



**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

Siglas

AP	Averiguación Preliminar
COA	Ciclo Operativo Ágil
DT	Dirección Territorial
IBR	Inspección Basada en Riesgos
IE	Indicadores de Eficiencia
IEE	Indicadores de Eficacia Estratégica
IVC	Inspección, Vigilancia y Control
IVP	Indicadores de Valor Público
MEI-IL	Modelo Estratégico Innovador
MPE	Módulo de Priorización Estratégica
MT	Ministerio del Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAS	Procedimiento Administrativo Sancionatorio
SST	Seguridad y Salud en el Trabajo

Tabla de Contenido

1.	CAPÍTULO I: Contexto y Alineación Estratégica para la Inspección.....	6
1.1.	Justificación	6
1.2.	Finalidad	6
1.3.	Problema de Investigación	7
1.4.	Pregunta de investigación	8
1.5.	La pregunta orientadora	8
1.6.	Innovación	8
1.7.	Objetivos de la investigación	9
2.	CAPÍTULO II: Diagnóstico y fundamentación estratégica de la Inspección Laboral en Colombia.....	9
2.1.	El ecosistema de la Inspección Laboral: Análisis del entorno y marco normativo vigente.	10
2.2.	Radiografía de la Inspección Laboral en Colombia: Fortalezas, Debilidades y Oportunidades de Mejora.	12
2.3.	El Ciclo de Visitas de Inspección: Identificación de Barreras y Factores Críticos de Éxito.	15
3.	CAPÍTULO III: Diseño del Modelo Estratégico Innovador: Una Propuesta para la Optimización del Ciclo de Visitas de Inspección Laboral.....	22
3.1.	Principios del Modelo	23
3.2.	Componentes Clave del Modelo Estratégico.....	23
3.3.	Indicadores de Desempeño: Midiendo la Eficacia y el impacto del ciclo de visitas.	26
4.	CAPÍTULO IV: Recomendaciones y Conclusiones para la implementación del Modelo	29
4.1.	Estrategias para la Apropiación por Parte de los Inspectores.....	29
4.2.	Comunicación y Capacitación para la Gestión del Cambio	29
4.3.	Recomendaciones Clave para el Ministerio del Trabajo	30
4.4.	Conclusiones Generales de la Investigación y aplicación de Modelo Estratégico para la inspección laboral en Colombia.....	31
5.	Referencias	33

Resumen

La Inspección Laboral en Colombia, a cargo del Ministerio del Trabajo (MT), enfrenta un reto: aunque la normativa promueve una Inspección Basada en Riesgos (IBR), el modelo actual sigue siendo reactivo, centrado en quejas y procedimientos desactualizados, lo que genera alta

carga administrativa y bajo impacto en la protección de derechos laborales de empleadores y de los empleados.

El propósito de esta investigación es proponer un Modelo Estratégico Innovador de Inspección Laboral (MEI-IL) que logre optimizar función de inspección mediante tres componentes: a) Priorización Estratégica, basada en análisis de datos para focalizar casos de mayor riesgo; b) Ciclo Operativo Ágil, que simplifica visitas y reduce trámites; y c) Sistema de Medición de Impacto, orientado a resultados en formalización y disminución de vulnerabilidad de derechos.

La metodología permitirá adoptar un enfoque descriptivo y propositivo, sustentado en revisión normativa (Ley 1610 de 2013, Resolución 345 de 2020), análisis de procesos institucionales y entrevistas a direcciones territoriales. Se espera identificar debilidades estructurales y operativas.

En conclusión, el MEI-IL busca transformar al inspector en un gestor estratégico, orientando recursos hacia problemas reales y generando valor público mediante una gestión más inteligente y efectiva.

Palabras clave: Inspección laboral, gestión pública, innovación, priorización estratégica, valor público y mejora continua.

Introducción

La inspección laboral constituye una función esencial del Ministerio del Trabajo en Colombia, al ser el principal mecanismo para garantizar el cumplimiento de la normativa laboral y la protección de los derechos de los trabajadores. No obstante, en un contexto marcado por constantes transformaciones sociales, económicas y normativas, esta función enfrenta desafíos significativos que exigen una revisión profunda de su operación. Como consecuencia, la

capacidad de respuesta se ve limitada, y el impacto en la mejora de las condiciones laborales resulta inferior al esperado.

En la última década, la inspección laboral ha surtido cambios, variando enfoques proactivos que se basan en riesgos, además integra análisis predictivos y priorización estratégica para optimizar recursos (Terela & Strilets, 2024; Moran-Fuentes et al., 2022). Sin embargo, aún existen brechas en América Latina hacia la reactividad y baja interoperabilidad de datos (OIT, 2024).

Es por ello que, para corregir dicha situación, esta investigación tiene como objetivo diseñar un Modelo Estratégico Innovador que optimice el ciclo de visitas de inspección laboral. La propuesta busca transformar esta función en una herramienta más ágil, estandarizada y orientada al impacto, con el fin de generar un mayor valor público para el país.

Para alcanzar este objetivo, la investigación se desarrolla mediante una alineación estratégica del proceso de inspección, sustentada en la necesidad de modernizar su gestión. En primer lugar, se analiza el panorama actual dentro del marco normativo y del entorno institucional, identificando tanto las fortalezas como, las debilidades y barreras que limitan la eficacia del ciclo de las visitas de inspección. Posteriormente, se presenta la solución propuesta: el diseño de un Modelo Estratégico, cuyos componentes principales —el MPE, el COA y el SMI— se articulan para transformar el enfoque tradicional, predominantemente reactivo, hacia uno estratégico basado en el uso de datos.

Finalmente, se formulan recomendaciones dirigidas al Ministerio del Trabajo y a los inspectores laborales para facilitar la implementación del modelo propuesto, incluyendo la actualización del Manual Operativo. Asimismo, se presentan las conclusiones que evidencian el impacto positivo de esta propuesta. En este contexto, el documento se configura como una hoja de ruta para transformar el modelo de inspección laboral en Colombia, orientándolo hacia un enfoque más inteligente, estratégico y eficaz.

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

Fortalecimiento del ciclo de visitas de inspección laboral como herramienta para la mejora en la gestión institucional.

1. CAPÍTULO I: Contexto y Alineación Estratégica para la Inspección

Para abordar la necesidad de modernizar la función de inspección laboral en Colombia, es necesario comprender el panorama del Ministerio del Trabajo - MT, identificando las limitaciones estructurales y operativas que demandan una intervención estratégica. Este capítulo expone el marco de referencia para comprender la necesidad de diseñar un modelo estratégico que optimice la gestión pública en materia de inspección laboral.

1.1. Justificación

Este trabajo de investigación responde a la necesidad de optimizar la inspección laboral en Colombia, para garantizar la protección de los derechos a los trabajadores y la aplicación efectiva de normas vigentes, función asignada al Ministerio del Trabajo.

Actualmente, los inspectores del Ministerio enfrentan limitaciones en su capacidad de respuesta, sumado a las nuevas responsabilidades derivadas de reformas y cambios constantes normativos. Estas deficiencias se traducen en una menor calidad en las inspecciones y en consecuencia, dificultad para alcanzar objetivos institucionales.

Por lo tanto, esta investigación se lleva a cabo con el propósito de abordar riesgos y falencias, que afectan directamente las condiciones laborales de los trabajadores.

En ese sentido, al analizar un panorama de variables institucionales y condiciones del mercado laboral, el componente innovador de este estudio radica en que actualmente no se tiene conocimiento de la existencia de un modelo similar al que se pretende desarrollar.

1.2. Finalidad

Contribuir al fortalecimiento de la inspección laboral como función esencial del Estado, mediante la optimización y estandarización del ciclo de visitas realizadas por el Ministerio del Trabajo. Esta propuesta busca mejorar la eficiencia operativa de los inspectores, ampliar su cobertura, y aumentar el impacto de las intervenciones en materia de derechos laborales, seguridad y salud en el trabajo (SST).

Así las cosas, el modelo propuesto permitirá generar valor al consolidar una inspección laboral más ágil, precisa, estandarizada y orientada a la equidad y justicia laboral.

1.3. Problema de Investigación

En un país con una informalidad laboral que roza el 55,7%, la Inspección Laboral del Ministerio del Trabajo debería ser un escudo protector. Sin embargo, su misión se ve constantemente frustrada por un sistema anclado en la reactividad. La realidad es que los inspectores no pueden ser estrategas, sino que son, ante todo, reactivos: más del 80% de sus intervenciones se originan en una queja urgente, dejando poco espacio para la planeación proactiva. Esta dependencia de la queja es la primera barrera, pues conduce a un uso ineficiente de un recurso humano limitado. Prueba de ello es que entre el 8% y 20% de esas visitas reactivas culminan en un Procedimiento Administrativo Sancionatorio (PAS), lo que significa que la mayor parte del tiempo se invierte en casos de bajo impacto, dejando desprotegidas las zonas de alto riesgo. (Subdirección de Inspección, DT Valle del Cauca y DT Meta, 2025).

El problema radica en la carga burocrática. El sistema obliga al inspector a llenar herramientas operativas, como la lista de chequeo, con más de 80 campos, forzándolo a realizar una doble carga de registro (física y digital). Este exceso de papeleo roba tiempo valioso que debería dedicarse a la investigación real, transformando a un experto legal en un digitador. La ineficiencia tiene un costo humano para el trabajador: cuando finalmente se

detecta una infracción, el PAS puede extenderse hasta 118 días. Una justicia laboral que llega tan tarde pierde su fuerza y con ello, la confianza en la ciudadanía.

1.4. Pregunta de investigación

¿Cómo diseñar un modelo estratégico que optimice las visitas de inspección laboral del Ministerio del Trabajo en Colombia para fortalecer la gestión institucional y garantizar el cumplimiento normativo?

1.5. La pregunta orientadora

¿Cómo optimizar el ciclo de visitas para un mayor impacto institucional, transformando la capacidad conceptual del Ministerio (Asistencia Preventiva) en una realidad operativa que libere al Inspector de tareas administrativas y lo enfoquen en supervisar los casos de mayor riesgo?

1.6. Innovación

Lo innovador de esta propuesta radica en que, por **primera vez**, se analiza la situación a detalle contrastando la visión estratégica del Nivel Central (procesos, procedimientos, guías, políticas, formatos y manuales) con la operatividad de las Direcciones Territoriales, y se plantea un modelo estratégico integral que articule herramientas, criterios de priorización territorial y sectorial, y enfoques diferenciales, para transformar el ciclo de visitas de inspección laboral en una función más eficiente, estandarizada y con mayor impacto.

Desde una mirada académica, el modelo propone superar las limitaciones actuales mediante una solución que puede ser implementada por los inspectores en el territorio, fortaleciendo la gestión institucional desde adentro y respondiendo a los desafíos sociales, normativos y tecnológicos del entorno externo.

En el marco de la reforma laboral, este modelo estratégico se propone como una herramienta proactiva para fortalecer la gestión del Ministerio del Trabajo, las transiciones

productivas y los avances tecnológicos que marcan el panorama colombiano en 2025. Su enfoque permite optimizar funciones institucionales, mejorar la articulación territorial y responder eficazmente a los retos del mercado laboral.

1.7. Objetivos de la investigación

1.7.1. Objetivo General

Diseñar un modelo estratégico e innovador que contribuya a la optimización del ciclo de visitas de inspección laboral del Ministerio del Trabajo, y que pueda ser implementado como una herramienta para el fortalecimiento de la función de inspección.

1.7.2. Objetivos Específicos

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.

Establecer los componentes estratégicos, aplicando herramientas de gestión para el diseño de un modelo innovador que optimice el “*ciclo de visitas de inspección laboral*”.

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.

2. CAPÍTULO II: Diagnóstico y fundamentación estratégica de la Inspección Laboral en Colombia

Para un adecuado diagnóstico y fundamentación es esencial comprender las dinámicas que enmarcan la inspección laboral en Colombia y establecer las bases necesarias para el diseño del modelo estratégico propuesto.

2.1. El ecosistema de la Inspección Laboral: Análisis del entorno y marco normativo vigente.

En Colombia la inspección laboral, se enmarca en un ecosistema complejo, conformado por múltiples actores que interactúan encaminados a garantizar y proteger los derechos laborales. La Dirección de Inspección, Vigilancia y Control (IVC) del Ministerio del Trabajo, lidera esta función, apoyado en 32 direcciones territoriales y 4 oficinas especiales con 151 Inspecciones de trabajo distribuidas en todos los departamentos.

El modelo se articula con entidades del sector trabajo que aportan a los lineamientos técnicos y normativos: el SENA, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias -UAEOS-, la Superintendencia del Subsidio Familiar, la Unidad del Servicio Público de Empleo (entidades adscritas), COLPENSIONES (entidad vinculada) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este ecosistema enfrenta tres desafíos clave:

La informalidad laboral que alcanza el 55,7% (Hernández, 2025).

Retos derivados de nuevas formas de empleo digital que exigen adaptar la inspección laboral (Defelipe, 2025).

Reformas legales como la Ley 2466 de 2025, que transforma los contratos de aprendizaje (Frías, 2025).

2.1.1. Marco Normativo

El marco normativo que regula la inspección laboral en Colombia está conformado por leyes nacionales, decretos reglamentarios y convenios internacionales que definen competencias, procedimientos y principios orientadores. Se anexa la tabla que contiene el resumen con las principales disposiciones normativas vigentes. (ver anexo 1)

2.1.2. Contexto y desafíos

La inspección laboral, como función del Ministerio del Trabajo, se fundamenta en las facultades normativas permitiendo adelantar procesos investigativos en materia laboral. Este rol

es clave para el cumplimiento de los objetivos institucionales, especialmente en lo relacionado con el fortalecimiento de la gestión y la aplicación efectiva de la legislación laboral vigente.

De acuerdo con el documento, *Principios de la Política Pública de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo: Comprometidos con el Trabajo Decente (2019-2030)*, adoptada por el MT mediante la Resolución 345 de 2020, se constituyen en los ejes orientadores de las decisiones y acciones de los diferentes actores del Sistema de Inspección Colombiano. Por tanto, juegan un papel importante en la medida en que señalan los fundamentos de la acción pública.

El Ministerio del Trabajo, a través de sus inspectores, tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la normativa laboral vigente, en temas relevantes como:

Tabla 1

Normativa de la Inspección Laboral en Colombia

Temas	Contexto
Vigilar el cumplimiento de las normas laborales	El artículo 3 de la Ley 1610 de 2013 establece que la inspección pública y la vigilancia de las condiciones de trabajo y la normatividad laboral son funciones del Ministerio. Esto implica que, al realizar visitas y ejercer sus funciones, los inspectores investigan si las empresas cumplen con la legislación en materia de salarios, jornada laboral, prestaciones sociales, seguridad y salud en el trabajo, entre otros aspectos.
Investigar infracciones y aplicar sanciones	Los artículos 7 al 11 de la Ley 712 de 2001, facultan a los inspectores para adelantar investigaciones de presuntas infracciones a la normativa laboral. Esto incluye la posibilidad de recibir quejas, realizar Inspecciones, solicitar información y pruebas, y, tras el debido proceso, imponer las sanciones correspondientes (multas, suspensiones, entre otros.). De conformidad con Decreto 2351 de 1965, modificado por Ley 712 de 2001, el Procedimiento Sancionatorio Laboral es el marco bajo el cual se desarrollan estas investigaciones.
Adoptar medidas de carácter preventivo y correctivo	La inspección laboral no solo busca sancionar, sino también prevenir y corregir situaciones que pongan en riesgo los derechos de los trabajadores o la seguridad en el entorno laboral. Los inspectores pueden ordenar medidas para corregir las irregularidades encontradas durante una investigación, de conformidad con el artículo 11, numeral 2 y 3 de la Ley 1610 de 2013.
Realizar Inspecciones de oficio o por queja	Las investigaciones pueden iniciarse de oficio por el Ministerio, basándose en información que posea, o a raíz de una queja presentada por trabajadores, sindicatos u otras organizaciones. La Ley 1610 de 2013 garantiza la confidencialidad de la fuente cuando la queja es presentada por un trabajador
Verificar el cumplimiento de normas de Seguridad y	Un aspecto esencial de la inspección laboral es la verificación del cumplimiento de las normativas de SST, función establecida en el Decreto 1072 de 2015, "Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo" (Libro 2, Parte 2, Título 4, Capítulo 6 – El Sistema de

Salud en el Trabajo (SST)	Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo). En este sentido, los inspectores investigan la implementación de los Sistemas de Gestión de SST, la identificación de peligros, la evaluación de riesgos y la implementación de medidas de prevención y control.
----------------------------------	--

Nota. Elaboración propia. (ver anexo 2-Normativa Laboral y de Inspección en Colombia)

Siendo así, la inspección laboral se convierte en un pilar fundamental para la gestión del MT por varias razones:

Garantía de los derechos laborales: Buscan garantizar que los trabajadores reciban la protección que les otorga la ley, investigando y corrigiendo incumplimientos que puedan vulnerar sus derechos fundamentales, como un salario justo, condiciones de trabajo seguras y saludables, y la protección contra el despido injusto, entre otras.

Fortalecimiento del cumplimiento normativo: A través de la función de inspección y vigilancia, el Ministerio incentiva el cumplimiento de la normativa por parte de los empleadores, buscando fortalecer el nivel de formalidad y calidad del empleo.

Insumos para la estructuración y formulación de Políticas Laborales: Los resultados de las investigaciones, el análisis de las causas recurrentes de incumplimiento y las tendencias, proporcionan información para la formulación, ajuste y mejora de las políticas públicas en materia laboral y de empleo. Comprender si realmente se está desarrollando así y su aporte en materia laboral, debemos investigarlo en el Ministerio.

En síntesis, la inspección laboral, es una función misional del Ministerio del Trabajo que permite tanto la aplicación de la ley, y el actuar como el motor de mejora continua de las condiciones laborales, la prevención de riesgos y el fortalecimiento de la gestión institucional.

2.2. Radiografía de la Inspección Laboral en Colombia: Fortalezas, Debilidades y Oportunidades de Mejora.

De acuerdo con el Manual del Inspector del Ministerio del Trabajo, la inspección laboral es una función esencial que exige la "*armonización de los criterios jurídicos y la estandarización de los procedimientos en la actuación administrativa para dar transparencia y seguridad a los*

ciudadanos". Si bien, en el análisis del proceso se identificó sólidos fundamentos normativos, la articulación operativa del sistema presenta grandes desafíos.

A continuación, se describen los 10 principios de la Política Pública de IVC, así:

Tabla 2

Diagnóstico de los Principios de la Gestión de la Inspección Laboral

Principio	Fortaleza	Debilidad	Oportunidad de Mejora
Prevalencia de los Derechos Fundamentales	Enfoque constitucional y alineación con estándares internacionales (OIT, Sistema Interamericano).	La aplicación uniforme en todos los territorios garantizando su prevalencia bajo estándares internacionales	Fortalecer la capacitación a los inspectores de trabajo en derechos humanos y estándares internacionales
Construcción de paz	Vinculación directa con el Acuerdo de Paz y la reforma rural integral; enfoque rural.	La falta de recurso humano limita la cobertura rural y escasa cobertura en zonas de postconflicto	Ampliar la cantidad de inspectores, y definir la articulación con enfoque en reforma agraria y derechos de los campesinos
Trabajo digno y decente	Promueve condiciones laborales justas, equitativas y seguras.	Informalidad y vulneración del empleo y falta de recurso humano	Estrategias para la formalización laboral, reforzando las inspecciones en sectores críticos
Principio Protector	Aplicación de principios como favorabilidad e in dubio pro-operario.	La falta de procedimientos unificados que garanticen la aplicación efectiva	Unificar los procesos para liberar tiempo del inspector y ajustar el rol frente a la protección.
Diálogo social	Reconocimiento del diálogo como herramienta para la resolución de conflictos laborales.	El diálogo en algunos sectores y territorios es nulo	Generar espacios de diálogo sectoriales y territoriales como parte del ciclo de inspección
Enfoque diferencial	Reconocimiento de la diversidad de identidades y condiciones de los trabajadores.	Capacidad técnica limitada para el enfoque de inspectores	Capacitar a los inspectores en enfoque diferencial y desarrollo de instrumentos por grupo poblacional
Enfoque territorial	Reconocimiento de las particularidades sociales, económicas y políticas de cada territorio.	Desigualdad en la aplicación de políticas entre los territorios por falta de personal y unificación de criterios	Fortalecer los territorios en la descentralización de inspección
Prevención	Promueve la anticipación de riesgos laborales y el enfoque preventivo.	Enfoque en la reactividad y no visitas preventivas	Visitas preventivas en sectores críticos
Conocimiento para la adaptación y la transformación	Uso de investigación y sistematización para ajustar la función de inspección.	Baja interoperabilidad de las bases de datos (SISINFO, RUES, PILA, etc.)	Integrar información de las diferentes bases de datos que permita identificación en corto tiempo.
Paz laboral	Busca equilibrio en las relaciones laborales y	Maximizar los seguimientos a los acuerdos de conciliación	Fortalecer el impacto, y evaluar la sostenibilidad en la paz laboral.

condiciones dignas entre
los diferentes actores.

Nota. Subdirección Territorial de MT - Información diálogo (2025)- (ver anexo 2-Normatividad Laboral y de Inspección en Colombia)

Al identificar los principios, fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora en la inspección laboral, se identifican los principales desafíos estructurales y estratégicos actuales del Ministerio del Trabajo, orientando el diseño de un modelo que fortalezca su capacidad institucional, promueva la equidad territorial y garantice el cumplimiento de los derechos laborales en el marco de las transformaciones sociales y normativas del país.

2.2.1. Documentación Institucional Clave para la Función de IVC

Para contextualizar el entorno de la Inspección dentro de la Entidad, se procedió al análisis de documentos institucionales clave en materia de inspección laboral (ver anexo 2)

Para la realización de este diagnóstico, las fuentes se seleccionaron mediante un criterio específico, directamente vinculado a la función general de inspección. El análisis de esta documentación institucional permite identificar los instrumentos que actualmente estructuran la función interna de IVC. Este diagnóstico orienta el proyecto hacia el fortalecimiento de un modelo estratégico que optimice el ciclo de las visitas, fortalezca la capacidad técnica de los inspectores y promueva una gestión más eficiente, preventiva y territorialmente articulada.

La inspección laboral en Colombia cuenta con un marco normativo robusto y algunas herramientas técnicas como la Guía para Asistencia Preventiva (IVC-G-04). A continuación, se detallan las actividades específicas asociadas a cada documento institucional:

Fortaleza conceptual: La Guía IVC-G-04 Función Preventiva Estratégica, establece una visión moderna del Sistema de Inspección del Trabajo (SIT), buscando migrar de un enfoque meramente punitivo a uno que prioriza el Desarrollo de Cultura de Cumplimiento (IVC-G-04, Pág. 3).

Enfoque IBR definido: La Guía señala que la selección de empresas para Asistencia Preventiva debe partir de un “*análisis cuidadoso y estratégico de la información sobre riesgos y conflictividad laborales*” (Pág. 4). Además, señala que la preparación de la visita requiere “Integración de información” y de un “*Análisis de riesgos*” para crear un Mapa de Riesgos que permita dirigir las visitas hacia actividades y empresas críticas (Pág. 6).

Meta de valor público: La AP busca “*Disminuir la ocurrencia de los riesgos y conflictos laborales*” y “*Contribuir al mejoramiento de la competitividad de las empresas*” (Pág. 3), objetivos que exceden la función sancionatoria tradicional.

Debilidad operativa: A pesar de la claridad conceptual de la Guía IVC-G-04, la ejecución real del ciclo de visitas (de acuerdo con lo establecido en el Manual del Inspector y los procedimientos IVC-PD-52/54) evidencian una desconexión entre la intención estratégica y la capacidad operativa.

Tasa de reactividad: El Manual del Inspector señala que la principal entrada al proceso de Inspección son las Solicitudes de Informes y Querellas administrativos laborales, forzando al sistema a operar reactivamente y relegando la AP a una función secundaria o esporádica.

Ausencia de mecanismo de priorización sólido: El Ministerio ha definido la necesidad del Análisis de Riesgos (IVC-G-04, Pág. 6), pero no ha implementado un mecanismo tecnológico y metodológico, que integre la “Información Interna” (querellas, PAS) y la “Información Externa” (ARL, EPS) para generar el Mapa de Riesgos que guíe la planeación proactiva de las visitas preventivas. En la actualidad, el enfoque reactivo de las querellas sigue dominando la asignación de recursos, desperdiciando el potencial de la Asistencia Preventiva.

2.3. El Ciclo de Visitas de Inspección: Identificación de Barreras y Factores Críticos de Éxito.

2.3.1. Reactividad operacional y conflicto con la función estratégica.

El Manual del Inspector asigna a la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial funciones de planeación y orientación estratégica, de "*Diseñar e implementar estrategias de fomento y difusión de una cultura orientada al cumplimiento*". Sin embargo, la Caracterización del Proceso IVC (PR-IVC) muestra orientación a la respuesta por demanda.

Las entradas del proceso en la fase HACER dependen principalmente de Solicitudes de informes y Querellas administrativo-laborales. En contravía del principio de eficacia y economía establecido en el Manual del Inspector, pues la asignación de recursos está supeditada a la activación externa (queja), en lugar de la intervención focalizada en los sectores críticos definidos por el análisis del riesgo (proactividad).

La consecuencia es que el Ministerio utiliza una parte significativa de su capacidad en la atención al ciudadano (Módulo B: Funciones de atención y trámite), restando recursos para la fiscalización estratégica *de oficio* que genera el mayor valor público.

Desactualización de la herramienta central: A pesar de la evolución normativa y la adopción de la Política Pública de Inspección (Res. 345 de 2020), la herramienta institucional que guía la actuación del Inspector, ***Manual del Inspector del Trabajo y Seguridad Social***, es de **2014**. Esta antigüedad, más de una década, genera una desarticulación con la función actual de inspección. Este es concebido como una herramienta que orienta la labor hacia la verificación secuencial de cumplimiento y la respuesta por demanda (querella), limitando la apropiación práctica de principios estratégicos posteriores como la (IBR) y la Asistencia Preventiva.

2.3.2. Ineficiencia operativa por carga documental y burocrática:

La labor de campo del Inspector se rige por el Acta de Inspección General (IVC-PD-54-F-01) y la Lista de Chequeo (IVC-PD-54-F-03). Estas herramientas, si bien garantizan la trazabilidad, imponen una carga administrativa excesiva.

La Lista de Chequeo destina más de 80 campos a la caracterización sociodemográfica y laboral de la empresa (Composición de Planta, Parte Segunda: género, edad, etnia, tipo de vinculación, etc.).

Esta recolección en cada visita viola los principios de Celeridad y Economía (Manual, p. 45), fundamentales para una gestión institucional moderna. La dedicación del tiempo del inspector al registro manual de variables estáticas reduce el tiempo disponible para la verificación de los hechos y la formulación de Hallazgos.

2.3.3. Desconexión entre la detección y el impacto sancionatorio:

El Procedimiento Administrativo Sancionatorio (PAS), descrito en el Módulo C) del Manual del Inspector, representa la fase final del ciclo de inspección cuando se identifican infracciones laborales. Sin embargo, su estructura, que incluye etapas de averiguación preliminar -AP-, formulación de cargos, práctica de pruebas (10 días), presentación de alegatos (3 días) y decisión final (30 días hábiles); lo convierte en un proceso extenso y complejo. Esta duración prolongada difiere con los principios de celeridad (p. 45) y eficacia (p. 44) función administrativa, debilitando el efecto disuasivo y correctivo de sanciones, y afectando el propósito de la función coactiva del Ministerio como autoridad de policía administrativa (Manual, p. 47).

2.3.4. El ciclo de visitas de inspección: barreras y factores críticos de éxito.

El factor crítico de éxito del modelo actual se centra en la estandarización y la capacidad probatoria del inspector, afectada por la forma en que se estructura el trabajo:

Barrera de Estandarización de la Evidencia: La Lista de Chequeo y el Acta de Inspección se enfocan en recolectar información de cumplimiento (¿Tiene COPASST? ¿Paga aportes?), pero no ofrecen una metodología ágil para el registro de la evidencia que sustente el Auto de Formulación de Cargos (Anexo 4), el cual requiere precisión y claridad sobre los hechos (Manual, p. 68). La labor se centra en el compliance, no en la prueba pericial.

Oportunidad de utilizar la Inteligencia de Riesgo (Batería de Indicadores): La Batería de Indicadores (IVC-OD-01), aunque temática (Trata de Personas), demuestra la capacidad institucional de definir variables cualitativas y de alto riesgo. Si estos criterios de vulnerabilidad (temor del trabajador, retención de documentos, obligación a trabajar por deuda, etc.) se aplicaran de manera transversal y *previa* a la visita, la IVC podría focalizar sus recursos en casos donde el riesgo es *máximo*, logrando un mayor impacto social. Actualmente, esta inteligencia solo se activa en casos específicos, no como parte del ciclo general de planeación.

El PAS (IVC-PD-54) contempla 36 actividades, incluyendo una fase probatoria que puede durar hasta 60 días, además de etapas de descargos (15 días), alegatos (3 días) y notificación (hasta 40 días). Esta extensión del proceso afecta la celeridad y eficacia administrativa, reduciendo el impacto disuasorio de las sanciones y debilitando la función coactiva del Ministerio como autoridad de policía laboral.

El análisis del IVC-PD-54 revela que el Procedimiento Administrativo Sancionatorio: (PAS) tiene unos plazos extensos en las actividades esenciales, confirmando que la demora en la imposición de sanciones debilita la función coactiva del Ministerio.

El proceso sancionatorio, inicia tras la comunicación de méritos, es un cuello de botella institucional. Los plazos legales, si bien responden al debido proceso, se acumulan generando un tiempo de respuesta excesivamente largo, tal como se observa en las actividades clave:

Tabla 3

Plazos legales y los efectos para celeridad del PAS.

Fase del PAS (IVC-PD-54)	Plazo Máximo de Ejecución (Días)	Impacto en la Celeridad
Presentación de Descargos (Act. 15)	15 días	Plazo legal.
Práctica de Pruebas (Act. 22)	Hasta 60 días	Plazo máximo que extiende la resolución del caso
Traslado para Alegatos (Act. 25)	3 días	Plazo legal.
Notificación de Decisión (Act. 33)	Hasta 40 días	Notificación compleja que alarga la ejecutoria.
Tiempo total mínimo potencial	118 días	Debilitamiento del efecto disuasorio de la sanción.

Nota. Formato Acta de Inspección General - IVC-PD-54-F-01, versión 1, noviembre de 2023)- (ver anexo 3-Documentación Sistema de Gestión del MT.)

La Averiguación Preliminar (AP - IVC-PD-52): La AP, que se utiliza cuando no hay mérito suficiente para iniciar directamente el PAS, frecuentemente inicia con querellas poco fundamentadas. El IVC-PD-52 permite que la fase de práctica de pruebas dentro de la AP se extienda hasta 60 días (IVC-PD-52, Act. 9), desviando recursos importantes hacia la validación de quejas que podrían ser omitidas en una fase de análisis de riesgo inicial.

Actualmente la operatividad está diseñada para la verificación secuencial de documentos y el cumplimiento de plazos procedimentales extensos, generando una rutina institucional. Esta pasividad se convierte en una incapacidad para focalizar esfuerzos en casos de mayor relevancia y en la pérdida de la oportunidad de utilizar la información recopilada (como la Batería de Indicadores) de manera estratégica.

Por lo anterior, el reto no es solo tecnológico o normativo, sino de gestión estratégica; transformar el ciclo de visitas para que la identificación de debilidades y la aplicación de la ley se realicen con la máxima economía, eficacia y celeridad, lo cual se traduce en Valor Público.

Si bien el sistema posee el know-how estratégico para Asistencia Preventiva (IVC-G-04), está paralizado por la pasividad operativa y la rigidez administrativa ante eventos no anticipados (IVC-PD-52 y IVC-PD-54).

Tipos de visitas y finalidad: La Subdirección Territorial clasifica y diferencia las modalidades de visita de la siguiente manera:

Tabla 4

Tipología de visitas de inspección

Tipo de Visita	Finalidad Principal
Inspección General	Constatación o comprobación de cumplimiento de la legislación laboral y de seguridad social (SST y normas laborales). Implica la investigación de incumplimientos y la imposición de sanciones.

Tipo de Visita	Finalidad Principal
Inspección Preventiva	Constatación de cumplimiento normativo, sin que implique necesariamente un proceso sancionatorio inmediato. Se pueden hacer observaciones (advertencias) y fijar un plazo para subsanar, con seguimiento posterior.
Inspecciones Administrativas	Se dan en el marco de una investigación iniciada previamente (de oficio o por solicitud) cuyo objeto es verificar infracciones a la Ley Laboral (se rigen por el Código General del Proceso).
Asistencias Preventivas	Se brindan asistencias técnicas a trabajadores y empleadores para identificar posibles fallas (incumplimientos) y proponer puntos de mejora. En estas visitas no existe verificación o cumplimiento posterior.

Nota. Elaboración propia - información de la Subdirección Territorial del MT.- (ver anexo 3-

Documentación Sistema de Gestión del MT.)

2.3.5. Síntesis de la Evidencia: Confirmación de las Barreras

El análisis documental confrontó información recolectada directamente del Nivel Central y de las Dirección Territorial (DT) Valle del Cauca y Meta. La evidencia confirma debilidades en el ciclo de visitas y resalta los factores que limitan la capacidad de respuesta estratégica del Ministerio.

La planeación reactiva: Se logra confirmar con ello que la planificación anual es guiada por lineamientos del Nivel Central (sectores priorizados, cantidad de visitas), pero la ejecución diaria sigue siendo dominada por la reactividad.

- **Priorización con sesgo reactivo:** Las DT reconocen que, aunque el Nivel Central remite lineamientos estratégicos, en la práctica, la priorización local se ve fuertemente influenciada por la conflictividad laboral y el volumen de PQRSD (Querellas) forzando al inspector a dedicar recursos a trámites de atención al ciudadano antes que a la fiscalización estratégica.
- **Baja tasa de conversión a sanción:** aun cuando el significado de las visitas, no es llegar a sancionar, se cuenta con un dato que valida la desconexión entre la detección y

el impacto sancionatorio (2.3.3) el bajo porcentaje de visitas que culminan en una sanción o en la apertura de un PAS. Mientras que una DT estima que el porcentaje de visitas que resultan en la remisión de una Averiguación Preliminar o PAS es del 20% (DT Meta), la Subdirección Territorial reduce esta cifra al 8%

-
-

. Este porcentaje marginal evidencia el desperdicio de recursos al inspeccionar casos de bajo riesgo que no justifican el esfuerzo coactivo.

- Ausencia y estandarización ágil: La Subdirección Territorial y las DT ratifican que el procedimiento propuesto no contempla adelantar visitas más allá de los parámetros que exige la norma, obligando al inspector a seguir un proceso detallado y complejo (auto, solicitud de viáticos, revisión documental, etc), acorde al concepto emitido por la DT Valle del Cauca, indicando distorsión y falta de garantía en el proceso.
- Doble Carga de Registro: Se establece que, a pesar de contar con el Sistema de Información de Inspección Laboral (SISINFO), el Inspector se ve obligado a diligenciar el acta y la lista de chequeo (con más de 80 campos sociodemográficos) a mano y, posteriormente, ingresarla a un formulario (Forms) como una obligación de reporte para el Nivel Central. Conllevando esto al no cumplimiento de las metas alcanzadas por la duplicidad de actividades para alimentar la información, en ese sentido, impidiendo un flujo ágil de datos.
- Medición de Proceso vs. Medición de Impacto: La investigación ratifica la debilidad en la medición de la eficacia estratégica (2.3.3).
- Enfoque en Proceso: los indicadores existentes se focalizan en el cumplimiento de la meta de visitas planeadas (resultados alcanzados vs. la meta prevista) y en el

número de procedimientos sancionatorios iniciados, es decir, miden el esfuerzo, y aíslan totalmente el impacto.

- Vacío Estratégico: Ambas DT admiten no contar con indicadores para medir la eficacia o el impacto real del ciclo de visitas en la mejora de las condiciones laborales o la reducción de riesgos. Esto obstaculiza la articulación efectiva de la inspección con la formulación y ajuste de políticas públicas, ya que la sistematización de hallazgos recurrentes es limitada o inexistente (DT Valle del Cauca).

3. CAPÍTULO III: Diseño del Modelo Estratégico Innovador: Una Propuesta para la Optimización del Ciclo de Visitas de Inspección Laboral

El Modelo Estratégico Innovador de Inspección Laboral (MEI-IL) se diseñará como una solución de gestión y tecnología que articula la función estratégica de planeación (Módulo A, p. 33 del Manual) con la función operativa de fiscalización (Módulo B, p. 46), resolviendo las debilidades diagnosticadas.

El MEI-IL resuelve las debilidades diagnosticadas (Cap. II) articulando una solución de gestión y tecnología, cuya estructura de componentes se relaciona directamente con los hallazgos críticos del proceso, tal como se sintetiza en la Matriz de Resultados. (Anexo 5. *Tabla Matriz de resultados y coherencia metodológica*)

En este sentido, el MEI-IL no es solo una solución tecnológica, sino una propuesta que se alinea con los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Gobierno Basado en Datos (Data-Driven Governance). Este enfoque se centra en resultados medibles, priorizando el impacto para el ciudadano y la protección de sus derechos sobre el cumplimiento procedimental. Esta alineación se sustenta en sus componentes clave:

Módulo de Priorización Estratégica (MPE): Materializa el Gobierno basado en datos al integrar información para focalizar los recursos en el riesgo real.

Ciclo Operativo Ágil (COA): Aplica principios de Gestión por Procesos (BPM), ya que su diseño simplifica los procedimientos de campo y elimina la doble carga de registro y optimiza los tiempos de visita.

3.1. Principios del Modelo

El MEI-IL se basa en el paradigma de la Inspección Basada en Riesgos (IBR), alineándose con la visión de una inspección proactiva y orientada a la colaboración que promueve la Guía IVC-G-04. Sus principios son:

Inspección Basada en Riesgos (IBR): Materializa la exigencia de la IVC-G-04 de "Focalizar el sistema de inspección hacia actividades económicas y empresas críticas" (Pág. 2) mediante el uso de modelos predictivos que sistematicen la creación del Mapa de Riesgos.

Estandarización Inteligente: Permite que las visitas de Inspección y Asistencia Preventiva se realicen de forma unificada y ágil, concentrando el esfuerzo en la identificación de puntos de mejora y violaciones legales de manera eficiente.

Orientación al Valor Público: Asegura que los resultados (IVP-1 y IVP-2) estén directamente vinculados con los objetivos de la AP: "Disminuir la ocurrencia de riesgos" y "Eleva los niveles de cumplimiento".

3.2. Componentes Clave del Modelo Estratégico

El Modelo Estratégico Innovador -MEI-IL- se concibe como un elemento de gestión que transforma la información en acción estratégica. Este flujo contrasta con el modelo reactivo actual (querrela → PAS), operando bajo la siguiente secuencia lógica:

Activación Estratégica (MPE): El MPE ingiere datos internos (PAS, querellas históricas) y externos (ARL, PILA, RUES) para generar el Índice de Vulnerabilidad/Riesgo (IVR). Este índice es la única fuente vinculante para la planeación, determinando automáticamente si una intervención es de Prioridad Alta (fiscalización) o Media (prevención).

Ejecución Ágil (COA): Una vez asignada la visita, el Ciclo Operativo Ágil (COA) proporciona la interfaz digital y simplificada al inspector. Este componente precarga la

información estática del empleador (evitando la doble carga de registro) y guía al inspector a enfocarse en la evidencia probatoria requerida, en lugar de la verificación secuencial de cumplimiento.

Transición Inteligente: El COA garantiza que, si una visita de Prioridad Media (Asistencia Preventiva) detecta incumplimiento grave, la evidencia ya recolectada permita una transición inmediata y simplificada al Procedimiento Administrativo Sancionatorio Rápido (PAS Rápido), eliminando la necesidad de una Averiguación Preliminar extensa.

Medición y Retroalimentación (SMI): El Sistema de Medición de Impacto (SMI) cierra el ciclo al cuantificar la eficacia de la intervención, permitiendo al Nivel Central ajustar los parámetros del MPE, logrando una mejora continua del sistema basada en el impacto real.

El modelo consta de tres componentes interconectados que optimizan el ciclo de visitas:

Tabla 5

Componentes del ciclo de visitas de inspección laboral

Componente	Función Principal	Solución a la Debilidad Diagnóstica	Vinculación Estratégica (IVC-G-04)
A. Módulo de Priorización Estratégica (MPE)	Generar el Índice de Vulnerabilidad/Riesgo (IVR) que guía la asignación de recursos.	Sistematiza el "Análisis de Riesgos" y la "Integración de información" (Pág. 6), eliminando la dependencia de la querrela como motor inicial de la visita.	Permite que las visitas de AP sean dirigidas a empresas críticas (Pág. 4) y antes de que ocurran los problemas.
B. Ciclo Operativo Ágil (COA)	Digitalizar y simplificar el flujo operativo, enfocando el tiempo del inspector en la fiscalización sustantiva.	Reduce la carga administrativa y burocrática del PAS/AP (IVC-PD-52/54), optimizando el tiempo para ejecutar las actividades sustantivas de la Asistencia Preventiva (moderación, guía de discusión).	Proporciona el instrumento tecnológico (plantillas digitales, flujo ágil) necesario para la realización de una visita con enfoque proactivo y de colaboración.
C. Sistema de Medición de Impacto (SMI)	Evaluar la eficacia de las intervenciones a través de indicadores de resultado.	Mide el logro de los Acuerdos de Mejora y su seguimiento, cumpliendo con la "Evaluación y retroalimentación" (Pág. 8).	Valora el impacto de la inspección en la "disminución de los riesgos y conflictos laborales" y el

"mejoramiento de la competitividad".

Nota. Subdirección Territorial de Ministerio del Trabajo - Información de diálogo (2025) ver anexo 2- Normatividad Laboral y de Inspección en Colombia)

Los tres componentes trabajan juntos para asegurar que la función de IVC deje de ser solo reactiva y con exceso de trámites, y se convierta en una acción más estratégica y eficiente. El MPE busca que los recursos se destinen a los casos de mayor riesgo (Prioridad Alta y Media), y el Ciclo Operativo Ágil, dota al inspector de la tecnología y los procedimientos simplificados necesarios para actuar con máxima celeridad y eficacia. El Sistema de Medición de Impacto, cierra el ciclo, validando la precisión del modelo y el Valor Público generado.

3.2.1. El mecanismo del módulo de priorización estratégica (MPE)

El MPE es la herramienta tecnológica que permitirá al Ministerio cumplir de manera sistemática con el requisito de la IVC-G-04 de "Focalizar el sistema de inspección hacia actividades económicas y empresas críticas".

El MPE será el motor de gestión que sustituya la dependencia de la querrela como principal fuente de la inspección. Su principal fortaleza se basa en la capacidad de integrar información interna (querellas, PAS, Acuerdos de formalización laboral) con información externa en tiempo real (registros de ARL, EPS, RUES, PILA), permitiendo generar un Índice de Vulnerabilidad/Riesgo (IVR). Este índice es el único criterio vinculante para la asignación de recursos humanos y técnicos a las visitas, garantizando que la Tasa de Proactividad (IE-1) supere el 50% del total de las intervenciones.

El MPE permitirá clasificar las acciones de IVC en tres categorías:

Prioridad Alta (Inspección Punitiva Proactiva): Empresas con alto IVR y antecedentes de incumplimiento grave. Genera visitas de oficio destinadas a la fiscalización y la sanción inmediata, (no dan espera).

Prioridad Media (Asistencia Preventiva Focalizada): Empresas con alto IVR potencial, pero sin antecedentes graves de sanción. Estas son candidatas ideales para las visitas de Asistencia Preventiva (IVC-G-04), buscando acuerdos de mejora antes de que se formalicen las infracciones.

Prioridad Baja (Respuesta Digital/Remota): Querellas de bajo riesgo o requerimientos de información que no justifican una visita de campo, optimizando recursos humanos.

3.3. Indicadores de Desempeño: Midiendo la Eficacia y el impacto del ciclo de visitas.

Frente a los indicadores actualmente utilizados, el MEI-IL propone un Sistema de Medición de Impacto (SMI) estructurado en tres niveles que, en conjunto, establecen el hilo conductor para evaluar la transformación estratégica y bajo responsabilidad de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del MT, orientados a migrar la medición desde el esfuerzo (cuántas visitas se hicieron) hacia el resultado y el valor público generado, validando la precisión del MPE y la agilidad del COA.

Indicadores de Eficiencia (IE - Proceso): Miden si el Ministerio está haciendo las cosas bien y optimizando el uso de recursos internos.

Indicadores de Eficacia Estratégica (IEE - Priorización): Miden si el Ministerio está haciendo las cosas correctas, es decir, si el algoritmo de riesgo (MPE) está identificando correctamente los casos que justifican la intervención coactiva.

Indicadores de Valor Público (IVP - Impacto): Miden el resultado social y misional del modelo, alineando la inspección con los objetivos de política pública de formalización y protección de derechos.

Frente a los indicadores, actualmente se utilizan los de desempeño enfocados en la tasa de gestión de cumplimiento del plan: (resultados alcanzados vs la meta prevista).

- Número de empresas inspeccionadas realizadas vs Meta acciones, visitas de inspección.
 - Número de empresas inspeccionadas vs Procedimientos sancionatorios iniciados por la inspección realizada.
 - Número de asistencias preventivas realizadas vs Meta visitas de asistencia preventiva
- Así las cosas, el MEI-IL debe incorporar indicadores que integren impacto, es decir

proceso y de resultado:

3.3.1. Indicadores de eficiencia (IE) (Proceso)

IE-1: Tasa de Proactividad: Porcentaje de visitas Porcentaje de visitas de oficio iniciadas por el Módulo de Priorización Estratégica (MPE) respecto al total de visitas.

Fórmula	Unid.	Línea Base	Meta	Frecuencia	Fuente
$(\text{Visitas de oficio} / \text{Total de visitas}) \times 100$	%	20%	$\geq 50\%$	Trimestral	SISINFO -Reporte visitas

IE-2: Tiempo de Visita Optimizado: _Reducción del tiempo promedio dedicado a la fase de caracterización sociodemográfica y laboral (Partes 2 y 3 de la Lista de Chequeo) y al registro manual de variables. Esta optimización se logra gracias a la precarga digital de datos mediante la interoperabilidad del SISINFO con fuentes externas (RUES, PILA), resolviendo la Doble Carga de Registro (2.3.5.2).

Fórmula	Unid.	Línea Base	Meta	Frecuencia	Fuente
$(\text{Tiempo actual} - \text{Tiempo optimizado}) / \text{Tiempo actual} \times 100$	%	100%	Reducción $\geq 40\%$	Semestral	Actas digitales COA

3.3.2. Indicadores de eficacia estratégica (IEE) (resultados de la priorización):

IEe-1: Tasa de Hallazgo Estratégico: _Porcentaje de visitas proactivas (Prioridad Alta y Media) generadas por el MPE que resultan en la apertura de un Procedimiento Sancionatorio o en un Acuerdo de Formalización Laboral (AFL). Este indicador es el principal validador de la

precisión del algoritmo de riesgo del MPE, buscando superar la Baja Tasa de Conversión (2.3.5.1) que caracteriza al modelo reactivo.

Fórmula	Unid.	Línea Base	Meta	Frecuencia	Fuente
(Visitas proactivas con hallazgo / Total visitas proactivas) × 100	%	8%	≥ 30%	Trimestral	SISINFO – PAS y AFL

IEe-2: Impacto Coactivo: Porcentaje de Actos Administrativos de Decisión

(sancionatorios) que cumplen con el plazo de 30 días posteriores a los alegatos (Manual p. 70), midiendo la Celeridad final del proceso. Este indicador valida que las mejoras del COA y la focalización del MPE se traducen en una respuesta disuasoria oportuna, superando la "desconexión entre detección y sanción" (2.3.3).

Fórmula	Unid.	Línea Base	Meta	Frecuencia	Fuente
(Actos dentro del plazo / Total actos) × 100	%	50%	≥ 90%	Mensual	Gestión documental

3.3.3. Indicadores de Valor Público (IVP) (Impacto):

IVP-1: Formalización Efectiva: Número de acuerdos de formalización laboral (AFL) suscritos por empresas visitadas de Riesgo Medio (Asistencia Preventiva Focalizada), vinculando directamente la inspección a los objetivos estratégicos de política pública, y corrigiendo el Vacío Estratégico (2.3.5.3) al medir un resultado social concreto.

Fórmula	Unid.	Línea Base	Meta	Frecuencia	Fuente
Conteo simple	Número AFL	0%	≥ 200 AFL por año	Anual	SISINFO – Registro AFL

IVP-2: Reducción de Vulnerabilidad: Medición de la disminución de factores de riesgo cualitativos (ej. disminución de la obligación a trabajar horas extras no remuneradas) en las empresas objeto de intervención focalizada por el MPE.

Fórmula	Unid.	Línea Base	Meta	Frecuencia	Fuente
(Casos con reducción / Total casos intervenidos) × 100	%	0%	≥ 60 %	Anual	Informe Seguimiento COA

4. CAPÍTULO IV: Recomendaciones y Conclusiones para la implementación del Modelo

4.1. Estrategias para la Apropiación por Parte de los Inspectores.

La adopción de un modelo estratégico basado en datos requiere una transformación del rol del inspector, pasando de ser un verificador a un gestor de riesgo.

La Presentación del Manual del Inspector reconoce que la labor de IVC requiere "*la armonización de los criterios jurídicos y la estandarización de los procedimientos*".

El cambio principal en el rol del Inspector es pasar de ser un Verificador Secuencial (enfocado en revisar formatos y documentos físicos) a un Gestor Estratégico de Riesgo (enfocado en el impacto y la evidencia probatoria). Esta transformación requiere dejar atrás la inercia operativa establecida en el Manual (2014).

4.2. Comunicación y Capacitación para la Gestión del Cambio

Capacitación en Inteligencia de Riesgo: La formación debe migrar de la mera instrucción normativa (Módulo A y B del Manual) a la enseñanza del uso e interpretación de los datos del MPE. El inspector debe entender cómo las variables sociodemográficas detalladas en la Lista de Chequeo se transforman en riesgo, justificando así la necesidad de su intervención.

Formación en Gestión del Cambio: El inspector debe ser capacitado en su nuevo rol como facilitador del cumplimiento, utilizando las funciones preventivas y de acompañamiento (Manual, p. 46) para persuadir, y la función coactiva (Manual, p. 47) como último recurso.

Implementación de Herramientas Digitales (SISINFO): Permite desarrollar los trámites y funciones asignadas al Ministerio asociadas a la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, el sistema cuenta con acceso restringido, identificando la gestión y la preasignación y el reparto de expedientes, Supervisar y gestionar las actuaciones, así como Generar los reportes de actos administrativos y visitas, identificando el uso del Ciclo Operativo

Ágil (COA), obligatorio para el diligenciamiento digital del Acta de Inspección, garantizando minimizar asignaciones directas, y que amplíe la cobertura de visitas con el principio de la economía del CPACA (Manual, p. 45).

4.3. Recomendaciones Clave para el Ministerio del Trabajo

Actualización y Simplificación del Manual Operativo: Se recomienda derogar el Manual del Inspector (IVC-M-01 de 2014) y reemplazarlo por un nuevo manual o protocolo simplificado y digitalmente nativo que formalice los procedimientos del Ciclo Operativo Ágil (COA). Este nuevo documento debe centrarse exclusivamente en la recopilación de Evidencia Probatoria (2.3.4), eliminando la carga de registro de variables estáticas que debe ser asumida por el MPE mediante interoperabilidad de datos. La actualización del manual es un requisito fundamental para superar la Desactualización de la Herramienta Operativa Central (2.3.1.2).

Integrar Asistencia Preventiva y Sancionatoria: El MEI-IL exige que el resultado de la Asistencia Preventiva (IVC-G-04) esté formalmente vinculado al proceso sancionatorio. Se recomienda formalizar la creación de un Procedimiento Administrativo Sancionatorio Rápido (PAS Rápido), aplicable únicamente a los casos donde la evidencia probatoria, recolectada bajo el protocolo digital del COA durante la Visita Preventiva, sea suficiente para la formulación de cargos, eliminando de facto las etapas de AP y la práctica de pruebas extendida, logrando así la celeridad requerida.

Formalizar el MPE como el Motor de Planeación: La planeación anual de visitas de IVC deberá estar supeditada al output (información que sale procesada de un sistema informático) del MPE, garantizando que más del 50% de las visitas sean de oficio (IE-1), priorizando la Asistencia Preventiva en la categoría de Riesgo Medio y la fiscalización en la de Riesgo Alto. La Dirección de Inspección, Vigilancia y Control debe formalizar la vinculación de su presupuesto operativo a los resultados de la priorización del MPE, eliminando cualquier asignación basada en la media histórica de querellas.

Crear un Flujo Ágil de Transición: Si durante la Asistencia Preventiva se detecta la Identificación de Violaciones Legales (IVC-G-04, Pág. 8, Numeral 8), el modelo COA debe permitir una transición inmediata y simplificada al PAS Rápido, utilizando la evidencia recolectada de manera probatoria, sin necesidad de iniciar una Averiguación Preliminar (IVC-PD-52) completa, dado que el riesgo ya fue comprobado por el inspector.

Establecimiento de una gobernanza de datos y la Interoperabilidad del MPE:

La Dirección de IVC debe establecer un protocolo formal de gobernanza de datos que regule la adquisición, calidad y uso de la información externa (ARL, PILA, RUES, etc.). El MPE solo será eficaz si la interoperabilidad de datos es robusta, continua y se define legalmente quién es el responsable de mantener la calidad y actualización de las fuentes. En este sentido, la articulación institucional es vital para su adecuado funcionamiento.

4.4. Conclusiones Generales de la Investigación y aplicación de Modelo Estratégico para la inspección laboral en Colombia

La presente investigación permitió confirmar que la Inspección Laboral en Colombia enfrenta una disociación estructural que limita su efectividad, celeridad e impacto. A pesar de contar con una visión estratégica moderna, plasmada en la Política Pública de Inspección (2020-2030) y la Guía de Asistencia Preventiva (IVC-G-04), esta visión está paralizada.

Las conclusiones centrales de este estudio, que justifican la necesidad del diseño y aplicación del Modelo Estratégico Innovador (MEI-IL), son:

a. Disonancia Estratégica-Operacional por Desactualización

El diagnóstico evidenció que la principal herramienta operativa del inspector, el Manual del Inspector (2014), es anterior a la formulación de la política de Inspección Basada en Riesgos (IBR). La desactualización ha generado inercia operativa, donde la asignación de recursos continúa siendo reactiva a querellas (PQRSD), en lugar de por inteligencia predictiva de riesgo. El Modelo Estratégico de Inspección Laboral (MEI-IL) corrige esta disonancia al reemplazar la dependencia de la querella y formalizar la IBR como eje exclusivo de planeación

mejorando el ciclo de las visitas ya que identifica las debilidades, oportunidades de mejora y factores críticos que afectan su eficacia en el territorio nacional.

b. Baja Eficacia por Fricción Burocrática

La labor de campo está marcada por una carga documental, burocracia y una baja digitalización (doble carga de registro), lo cual contraviene directamente los principios de Eficacia y Celeridad. Esta fricción administrativa desvía tiempo y experticia del Inspector de la fiscalización sustantiva hacia registro manual de variables estáticas. El COA es la respuesta a la ineficiencia, permite precarga de datos y simplifica el flujo de transición probatoria, optimiza el Tiempo de Visita (IE-2) incrementando cobertura territorial en las visitas de inspección.

c. Crisis de Conversión y Falta de Impacto Estratégico

La validación empírica demostró que el modelo reactivo tiene una Baja Tasa de Conversión a Sanción (cerca al 8%). Esto indica un mal uso de los recursos: se inspeccionan casos de bajo riesgo que no justifican el esfuerzo coactivo. Además, la falta de indicadores de resultado efectivos (Vacío Estratégico) impide medir el impacto real de la función en la reducción de vulnerabilidad y la formalización laboral.

d. El MEI-IL como Mecanismo de Valor Público

El Modelo Estratégico Innovador, a través del Módulo de Priorización Estratégica (MPE) y su Sistema de Medición de Impacto (SMI), proporciona las herramientas para fortalecer la gestión institucional y mejora el cumplimiento a la función de la inspección. Al garantizar que las visitas se realicen proactivamente y se midan por indicadores de resultado (Tasa de Hallazgo Estratégico - IEe-1 e IVP), el MEI-IL asegura que la IVC cumpla su función última.

Un ejemplo de la pertinencia del MPE se observa en casos de alta visibilidad donde la reactividad operativa expone al Ministerio. El reciente cierre de la cocina principal de Andrés Carne de Res (Pinto Duitama, 2025 - ver anexo 4), originado por múltiples denuncias previas, riesgos eléctricos, y accidentes, ilustra cómo el sistema falló en convertir información preexistente (26 denuncias) en una intervención proactiva (ver anexo 3). Si el MPE hubiera

estado activo, las 26 denuncias habrían elevado el IVR, generando una Prioridad Media o Alta, permitiendo la intervención preventiva y evitando el impacto coactivo posterior. El MEI-IL busca, precisamente, hacer que la información de riesgo (como las denuncias repetidas) se traduzca automáticamente en una acción estratégica inmediata.

Al generar un impacto positivo y cuantificable en la protección de los derechos laborales y el mejoramiento de las condiciones del trabajo decente en Colombia, asegura la transición de la IVC de un rol meramente sancionatorio a uno de gestión de riesgos y creación de Valor Público, con enfoque en la promoción y prevención.

e. El MEI-IL como Mecanismo Innovación y Prevención.

El Modelo Estratégico Innovador no es una simple modernización tecnológica; es una propuesta de innovación de gestión pública que aborda la desarticulación estructural del MT. A través del MPE y su Sistema de Medición de Impacto (SMI), transforma el rol institucional de un ente reactivo a un Gestor Estratégico de Riesgo (Innovación Conceptual). Este cambio, soportado por el Ciclo Operativo Ágil (COA), permite al Ministerio optimizar el tiempo del Inspector y focalizar la coacción donde realmente se necesita (Innovación Operacional), garantizando que los recursos escasos generen un impacto positivo y cuantificable en la protección de los derechos laborales y el mejoramiento de las condiciones del trabajo decente en Colombia (Innovación de Valor Público).

5. Referencias

Congreso de la República de Colombia. (2012). Código General del Proceso. Ley 1564 de 2012, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48425>

Congreso de la República de Colombia. (s.f.). Código Sustantivo del Trabajo.
[Referencia original: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewdocument.asp?ruta=codigo/30019323>

Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia (Artículo 25). [Referencia original: <https://www.constitucioncolombia.com>]

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1562 de 2012: Por la cual se modifica el sistema de riesgos laborales. Diario Oficial, 48.488. [Referencia original: <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1683411>]

Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1610 de 2013: Por la cual se fortalece la inspección, vigilancia y control del trabajo. Diario Oficial, 48.777. [Referencia original: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51147>]

Defelipe, S. (2025, junio 26). Reforma Laboral Colombia 2025: Impacto en el ecosistema digital. Impactotic. <https://impactotic.co/tecnologia/reforma-laboral-colombia-2025-impacto-en-el-ecosistema-digital/>

Frías, P. (2025, agosto 29). La regulación de los aprendices en la Reforma Laboral (Ley 2466 de 2025). Universidad Externado de Colombia. <https://derlaboral.uexternado.edu.co/analisis-y-opinion/la-regulacion-de-los-aprendices-en-la-reforma-laboral-ley-2466-de-2025/>

Hernández, D. (2025, septiembre 30). Desempleo cae a su punto más bajo desde la pandemia, pero la informalidad no cede. Portafolio. <https://www.portafolio.co/economia/empleo/desempleo-en-colombia-volvio-a-caer-pero-la-informalidad-sigue-alta-641055>

Ministerio del Trabajo de Colombia. (2020). Resolución 345 de 2020: Por la cual se adopta la Política Pública de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo: Comprometidos con el Trabajo Decente 2020–2030. <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59926232/POLITICA+PUBLICA+DE+PIVC+C OMPROMETIDOS+CON+EL+TRABAJO+DECENTE.pdf>

Ministerio del Trabajo de Colombia. (2025). Respuesta a solicitud de la Oficina de Control Interno del ciclo inspección laboral que adelanta la Subdirección de Gestión Territorial.

Ministerio del Trabajo (2013). Manual del Inspector del Trabajo y Seguridad Social. Sistema Integrado de Gestión del Mintrabajo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1947). Convenio sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio (Convenio núm. 81).

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100_instrument_id:312226

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1969). Convenio sobre la inspección del trabajo en la agricultura (Convenio núm. 129).

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312274:NO

Pinto Duitama, K. (2025, 10 de septiembre). El Ministerio del Trabajo ordenó el cierre de la cocina principal de Andrés Carne de Res. La República.

<https://www.larepublica.co/empresas/el-ministerio-del-trabajo-ordeno-el-cierre-de-la-cocina-principal-de-andres-carne-de-res-4221148>

Presidencia de la República de Colombia. (2001). Ley 712 de 2001: Por la cual se modifica el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. [Incluido en el Decreto 2351 de 1965].

Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decreto 4108 de 2011: Por el cual se establece la estructura del Ministerio del Trabajo.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44622>

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1072 de 2015: Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. Diario Oficial, 49.528.

Universidad EAN. (2019). Informe Innovación 2019 – Vicerrectoría de Innovación. Bogotá, Colombia. <https://universidadean.edu.co/la-universidad/quienes-somos/organigrama/procesos-misionales/innovacion-academica>