



**Diseño de un modelo estratégico para mejorar las visitas de inspección laboral  
del Ministerio del Trabajo.**

**Amaya Ruiz Lizeth Paola**

**Espinosa Acosta Aleida**

**Cantor Jiménez John Freddy**

**Trabajo de Grado**

**Docente: Gordillo Grisales Carlos Humberto**

**Universidad EAN**

**Maestría en Gobierno y Gestión Pública**

**Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas, Universidad EAN**

**Bogotá D.C., Colombia**

**2025**



**Diseño de un modelo estratégico para mejorar las visitas de inspección laboral  
del Ministerio del Trabajo**

**Amaya Ruiz Lizeth Paola**

**Espinosa Acosta Aleida**

**Cantor Jiménez John Freddy**

**Universidad EAN**

**Maestría en Gobierno y Gestión Pública**

**Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas, Universidad EAN**

**Bogotá D.C., Colombia**

**2025**

## ANEXOS

### Anexo 1.

#### Glosario

Palabra	Definición	Bibliografía
<b>Accidente de Trabajo</b>	Suceso repentino vinculado al trabajo que causa daño físico, mental, invalidez o muerte. Incluye incidentes bajo órdenes del empleador, traslados, funciones sindicales o actividades en su representación.	Manual del Inspector del Trabajo (2017) Ley 1562 de 2012, art. 3; Decreto 1295 de 1994, art. 62
<b>Averiguación Preliminar (AP)</b>	Fase inicial de investigación ante quejas poco fundamentadas.	Formato interno IVC-PD-52; Ley 1610 de 2013
<b>Condiciones Laborales Dignas</b>	Son aquellas que garantizan el respeto por los derechos fundamentales del trabajador, incluyendo un salario justo, estabilidad laboral, acceso a la seguridad social, ambientes seguros y saludables, y la posibilidad de participar en decisiones que afectan su entorno laboral.	Constitución Política de Colombia, art. 25; Convenios OIT 87, 98 y 155
<b>Direcciones Territoriales de Trabajo</b>	El Ministerio cuenta con 33 direcciones territoriales en diferentes ciudades, así como con 3 Oficinas Especiales, que se encargan de ejecutar las funciones de inspección, vigilancia y control en sus respectivas jurisdicciones y municipios.	Manual del Inspector, Módulo A, p. 36
<b>Enfermedad Laboral</b>	Afección causada por exposición a riesgos del trabajo o su entorno. Puede incluir agentes físicos, químicos, biológicos o enfermedades adquiridas en labores específicas, incluso si no están en la tabla oficial.	Ley 1562 de 2012, art. 4; Decreto 1477 de 2014
<b>Entidades Adscritas</b>	Son entidades del sector descentralizado del orden nacional o territorial con autonomía administrativa, financiera, personería jurídica y patrimonio propio, que cumplen funciones administrativas o prestan un servicio	Glosario de Servicio al Ciudadano de la página web del Departamento Administrativo de la Función Pública. DAFP

<b>Palabra</b>	<b>Definición</b>	<b>Bibliografía</b>
<b>Entidades Vinculadas</b>	Son entidades del sector descentralizado del orden nacional o territorial con autonomía administrativa, financiera, personería jurídica, capital independiente que cumple actividades productivas, industriales o comerciales de venta de bienes y servicios.	Glosario de Servicio al Ciudadano de la página web DAFP.
<b>Función coactiva o de policía administrativa</b>	El inspector está facultado para imponer sanciones cuando se comprueban infracciones a la legislación laboral colombiana, mediante procedimientos administrativos sancionatorios.	Manual del Inspector, Módulo B, p. 47
<b>Función conciliadora</b>	El inspector tiene el rol de facilitador de acuerdos entre empleadores y trabajadores, para los diferentes conflictos ya sean individuales o colectivos, sin necesidad de acudir a la vía judicial.	Manual del Inspector, Módulo B, p. 57
<b>Función preventiva</b>	Permite que el inspector actúe antes que se presenten infracciones o conflictos laborales con los integrantes de las empresas u organizaciones, mediante orientación, asesoría y promoción del cumplimiento de la ejecución normativa laboral.	Manual del Inspector de Trabajo y Seguridad Social, Módulo B, p. 46
<b>Gestión Institucional</b>	Define los procesos y las estrategias, mediante los cuales el Ministerio evalúa el cumplimiento de la misión, esto implica la articulación de los recursos humanos, técnicos, normativos, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores, en cumplimiento de la eficiencia administrativa y que prime la transparencia del proceso	Ley 1610 de 2013; Presentación IVC-OEA-Colombia (MinTrabajo, 2013)
<b>Innovación</b>	Cualidad de los procesos mediante la cual se generan condiciones previamente inexistentes para resolver sus limitaciones o incrementar su eficiencia y efectividad.	Universidad EAN, Informe Innovación 2019 – Vicerrectoría de Innovación. Bogotá, Colombia.
<b>Inspección basada en riesgos</b>	Existen criterios de riesgo que deben ser priorizados por los inspectores al adelantar las visitas, estos pueden ser del sector económico, por historial de incumplimientos o debido a condiciones de vulnerabilidad de los trabajadores.	Manual del Inspector, Módulo A, p. 25-27

<b>Palabra</b>	<b>Definición</b>	<b>Bibliografía</b>
<b>Inspección Laboral</b>	Supervisión estatal del cumplimiento de normas laborales en empresas. Busca proteger derechos, garantizar condiciones dignas y promover el respeto por la legislación vigente.	Ley 1610 de 2013; Código Sustantivo del Trabajo, art. 486
<b>Inspector de Trabajo y Seguridad Social</b>	Es el funcionario encargado de vigilar riesgos laborales en cumplimiento de normas sobre accidentes, enfermedades laborales, salud ocupacional y seguridad industrial. Actúa bajo la Comisión Permanente del Ministerio de Trabajo.	Ley 1610 de 2013, art. 3; Manual del Inspector de Trabajo y Seguridad Social (MinTrabajo, 2014)
<b>Manual del Inspector</b>	Es una herramienta institucional que orienta al Inspector de Trabajo y Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control. Reúne criterios, procedimientos y normativa laboral vigente, facilitando la aplicación efectiva de la ley en todo el territorio nacional y promoviendo condiciones laborales justas y dignas.	Resolución 1309 de 2013 del Ministerio del Trabajo
<b>Modelo Innovador</b>	Refiere a la implementación de metodologías con enfoques y tecnologías que sean novedosas, que permitan la mejora de las acciones de inspección, vigilancia y control, su aplicación será por una estrategia que permita mejorar los tiempos y calidad de las visitas y la inspección en general con participación ciudadana y mecanismos que permitan la solución de conflictos laborales	Proyecto OIT-CAN COL/21/11/COL; Informe Evaluación Final OIT 2023
<b>Modelo Estratégico Innovador (MEI-IL)</b>	Propuesta de gestión y tecnología para optimizar el ciclo de visitas.	Proyecto OIT-CAN COL/21/11/COL; Informe Evaluación Final OIT 2023
<b>Módulo de Priorización Estratégica (MPE)</b>	Herramienta que genera el Índice de Vulnerabilidad/Riesgo (IVR).	Manual del Inspector, Módulo A
<b>Peligro</b>	Fuente o situación con potencial de causar daño a la salud o integridad del trabajador. Surge de condiciones físicas, químicas, biológicas, ergonómicas o psicosociales en el entorno laboral.	GTC 45:2012; NTC ISO 45001:2018

<b>Palabra</b>	<b>Definición</b>	<b>Bibliografía</b>
<b>Procedimiento Administrativo sancionatorio</b>	Conjunto de etapas que sigue el inspector para investigar, formular cargos, recibir pruebas, decidir y sancionar a los empleadores que incumplen la normativa laboral.	Manual del Inspector, Módulo C, p. 60-75
<b>Reglamento de trabajo</b>	Conjunto de normas que determinan las condiciones a que deben sujetarse el empleador y sus trabajadores en la prestación del servicio (art. 104 del C.S.T.).	Código Sustantivo del Trabajo, art. 104 al 108
<b>Riesgo Laboral</b>	Posibilidad de sufrir daño por condiciones o factores presentes en la actividad laboral. Estos pueden ser físicos, químicos, biológicos, ergonómicos o psicosociales.	Ley 1562 de 2012, art. 1; Decreto 1295 de 1994
<b>Sistema de Información de Inspección Laboral (SISINFO)</b>	Plataforma tecnológica en la cual se ingresan las peticiones, seguimientos y repuestas, que se gestionan y que permite adelantar el seguimiento a las actuaciones de los inspectores laborales a nivel nacional.	Manual del Inspector, Módulo C, p. 59
<b>Sistema de seguridad social integral</b>	Conjunto de acciones del Estado y sociedad para proteger el bienestar de las personas. Garantiza prestaciones económicas, de salud y servicios complementarios para una vida digna	Ley 100 de 1993, art. 1; Decreto 2353 de 2015
<b>Valor Público</b>	Impacto positivo de la gestión institucional en condiciones laborales.	Guía IVC-G-04; Manual del Inspector, Módulo A y B

## Anexo 2.

### Normatividad laboral y de inspección en Colombia

<b>Norma</b>	<b>Descripción</b>
<b>Ley 712 de 2001</b>	Modifica el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. Establece el procedimiento sancionatorio laboral.
<b>Ley 1564 de 2012</b>	Código General del Proceso. Regula procedimientos judiciales, incluyendo aspectos relacionados con el trabajo.
<b>Ley 1610 de 2013</b>	Regula funciones de los inspectores de trabajo, establece principios orientadores (como legalidad, imparcialidad, celeridad y participación), y define el procedimiento sancionatorio, así como los acuerdos de formalización laboral

<b>Norma</b>	<b>Descripción</b>
<b>Ley 2466 de 2025</b>	Introduce varios cambios sustanciales en la jornada laboral, contratación, derechos de trabajadores en plataformas digitales, fortalece el rol de la inspección y garante del cumplimiento normativo (Norma Laboral reciente)
<b>Resolución 345 de 2020</b>	Adopta la Política Pública de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo (2020–2030), orientada al trabajo decente.
<b>Decreto 4108 de 2011</b>	Establece la estructura del Ministerio del Trabajo.
<b>Código Sustantivo del Trabajo (CST)</b>	En sus artículos 485 y 486, establece competencias de los inspectores como autoridades de policía administrativa, con facultades para realizar visitas, verificar documentos y aplicar sanciones.
<b>Convenios de la OIT</b>	Particularmente el Convenio 81 sobre inspección del trabajo (ratificado por Colombia en 1967) y el Convenio 129 sobre inspección en agricultura (ratificado en 1976), que establecen estándares internacionales para la función inspectora

Nota. Elaboración propia – Normatividad colombiana.

### **Anexo 3.**

#### **Documentación del Sistema Integrado de Gestión del Ministerio del Trabajo relacionada con la inspección laboral**

<b>Nombre</b>	<b>Código</b>	<b>Tipo</b>	<b>Fecha versión</b>
<b>Anexo Formato Caracterización Asistencia Preventiva</b>	IVC-G-04-F-01	Formato	22/03/2024
<b>Batería de Indicadores obre trata de personas</b>	IVC-OD-01	Otros Documentos Externos	20/11/2023
<b>Caracterización de Proceso Inspección Vigilancia y Control</b>	PR-IVC	Proceso	6/04/2018
<b>Formato Acta de inspección General</b>	IVC-PD-54-F-01	Formato	15/05/2025
<b>Formato Lista de Chequeo Criterios de Análisis Procedimiento Inspecciones Municipales</b>	IVC-PD-58-F-01	Formato	20/11/2023

<b>Nombre</b>	<b>Código</b>	<b>Tipo</b>	<b>Fecha versión</b>
<b>Formato Lista de Chequeo para la Evaluación de los Controles de Riesgos Críticos de SST Sector Azucarero</b>	IVC-F-21	Formato	7/12/2023
<b>Formato Lista de Chequeo para la Evaluación de los Controles de Riesgos Críticos de SST Sector Floricultor</b>	IVC-F-22	Formato	7/12/2023
<b>Formato Lista de Chequeo Verificación Estándares Mínimos Aplicables al SG SST</b>	IVC-G-02-F-01	Formato	1/10/2021
<b>Formato Lista de Verificación AFL ESE</b>	IVC-PD-56-F-03	Formato	16/10/2024
<b>Formato Lista de Verificación AFL Natural</b>	IVC-PD-56-F-01	Formato	16/10/2024
<b>Formato Lista de verificación AFL Persona Jurídica Privada</b>	IVC-PD-56-F-02	Formato	22/10/2024
<b>Guía Asistencia Preventiva</b>	IVC-G-04	Guía	22/03/2024
<b>Guía Técnica para la Inspección Vigilancia y Control del Sector de Hidrocarburos</b>	IVC-G-01	Guía	1/10/2021
<b>Lista de chequeo inspección general</b>	IVC-PD-54-F-03	Formato	16/05/2025
<b>Manual del Inspector</b>	IVC-M-01	Manual	1/04/2014
<b>Otros Documentos Internos Protocolo de Inspección Vigilancia y Control Cultivo de Palma</b>	IVC-ODI-04	Otros Documentos Internos	29/10/2019
<b>Otros Documentos Internos Protocolo de Inspección Vigilancia y Control Minería</b>	IVC-ODI-05	Otros Documentos Internos	29/10/2019

Nota. Elaboración Propia – Información Sistema Gestión MT

## **Anexo 4**

### **Conexión entre la Propuesta del Modelo (MEI-IL) y el caso del cierre de la Cocina de Andrés Carne de Res.**

Frente al caso polémico en Colombia del cierre de la cocina principal de Andrés Carne de Res sede calle 82 de la ciudad de Bogotá, impartido el 9 de septiembre de 2025 por el Ministerio del Trabajo, es importante aclarar por qué el modelo estratégico propuesto en este

trabajo es necesario y pertinente. Actualmente, dicha entidad realiza muchas de sus inspecciones de forma reactiva, es decir, principalmente actúa cuando ya hay quejas o problemas graves. Lo anterior, hace que se pierdan oportunidades para prevenir riesgos antes de que ocurran. El modelo MEI-IL busca cambiar esa forma de actuar, permitiendo que las visitas se lleven a cabo de manera más inteligente, rápida y enfocada en los lugares donde hay más peligro para los trabajadores. El caso de Andrés Carne de Res es un ejemplo claro de lo que se podría haber evitado si este modelo ya estuviera funcionando.

El Ministerio del Trabajo ordenó el cierre de la cocina principal del restaurante por las siguientes causas:

- Riesgos eléctricos y térmicos
- Deficiencias en ventilación
- Ausencia de batería de riesgo psicosocial
- 26 denuncias registradas
- Accidente con personas heridas

La puesta en marcha del modelo define tres componentes interconectados que puntualmente frente al caso se relacionan directamente así, primero, el Modelo de Priorización Estratégica-MPR encargado de detectar el riesgo por denuncias y condiciones laborales (activando visita preventiva antes del accidente), segundo, el Ciclo Operativo Ágil-COA el cual permite una inspección más rápida y efectiva (menor carga documental) y finalmente el Sistema de Medición de Impacto-SMI con la función de medir el impacto de la intervención previa, (validando mejoras en condiciones laborales y reducción de riesgos).

Por lo expuesto, la implementación del MEI-IL habría permitido una intervención proactiva, evitando el accidente y el cierre del establecimiento. Este caso demuestra la urgencia de

modernizar la función de inspección laboral en Colombia, migrando de un enfoque reactivo a uno estratégico, preventivo y basado en datos.

## Anexo 5.

### Matriz de resultados y coherencia metodológica

Objetivo Específico	Hallazgo (Resultado del Obj. 1)	Solución Propuesta (Acción Correctiva - Obj. 2)	Componente del Modelo	Indicador de Resultado (Mide el éxito)
Analizar el ciclo actual de visitas de inspección laboral en el Ministerio del Trabajo, identificando debilidades, oportunidades de mejora y factores críticos que afectan su eficacia en el territorio nacional.	1.Desactualización y Disonancia (Manual 2014 vs. IBR 2020)	Reemplazar el Manual (2014) y formalizar la IBR como eje de planeación.	MPE	IE-1: Tasa de Proactividad (Meta > 50%)
	2.Fricción Burocrática (Doble carga de registro y papeleo)	Simplificar procedimientos, precarga de datos e interfaz digital para el inspector.	COA	IE-2: Tiempo de Visita Optimizado
	3. Crisis de Conversión (Baja tasa de sanción 8%-20%)	Focalizar recursos en riesgo (Prioridad Alta) y asegurar transición rápida (PAS Rápido).	MPE + COA	IEe-1: Tasa de Hallazgo Estratégico (Meta \$ge\$ 30%)
	4.Falta de Impacto Estratégico (Ausencia de indicadores de resultado)	Medir el impacto social y misional del modelo, no solo el esfuerzo.	SMI	IVP-1: Formalización Efectiva
Establecer los componentes estratégicos, aplicando herramientas de gestión para el diseño de un modelo innovador que optimice el ciclo de visitas de inspección laboral	<i>(Se valida mediante la coherencia de la matriz)</i>	<i>(Diseño del MEI-IL)</i>	MPE + COA + SMI	<i>(Se valida en Obj. 3)</i>
3. Proponer un modelo que pueda ser implementado por los inspectores de trabajo como herramienta para fortalecer la gestión institucional y mejorar el cumplimiento de su función de inspección a nivel nacional.	<i>(Se valida mediante la coherencia de la matriz)</i>	Implementar las recomendaciones clave (Actualización Manual, Gobernanza de Datos, etc.)	Recomendaciones	IVP-2: Reducción de Vulnerabilidad

Nota. Elaboración propia con base en los resultados de la investigación adelantada