



Entidad originadora:	Ministerio del Trabajo
Fecha (dd/mm/aa):	Diciembre de 2022
Proyecto de Decreto/Resolución:	“Por el cual se deroga el Capítulo 3 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo que reglamentó lo referente a la terminación de mutuo acuerdo del procedimiento administrativo sancionatorio laboral”

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

La Ley 1955 de 2019, por la cual se expiden el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, tuvo como objetivo sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.

En su artículo 200, el referido Plan Nacional de Desarrollo estableció la posibilidad de suspender o terminar por mutuo acuerdo un proceso administrativo sancionatorio por violación de normas laborales, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 200. TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO LABORAL. El Ministerio del Trabajo podrá dar por suspendido o terminado, mediante mutuo acuerdo, un procedimiento administrativo sancionatorio por violación de normas laborales, diferentes a las relativas a la formalización laboral. La terminación por mutuo acuerdo estará condicionada a que los investigados reconozcan el incumplimiento de las normas laborales o de seguridad social integral, y garanticen la implementación por parte de los empleadores investigados, de medidas dirigidas a corregir las causas por las cuales se dio inicio a la actuación administrativa.

Se suspenderá el procedimiento cuando los investigados reconozcan el incumplimiento de las normas y se comprometan a implementar las medidas correctivas mediante un plan de mejoramiento que contenga plazos razonables, no superiores a un (1) año, el cual deberá ser aprobado por el Ministerio del Trabajo. Una vez se implemente el plan de mejoramiento en su totalidad, se dará por terminado el procedimiento.

Si la suspensión por mutuo acuerdo se suscribiere en la etapa de averiguación preliminar no habrá lugar a sanción alguna; si se suscribiera entre la formulación de cargos y la presentación de descargos, la sanción tendrá una rebaja de la mitad; y si se suscribiera entre el período probatorio y la presentación de alegatos, la sanción tendrá una rebaja de una tercera parte. Si no se diere cumplimiento al plan de mejoramiento, se levantará la suspensión y se continuará con las etapas restantes del procedimiento, sin que proceda reducción alguna en la sanción. Este beneficio no procederá en caso de reincidencia de las mismas infracciones.

El Ministerio del Trabajo reglamentará lo atinente a lo estipulado en el presente artículo.”

El citado proyecto de decreto fue publicado en la web del Ministerio del Trabajo desde el 22 de marzo de 2022 hasta el 11 de abril de 2022. Respecto de este, la Escuela Nacional Sindical efectuó una serie de comentarios relacionados con: (i) Incluir que los trabajadores y/o organizaciones sindicales puedan intervenir en la construcción del plan de mejoramiento, observación que no se aceptó; asimismo, (ii) solicitó enfocar la normativa con un enfoque diferencial hacia el trabajador rural con el fin de garantizar derechos a quienes históricamente no han tenido la posibilidad de gozar de condiciones laborales dignas y con el fin de implementar el Acuerdo de Paz suscrito en el año 2016 en el punto 1.3.3.5, esta observación que no se aceptó.



Pese a las observaciones, el Gobierno Nacional decide expedir el Decreto 1368 de 2022, por el cual se adiciona el Capítulo 3 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, para reglamentar el artículo 200 de la Ley 1955 de 2019, referente a la terminación de mutuo acuerdo del procedimiento administrativo sancionatorio laboral, el cual se fundó en los siguientes considerandos:

“Que el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, expedido mediante la Ley 1955 de 2019, tiene como objetivo sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad, de igual forma estableció en su artículo 200 la posibilidad de ordenar la suspensión y terminación de una averiguación preliminar o de un procedimiento administrativo sancionatorio laboral por mutuo acuerdo, previo reconocimiento del incumplimiento de las normas laborales o de seguridad social integral por parte del investigado, y el cumplimiento de un plan de mejoramiento aprobado por el Ministerio del Trabajo, que establezca las medidas correctivas de las violaciones que dieron origen a la averiguación preliminar.

Que es necesario reglamentar el artículo 200 de la Ley 1955 de 2019 para el adecuado y eficiente cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social integral, generando nuevas herramientas para el cumplimiento y garantía de los derechos de los trabajadores. Lo anterior, fortaleciendo la función preventiva y de mejoramiento de la normatividad laboral, que le son propias de los Inspectores del Trabajo y de la Seguridad Social. (Subrayado fuera de texto)

Que para la correcta reglamentación del artículo 200 de la Ley 1955 de 2019, es preciso aplicar analogía frente a las normas y reglas jurisprudenciales que rigen el derecho penal, y, de manera concreta, a. los preacuerdos alcanzados entre el estado y los investigados en pro de una justicia celer y eficiente (Corte Constitucional, SU-479 del 15 de octubre de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), en donde se materializa el resarcimiento de los derechos de la parte afectada y para el estado un ahorro en el desgaste de la administración de justicia.” (Subrayado fuera de texto)

Es así como el artículo 2.2.3.3.1. del referido decreto indica que serán “objeto de suspensión o terminación por mutuo acuerdo, las averiguaciones preliminares y los procedimientos administrativos sancionatorios por violación de normas laborales, salvo las relativas a trabajo infantil o trabajo forzoso, las que concluyan en un acuerdo de formalización laboral, reguladas por la Ley 1610 de 2013 y las que impliquen reincidencia en la comisión de la infracción.

La suspensión o terminación sólo podrá darse durante la etapa de averiguación preliminar, entre el inicio de la etapa de formulación de cargos y la presentación de descargos o entre el inicio del periodo probatorio y la presentación de alegatos.”

El citado decreto dispuso la posibilidad a los funcionarios del Ministerio el Trabajo del orden directivo de efectuar una serie de planes de mejoramiento a los empleadores que incumplan las normas laborales, para lo cual dispuso que esa tarea NO se realizaría de manera tripartita con directa comunicación entre empleadores, trabajadores y sus representantes y Ministerio del Trabajo, sino de manera bipartita (empleadores y Ministerio del Trabajo), dejando de lado a los querellantes, los trabajadores y las organizaciones sindicales quienes no podrán intervenir directamente en la actuación, pese a ser los afectados, y les entregó la posibilidad de “realizar observaciones y recomendaciones al Ministerio del Trabajo acerca del cumplimiento o incumplimiento del plan de mejoramiento, al cual tendrán acceso a través de la página web de dicha entidad.”

1.2. RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA PARA LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO.

El plan de gobierno del Cambio del Presidente Gustavo Petro Urrego, señaló que el trabajo es un derecho fundamental, “fuente de la riqueza y la libertad”, e igualmente indicó que se impulsará “un estatuto del trabajo que garantice el derecho



fundamental al trabajo digno, decente y seguro que incluya a las y los trabajadores de las economías populares, rurales y del cuidado, a los trabajadores asalariados formales, a los trabajadores contratados mediante Órdenes de Prestación de Servicios y demás formas temporales.”

En virtud de lo anterior, es interés primario de este gobierno, involucrar de manera eficaz a la población civil, a los sindicatos, a los empleadores y todos los ciudadanos en general, en la elaboración de las políticas que guiarán la vida de todos los y las habitantes de este país.

Conforme esta participación democrática de la ciudadanía, inclusive en la participación de las normas, se considera que el decreto que se pretende derogar, desconoce no solo la participación democrática de los trabajadores y sindicatos en las decisiones derivadas de las querellas presentadas por violación a normas laborales, al tiempo que desconoce también los artículos 9, 14 y 486 del Código Sustantivo del Trabajo, que a su tenor literal señalan:

“ARTICULO 9o. PROTECCION AL TRABAJO. El trabajo goza de la protección del Estado, en la forma prevista en la Constitución Nacional y las leyes. Los funcionarios públicos están obligados a prestar a los trabajadores una debida y oportuna protección para la garantía y eficacia de sus derechos, de acuerdo con sus atribuciones.”

“ARTICULO 14. CARACTER DE ORDEN PUBLICO. IRRENUNCIABILIDAD. Las disposiciones legales que regulan el trabajo humano son de orden público y, por consiguiente, los derechos y prerrogativas que ellas conceden son irrenunciables, salvo los casos expresamente exceptuados por la ley.”

“ARTICULO 486. ATRIBUCIONES Y SANCIONES.

1. Los funcionarios del Ministerio de Trabajo podrán hacer comparecer a sus respectivos despachos a los empleadores, para exigirles las informaciones pertinentes a su misión, la exhibición de libros, registros, planillas y demás documentos, la obtención de copias o extractos de los mismos. Así mismo, podrán entrar sin previo aviso, y en cualquier momento mediante su identificación como tales, en toda empresa con el mismo fin y ordenar las medidas preventivas que consideren necesarias, asesorándose de peritos como lo crean conveniente para impedir que se violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y del derecho de libre asociación sindical. Tales medidas tendrán aplicación inmediata sin perjuicio de los recursos y acciones legales consignadas en ellos. 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.

Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social tendrán las mismas facultades previstas en el presente numeral respecto de trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, siempre y cuando medie solicitud de parte del sindicato y/o de las organizaciones de segundo y tercer grado a las cuales se encuentra afiliada la organización sindical.

2. Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral anterior y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de uno (1) a cinco mil (5.000) veces el salario mínimo mensual vigente según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista, sin perjuicio de las demás sanciones contempladas en la normatividad vigente. Esta multa se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.



La imposición de multas, de otras sanciones o de otras medidas propias de su función como autoridades de policía laboral por parte de los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, no implican en ningún caso, la declaratoria de derechos individuales o definición de controversias.

3. Las resoluciones de multas que impongan los funcionarios del Ministerio del Trabajo prestarán mérito ejecutivo. De estas ejecuciones conocerán los jueces del trabajo conforme al procedimiento especial de que trata el capítulo 16 del Código de Procedimiento del Trabajo.”

Así las cosas, permitir que el empleador y el Ministerio del Trabajo “concilien” la terminación de una querrela, sin intervención plena de la organización sindical además de ir en contra de las normas que protegen el derecho del trabajo, involucraría sin lugar a duda, la “invisibilidad” de los sindicatos y los trabajadores querellantes ante la defensa de sus derechos.

Sobre este punto, es indiscutible que limitar la posibilidad de los querellantes, los trabajadores y las organizaciones sindicales interesadas solo a realizar observaciones y recomendaciones al Ministerio del Trabajo acerca del cumplimiento o incumplimiento del plan de mejoramiento, al cual ni siquiera tienen acceso directo sino deberán someterse a consultarlo a través de la página web de dicha entidad, involucra la negativa a los sindicatos de participar en las decisiones que les afectan a sus afiliados, pues dicho derecho de participar e intervenir previamente a que se dicten las decisiones, los actos administrativos de suspensión o terminación de una actuación administrativa que pueda afectarlos, emana directamente de la Constitución y de los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-953/05 señaló:

“3. Las garantías de representación y de participación como expresiones del derecho fundamental de asociación sindical y del derecho de participación política (C.P. art. 39 y 40). Alcance.

(...) Otra de las garantías que tiene origen en el derecho de asociación es la de participación, la cual tiene una doble repercusión o dimensión, de una parte, como garantía que rige la relación o la dinámica de la organización sindical con sus miembros y, de otra, como prerrogativa del ente colectivo en los procesos que el empleador adelante y afecten a la propia organización o a sus afiliados. La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido, en principio, la existencia de estos derechos de representación y participación sindical como inherente al derecho de asociación sindical.

(...)Por otra parte, frente a la garantía de participación como prerrogativa del ente colectivo en los procesos que el empleador adelante y afecten a la propia organización o a sus afiliados, cabe señalar que tiene origen en la decisión voluntaria de los trabajadores de afiliarse a una asociación para que ésta, además de participar como representante legítimo y como defensor de sus intereses laborales frente a los empleadores, lo haga también en causa propia en defensa de sus derechos como ente colectivo.

(...)

“En estas condiciones, la comprensión integral sobre el cabal contenido de las garantías de representación y participación de la organización sindical, permite concluir que ésta tiene el derecho de ser informada por la entidad empleadora sobre los asuntos de su interés en forma previa a la expedición de actos jurídicos que la afecten –ello al margen de si quien tiene la competencia de adoptarlos es o no el empleador- y debe contar con los espacios para intervenir en el proceso que antecede a la toma de dichas decisiones. De manera que los derechos de representación y de participación de las organizaciones sindicales son consustanciales a los derechos de asociación sindical y participación política, de manera que su ejercicio integral representa una garantía para que los trabajadores realmente puedan discutir en distintos foros los



asuntos que les atañen y para presentar propuestas que sean tenidas en cuenta al momento de adoptar las decisiones correspondientes.”

Igualmente, mediante sentencia C-351 de 2013, la Corte Constitucional hace mención a la importancia que reviste en las relaciones laborales, el principio de participación de las organizaciones sindicales en las decisiones que afectan a los trabajadores:

“la participación de los trabajadores en la implementación de políticas públicas que puedan afectarlos directamente, constituye una exigencia que no sólo desarrolla los artículos constitucionales previamente señalados, sino que también es una exigencia dentro de un paradigma participativo de la democracia.”

Una de las manifestaciones del principio democrático son los derechos de participación, cuya importancia radica en que *“...las posiciones derivadas de los derechos fundamentales democráticos atribuyen al ciudadano un poder jurídico para obtener del Estado y del Derecho la modificación de una situación jurídica, como reacción a su conducta participativa”*.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)

El decreto va dirigido a empleadores, trabajadores, organizaciones sindicales y funcionarios del Ministerio del Trabajo.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El Presidente de la República es competente para expedir el presente decreto, teniendo en cuenta que por disposición del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, le corresponde:

“11) Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

Es pertinente detallar que ha señalado la Corte Constitucional respecto a la potestad reglamentaria prescrita en el artículo 189-11 de la Constitución Política que implica que *“el Ejecutivo está revestido de la facultad para expedir decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. La potestad reglamentaria, en consecuencia, tiene naturaleza “ordinaria, derivada, limitada y permanente”. Es ordinaria en razón a que es una función de la Rama Ejecutiva, sin que para su ejercicio requiera de habilitación distinta de la norma constitucional que la confiere. Tiene carácter derivado, puesto que requiere de la preexistencia de material legislativo para su ejercicio. Es limitada porque “encuentra su límite y radio de acción en la constitución y en la ley, por lo que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador”. Por último, “la potestad reglamentaria es permanente, habida cuenta que el Gobierno puede hacer uso de la misma tantas veces como lo considere oportuno para la cumplida ejecución de la ley de que se trate y hasta tanto ésta conserve su vigencia.” Sentencia C – 748 de 2011.*

Se está ejerciendo la facultad reglamentaria para la adición de la Sección 7 al capítulo 6 del título 1, Parte 2, libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

**3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

El Decreto 1368 de 2022, por el cual se adiciona el Capítulo 3 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, para reglamentar el artículo 200 de la Ley 1955 de 2019, referente a la terminación de mutuo acuerdo del procedimiento administrativo sancionatorio laboral” está vigente

3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El presente proyecto de ley deroga en su integridad el Capítulo 3 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, adicionado por el Decreto 1368 de 2022.

3. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

El Decreto 1368 de 2022, por el cual se adiciona el Capítulo 3 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, para reglamentar el artículo 200 de la Ley 1955 de 2019, referente a la terminación de mutuo acuerdo del procedimiento administrativo sancionatorio laboral” al ser expedido tan recientemente, 27 de Julio de 2022, no tiene jurisprudencia que lo desarrolle.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)**IMPACTO ECONÓMICO PARA EL ESTADO**

No tiene impacto económico para el Estado en cuanto no genera gastos.

IMPACTO ECONÓMICO PARA LOS PARTICULARES DESTINATARIOS DE LA NORMA.

No tiene impacto económico para los particulares destinatarios de la norma.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)

No se requiere disponibilidad presupuestal.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)

El decreto no tiene impacto alguno en el medioambiente, ni en el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

No aplica



ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	No aplica
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	No aplica
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	Anexa informe de observaciones y respuestas
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	No aplica
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	No aplica
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	No aplica

Aprobó:

EDWIN PALMA EGEA
Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección

Vo. Bo.

WILMER ANDRES PACHON GONZALEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró:AngelaC