transaccional; sin embargo, el funcionario de la cartera laboral **no** podrá indicarle al ciudadano si, en su caso en concreto, se han causado derechos inciertos y discutibles.

Así mismo, sus apreciaciones deberán circunscribirse a un examen superficial de cumplimiento de las causales objetivas de reconocimiento de derechos ciertos e indiscutibles con origen legal, como las cesantías, primas legales de servicio, intereses sobre las cesantías, vacaciones y otros de índole similar; y esto, únicamente, como parámetro de irrenunciabilidad en el marco de la transacción que pretenda evocar el ciudadano.

Dicho de otro modo, el acompañamiento del Ministerio de Trabajo en el marco de los programas de difusión de derechos laborales a nivel individual y particular únicamente se podrá limitar a una orientación técnico-jurídica, pero jamás con la intención de emitir pronunciamientos o juicios de valor respecto de los casos en concreto presentados por la ciudadanía.

Lo anterior encuentra coherencia con lo estipulado en términos de ámbito funcional del funcionario competente, por el mismo Ministerio de Trabajo, cuando en el Manual del Inspector de Trabajo se hace expreso que, en el ejercicio de sus funciones, los inspectores de trabajo podrán aplicar medidas policivas administrativas orientadas a la prevención y corrección de incumplimientos laborales, pero jamás resolviendo de fondo o restaurando los derechos violentados por las partes del contrato laboral (Ministerio de Trabajo, 2013).

Desde luego, los espacios de orientación individual y particular están diseñados para ser únicos y no requieren seguimiento por el funcionario, en la medida que no se pretende inmiscuir en la aplicación concreta de las herramientas pedagógicas jurídicas en los casos en concreto, y de esta forma, se asegura el cumplimiento del principio de economía administrativa en esta segunda dimensión.

Ahora bien, es esta la oportunidad de mencionar que el Ministerio de Trabajo deberá expedir actos administrativos de carácter general de manera previa, para poder asegurar el ajuste de sus funcionarios a la cláusula general de competencia, la cual predica que los servidores públicos no

pueden arbitrariamente actuar conforme a su discreción, sino que únicamente se pueden ejecutar las funciones administrativas en la forma que esté prevista en la Constitución Política o la Ley, según consta en el artículo 209 de la Carta Política (Corte Constitucional, 2007).

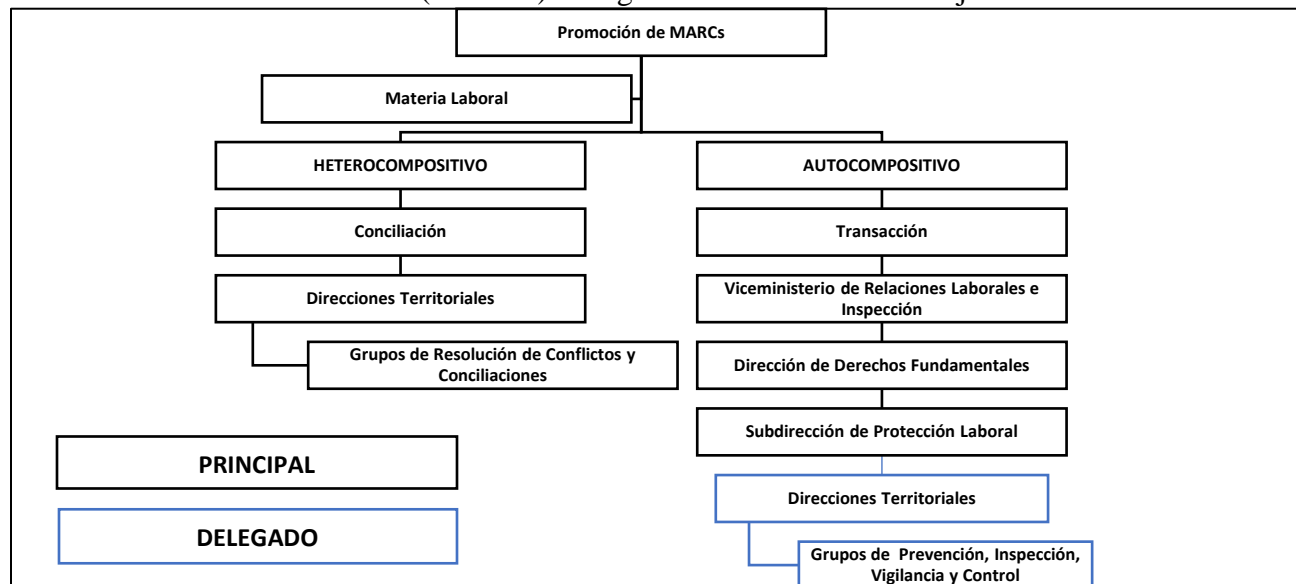
Ya se ha establecido que la legislación efectivamente les otorga a los funcionarios del Ministerio de Trabajo la facultad de diseñar, promover y ejecutar un sistema de difusión de derechos laborales, sin embargo, es necesario complementar dicha regulación legal y constitucional con una reglamentación pertinente que le permita a la Entidad concretizar los procedimientos y mecanismos necesarios para cumplir con tal finalidad (Corte Constitucional, 1999).

Por lo tanto, el Ministerio de Trabajo necesitará concretizar el sistema de difusión de derechos laborales en las siguientes formas:

- 1) A través de una Resolución que desarrolle la Ley 1444 de 2011 y el Decreto 4108 de 2011, con la intención de establecer un Sistema Nacional de Difusión de Derechos Laborales a cargo de la Subdirección de Protección Laboral, vigilada por la Dirección de Derechos Fundamentales y con dirección del Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección.
- 2) La modificación del Manual del Inspector de Trabajo para asignar los criterios técnico-jurídicos que los funcionarios deberán conservar a la hora de recibir a los ciudadanos individualmente considerados.

Al implementar de manera adecuada un programa de difusión de derechos laborales, el Ministerio de Trabajo habrá expandido de manera significativa el catálogo de alternativas que los ciudadanos poseen antes de acudir a la Jurisdicción Ordinaria Laboral, y se exaltarán los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en materia laboral que, dada su naturaleza constitucional, requieren permanente acompañamiento de la autoridad administrativa.

Tabla 7. Facultades propuestas de Promoción de Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC) a cargo del Ministerio de Trabajo.



Fuente: Propuesta de repartición funcional de objetivos por dirección del Ministerio de Trabajo.  
Santiago Tovar Fernández.

## CONCLUSIONES

Matizando lo que se ha desarrollado a lo largo del presente análisis, es dable iniciar señalando que, en Colombia, las cifras de conflictividad judicial en la especialidad laboral muestran un déficit de egresos-ingresos de procesos judiciales equivalente al 28% en el año 2021, y un inventario de procesos remanentes que supera en un 77% al número de procesos que pudieron ser evacuados en esa misma anualidad.

De esta forma, el Ministerio de Trabajo, como entidad administrativa del Gobierno Nacional a cargo de generar, diseñar, ejecutar y acompañar las políticas públicas que fomenten la transabilidad de derechos del trabajo, por ser un asunto de su competencia constitucional, legal y reglamentaria a nivel orgánico y funcional, ha realizado un esfuerzo por utilizar la conciliación como mecanismo alternativo de resolución de conflictos en asuntos laborales.

En cumplimiento de estos mandatos, el Ministerio de Trabajo ha implementado un sistema de acompañamiento en las conciliaciones laborales a cargo de las Direcciones Territoriales, pero no se ha empleado ningún otro mecanismo alternativo de resolución de conflictos, por lo que no ha sido significativo el impacto en la disminución de conflictividad judicial.

Se propone, entonces, la estructuración de un programa de difusión de derechos laborales que permita educar a los ciudadanos que lo requieran para que éstos puedan realizar sus propias transacciones y acercamientos entre ellos, en calidad de empleadores y trabajadores, sin que se encuentren viciados de nulidad por transgredir los derechos mínimos e irrenunciables en el marco de las cesiones dentro de los acuerdos.

Dicho programa tendría que contener una pormenorización desarrollada y didáctica de la noción de derechos laborales en Colombia y la forma en que se pueden disponer por sus titulares jurídicos, atendiendo a los requisitos constitucionales, legales y jurisprudenciales en cada caso, y tendría que manifestarse en dos dimensiones.

La primera dimensión sería General y Colectiva, en donde se publica y difunde una guía orientadora con el contenido jurídico propuesto, que sirve como punto de referencia y consulta abstracta de las personas, atendiendo a los elementos de uniformidad, claridad, exhaustividad, accesibilidad y actualidad.

La segunda dimensión se propone como Particular e individual, en donde el Ministerio de Trabajo delega la función de recibir ciudadanos que requieren una explicación más detallada de los mecanismos jurídicos de transacción y la forma en que los derechos laborales pueden cederse y negociarse.

Orgánicamente, sería el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección el encargado de implementar las políticas de difusión de derechos laborales, canalizado a través de la Dirección de Derechos Fundamentales y, a su vez, de la Subdirección de Protección Laboral, de acuerdo con las competencias establecidas en el Decreto 4108 de 2011.



Lo anterior, sin perjuicio de las funciones de difusión de políticas de formalización laboral y empleabilidad que recaen en la Subdirección de Formalización y Protección del Empleo, orgánicamente vinculada al Viceministerio de Empleo y Pensiones.

De esta manera, el Ministerio de Trabajo ampliaría su campo de acción para abarcar el fomento de un mecanismo heterocompositivo de resolución de conflictos (Conciliación) y otro autocompositivo (Transacción); posteriormente, se podrán establecer posteriores programas que incorporen funciones de los funcionarios con mayores mecanismos alternativos, como la amigable composición o la mediación y, de esta forma, se podrá evitar la necesaria interposición de una acción judicial para resolver una disputa laboral que, a todas luces, sería susceptible de resolución privada, eso sí, con su respectivo acompañamiento administrativo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional 116. 20 de junio de 1991.

Barretto, Hugo. OIT. Oficina Regional Para América Latina y El Caribe. Proyecto Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en el contexto de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos. Investigación sobre la aplicación de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en Uruguay. Lima, OIT, 2006. (Documento de trabajo, 205)

Bertranou, Fabio; casanova, Luis; y Sarabia, Marianela. Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el periodo 2003-2012. Documento de trabajo N° 1. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, 2013.

Castro-Jiménez, V. (2021). Generalidades De Los Mecanismos Alternativos De Solución De Controversias. *Journal of Research of the University of Quindío*, 33, 213–218. <https://doi.org/10.33975/riuj.vol33nS2.453>

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia 11001-03-28-000-2012-00043-00 del 12 de agosto de 2013. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico. División de estadística. (2022). Estadísticas de Movimiento de Procesos Año 2021 Enero a Diciembre. Recuperado de: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/estadisticas-judiciales/ano-2021>

Congreso de la República de Colombia. (1873). Código Civil. Diario Oficial No. 2.867.

Congreso de la República de Colombia. (1938). Ley 96 de 1938. Diario Oficial No. 23.845.

Congreso de la República de Colombia. (1948). Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. Diario Oficial No. 26.773.

Congreso de la República de Colombia. (1951). Código Sustantivo del Trabajo. Diario Oficial No. 27.622.

Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 640 de 2001. Diario Oficial No. 44.303.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956.

Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1636 de 2016. Diario Oficial No. 48.825.

Congreso de la República de Colombia. (2002). Gaceta No. 481. Imprenta Nacional de Colombia. 08 de noviembre de 2002.

Congreso de la República de Colombia. (2002). Gaceta No. 516. Imprenta Nacional de Colombia. 14 de octubre de 2010.

Congreso de la República de Colombia. (2021). Gaceta No. 890. Imprenta Nacional de Colombia. 29 de julio de 2021.

Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2220 de 2022. Diario Oficial 52.081 del 30 de junio de 2022.

Congreso Nacional de Chile. Ley 21.327. MODERNIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO. 30 de abril de 2021.

Corte Constitucional de Colombia. Sala de Revisión Tercera. Sentencia T-662 de 2012. M.P. Adriana María Guillén Arango.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (1999). Sentencia C-302 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (2001). Sentencia C-893 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (2001). Sentencia C-1110 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (2001). Sentencia C-1195 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (2002). Sentencia C-107 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (2007). Sentencia C-957 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (2020). Sentencia C-171 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. (2014). Sentencia SL9641-2014. M.P. Carlos Ernesto Molina Monsalve.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. (2021). Sentencia SL2998-2022. M.P. Carlos Arturo Guarín Jurado.

Grupo Banco Mundial. (2022). Población rural (% de la población total) – Colombia. Tomado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS?end=2021&locations=CO&start=1960&view=chart>

Herrera Robles, A. (2012). Aspectos generales del derecho administrativo colombiano: Vol. 3ª ed. Rev. Y aum. Universidad del Norte.

ROJAS FRANCO, E. (2011). El debido procedimiento administrativo. Derecho PUCP, 68, 177–188. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.008>

Martinez, J. C. C. (2014). Identificación de la función Administrativa Internacional como Criterio para Definir la administración Publica desde una Perspectiva Funcional. Revista Digital de Derecho Administrativo, 12, 169–192

Ministerio de Trabajo. Despacho del Ministro de Trabajo. (2013). Manual del Inspector de Trabajo y Seguridad Social. Imprenta Nacional de Colombia.

Ministerio de Trabajo. Grupo de Inspección, Vigilancia y Control. (2021). Boletín Primer Semestre 2021. Recuperado de <https://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/inspeccion-vigilancia-y-control/boletin-virtual-ivc>

Ministerio de Trabajo. Grupo de Inspección, Vigilancia y Control. (2021). Boletín Segundo Semestre 2021. Recuperado de <https://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/inspeccion-vigilancia-y-control/boletin-virtual-ivc>

Ministerio de Trabajo. Grupo de Inspección, Vigilancia y Control. (2021). Boletín Tercer Semestre 2021. Recuperado de <https://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/inspeccion-vigilancia-y-control/boletin-virtual-ivc>

Ministerio de Trabajo. Grupo de Inspección, Vigilancia y Control. (2021). Boletín Cuarto Semestre 2021. Recuperado de <https://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/inspeccion-vigilancia-y-control/boletin-virtual-ivc>

Ministerio de Trabajo. Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar (DGPEF). (2022). Contestación a Derecho de Petición. Radicado 08SE2022212000000029502. 28 de junio de 2022.

Ministerio de Educación. Oficina de Asesoría Jurídica. 2022. Contestación a Derecho de Petición. Radicado 2022-EE-050232. 10 de marzo de 2022.

Ministerio de Trabajo: Subdirección de Gestión Territorial. Dirección de Inspección, Vigilancia y Control. (2022). Contestación a Derecho de Petición. Radicado 08SE2022332000000053997. 09 de noviembre de 2022.

Mojica Domínguez, J. D., Domínguez, A. B., Rodero Acosta, L., Franco Montenegro, M., Hernández Palma, H., & Arboleda Cardona, S. (2015). La función administrativa en la era de las TIC. *Revista Lasallista de Investigación*, 12(2), 139–151.

Organización Internacional del Trabajo. (2010). Proyecto Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco. 28 de junio de 2010.

Organización Internacional del Trabajo. (2015). Tendencias de la Inspección del Trabajo Frente a la Formalización: Experiencias de América Latina y el Caribe. 25 de mayo de 2015.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decreto 4108 de 2011. Diario Oficial No. 48.241.

Presidencia de la República de Colombia. (2014). Decreto 567 de 2014. Diario Oficial No. 48.097.

Riofrío Martínez-Villalba, J. C. (2013). De La Pirámide De Kelsen a La Pirámide Invertida (Pyramid Kelsen the Inverted Pyramid). *REDESG-Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global*, 2(2), 436-461.

Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas - eSocial. *MANUAL DE ORIENTAÇÃO DO eSOCIAL V1.1*. 07 de octubre de 2022.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección B. (2021). Sentencia N° 2021-04-54 NYRD. M.P. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.