

# TRES AÑOS DE INCUMPLIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN OBAMA-SANTOS



Informe sobre los tres primeros  
años de implementación del  
Plan de Acción Laboral (PAL)





**TRES AÑOS DE INCUMPLIMIENTO  
DEL PLAN DE ACCIÓN  
OBAMA-SANTOS**

**Informe sobre los tres primeros  
años de implementación del  
Plan de Acción Laboral (PAL)**

Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)  
Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

**Con el apoyo de**  
Escuela Nacional Sindical (ENS)  
Red Colombiana de Acción frente al Libre Comercio  
(RECALCA)

Abril de 2014

TRES AÑOS DE INCUMPLIMIENTO DEL PLAN DE  
ACCIÓN LABORAL OBAMA-SANTOS. INFORME SOBRE  
LOS TRES PRIMEROS AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE  
ACCIÓN LABORAL (PAL)

Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)  
Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

Apoyo técnico  
Escuela Nacional Sindical (ENS)  
Red Colombiana de Acción frente al Libre Comercio  
(RECALCA)

Diseño, diagramación: Raúl Paris Ángel

ISSN: 1794-9270

## **CONTENIDO**

INTRODUCCIÓN .....	5
I. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL .....	11
II. FORMALIZACIÓN LABORAL Y LA PROHIBICIÓN DE LA INTERMEDIACIÓN LABORAL ILEGAL.....	29
III. PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE LA LIBERTAD SINDICAL .....	41
IV. VIOLENCIA ANTISINDICAL, LA IMPUNIDAD Y LA PROTECCIÓN DE SINDICALISTAS .....	59
V. PROYECTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE LA OIT ..	71
VI. CONTEXTO MACROECONÓMICO DE LOS TLC.....	77
CONCLUSIONES.....	85
PROPUESTAS.....	95



## **INTRODUCCIÓN**

Hace tres años, el 7 de abril de 2011, los gobiernos de Colombia y Estados Unidos suscribieron un acuerdo que denominaron “Plan de Acción Laboral” - PAL -, dirigido a superar el escollo que existía en el Congreso de Estados Unidos para ratificar el Tratado de Libre Comercio.

Dicho Acuerdo, sin las herramientas jurídicas y políticas que obligaran a su implementación efectiva y entera, tal como lo advertimos en ese entonces, fue tomado por el Gobierno Colombiano más como un paso para descongelar el TLC con Estados Unidos, que como un mecanismo institucional que promoviera una protección verdadera de los derechos laborales y sindicales, de los que por tanto tiempo han carecido los trabajadores colombianos.

A tres años de la firma del PAL y casi dos años desde la entrada en vigencia del TLC, el daño macroeconómico a Colombia ha sido profundo, al tiempo que los derechos de los trabajadores colombianos siguen siendo negados por gran parte de los empresarios e ignorados por el Estado Colombiano. Con ese panorama tan desalentador para los trabajadores reiteramos nuestro rechazo al TLC firmado con Estados Uni-

dos, y expresamos nuestra indignación por la manera engañosa como el Gobierno vendió el PAL. Lo vendió como mecanismo para proteger los derechos laborales en el país, pero sin el respaldo de una voluntad política seria, y a sabiendas que no lo ejecutaría.

Ese “Plan de Acción Laboral” comprometía al gobierno colombiano a adoptar 37 medidas concretas dirigidas a resolver problemas surgidos por la debilidad de la institucionalidad pública encargada de investigar y sancionar la existencia de casi 7 millones de trabajadores que no tienen protección social ni gozan de sus derechos laborales por estar inmersos en relaciones laborales ilegales; por el uso generalizado e ilegal de Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA); por la ausencia de control a las Empresas de Servicios Temporales (EST) y otras formas de tercerización laboral (SAS, Fundaciones, etc.); por el uso antisindical de los pactos colectivos por parte de las empresas; por las masivas violaciones a la libertad sindical que no son sancionadas ni restablecidas; por la ausencia de regulación legal en materia de servicios públicos esenciales; por el asesinato y amenazas que reciben los dirigentes sindicales; por las dificultades para el acceso a medidas de protección; y por la impunidad de los miles de crímenes cometidos contra sindicalistas.

De las 37 medidas que el gobierno colombiano se comprometió a adoptar, 7 no han sido implementadas aun<sup>1</sup>, y de las otras 30 que se adoptaron, varias se pueden calificar como parciales e insuficientes<sup>2</sup>.

- 
1. i) Mejoramiento del sistema de mediación y resolución de conflictos; ii) Implementación de un régimen para prevenir el uso indebido de las empresas de servicios temporales; iii) Informes sobre el comportamiento laboral de estas empresas; iv) Campaña sobre uso ilegal de los pactos colectivos; v) Inspección laboral preventiva para el uso ilegal de pactos colectivos; vi) Compilación y difusión de la doctrina y la jurisprudencia sobre servicios esenciales; vii) Análisis de casos cerrados y acuerdos sobre la lista de casos de violencia antisindical a investigar, orientación interna de la Fiscalía para impulsar casos con indicios y cerrar provisionalmente los “casos fríos” y el impulso de casos priorizados.
  2. Ver informe “Evaluación del cumplimiento de las medidas adoptadas con

No puede el gobierno afirmar que ha cumplido con el “Plan de Acción Laboral” (PAL). No solo no ha adoptado todas las medidas, sino que las que ha implementado no logran producir cambios en la realidad laboral. Muchos ejemplos se pueden mencionar para demostrar que el PAL no logra revertir los problemas que se propone enfrentar<sup>3</sup>, como lo sustentamos en el documento de balance elaborado con ocasión de esta fecha, y muy pocos, excepcionales e insostenibles ejemplos se pueden señalar para demostrar sus efectos positivos.

Y esto se debe principalmente a que el Gobierno Colombiano ha estado más interesado en congraciarse con el Gobierno y el Congreso de Estados Unidos, que en revertir la informalidad, la tercerización, la precariedad laboral, las prácticas antisindicales, la violencia antisindical y la impunidad de los crímenes cometidos contra sindicalistas. En estos tres años las cifras del déficit de trabajo decente no cambian, e incluso en algunos aspectos retroceden, porque el gobierno carece de voluntad para adoptar verdaderas políticas públicas que transformen la dramática realidad laboral y sindical de nuestro país.

El Gobierno Colombiano, a través del Ministerio del Trabajo, viene presentando al Gobierno de Estados Unidos y a gobiernos europeos supuestos éxitos y avances obtenidos con la implementación del PAL, los cuales distan de la realidad que vivimos los trabajadores y las organizaciones sindicales colombianas, tal como lo demostramos en un amplio informe que hemos elaborado a pesar de no contar con el acceso a la totalidad de la información relevante sobre la implementación. Si se visita el sitio web del Ministerio de Trabajo dedicado a informar los avances de este plan, se puede notar una gran desactualización y dispersión de la información, lo mismo que la ausencia total de un balance.

Esta falta de efectos puede explicarse por los siguientes factores:

---

ocasión del Plan de Acción Laboral”.

3. Ver informe sobre los 3 primeros años del Plan de Acción Laboral “Sin beneficios reales para los trabajadores el Plan de Acción Laboral cumple 3 años”.

1. La aprobación del TLC por parte del Congreso de los Estados Unidos, sin que se verificara el cumplimiento del PAL, redujo de manera importante la presión hacia el Gobierno Colombiano, hecho que contribuyó de manera decisiva a convertir el PAL en una nueva frustración para los trabajadores colombianos.
2. No fueron escuchadas, ni tenidas en cuenta, las propuestas presentadas por las centrales sindicales sobre políticas y medidas complementarias que harían más afectivas las acciones acordadas. En general todas las medidas se tomaron unilateralmente por el gobierno de Colombia sin discusión ni concertación.
3. Las medidas se adoptaron sin modificar los marcos legales y políticos existentes. No se formularon políticas públicas para superar la ilegalidad de las relaciones laborales y la tercerización, la violación a la libertad sindical, la protección de los sindicalistas y la superación de la impunidad, generando con ello contradicciones y vacíos que permiten que “todo cambie para que todo siga igual”.
4. No existe compromiso y voluntad política suficiente del conjunto del Estado, en todos sus niveles, con el PAL. El Estado reacciona por momentos a instancias de la presión que se ejerce desde el gobierno de los Estados Unidos. El Ministerio del Trabajo, entidad estatal llamada a liderar el PAL, se ve lejano, indolente, e inoperante ante las violaciones a los derechos laborales que sufren diariamente los trabajadores y sus organizaciones sindicales.
5. La mayoría de los empresarios se han resistido a la implementación de las medidas que se adoptaron, y han encontrado formas y vías para continuar generando prácticas que defraudan los derechos laborales. Todo esto es posible por los vacíos legales, la ausencia de políticas públicas, por la pronunciada debilidad institucional del Estado y, sobre todo, por la desidia del gobierno.

Debido que el Gobierno Colombiano ha demostrado que nunca ha tenido un interés real por cumplir el PAL, hoy en día, a tres años de la firma del TLC, es de importancia fundamental que, primero, el Gobierno Colombiano cumpla a cabalidad todas las 37 medidas del PAL. Adi-

cionalmente, como muestra de voluntad, ponga en marcha una política amplia de protección y garantía a los derechos laborales de los trabajadores colombianos. Es necesario que el Gobierno de Estados Unidos y el Gobierno Colombiano asuman esos tres compromisos de manera inmediata:

1. La extensión del período para el seguimiento a la implementación del PAL por cuatro años.
2. La conformación de una comisión binacional e independiente, que tendría la tarea de monitorear el cumplimiento de cada una de las 37 medidas del PAL, la cual se conformaría con: representantes de los Congresos de ambos países, la Confederación Sindical de las Américas –CSA-, las centrales sindicales de Estados Unidos y Colombia, y representantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan el tema de los derechos laborales y sindicales.
3. La presentación por parte del Gobierno Colombiano de un balance completo de la implementación del “Plan de Acción Laboral”, y su sometimiento a discusión pública y al análisis en la Comisión Permanente de Concertación de las Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL).

Fueron muchas las organizaciones sindicales que emprendieron acciones dirigidas a obtener la aplicación de las medidas que se adoptaron, pero en su mayoría se han encontrado desprotegidos, en la medida en que jueces, fiscales e inspectores del trabajo casi siempre se niegan a brindar la protección que el nuevo marco legal ofrece.

Finalmente, debido a los efectos tan desastrosos del TLC con Estados Unidos, tanto en términos de la caída tan abrupta de exportaciones colombianas hacia ese país, los impactos negativos sobre los sectores de la industria y la agricultura, los cuales han causado un deterioro notable en la calidad de empleo para los colombianos, consideramos que el Tratado de Libre Comercio merece una seria revisión.

Este informe está organizado en cinco capítulos temáticos, que recogen las opiniones de la CUT y la CTC, así como el análisis de la información obtenida sobre la implementación de las medidas del PAL. Y al final se plantean unas conclusiones y propuestas.



## I. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

*Se ha creado una institucionalidad provisional y aún muy débil, y ese no era el espíritu del Plan de Acción Laboral.*

### **Medidas comprometidas**

El Gobierno Colombiano se comprometió a implementar diversas medidas, y en este aspecto es uno de los ítems más costosos en la ejecución del Plan de Acción Laboral (PAL) y del que se tienen mayores expectativas: (i) la creación del Ministerio del Trabajo, (ii) la ampliación y capacitación de inspectores en el marco del sistema de servicio civil (concursos para carrera administrativa), (iii)

la creación de un sistema ciudadano de denuncias, (iv) el mejoramiento del sistema de solución de conflictos.

### **Opiniones de las centrales sindicales CUT y CTC**

*Diógenes Orjuela (Comité Ejecutivo de la CUT, Departamento de Relaciones Internacionales):*

“El gobierno colombiano no ha cumplido el Plan de Acción, y lo

que se ha cumplido lo ha hecho a medias. El Ministerio del Trabajo es ejemplo de eso. En su momento la CUT saludó su creación, pero la experiencia nos ha mostrado que es un Ministerio que continúa sirviéndole, muchísimo más, a los empleadores. No es una entidad que vele por la causa de las libertades sindicales y la negociación colectiva. A los colombianos todavía les toca esconderse para hacer un sindicato, y cualquier empresario despidió de inmediato a los trabajadores que formen uno, mientras la reacción del Ministerio es tardía, e impone multas tan ridículas que a los empresarios no les importa nada ese tipo de sanciones. El Ministerio no se le planta al empresariado y le dice: aquí los trabajadores tienen derecho a tener sindicatos y a negociación colectiva, y al que lo impida le cae el peso de la ley. Sigue habiendo una posición antisindical por parte del empresariado, incluso del mismo Gobierno, porque en las entidades estatales existen prácticas antisindicales en materia de negociación. En la Procuraduría, La Fiscalía, y en el mismo Ministerio de Trabajo hay problemas para que se abran

negociaciones colectivas con los sindicatos.

A los presidentes de las centrales sindicales se les oye decir con frecuencia que diálogo social existe en el papel pero no en la práctica. Nosotros vamos a muchas instancias de diálogo tripartito, pero los resultados son muy pobres. Para el gobierno diálogo social es ir a la Comisión Nacional de Concertación y decir: vamos a presentar un proyecto sobre tal cosa y nos lo entrega para que lo miremos, y después lo expide unilateralmente, sin tener en cuenta la opinión del movimiento sindical, sin un consenso. O lo envía directamente al Congreso, sin que pase por la Comisión de Concertación. No hay un solo proyecto que haya entrado al Congreso concertado con las centrales sindicales. En algunos éstas han dado sus opiniones, y el gobierno ha hecho algunos ajustes, pero en la política macro no hay concertación. Nosotros seguimos asistiendo a todas esas instancias, llevando nuestra posición, porque al fin y al cabo nos sirve para demostrar toda esa farsa. En los departamentos también hay comisiones de concertación,

pero son parecidas a las sesiones de té de las señoras: para hablar de mil cosas pero nunca para resolver nada”.

*Miguel Morantes (Presidente de la CTC):*

“La creación del Ministerio de Trabajo era una petición que desde hace años venía haciendo el movimiento sindical. Eso ya se logró, pero es un Ministerio que no ha cumplido con nuestras expectativas. No ha cumplido con el fortalecimiento de la inspección laboral, ésta prácticamente no existe. Sólo se realiza inspección cuando hay una protesta de los trabajadores o algo parecido, no para las labores habituales que debe cumplir un inspector laboral: pago del salario mínimo, evitar la tercerización ilegal, una buena práctica de salud ocupacional, etc. Además es muy lenta. Cuando interviene el Ministerio ya no hay caso, ya no hay trabajadores, ya no hay sindicato, no hay nada que reclamar. Ese es el problema que tenemos actualmente. Todos los días mandamos comunicados al Ministerio acusando o denunciando hechos irregulares y

hasta delictivos de los empleadores: la intermediación, la falta de inspección del trabajo, ataques a sindicatos, persecución a dirigentes sindicales y a los que se afilian, negativas a la negociación colectiva, lo de los pactos colectivos, etc. Y eso va a la inspección de trabajo, pero como ya le dije, la inspección es ineficaz. El Ministerio hace grandes anuncios, pero de eso muy poco se concreta.

Con respecto al tema del diálogo social, El Ministerio habla de la creación de espacios de diálogo social, como si ese fuera un gran logro. Efectivamente hay espacios de diálogo, pero solamente de eso, de diálogo, porque no se resuelve nada en esos espacios. Hay discusión pero no concertación. Una cosa es que se hable de un tema, y otra es que se concierte. En la gran mayoría de las normas que últimamente han salido siempre hay algún artículo, alguna cuestión lesiva para los trabajadores y el movimiento sindical, que suele ser más perjudicial que los beneficios que pueda tener. Es decir, al final es preferible que no exista la norma. Nosotros mantenemos cordiales relaciones con el sector

empleador y ellos son respetuosos con nosotros en la Comisión de Concertación, pero eso no garantiza que avancemos en acuerdos. Siempre hemos estado dispuestos al diálogo y a concertar con los empleadores, pero generalmente la actitud de ellos es negar cualquier avance en las reivindicaciones; no quieren hacer erogación de algún dinero de más, por el contrario tratan de desembolsar lo menos posible para obtener mayores utilidades”.

## **Evaluación de las medidas**

### *A. Creación del Ministerio del Trabajo y ampliación de planta de inspectores*

Tres años después de la firma del PAL, existe un alto grado de decepción por parte del movimiento sindical colombiano por los pobres resultados logrados por el Acuerdo, sobre todo en comparación con la gran cantidad de recursos colombianos y estadounidenses invertidos. Las medidas se caracterizan por ser normas poco socializadas y utilizadas por inspectores del trabajo, algo que implica la desviación de esfuerzos

para asuntos diferentes al cumplimiento del PAL, y el incumplimiento de normas sobre contratación de inspectores, y la ausencia de reportes públicos con información coherente y completa.

Se creó el Ministerio de Trabajo mediante el Decreto 4108 de 2011 y con los Decretos 1228 y 4970, ambos de 2011, y el Decreto 1732 de 2012, se ajustó la planta de personal para que eventualmente el Ministerio del Trabajo pueda contratar el número de inspectores al que se comprometió. De acuerdo con el Ministerio, la planta de inspectores pasó de 424 en 2010 a 904 en 2013<sup>4</sup>. No obstante, existe mucha inconsistencia en diversos informes del despacho del Ministerio sobre el verdadero número de inspectores activos. En junio de 2013, el Ministerio de Trabajo estableció una meta para 2013 de

---

4. “‘Fue un gran acierto haber creado el Ministerio del Trabajo’: Presidente Santos”. 3 de marzo de 2014. <http://www.mintrabajo.gov.co/marzo-2014/3069-que-fue-un-gran-acierto-haber-creado-el-ministerio-del-trabajoq-presidente-santos.html>.

622 inspectores activos<sup>5</sup>; en otro informe de audiencia pública de rendición de cuentas del Ministerio, publicado en 2013, con datos hasta septiembre del mismo año, se habla de la creación de 171 nuevos puestos para inspectores, para un total de 624 cargos de inspectores activos<sup>6</sup>; finalmente, mediante respuesta a petición, hecha en nombre de la ENS (número 17001), el Ministerio establece que a febrero de 2014 había 685 inspectores del trabajo, de los cuales 586 fueron nombrados en provisionalidad, es decir sin un sistema de carrera o méritos, ni estabilidad ni independencia, y sin cumplir lo establecido en los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ni las mismas medidas del PAL.

Si el 85.5% de los inspectores nombrados se encuentra en provi-

sionalidad, la capacitación que se haya impartido en los primeros 3 años del PAL habrán sido recursos perdidos. Aparte de eso, el 85.5% de los inspectores carece de estabilidad y tiene grandes riesgos de padecer presiones políticas o laborales indebidas, violando las normas de contratación colombiana, y poniendo en duda su autonomía e independencia. Los únicos cargos de carrera administrativa que han sido provistos desde el concurso de la comisión nacional del servicio civil, han sido por concursos que se iniciaron antes de la firma del PAL.

El compromiso del gobierno colombiano de diseñar e implementar un sistema de capacitaciones para los inspectores activos, se ha cumplido tan solo a medias. Aunque se han impartido capacitaciones a personal diverso del Ministerio, a través de la OIT, éstas no han sido universales para todos los inspectores del trabajo.

La preocupante disparidad en las cifras sobre los inspectores, nos hace cuestionar fuertemente el cumplimiento de este punto tan importante para la credibilidad del Ministerio. Sí actualmen-

---

5. Ministerio de Trabajo. Informe de actividades 2012-2013 al Honorable Congreso de la República. 2013.

6. Informe de audiencia pública de rendición de cuentas del Ministerio del Trabajo publicado en 2013, cobertura e inspección. Página 10.

te hay tan sólo 685 inspectores del trabajo activos, el gobierno no ha cumplido sus compromisos políticos asumidos en el PAL. En este Acuerdo el Gobierno de Santos definió la creación de 480 nuevos inspectores (100 en 2011, 100 más en 2012, y los restantes en 2013 y 2014<sup>7</sup>). Quedaría pendiente la contratación de 219 nuevos inspectores entre abril y diciembre de 2014. Se observa cómo las plantas de personal del Ministerio del Trabajo han crecido, pero lamentablemente no para designar funcionarios dedicados de manera exclusiva a la inspección laboral, sino todo tipo de funcionarios para cubrir las carencias de la institución, entre ellos funcionarios designados para los COLABORA, quienes reciben información de querellantes pero no son competentes para iniciar investigaciones ni aplicar sanciones.

---

7. Fuente: <http://www.mintrabajo.gov.co/abril-2012/386-qcolombia-puede-decir-que-ha-cumplido-con-los-compromisos-del-plan-de-accion-laboral-del-tlc-con-eeuu-pero-muchos-estan-desinformadosq.html>, 13 de abril de 2012.

Esta situación se agrava al no contar con informes públicos sobre los resultados de cada inspector. No se sabe a ciencia cierta cuántos inspectores están haciendo inspección, control y vigilancia. El buen funcionamiento y eficacia de un sistema de inspección no depende solamente de un compendio de normas que declaren derechos, sino que el sistema de inspección laboral logre una protección real para trabajadores. Y no se conocen informes sobre el grupo especial de inspectores con dedicación exclusiva a la intermediación laboral que realizan control sobre las relaciones laborales en las cooperativas de trabajo asociado (100 inspectores).

Una política pública con resultados y metas claras, con informes públicos para los actores sociales sobre el trabajo de inspectores y el recaudo de sanciones, la inclusión de los actores tripartitos en el diseño e implementación de estrategias de inspección, mejorar el sistema de control interno frente a la actuación de inspectores y funcionarios del SENA encargados del cobro de sanciones, son medidas que se requieren para generar

verdaderos efectos en el sistema de inspección laboral.

El movimiento sindical colombiano tiene información sobre el incremento de visitas e investigaciones de los inspectores del trabajo durante 2012 y 2013, igual que los anuncios sobre las cantidades de sanciones en trámite<sup>8</sup>, pero la situación de violación de derechos sigue siendo la regla general. El procedimiento de inspecciones e investigaciones sigue teniendo una lógica que prioriza cantidad sobre calidad, pero obteniendo pocos resultados. Así han aumentado las inspecciones administrativas pero pocas “in situ” donde la realidad de las relaciones laborales se visibiliza; ha aumentado el

número de casos recibidos, pero el procedimiento de investigación sigue siendo lento e ineficaz, y brilla por su ausencia la aplicación de sanciones basadas en la ley 1429, que prohíbe la intermediación laboral en actividades misionales de las empresas.

A tres años de la firma del PAL, existen dos problemas estructurales que generan una grave impunidad respecto a la protección de derechos. Primero, la poca efectividad de los procesos de recaudo de sanciones por violación a las normas laborales. Segundo, que los procedimientos de solución voluntaria, liderados por los Directores Territoriales (acuerdos de mejora<sup>9</sup> y acuerdos de formalización) se realizan sin priorizar la protección o reparación de derechos laborales, y tampoco establecen garantías o sanciones suficientes, ni participación directa de los trabajadores o sus organizaciones sindicales al momento del trámite de la condonación de sanción.

El incremento del valor de san-

---

8. En 2012 hicieron 967 visitas a CTA, 36 a PreCTA y 493 a EST. De estas inspecciones se aplicaron sanciones a 226 CTA, 2 PreCTA y 36 EST. Para 2013, entre enero-octubre, el número de sanciones aumentó frente al año anterior: un total de 314 sanciones por violación a la ley laboral y otras 471 sanciones por intermediación ilegal. Fuente: Mintrabajo: Boletín de inspección, vigilancia y control N° 07, enero 2013. p.p. 1-2

---

9. De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, durante 2013 se promovieron 1.003 acuerdos de mejora.

ciones por utilizar prácticas de intermediación ilegal (de 100 a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes) significó que, por fin, las acciones de castigo de los inspectores del trabajo tendrían eco en la actitud empresarial. A partir de este cambio, a través de la ley 1610/13, el valor de sanciones creció de manera notable. Durante los primeros 8 meses de 2013 el Ministerio impuso 785 sanciones a empresas, por un total de más de 150 mil millones de pesos<sup>10</sup>. Sin embargo, de este monto histórico, a la fecha quedan más de 139 mil millones como sanciones “no ejecutoriadas”<sup>11</sup>. En otras palabras, las sanciones no son cobradas y no generan temor ni persuasión para las empresas. Es así que, de todas las sanciones hechas entre enero a octubre de 2013 por intermediación laboral ilegal, el SENA solo ha logrado quedar en firme y terminada la investigación para

17 sanciones de 471<sup>12</sup>. Esto no quiere decir que las sanciones de 2013 se recauden con mayor celeridad y fluidez, sino que del total de procesos del SENA sólo muy pocos casos llegan a tener posibilidad de cobro, y que, a su vez, éstos pueden quedar suspendidos si la empresa condenada impugna ante los jueces dicho acto. Incluso, como respuesta al derecho de petición (N° 8-214—006718<sup>13</sup>), el SENA confirma que de las 6.816 resoluciones en firme y ejecutoriadas, remitidas por el Ministerio de Trabajo para su correspondiente cobro en las vigencias de 2012 y 2013, solo existen 106 con fecha de ejecutoria. Más escandaloso aún es el hecho que de estas 6.816 resoluciones, tan solo hay 219 que tienen un mandamiento de pago notificado.

Los funcionarios del SENA encargados de tramitar las sanciones ejecutoriadas negaron responder a la solicitud sobre la cantidad de autos o resoluciones que liquiden

10. Fuente: <http://www.mintrabajo.gov.co/medios-enero-2014/2766-mintrabajo-impuso-785-sanciones-por-mas-de-150000-millones-de-pesos.html>, 8 de enero.

11. *Íbid*, op cit.,

12. *Íbid*, op cit., cálculos propios.

13. Este derecho de petición fue remitido al despacho del SENA al día 17 de febrero de 2014.

crédito o costas, con base en las sanciones remitidas por el Min Trabajo, para cualquiera violación de las leyes laborales del país. Frente a tal negativa no podemos sino sospechar lo peor: pocas sanciones llegan a ser interpuestas y es posible que ninguna multa, al menos en los tres años del PAL, ha sido recaudada. La ineficacia total del proceso de cobro de sanciones y multas originadas en investigaciones de los inspectores del trabajo, se evidencia con las cifras: para 2012 fueron 940 acciones prescritas, y para 2013 otras 540<sup>14</sup>.

Es pues urgente que el Gobierno, en vista de la ineficacia total del SENA en adelantar los procesos de cobro de sanciones, tome las medidas necesarias para transferir esta responsabilidad a la DIAN, única entidad estatal que tiene la capacidad institucional de asegurar que las sanciones para violaciones a las leyes laborales sean interpuestas y, desde luego, liquidadas por los empresarios culpables de las infracciones en materia laboral.

Sí las sanciones resultan ser, en su gran mayoría, un regaño sin dolor, la medida institucional de promover un cambio en la actitud y la actuación de empresas que fomenten la intermediación laboral ilegal, ha resultado tan informal como arbitraria. La poca inclinación del Ministerio a tomar medidas punitivas contra las empresas que violen las leyes laborales se oficializó y se convirtió en norma con la Ley 1610 de 2013 (artículos 14-17). El artículo 16 establece que los Acuerdos de Formalización se pueden suscribir durante “una averiguación o investigación administrativa dirigida a imponer una sanción...”. Dicho Acuerdo tiene el poder de suspender o archivar la investigación, o la sanción previamente contemplada. Actuando bajo esta premisa, durante 2012 y 2013 los inspectores del trabajo y la Dirección Territorial del Ministerio promovieron la firma de 36 Acuerdos de Formalización, con una cobertura de 12.030 trabajadores<sup>15</sup>.

14. Respuesta del derecho de petición N° 8-214-006718.

15. Igual que sucede con la gran mayoría de cifras tomadas de los informes del Min Trabajo, existen

Esta política del Ministerio ha sido celebrada en diversos escenarios mediáticos, a pesar que, en términos numéricos, no llega a toca ni la punta de iceberg. En Colombia las relaciones laborales informales y/o ilegales impactan el 68% de la población económicamente activa. Se estima que para 2012 existían 2.890 CTA, las cuales agrupaban más de 386 mil “asociados”<sup>16</sup>; existían más de

---

varias inconsistencias respecto al número de Acuerdos y la cantidad de trabajadores cobijados. Por ejemplo, el Boletín de inspección, vigilancia y control N°07, de enero de 2013 (pp.1-2), habla de 14.302 trabajadores cobijados por un Acuerdo, mientras que otra noticia publicada por el Min Trabajo plantea el número previamente citado, véase: <http://www.mintrabajo.gov.co/noviembre-2013/2555.html>, consultado el 10 de febrero de 2014.

16. Coonfecop: “desempeño sector cooperativo colombiano 2012”. Documento PDF. Pp. 123-124. En: [http://marcos.colombiahosting.com.co/~confecoo/images/informes\\_anuales/Informe\\_2012.pdf](http://marcos.colombiahosting.com.co/~confecoo/images/informes_anuales/Informe_2012.pdf). Consultado el 14 de febrero de 2014. Es necesario aclarar, sin

160 mil Sociedades por Acciones Simplificada (SAS) creadas desde 2008<sup>17</sup>; y casi 600 mil trabajadores vinculados a una Empresa

---

embargo, que los datos sobre el número de CTA aquí señalados corresponden a las que cumplen los requisitos de ley para operar, existiendo en el margen un amplio número de CTA que viven en la semi-legalidad o clandestinidad abierta. Ello explica el porqué, al margen de estas cifras, la Superintendencia de Economía Solidaria afirma que entre 2008 y 2013 suprimió 9.000 CTA, pasando de 12.335 en aquél año a 3.469 en éste. La disparidad obedece a que no existen datos oficiales de la Supersolidaria, sino notas de prensa dispersas. Ver: Diario el Nuevo Día: “Supersolidaria suprimió unas 9.000 cooperativas”. En: <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/economica/205252-supersolidaria-suprimio-unas-9000-cooperativas>. Consultado el 10 de febrero de 2014.

17. Periódico Portafolio: “Colombia ya cuenta con 160.000 SAS creadas”, 5 de julio de 2012, <http://www.portafolio.co/negocios/colombia-ya-cuenta-160000-sas-creadas>.

de Servicios Temporales (EST)<sup>18</sup>. Esto sin mencionar los 964 contratos sindicales firmados durante 2013<sup>19</sup>, los cuales, con base en estimaciones preliminares, agrupan más de 200 mil trabajadores. Es así que, aun dejando de lado la desconocida cifra de trabajadores vinculados “flexiblemente” a través de las SAS, se tiene que hay más de 1’185.000 trabajadores laborando en condiciones de

alta inestabilidad y precariedad. Y como respuesta, el Ministerio del Trabajo se felicita por acordar que empresas burladoras de las leyes laborales contraten 12 mil trabajadores para evitar el pago de sanciones; o sea sólo el 1% de la estimación, muy conservadora, de trabajadores que laboran por empresas intermediadoras.

Pero más preocupante que la poca cobertura de estos Acuerdos de Formalización en la población trabajadora tercerizada, es la falta de concertación con los trabajadores y las organizaciones sindicales durante los procesos de arreglo. Casi todos los acuerdos se han hecho entre funcionarios del Ministerio con empleadores, sin participación alguna de las y los trabajadores, e incluso, a la sombra de ellos. El Ministerio del Trabajo, siguiendo la práctica de ocultar información, no ha publicado, ni compartido con las organizaciones sindicales, un listado de los trabajadores “beneficiarios” de estos acuerdos, y tampoco ha estipulado la manera como sus empleos se han formalizado. Incluso, de acuerdo con el Ministro Rafael Pardo, la “formalización” la

---

18. Diario Portafolio: “Temporales ponen en la picota al contrato sindical”. En: <http://www.portafolio.co/economia/temporales-ponen-la-picota-al-contrato-sindical>. Consultado el 14 de febrero de 2014. En la misma nota periodística, el presidente de ACOSET afirma que esperaba que el número de trabajadores vinculado a través de esta figura creciese en 2013 al menos un 4%. Es decir, que a diciembre de 2013 podría haber en el país un total de 619.413 empleados “en misión”, lo que supondría casi el 4% de la población total ocupada.

19. Fuente: Base de datos sobre Negociación Colectiva de la ENS. Datos primarios recibidos a través del Ministerio de Trabajo al 14 de marzo de 2014.

define solo el contrato laboral, sin importar el tiempo de duración de dicho contrato, ni el hecho de que el contrato que vincula a los trabajadores sea con las empresas tercerizadoras, no con las empresas principales, beneficiarias de la obra<sup>20</sup>.

Es el caso que se da en el puerto de Buenaventura, donde el Ministerio promueve un Acuerdo de Formalización con varias empresas intermediarias (Colombiana, Acción S.A. y Acciones y Servicios S.A.), y todas han practicado la intermediación ilegal en beneficio del operador portuario TECSA S.A. y su accionista mayoritaria: la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura (SPRB). Aunque a principios de 2014 este acuerdo estaba aún en proceso de suscripción<sup>21</sup>, se habla de 900 tra-

bajadores “beneficiarios”, lo cual es dudoso, teniendo en cuenta que esas tres empresas son en realidad apéndices de TECSA S.A. y la SPRB, que llevan años contratando los mismos trabajadoras y trabajadores para ejercer labores misionales y permanentes sin ningún tipo de estabilidad y/o garantías laborales.

Pero, tristemente, el caso del puerto de Buenaventura no es el único que ilustra la falencia de los Acuerdos de Formalización a los que tanto jugo les ha sacado en los medios de comunicación el Ministerio de Trabajo. Otros ejemplos de la arbitrariedad y falta de voluntad política del Gobierno Santos para cumplir con sus compromisos políticos adquiridos en el PAL en el tema de la formalización laboral y prohibición de la intermediación laboral ilegal, son:

Avianca. Es la principal empresa del sector de aviación colombiana. A pesar de que esta empresa ha visto aumentos sustanciales del número de pasajeros transportados<sup>22</sup> y en sus utilidades netas

20. Fuente: <http://www.portafolio.co/finanzas-personales/multas-139000-millones-intermediacion-laboral>, 24 de julio de 2013 (accedido el 17 de enero de 2014).

21. Fuente: cuadro de tablas de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio de Trabajo: Acuerdos de Formalización en proceso de suscripción (ac-

\_\_\_\_\_ dido el 20 de enero de 2014).

22. En 2013, Avianca transportó

en años recientes, sigue violando normas laborales sin incurrir en castigos serios y efectivos por parte del Ministerio de Trabajo. Como manera de evadir la aplicación efectiva de las leyes laborales para esta empresa icónica del país, el Min Trabajo suscribió en 2012 un Acuerdo de Formalización con Avianca, el cual fue aprobado en 2013<sup>23</sup>. En dicho Acuerdo se presentan como beneficiarios 1.184 trabajadores de los 3.473 que la-

boraban mediante varias CTA (Servicoopava, Clave Integral, Coodesco, Gestionar).<sup>24</sup> En estas cooperativas más de 3.000 trabajadores laboran en clara violación del artículo 7 de la Ley 1233 de 2008, la cual prohíbe expresamente la intermediación laboral y el envío de trabajadores en misión o como mano de obra temporal. En otras palabras, la actuación del Ministerio de Trabajo evidencia la forma arbitraria como intenta cumplir con su papel de regulador de las relaciones laborales en el país. Este Acuerdo de formalización, negociada y adscrita sin participación alguna de los sindicatos de Avianca,<sup>25</sup> ni con las y los trabajadores directamente afectados por las violaciones laborales de la empresa principal y beneficiaria de su trabajo, cubre solo el 34,09% de los trabajadores contratados de manera ilegal. Los restantes 2.289 siguen trabajando mediante las CTA. Al mismo tiempo, la sanción del Ministerio de Trabajo

---

24'625.062 pasajeros, un incremento de 6,6% frente el número de pasajeros de 2012. En términos de sus ganancias netas, Avianca Holdings reportó, para 2013, utilidades de 249 millones de dólares, frente a las 100 millones de dólares ganados en el año 2011. Véase: "Utilidades de Avianca Holdings volvieron a volar en 2013", en: Portafolio, 3 de marzo de 2014, <http://www.portafolio.co/negocios/utilidades-avianca-holdings-2013> (accedido el 8 de marzo de 2014).

23. Este Acuerdo se firmó entre Aerovías del Continente Americano-Avianca S.A y la Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio de Trabajo, el día 14 de enero de 2014.

---

24. Datos de Avianca, según oficio 1064-399 del 03/11/2010.

25. Sintrava, Acav y Acdac, y Sintratac, respectivamente.

a Avianca, que asciende a \$1.133 millones, se suspenderá por el término de 5 años, mientras se verifica el supuesto cumplimiento del Acuerdo, algo que efectivamente dejaría incobrables las sanciones, debido que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo fijan la caducidad de las facultades sancionatorias en 3 años, y la prescripción de las sanciones en 5 años a partir de su ejecutoria. El resultado práctico de ese Acuerdo, por ende, es que esta empresa, de gran talla comercial, logra negociar la aplicabilidad de la ley a su antojo: “formalizando” menos del 40% de todo su personal “tercerizado ilegalmente, a cambio de no tener que pagar la sanción formulada. Y en vez de ese castigo obtiene amplia cobertura mediática positiva<sup>26</sup> por haberse acogido a la política de formalización, sin especificar sus trabas y exclusiones.

26. Véase, por ejemplo: <http://www.mintrabajo.gov.co/noviembre-2013/2555-mas-de-ocho-mil-trabajadores-se-han-beneficiado-en-2013-de-acuerdos-de-formalizacion-laboral.html> (accedido el 3 de marzo de 2014).

**Palmas Oleaginosas Bucarelia S.A.** Esta empresa, ubicada en la zona palmera en el municipio de Puerto Wilches, recibió sanción por el uso de 7 CTA que le prestaban sus servicios, y que involucraban a 200 trabajadores. Sin embargo, dicha sanción nunca fue ejecutoriada. En su lugar se firmó un Acuerdo de Formalización laboral el 3 de julio de 2013 con el Viceministro de Relaciones Laborales, José Noé Ríos, en el cual se establece la formalización de sólo 45 trabajadores y el compromiso de la empresa de no vincular trabajadores mediante CTA u otras figuras para desempeñar las labores misionales de carácter permanente. Demostrando una insolencia total, la empresa no vinculó directamente a esos 45 trabajadores, sino que creó una SAS donde fueron éstos enganchados; es decir, siguen tercerizando sus actividades e incumpliendo el Acuerdo. Recientemente la misma Bucarelia SA se transformó en otra SAS, dejando como gran resultado que (i) la mayoría de los trabajadores no fueran vinculados directamente, (ii) no se haya cobrado la multa, (iii) desapareciera formal-

mente la empresa contra quien se impuso la multa inicial, y la nueva empresa Bucarelia SAS continuara con los mismos dueños realizando las mismas actividades, (iv) renunciara la Directora Territorial que había impuesto la multa, y (v) engañaran a la opinión pública y a la comunidad internacional. Hoy todo sigue igual.

### *B. Sistema ciudadano de denuncias*

El Ministerio del Trabajo ha habilitado en su página web una serie de enlaces referidos al tratamiento de las denuncias de los ciudadanos. Para ello creó un programa de servicio al ciudadano que ha llamado Colabora, el cual pretende atender los casos que puedan ser llevados a sus instancias. A la fecha sólo existe en la ciudad de Bogotá, donde los funcionarios no pueden recibir quejas, solo brindan una simple orientación o filtro de los usuarios para asignarles una cita con los inspectores o una conciliación.

En la página principal de Colabora también están plasmadas las líneas telefónicas nacionales del

Ministerio del Trabajo<sup>27</sup>. Tras lograr establecer comunicación con las mismas, es posible corroborar que éstas no funcionan para recibir denuncias y quejas de los ciudadanos, sino que se encargan de ubicar a los ciudadanos respecto a cómo llegar personalmente a las distintas oficinas territoriales ubicadas en los departamentos, ello luego de tomar todos los datos de quien se comunica: nombre, número de identificación y demás, lo cual a todas luces no garantiza la confidencialidad. Llegado el caso de que un ciudadano requiera presentar una denuncia, querrela o solicitud de investigación administrativa, se le solicita acercarse a las oficinas del Ministerio, lo cual a su vez tampoco brinda garantía alguna de la reserva de identidad de los trabajadores.

A la fecha no hay informes públicos sobre resultados del sistema de denuncias anónimas, por el simple hecho de que la ley prevé que los inspectores realicen esas investigaciones de oficio, sin que

---

27. Fuente: <http://www.mintrabajo.gov.co/colabora.html> (accedido el 2 de marzo de 2014).

se ejerza un control por parte del ciudadano, los sindicatos, o los superiores jerárquicos.

### *C. Mejoramiento del sistema de resolución y mediación de conflictos*

La conciliación laboral no ha cambiado. Según las cifras del Informe del Ministerio del Trabajo al Congreso, el Ministerio realizó en 2012 un total de 86.430 audiencias de conciliación, y hasta el mes de abril de 2013 realizó 24.469 audiencias de conciliación. Esto contándolas todas, es decir, las que logran acuerdo total + acuerdo parcial + sin acuerdo<sup>28</sup>. Más adelante el mismo Informe da cuenta de que desde enero hasta abril de 2013 se habían efectuado 37.133 conciliaciones<sup>29</sup>.

Nuevamente se reitera lo con-

fusos que son las cifras del Ministerio. Este sistema de conciliaciones existe desde antes del Plan de Acción, y no ha sido modificado para implementar las nuevas normas. Los inspectores en las sedes de conciliación no son competentes para sancionar violaciones de derechos ni intermediación laboral, sino que simplemente realizan una reunión de mediación y solución voluntaria.

**Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales: mucha dinámica y poca eficacia.** La ley 278 de 1996 en desarrollo del artículo 56 de la Constitución estableció la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL) como escenario de concertación entre los tres principales actores del mundo laboral colombiano: empresarios, trabajadores y gobierno. De todas las funciones definidas en la ley, solo se ha intentado fijar de manera concertada el salario mínimo pero con una baja eficacia: en los últimos 10 años solo se ha concertado en tres ocasiones.

Los gobiernos históricamente han excluido a las organizaciones

28. informe Ministerio del Trabajo al Congreso de la Republica años 2012-2013, audiencias de conciliación. Página 122.

29. informe Ministerio del Trabajo al Congreso de la Republica años 2012-2013, audiencias de conciliación. Cuadro 80. Conciliaciones 2013. Página 123.

sindicales de la discusión de las políticas económicas y laborales, y han tramitado las leyes que las desarrollan en interlocución con los gremios económicos, ignorando a los trabajadores en este escenario tripartito de diálogo social.

El Gobierno de Santos ha dado un pequeño giro y le ha presentado a la Comisión algunas iniciativas, como la reforma tributaria, de pensiones, de salud, de reparación colectiva, de negociación colectiva del sector privado, pero solo con propósito informativo y de consulta, pues desconoce las propuestas y puntos de vista de los trabajadores, según expresaron voceros de las centrales sindicales.

Las centrales sindicales señalan que la CNCPSL se reúne más, pero sigue siendo poco eficaz. En los temas sensibles, como formalización y libertad sindical, se conocen solo anuncios.

**Las subcomisiones departamentales de concertación no pasan de ser foros de discusión.** Según el Ministerio de Trabajo, estas subcomisiones están constituidas en 32 departamentos, de las cuales, según las centrales, sólo las de Risaralda, Antioquia, Valle,

Tolima y Atlántico funcionan regularmente. El caso de Antioquia es de resaltar, puesto que ha construido una agenda común para la promoción del Trabajo Decente, el diálogo social y la solución de conflictos con la mesa de alertas tempranas. No obstante, estos escenarios regionales se comportan más como foros de discusión que como instrumentos de concertación.

La agenda de las subcomisiones está desconectada de la agenda de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales CPCPSL, llegando incluso a existir una posición crítica hacia ésta por parte de algunas regionales. Las centrales sindicales en las regiones consideran que falta más compromiso de algunos actores, como Alcaldías y Gobernaciones, con los funcionarios que envían a la Subcomisión, pues quienes asisten no tiene carácter decisorio.

**Mejora el funcionamiento de la CETCOIT, pero falta aún fortalecerlo.** Según el Ministerio de Trabajo, la Comisión Especial de Tratamientos de Conflictos ante la OIT –CETCOIT– ha aumentado

su eficacia en los casos de conflictos laborales sobre los cuales ha intervenido. De 70 casos tratados en los últimos dos años, se lograron 41 acuerdos, en 21 de ellos no hubo acuerdo, y están pendientes 8.

No obstante las centrales sindicales consideran que algunos acuerdos que se hacen no se respetan y el Ministerio de Trabajo se inclina a favorecer a los empresarios. En otros casos, según denuncian, se han presentado represalias contra los sindicatos por parte de las empresas, como se ejemplifica con el despido de 12 dirigentes del sindicato de trabajadores de la empresa de seguridad SINTRA-BRINKS después de un acuerdo en el CETCOIT, y el Ministerio no se pronuncia ni hace respetar las normas.

Las centrales consideran que el Presidente de la CETCOIT, Eduardo Cifuentes, es una persona independiente que cuenta con la confianza de todas las partes, pero su buena voluntad choca

con la intransigencia de los empresarios. Las centrales expresan que gracias a su liderazgo se han logrado los acuerdos de los que tanto se ufana el gobierno.

A pesar de las solicitudes para establecer estructuras departamentales de la CETCOIT, éstas no han sido posibles. La única excepción es la creación por la subcomisión de Antioquia de la mesa de alertas tempranas, que viene interviniendo con alguna eficacia en los conflictos regionales. Pero las centrales consideran que le falta la presencia de la OIT para darle más estatus, por lo que no renuncian a la petición de que la CETCOIT se descentralice.

Las centrales plantean que la CETCOIT debe mejorar en el seguimiento que se les hace a los acuerdos, que deberían tener mayor contenido vinculante para que éstos se cumplan, y vigilar las conductas de los empleadores con respecto a los trabajadores sindicalizados.

## II. FORMALIZACIÓN LABORAL Y LA PROHIBICIÓN DE LA INTERMEDIACIÓN LABORAL ILEGAL

*Formalización Laboral a medias y sin diálogo social, y la prohibición de algunas formas de la intermediación ilegal mientras que otras nuevas formas crecen.*

### **Medidas comprometidas**

El Gobierno Colombiano se comprometió a darle aplicación inmediata del artículo 63 de la ley 1429 de 2010; a reglamentar el artículo 63 de dicha ley; a generar mecanismos para la vinculación directa de trabajadores de las cooperativas de trabajo asociado a cambio de multas; a esclarecer legalmente los eventos en que una

cooperativa podría presuntamente ser considerada como violadora de las leyes laborales; a aplicar y hacer cumplir estrictamente los requisitos para que las cooperativas sean autónomas y tengan autogobierno; a divulgar masiva y permanente los derechos de los trabajadores vinculados mediante CTA; a crear un grupo de 100 inspectores para cooperativas; a definir unos sectores prioritarios de

inspección; a implementar un régimen para prevenir el uso indebido de las agencias de empleo temporal, y a realizar un informe sobre agencias de empleo temporal.

### **Opiniones de las centrales CUT y CTC**

*Diógenes Orjuela (Comité Ejecutivo Nacional de la CUT, Departamento de Relaciones Internacionales).*

#### ***Cooperativas convertidas en SAS:***

“Lo de las CTA era aberrante porque fue toda una tergiversación del cooperativismo, el cual los trabajadores queremos y hemos ayudado a consolidar. Pero los empresarios terminaron convirtiéndolas en fuentes de intermediación laboral, lo que no era su papel. El Gobierno dijo: no más cooperativas de trabajo asociado, no más intermediación. Se cumplió lo primero, pero no lo segundo, porque la mutación que hubo es de lo peor: las cooperativas se convirtieron en sociedades anónimas simplificadas, SAS. Es decir, al trabajador que era socio de una cooperativa que explotaba su trabajo, lo convirtieron en socio de una sociedad,

para seguirle explotando su trabajo. O sea intermediación pero con otro nombre. Así que a estas alturas no sabemos que es peor: si lo que había antes, o lo que pasó después. Hubo incluso un sector, el de la agroindustria de la palma, que le dijo de frente al gobierno que prefería cerrar las fincas que dejar de contratar por cooperativas, y el gobierno acepta eso”.

#### ***Falsos sindicatos:***

“Pero hay algo peor que las SAS, y son las cooperativas que mutaron a sindicatos, a falsos sindicatos que utilizan el contrato sindical, que es una figura que lanzó hace más de 5 años el presidente Uribe con bombos y platillos, pero que es una tergiversación del sindicalismo. Los sindicatos nacieron para organizar a los obreros del mundo y defender sus derechos, no nacieron para hacer intermediación laboral ni contratar trabajadores. En conclusión, desaparecieron las cooperativas pero la intermediación sigue ahí, porque contrato directo no hay ni con las SAS ni con el contrato sindical. Y eso con el beneplácito del gobierno, que, además, habilito-

samente utiliza el contrato sindical para decir que hay crecimiento sindical, que hay plena vigencia del derecho de asociación y negociación colectiva, porque asemeja el contrato sindical con la negociación, y nosotros tenemos claro que a través del contrato sindical no hay ninguna negociación con los trabajadores. Es una perversión para el mundo sindical”.

***Empresas de servicios temporales:***

“El asunto con las empresas de servicios temporales no es que existan o no, porque no se puede negar que hay servicios no misionales que se pueden contratar con terceros, como el caso de la vigilancia. El asunto es que a los trabajadores temporales las empresas de vigilancia les garanticen el derecho de asociación y negociación colectiva. Lo que no existe en Colombia. Aquí los trabajadores que suministran las empresas de empleo temporal no están sindicalizados, no tienen ninguna protección ni estabilidad, no pueden negociar con las empresas sus condiciones laborales”.

***Formalización laboral:***

“El Gobierno tiene sus propias formas y su propia interpretación

de lo que es formalizar el empleo, sin concertar con los trabajadores. Es algo curioso: se están haciendo planes de formalización en empresas donde el sindicato, si lo hay, no es llamado a participar en el diseño del plan de formalización. Entonces volvemos a la misma farsa. Se podrá hablar de avance en la formalización de los puertos colombianos el día en que el sindicato Unión Portuaria tenga 10.000 afiliados y pueda llevar a cabo una negociación colectiva que regule los derechos de los trabajadores portuarios. Eso se llama formalizar, eso se llama libertad sindical y eso se llamaría avance. El resto son figuras para maquillar la imagen internacional del gobierno”.

*Miguel Morantes (Presidente de la CTC):*

***Cooperativas convertidas en SAS:***

“Nosotros llegamos a considerar que con las normas que eliminan, o por lo menos limitan, las Cooperativas de Trabajo Asociado, se acabaría la tercerización laboral. Pero los empleadores rápidamente encontraron salidas para seguir tercerizando. En su

reemplazo crearon Sociedades por Acciones Simplificadas, una figura que les permite hacer intermediación laboral de manera legal porque se presentan como sociedades, es decir, que los trabajadores son socios de estas empresas. Pero los explotan igual que las cooperativas”.

***Falsos sindicatos:***

“Muchas cooperativas, sobre todo las del sector salud, de la noche a la mañana se volvieron sindicatos. Pero no sindicatos verdaderos, que luchan por la reivindicación de los trabajadores y defienden sus derechos, sino que, por el contrario, los explotan y les violan sus derechos. Son sindicatos sin democracia, el que se queja inmediatamente lo despiden. Además continuaron con la misma estructura que tenían las cooperativas de las cuales vienen, y sus administradores y dueños son los mismos. Legalmente pueden intermediar impunemente a través de los llamados contratos sindicales. El problema no es solo el daño que causan por la intermediación en sí, por explotar a los trabajadores, incluso en mayor

grado que las cooperativas, sino que para el movimiento sindical existe el peligro de que la proliferación de estos sindicatos falsos haga que sean mayoritarios en el país. En la pasada conferencia de la OIT el Ministro de Trabajo dijo que en el último año se crearon en Colombia 876 sindicatos, y eso lo mostró como un avance. Al día siguiente a mí, como delegado de los trabajadores, me tocó intervenir en la plenaria, y dije que de esos 876 sindicatos eran falsos 823, y por consiguiente no era ningún avance sindical, sino un peligro enorme para el sindicalismo”.

***Empresas de servicios temporales:***

“Tengo entendido que con las empresas temporales ha habido menos problemas, o menos atención tal vez, porque, como su nombre lo indica, se crearon para surtir trabajadores para momentos en que las empresas necesitan temporalmente trabajadores. Lo que sí es claro, es que siguen existiendo trabajos misionales con contratos temporales, los cuales se renuevan una y otra vez. Eso no ha sido controlado”.

## Análisis de las medidas

### A. Cooperativas de Trabajo

#### *Asociado*

Como piedra angular de su compromiso con el respeto a los derechos laborales, el gobierno colombiano se comprometió en el PAL a “poner en cintura” a las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) y otras formas de intermediación laboral ilegal. Dado que las CTA eran, a la fecha de la firma del acuerdo Obama-Santos, la forma más descarnada y extrema de la tercerización laboral y precarización de las condiciones de los trabajadores, fue sobre ellas que primero se pusieron los reflectores de la opinión pública, y sobre las que de manera preferente se han tomado acciones. Como resultado, de 2010 a la fecha el número de CTA registradas en el país se ha visto reducido de manera notoria, pasando de 4.307 en aquel año, a 2.890 al final de 2012<sup>30</sup>. De igual

forma, el número de “asociados” a las mismas bajó de 610.526 en 2010 a 386.138 en 2012<sup>31</sup>, lo que representó el 1.5% del empleo total nacional en dicho año. En resumen, la política laboral del gobierno en el último periodo ha

---

pdf. Consultado el 14 de febrero de 2014. Es necesario aclarar, sin embargo, que los datos sobre el número de CTA aquí señalados corresponden a las que cumplen los requisitos de ley para operar, existiendo en el margen un amplio número de CTA que viven en la semi-legalidad o clandestinidad abierta. Ello explica el porqué, al margen de estas cifras, la superintendencia de economía solidaria afirma que entre 2008 y 2013 ha suprimido 9.000 CTA, pasando de 12.335 en aquel año a 3.469 en éste. La disparidad obedece a que no existen datos oficiales de la Supersolidaria, sino notas de prensa dispersas. Ver: Diario el Nuevo Día: “Supersolidaria suprimió unas 9.000 cooperativas”. En: <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/economica/205252-supersolidaria-suprimio-unas-9000-cooperativas>. Consultado el 10 de febrero de 2014

---

30. Coonfecop: “desempeño sector cooperativo colombiano 2012”. Documento PDF. P.p. 123-124. En: [http://marcos.colombiahosting.com.co/~confecoo/images/informes\\_anuales/Informe\\_2012](http://marcos.colombiahosting.com.co/~confecoo/images/informes_anuales/Informe_2012).

31. Coonfecop (ibídem). Pág. 126

significado, sin duda, una reducción en el número de CTA y sus “asociados”, aunque el fenómeno continúa siendo relevante, sobre todo si se tiene en cuenta que no existe claridad sobre el carácter de las CTA que se mantienen en situación de legalidad<sup>32</sup>.

### *B. Otras formas de tercerización ilegal*

Sin embargo, esta disminución relativa en el número de CTA y de

“asociados” a las mismas no significa que la intermediación laboral ilegal haya disminuido, sino que ha hecho metástasis en nuevas y “creativas”<sup>33</sup> formas de tercerización laboral, tales como las SAS y los contratos sindicales; o también que se ha mimetizado en otras figuras existentes y legales, como las EST y los contratos de prestación de servicios. Aunque con naturalezas jurídicas diversas, todas estas figuras han servido para mantener, e incluso incrementar, la intermediación laboral ilegal.

El más preocupante de todos los casos es el del contrato sindical, porque aquí no sólo se trata de subcontratar ilegalmente labores que son misionales permanentes, sino que significa, además, una subversión de los principios y finalidades del sindicalismo. A fin de cuentas, el sindicalismo es una institución cuya finalidad consis-

32. Al respecto, hay que aclarar que el decreto 2025 de 2011 no prohíbe las CTA, sino su uso para fines de intermediación laboral. Con el objeto de reconocer entre CTA genuinas y CTA como tercerizadoras encubiertas, el decreto expone algunos criterios, tales como: autonomía administrativa y financiera, propiedad de medios de producción y herramientas, y la ausencia de vinculación de la cooperativa con el tercero contratante, entre otras. Si estos criterios se cumplen en las CTA que aún permanecen en vigencia, es algo de lo que deben dar cuenta tanto el Ministerio de Trabajo como la superintendencia de economía solidaria.

33. La expresión es tomada del ex-viceministro de asuntos laborales David Luna, en entrevista concedida a la revista Dinero. En: <http://m.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/creatividad-laboral/148432>. Consultado el 10 de febrero de 2014.

te en la organización y hermanamiento de los trabajadores con el objeto de mejorar sus condiciones de trabajo, mientras el contrato sindical es una forma de segmentación de la fuerza de trabajo, en la que una parte (minoritaria) ejerce las funciones de patrón o jefe laboral de otra parte (mayoritaria) de trabajadores. Esta contradicción en los términos se expresa en toda su nitidez cuando el ex presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, quien incluyó esta figura en su programa de gobierno de 2002-2006<sup>34</sup>, y ahora nuevamente en su programa político al senado 2014-2018<sup>35</sup>, denomina tal modelo como el de un “sindi-

calismo empresarial”<sup>36</sup>. En uno de sus últimos discursos como presidente, en julio de 2010, afirma sin ambages su condición de figura de tercerización laboral:

“Pues bien, las últimas reformas al contrato sindical anunciadas por este Gobierno el 1° de mayo en Popayán, facilitan mucho más esta figura, que crea condiciones para que las empresas no tengan temor de hacer contratos de tercerización con las propias organizaciones de los trabajadores, y para que los trabajadores se atrevan a dar el salto de pasar del sindicalismo tradicional reivindicatorio, a la organización de los trabajadores participativa, para que las empresas tengan más responsabilidades fraternas con los trabajadores y los trabajadores mayor interés en la sostenibilidad en la competitividad de las empresas. Creo que al examinar el conjunto normativo en Colombia, uno encuentra que el tema de la formalización del empleo, de la prosperidad, no depende hoy de la legislación laboral”<sup>37</sup>.

---

34. Véase “manifiesto democrático” – 100 puntos Álvaro Uribe Vélez. Punto 67. En: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf). Pág. 9. Consultado el 11 de febrero de 2014

35. Ver Periódico El Universal: “El plan de gobierno del Centro Democrático”. En: <http://www.eluniversal.com.co/politica/el-plan-de-gobierno-del-centro-democratico-134848>

---

36. *Ibidem*.

37. “Palabras del presidente Álvaro

Ante el panorama anterior, no resulta entonces casual que a la lenta disminución de la intermediación mediante CTA, le acompañe el incremento acelerado de la tercerización laboral mediante el contrato sindical. Como resultado de ello, mientras en 2010 apenas existían 50 casos de aplicación de esta figura, en 2011 ya eran 164 contratos sindicales que cubrían una total de 37.064 trabajadores, y para 2012 la cifra se elevará a 703 casos y 158.878 empleados<sup>38</sup>, de los cuales 699 (99.43% del total) pertenecen a la categoría económica “servicios

sociales y de salud”<sup>39</sup>. Para 2013, de acuerdo con el Ministerio de Trabajo, el número de estos contratos sindicales de intermediación laboral siguió en ascenso, con la firma de 964 en todo el año, el 97,4% de éstos en el sector de servicios sociales y de salud, una cifra que expresa la dinámica expansiva de esta forma “creativa” de intermediación laboral ilegal<sup>40</sup>.

En cuanto a las SAS, se trata de una figura de derecho comercial que, por lo mismo, no es susceptible, en principio, de vigilancia por parte del Ministerio de Trabajo ni de la Supersolidaria, lo que dificulta, de manera considerable, su rastreo en materia laboral. Además, al tratarse de una figura comercial ultraflexible (las SAS no requieren registro notarial, no requieren tener un objeto social determinado, pueden tener una dirección unipersonal, facilitan la evasión fiscal, se pueden crear

---

Uribe Vélez durante la clausura del V foro colombiano de la micro y pequeña empresa en Medellín”. Julio de 2010. En: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/julio/16/10162010.html>. Consultado el 12 de febrero de 2014. Negrilla y subrayado ENS.

38. Ver Escuela Nacional Sindical: Sistema de Información Laboral y Sindical (SISLAB). Reporte 2012. Pág. 13. En: [http://ens.org.co/apc-aa-files/40785cb6c-10f663e3ec6ea7ea03aaa15/10\\_SISLAB\\_2012\\_2.pdf](http://ens.org.co/apc-aa-files/40785cb6c-10f663e3ec6ea7ea03aaa15/10_SISLAB_2012_2.pdf). Consultado el 13 de febrero de 2014.

---

39. *Ibidem*. Pág. 16

40. Fuente: Base de datos sobre Negociación Colectiva de la ENS. Datos primarios recibidos a través del Ministerio de Trabajo al 14 de marzo de 2014.

y disolver a voluntad y sin mínimos de tiempo, etc.), se prestan para servir de fachada a relaciones de intermediación laboral encubierta, como lo reconoce, “con franqueza”, el propio Ministro de Trabajo:

“Las CTA se han reducido de 4.500 a menos de 3.000, y esas relaciones se han formalizado o escondido en otras formas, para hablarle con franqueza, en contratos sindicales (autorizados por el código del trabajo) o en SAS (...)”<sup>41</sup>.

Es en el sector salud donde mejor peleó el contrato sindical. En 2012 el departamento de Antioquia fue uno de los lugares más prósperos para el fomento de esta nueva figura de intermediación laboral. Allí se regó como verdolaga en playa, para luego “colonizar” el sector salud de otras ciudades del país. Hagamos una pequeña lista de las trasmutaciones que

se dieron en este departamento: CTA Coosalud mutó a sindicato Darser; CTA Sanar y Galenos se transformó en el sindicato Prosalud; CTA de Neonatólogos para el Cuidado del Recién Nacido ahora es sindicato Neocare; CTA Equipo Integral de Gestión se convirtió en sindicato Ascolsa; CTA Integral es hoy sindicato Sintracorp; y CTA Cooderma mutó a sindicato Proensalud..., y así sucesivamente. Para 2012 existían 24 sindicatos que en Antioquia empleaban, bajo la figura del contrato sindical, a más de 3 mil profesionales del sector de la salud; en su mayoría creados en el año 2011 en reemplazo de las desaparecidas CTA, con la intermediación laboral como única función.

Algunas de las IPS y ESE que en Antioquia enganchan trabajadores con la intermediación de estos “falsos” sindicatos, son: Hospital San Rafael de Itagüí, IPS universitaria León XIII, Hospital San Juan de Dios de Abejorral, San Vicente de Paúl de Caldas, Policlínico Sur, ESE Envisalud, ESE Hospital Gabriel Peláez Montoya, Hospital San Rafael de Venecia, ESE Hospital San Antonio de Betania,

---

41. Periódico Portafolio: “multas por \$139.000 millones por intermediación laboral”. En: <http://www.portafolio.co/finanzas-personales/multas-139000-millones-intermediacion-laboral>. Consultado el 14 de febrero de 2014. Negrilla y subrayado ENS.

ESE Hospital Salud Mental Integral S.A., Hospital San Vicente de Paúl, Hospital Santa Margarita, Hospital San Vicente de Paúl de Barbosa, Dirección de Sanidad Seccional de Antioquia, Metro-salud, Fundación Clínica Noel, Clínica Somer, Hospital General de Medellín, Hospital San Juan de Dios de Yarumal, IPS Universitaria, Comfenalco, Hospital Pablo Tobón Uribe, Fundación Clínica del Norte, Clínica Oftalmológica de Laureles, Hospital Marco Fidel Suárez de Bello, Coomeva (clínica del Rosario), Fracturas y Rayos X de Antioquia, entre muchas otras, porque prácticamente son todas<sup>42</sup>. Estos datos ilustran que lejos del realismo mágico de las relaciones laborales que existe en los ojos del Ministro Pardo, la intermediación laboral ilegal sigue viva y renovada, atropellando los derechos laborales de las y los trabajadores del sector salud y dañando la ima-

gen del sindicalismo democrático, autónomo e independiente del país. Para 2013 el departamento dinamizador de los contratos sindicales en el sector de salud fue el Valle del Cauca, donde se firmaron 336 contratos sindicales, el 35,78% del total en Colombia.

Los múltiples beneficios y flexibilidades que en materia económica, fiscal, tributaria y laboral se pueden obtener de la constitución de SAS, son los que explican que, como se mencionó previamente, sólo en cinco años se crearan más de 160 mil empresas de este tipo, de las cuales resulta imposible determinar el número de aquellas que operan como tercerizadoras encubiertas. Frente a la explosión numérica de SAS y su cuestionable comportamiento en materia laboral, nos preocupa que los inspectores del trabajo no hayan adelantado más visitas e investigaciones a estas empresas. Incluso, de acuerdo con datos del Ministerio en 2013, de las 16.195 visitas e investigaciones adelantadas en “empresas,” solo el 6,47% se hicieron en SAS<sup>43</sup>.

42. Esta información fue tomada de la Agencia de Información Laboral de la Escuela Nacional Sindical: “Cooperativas que traspasan en contrato sindical para seguir tercerizando”.

43. Datos tomados de: Dirección Ge-

### *C. Empresas de Servicios Temporales*

Si bien las Empresas de Servicios Temporales (EST) son las únicas figuras legalmente habilitadas para ejercer funciones de intermediación laboral (aunque en casos muy específicos, como picos por producción de ventas o temporadas de cosechas, reemplazo de personal en vacaciones o por enfermedad, etc.), lo cierto es que no son pocos los casos en que éstas han sido objeto de críticas y, eventualmente, sanciones por parte del Ministerio del Trabajo, dada su actuación como intermediadoras laborales en situación contraria a la ley. Incluso, de acuerdo con un informe del Ministerio, mientras que en 2013 se tramitaron 1.262 sanciones a “empresas” por violaciones a las leyes laborales, sólo el 3% correspondió a sanciones a EST (38 sanciones en total)<sup>44</sup>.

---

neral de Inspección, Vigilancia y Control y Gestión Territorial, Información Estadística 2013, entregada a la ENS el día 14 de marzo de 2014.

44. Adicionalmente, sólo 2.76% de todas las visitas e investigaciones

En cuanto a las cifras de las EST, tan esquivas como en las otras formas de intermediación laboral, los datos suministrados por ACOSET (el gremio que agrupa a las EST del país) hablan de que, a 2012, hubo casi 600 mil trabajadores vinculados a través de esta modalidad de intermediación, los cuales celebraron, en conjunto, un total de 1.295.000 contratos; o lo que es lo mismo: cada uno de ellos firmó en promedio 2.1 contratos al año<sup>45</sup>.

---

a “empresas”, hechas en 2013, se hicieron en EST (448 en total). *Ibíd.*, op cit.

45. Diario Portafolio: “Temporales ponen en la picota al contrato sindical”. En: <http://www.portafolio.co/economia/temporales-ponen-la-picota-al-contrato-sindical>. Consultado el 14 de febrero de 2014. En la misma nota periodística, el presidente de ACOSET afirma que esperaba que el número de trabajadores vinculado a través de esta figura creciese en 2013 en al menos un 4%. Es decir, que a diciembre de 2013 podría haber en el país un total de 619.413 empleados “en misión” en el país, lo que supondría casi el 4% de la población total ocupada.

Ambas cifras, la del número total de trabajadores y la cifra global de contratos, manifiestan las problemáticas inherentes a esta forma de intermediación: de un lado, el elevado número de personas vinculadas laboralmente mediante esta modalidad de “flexibilización laboral” y, por el otro, la magra estabilidad que ofrece esta forma de contratación. Porque formalidad laboral no es una expresión equivalente a estabilidad laboral, y el promedio de vinculación de 6 meses revela la delgada línea que separa del desempleo a más de medio millones de empleados “en misión”, y las dificultades de acceso a cierto tipo de beneficios salariales y económicos que tienen los vinculados con contrato a término indefinido y posibilidad de

negociar una convención colectiva de trabajo. No en balde, diversos estudios manifiestan que, en promedio, un trabajador temporal recibe 19% menos de ingresos por hora respecto a un trabajador directo con vinculación a término indefinido<sup>46</sup>. Todo ello, claro está, cuando sucede que la empresa de servicios temporales funciona como intermediaria legal, cumpliendo con sus funciones de ley en materia laboral y prestacional, que no es siempre el caso.

A manera de corolario: lo que se saca por la puerta, vuelve a colarse por la ventana, y la intermediación laboral continúa campeando en el ámbito laboral colombiano, incluso en cifras superiores a las que dieron origen a la ley 1429 de 2010 y al decreto 2025 de 2011.

---

46. Diario La República: “Temporales reciben 19% menos de ingresos por hora”. En: [http://www.larepublica.co/economia/temporales-reciben-19-menos-de-ingresos-por-hora\\_20985](http://www.larepublica.co/economia/temporales-reciben-19-menos-de-ingresos-por-hora_20985). Consultado el 14 de febrero de 2014.

### III. PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE LA LIBERTAD SINDICAL

*La libertad sindical, obligaciones olvidadas en la ejecución del Plan de Acción Laboral.*

#### **Medidas comprometidas**

El Gobierno Colombiano se comprometió a reformar el código penal para proteger violaciones a la libertad sindical; a realizar una compilación de la jurisprudencia sobre el ejercicio de la huelga en servicios públicos esenciales; y a penalizar el uso ilegal de pactos colectivos, promover campañas para desincentivar su uso ilegal y realizar inspecciones preventivas

para superar ese mal uso.

#### **Opiniones de las centrales CUT y CTC**

*Diógenes Orjuela (Comité Ejecutivo Nacional de la CUT, Departamento de Relaciones Internacionales).*

#### **Sindicalización y negociación colectiva**

“No se puede catalogar a Colombia como país en progreso en materia de libertad sindical.

Seguimos teniendo un 4% de sindicalización y una negociación colectiva que si bien se ha incrementado entre los trabajadores del Estado, sigue siendo completamente precaria. No se da lo que en el resto del mundo: países con 20% de afiliación a sindicatos, pero la negociación colectiva llega al 90%. En Colombia es a la inversa: son menos los trabajadores cubiertos por convención colectiva que los afiliados a sindicatos. No hay negociación por rama, Fecode y Sintrainagro son de las pocas organizaciones que han logrado romper la no negociación por rama. Y aparte de eso las empresas se niegan a negociar. Hay sindicatos que hace 10 años no presentan pliego de peticiones porque de inmediato la empresa presenta el contra pliego para destruir sus conquistas”.

### ***Pactos colectivos***

“Están siendo usados en contra del derecho de asociación y del derecho de negociación colectiva. Cómo se puede explicar que en una empresa haya un sindicato con 100 afiliados, y tenga 500 trabajadores con un pacto co-

lectivo que está por encima de la convención. Eso es ilegal, lo hacen para que el resto de trabajadores no se afilie al sindicato. Eso solo lo resuelve una posición clara del gobierno, que a las empresas que tengan pacto colectivo las conmine a negociar con el sindicato, y que la convención cubra a todos los trabajadores de la empresa”.

### ***Artículo 200 del Código Penal***

“Es una norma que se puede considerar positiva, porque penaliza al empresario que obstaculice las actividades de libertad sindical. Pero por eso no hay uno solo en la cárcel. El gobierno habilidosamente utiliza estas normas para internacionalmente decir que aquí hay normas que penalizan la violación a la libertad sindical. Lo que no dice es que en la práctica no sirven para nada, son otra farsa”.

*Miguel Morantes (Presidente de la CTC)*

### ***Sindicalización y negociación colectiva***

“Teníamos la esperanza de que el Plan de Acción ayudaría a que en Colombia se mejoraran las relaciones laborales y se respetara el

derecho a la libertad sindical; es decir, que cesara la persecución a los trabajadores por afiliarse a sindicatos y se permitiera la negociación. Pero prácticamente eso no se está cumpliendo, no ha habido avance en el cumplimiento de los convenios 87 y 98 de la OIT. Por el contrario, hemos encontrado que los empleadores han refinado procedimientos en contra del derecho de asociación, como, por ejemplo, ponerles demanda a los sindicatos, o al presidente o al secretario de éste, y en otros casos a todos los trabajadores del sindicato. Demandas que son totalmente traídas de los cabellos. Por cualquier cosa los amenazan, los amedrentan, y entonces la fórmula que les proponen es: “renuncie al sindicato y les levantamos la demanda”. Y sobre eso no ha habido ningún pronunciamiento del Ministerio de Trabajo. El tema de la justicia también es sumamente complicado. Hay bastantes dudas respecto a la probidad de algunos jueces cuando levantan fueros sindicales”.

### *Pactos colectivos*

“No hay ninguna acción contra los pactos colectivos. Las empresas los siguen utilizando impune-

mente para mantener minoritarios a los sindicatos. Además no son pactos ni son colectivos, no hemos sabido de un pacto hecho conforme a la ley, es decir, que los trabajadores se reúnen, hacen un pliego de peticiones y designan negociadores. Es la empresa la que generalmente toma la iniciativa, llama a los trabajadores, uno por uno, y los hace firmar el pacto, y éstos no tienen otra alternativa que firmar, porque si no lo despiden. Es más, la cotización sindical la utilizan como publicidad para convencer a los trabajadores de que es mejor estar en el pacto colectivo, porque en éste no tienen que pagar cuota sindical”.

### *Artículo 200 del Código Penal*

“La reforma del artículo 200 del Código Penal nos generó grandes expectativas cuando se debatió en el Congreso de la República, porque creímos que de verdad se iba a sancionar a quienes incumplieran la ley laboral. Pero nos causó una gran frustración porque la norma fue totalmente recortada, mutilada, y lo que resultó no tiene dientes. El hecho es que hasta este momento, a pesar de la cantidad

de violaciones que se dan todas las semanas en el territorio nacional, no hay ningún empleador sindicado ni procesado por violar el derecho de asociación colectiva. Fue inocua, no sirvió absolutamente para nada”.

### **Análisis de las medidas**

#### *A. Reforma y aplicación del artículo 200 del Código Penal*

La modificación del artículo 200 del código penal con la ley 1453 de 2011 no ha generado ninguna sentencia condenatoria, incluso, para finales de febrero del año en curso, solo hay tres investigaciones activas por el artículo 200. Una de ellas trata de la denuncia presentada en julio de 2013 por el sindicato Ultraclaro & TIC en Bogotá. En la audiencia de conciliación (el 10 de marzo de 2014), la fiscal encargada establece en el acta de conciliación que el asunto tratado es “atípico”, es decir, no se adecua al texto del artículo 200 del Código Penal y, en consecuencia, no se trata de un asunto penal, sino de un conflicto laboral. En otro de los casos, el Sindicato Nacional de Traba-

jadores de Rama y Servicios del Transporte de Colombia (SNTT), Subdirectiva Floridablanca, presenta una denuncia en mayo de 2013. Tuvo la audiencia de conciliación el 13 de agosto del mismo año, la cual no llegó a ninguna resolución, y no se tienen más información respecto a las labores de investigación del caso concreto por parte de la fiscalía. En otras palabras, el caso parece estar en un limbo semipermanente. Mientras tanto, los impactos negativos a la libertad sindical, no se hacen esperar. Desconocemos si algunos de los 218 casos denunciados tengan resultado. La Fiscalía General de la Nación informa que desde junio del año 2011 y hasta diciembre de 2013, en el sistema de información misional existen 424 registros de casos tramitados por violación al derecho de reunión y asociación (artículo 200), de estos, 182 se encuentran inactivos, 224 se encuentran activos y solo 66 se hallan en indagación<sup>47</sup>.

---

47. Información obtenida mediante oficio 08454 remitido por la dirección nacional de fiscalías a la ENS en respuesta a derecho de

Es posible afirmar entonces que del total de los casos, el 52.8% están inactivo. Es importante anotar que la fiscalía asume este delito como querellable, cuando con la modificación del 2011, que establece pena privativa de la libertad además de la multa, pasa a ser un delito investigable de oficio. Durante los últimos 20 años solo ha habido 5 Sentencias de la Corte Suprema de Justicia<sup>48</sup>, todas antes de la modificación penal, las cuales fueron analizadas mediante casación discrecional.

En el informe estadístico consolidado remitido mediante oficio 3320000-37755 del 10 de marzo de 2014 por el Ministerio del Trabajo, se informa de la remisión de 199 casos por artículo 200 a la Fiscalía General de la Nación en 2013, frente a lo cual se puede

decir que no existe una comunicación efectiva entre ambas entidades, por cuanto mientras el Ministerio establece esto, la Fiscalía no brinda información ni se pronuncia al respecto.

Esto se da por múltiples razones, muchas de ellas responsabilidad del Ministerio del Trabajo y de la Fiscalía, pues al desconocimiento, la falta de comunicación, la no remisión de casos, la falta de seguimiento, la carga de trabajo y la falta de interés de funcionarios de ambas instituciones, se suma que la adecuación del tipo penal es muy abstracta. A la fecha no se tiene ningún protocolo o trabajo conjunto entre inspectores y fiscales para la aplicación de este tipo penal, no se comparten pruebas, simplemente algunos inspectores envían información a fiscales para que éstos verifiquen si puede haber violaciones al código penal.

Al no existir un aparente interés de ninguna de las instituciones, los afectados son los trabajadores y organizaciones sindicales que acuden ante la justicia para encontrarse con defectos administrativos y desidia de las autoridades para investigar este tipo de

---

petición formulado en febrero de 2014.

48. Entrevista realizada a Gabriel Jaime Salazar, profesor Universidad Autónoma Latinoamericana, Universidad de Medellín, antiguo funcionario de la fiscalía y radicados 2209/ 88, 25695/2006, 11447/96, 13401/97, 31068/2009 de la Corte Suprema de Justicia.

actuaciones. Es necesario aclarar que hasta que los fiscales no inicien etapa de acusación, no hay participación de trabajadores ni sindicatos. Al parecer, como los fiscales no tienen ayuda de inspectores ni son especialistas en derecho laboral, prefieren archivar este tipo de denuncias antes de realizar pruebas o intentar iniciar juicios.

*B. Compilación de la jurisprudencia sobre el ejercicio de la huelga en servicios públicos esenciales*

El Gobierno Colombiano se comprometió en el capítulo VI a realizar una compilación de jurisprudencia que demostrará la protección que se tiene para el ejercicio de la huelga en servicios esenciales. Esto porque, según el Gobierno Colombiano, los obstáculos para el ejercicio de la huelga ya habían sido superados.

La Comisión de Expertos de la OIT ha hecho una compilación completa de los servicios considerados esenciales en Colombia que violan el Convenio 87, ratificado por este país, y ha solicitado rea-

lizar modificaciones legislativas, las cuales el Estado colombiano no ha cumplido. Servicios como la telefonía celular, o todo tipo de transportes, entre muchos otros, hoy continúan siendo considerados servicios públicos esenciales, prohibiendo así el ejercicio de la huelga.

La compilación jurisprudencial no fue realizada de manera completa, pero quizá lo más importante es que en varias sentencias la Corte Constitucional ha exhortado al gobierno y al congreso a regular la huelga en servicios públicos esenciales. Recientemente, la Corte Constitucional Colombiana expidió la sentencia T-171 de 2011, en la cual exhorta al Congreso de la República a regular la prestación de servicios mínimos para el ejercicio de la huelga.

Desde que se expidió el PAL no se ha emitido ninguna directriz para orientar a inspectores sobre la ampliación de protección que la Corte Constitucional ha realizado sobre el ejercicio de la huelga. Ni siquiera se prevé en la compilación que realizó el Ministerio de trabajo en 2010, tampoco hay campañas ni socialización del de-

recho a ejercer la huelga.

Según las cifras de la base de datos Dinámica Sindical de la ENS, en 2010 se realizaron 180 movilizaciones por parte de trabajadoras y trabajadores; en 2011 fueron 228, en 2012 fueron 290, y en 2013 fueron 362, es decir, ha habido aumento constante de las protestas de las y los trabajadores colombianos, pues no encuentran resultados ante las denuncias a inspectores o a jueces. Además, este accionar no se encuentra protegido por la ley: solo 112 de las 880 movilizaciones son consideradas por la ley como huelgas con protección legal. Muchas de las restantes acciones, aunque pacíficas, carecen de protección del Estado, las demás son declaradas ilegales y, en caso de obstruir vías públicas, pueden ser consideradas delitos, haciendo aún más restrictivo el uso de la huelga.

Muestra de ello se dio con los activistas sindicales de la Unión Sindical Obrera (USO), los señores Héctor Sánchez Gómez, Campo Elías Ortiz y José Delio Naranjo Gualteros, quienes fueron retenidos por orden de un fiscal por 75 días, acusados de

secuestro, amenazas, violación al derecho al trabajo y obstrucción de vías públicas. Luego fueron puestos en libertad por un juez de garantías de Bogotá<sup>49</sup>. No obstante, otro afiliado de la USO, el vicepresidente de la seccional, Darío Cárdenas, sigue retenido bajo las mismas cargos. Hoy se utilizan más las normas penales para perseguir a dirigentes sindicales y no para proteger la actividad sindical. El caso de la USO es emblemático de esta estrategia antisindical. En el departamento de Meta, número uno en producción de petróleo colombiano, y región donde la empresa petrolera privada más grande en términos de producción y utilidades, Pacific Rubiales, opera la USO, que está enfrentando un ataque jurídico y político de gran talla. A pesar que la USO no cuenta con ningún trabajador de Pacific Rubiales como afiliado, hoy en día, en la zona donde esa

---

49. [http://www.usofrenteobrero.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7876:la-libertad-de-nuestros-companeros-detenido-es-la-mejor-prueba-de-su-inocencia&catid=62:notas&Itemid=134](http://www.usofrenteobrero.org/index.php?option=com_content&view=article&id=7876:la-libertad-de-nuestros-companeros-detenido-es-la-mejor-prueba-de-su-inocencia&catid=62:notas&Itemid=134)

petrolera canadiense opera, enfrenta alrededor de 32 procesos penales en contra de sus dirigentes, afiliados y activistas, todos basado en sus acciones de protesta frente a la negativa de Pacific Rubiales de aceptar la afiliación sindical y la negociación colectiva en Campo Rubiales<sup>50</sup>.

En vez de avances positivos en términos del diseño e implementación de este tipo de directrices, el Gobierno Colombiano, en el último año, ha dado señales muy preocupantes con respecto a sus compromisos de avalar y respetar el derecho a la huelga. Un claro ejemplo de la falta de garantías y protecciones legales ofrecidas a los y las sindicalistas que voten por entrar en huelga, es el caso de la huelga en la polémica empresa carbonífera estadounidense, Drummond. En ésta empresa, a finales del mes de julio de 2013, Sintraminenergética, sindicato de la industria minera y energética,

mayoritario en la Drummond<sup>51</sup>, luego de cumplir al pie de la letra lo establecido por la ley colombiana, y debido a la imposibilidad de firmar una convención colectiva de trabajo con la gerencia de la empresa, declara la huelga luego de una votación en asamblea. Así, las y los trabajadores y afiliados a Sintraminenergética iniciaron una huelga que duró 54 días, paralizando las actividades de producción en dos minas carboníferas ubicadas en Cesar, y en el puerto de embarcación en Ciénaga, Magdalena. Pero en éste caso, en actos claramente ilegales por parte de la empresa, se realizó una votación que decidió levantar la huelga e ir a un Tribunal de Arbitramento, hecho que fue avalado por el Ministerio de Trabajo. Esta es una señal inequívoca de un acto arbitrario de injerencia del Ministerio del Trabajo en la autonomía de las organizaciones sindicales.

---

50. Información extraída de una entrevista con el Vicepresidente Nacional de la USO, Edwin Palma, el día 5 de marzo en Bogotá.

---

51. Los dos sindicatos minoritarios de la Drummond son: Sintradrummond y Agretritenes.

### *C. Control al uso antisindical de los pactos colectivos*

Es uno de los compromisos asumidos por Colombia en el PAL que no se han cumplido. Se ha incumplido con la realización de campañas, de inspecciones preventivas y la asistencia técnica de OIT. Además de no encontrarse información pública sobre la realización de estas actividades, es posible agregar por cuenta de las acciones del Ministerio del Trabajo no se ha desmontado ni un solo pacto colectivo ilegal durante los 3 años de implementación del PAL. Por el contrario, el uso de pactos colectivos se ha multiplicado y tiene como característica común que nace al momento de constituirse una organización sindical, o en el momento en que ésta intenta iniciar un proceso de negociación colectiva.

Los pactos colectivos son utilizados por las empresas por lo menos con tres propósitos. Primero, como estrategia preventiva ante el posible surgimiento de sindicatos; segundo, como estrategia de contención para que los sindicatos no se desarrollen o desaparezcan y; finalmente, como estrategia de

debilitamiento o de choque para que sindicatos mayoritarios dejen de tener la capacidad de negociación y huelga con la que cuentan.

Según cifras de la ENS<sup>52</sup>, entre 2011 y 2012 el uso de pactos colectivos creció en un 23%, mientras que el uso de convenciones solo fue del 1%. Con una particularidad: de los 215 pactos colectivos firmados en 2012, un total de 58 fueron firmados de manera paralela a procesos de negociación colectiva que tenían con organizaciones sindicales, esto es, con el ofrecimiento, por parte de las empresas, de los mismos o mejores beneficios para los trabajadores no sindicalizados que no se afilien a la organización sindical, ni se beneficien de las convenciones colectivas. Es decir, en el 26,97% de los casos los pactos colectivos fueron empleados como respuesta ante el pliego de peticiones presentado por la organización sindical, o como estrategia de contención.

---

52. Base de datos de SISCON del texto efectos de los pactos colectivos en el derecho de asociación y libertad sindical en Colombia 2014.

Entre tanto, en 157 casos (73,02%) lo pactos fueron empleados como estrategia preventiva.

Las formas de utilizar estos pactos colectivos para acabar o disminuir los sindicatos, así como para frenar procesos de negociación, son múltiples:<sup>53</sup> (i) otorgar mejores beneficios con un pacto colectivo (57% de los casos); (ii) otorgar los mismos beneficios que la convención colectiva, con la exigencia de no pertenecer a la organización sindical (86%); (iii) otorgar beneficios a no sindicalizados durante el proceso de negociación, para desestimular la afiliación a las organizaciones sindicales o para truncar el proceso de negociación; (iv) la extensión de la aplicación de pactos colectivos en fusiones o compras empresariales (43%); (v) establecer los pactos colectivos como el límite o techo de la negociación colectiva para los sindicatos (71%); (vi) la

creación de pactos colectivos con duración muy prolongada, en un caso hasta de 10 años para impedir la organización sindical.

Generalmente no se cumplen los requisitos legales para la celebración de estos pactos colectivos (86% de los casos no cumplen con los requisitos del Código Sustantivo del Trabajo)<sup>54</sup>, y esto se da porque los trabajadores no realizan este tipo de manifestaciones de manera libre y voluntaria, sino que son impuestas por sus empleadores.

Para darse cuenta de cómo los pactos colectivos son fachadas de “negociación colectiva”, así como de la inexistencia de interés real y de genuina negociación entre trabajadores no sindicalizados y empleadores, basta con tomar un dato presentado por el Ministerio del Trabajo en el documento denominado Informe de actividades al congreso, 2012-2013: en el periodo comprendido entre julio y diciembre de 2012 se depositaron 102 pactos colectivos y sólo se denunciaron 26. Entre tanto, entre enero y junio de 2013 se deposi-

53. Las cifras expresadas en el presente párrafo, son fruto de una muestra de 10 pactos colectivos, de los 58 casos en los que hay coexistencia, es decir, una tasa de representación del 17,24%.

54. *Ibídem.*

taron 84 pactos y se denunciaron 15. O sea que en este período, de los 93 pactos que en promedio se depositaron por semestre, sólo se denunció el 21,6%.

La dinámica del uso de pactos colectivos para estimular y/o frenar la afiliación a una organización sindical no cambió significativamente durante 2013. En ese año se firmaron 204 pactos, un leve descenso del número firmado en 2012, sin embargo, el hecho que 63 de ellos fueran firmados por “primera vez” en una empresa<sup>55</sup>, evidencia la popularidad que han ganado como mecanismo empresarial para arrinconar a los sindicatos. En los casos de coexistencia de pacto colectivo de trabajadores sindicalizados y convención colectiva sindical, en el 71% de estas empresas se ha disminuido el número de afiliados.

Adicionalmente, saber que tantas nuevas empresas han aco-

gido esta figura controvertida del convenio colectivo, a pesar de los impedimentos legales que existen, nos dice mucho sobre la ineficacia y/o negligencia del Ministerio de Trabajo y la Fiscalía para ponerse de acuerdo y adelantar trabajos conjuntos de investigación y castigo a empresarios que utilizan pactos colectivos donde existe una organización sindical.

El uso de pactos colectivos asegura la imposibilidad de celebrar huelgas, o resolver estos conflictos por tribunales de arbitramento, pues al ser una actuación manipulada por el empleador no existe un conflicto colectivo real. Últimamente se utilizan otras formas de presión similares a los pactos colectivos, llamados planes voluntarios de beneficios, los cuales tienen los mismos efectos, pero genera la imposibilidad absoluta de aplicación de la ley penal.

Estas violaciones se dan a pesar de la penalización del uso ilegal de pactos colectivos. Los procesos de investigación penal o de los inspectores laborales resultan sumamente frustrantes, pues pese a la actuación de las organizaciones sindicales no se conocen juicios ni

---

55. Datos tomados de: Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control y Gestión Territorial, Información Estadística 2013, entregada a la ENS el día 14 de marzo de 2014.

sanciones administrativas de los inspectores.

#### **D. Caída de la firma de Convenciones Colectivas de Trabajo**

Analizando el comportamiento de los convenios colectivos en los últimos 4 años, es preocupante ver el abrupto crecimiento,

ya mencionado, de los contratos sindicales y la persistencia de los pactos colectivos, a pesar de que el PAL incluye mecanismos legales y políticos dirigidos a eliminar la intermediación laboral ilegal (manifestado, en parte, por los contratos sindicales) y las prácticas antisindicales (manifestada, en parte, por el uso de pactos colectivos donde existe una organización sindical).

<b>Convenios Colectivos de Trabajo por Tipo Convenio 2010-2013</b>								
<b>Tipo Convenio</b>	<b>2010</b>		<b>2011</b>		<b>2012</b>		<b>2013</b>	
	<b>Casos</b>	<b>%</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>
Contrato sindical	50	9,62	164	25,79	703	57,39	964	59,25
Convención colectiva	246	47,31	304	47,80	307	25,06	459	28,21
Pacto colectivo	224	43,08	168	26,42	215	17,55	204	12,54
<b>Total</b>	<b>520</b>	<b>100</b>	<b>636</b>	<b>100</b>	<b>1.225</b>	<b>100</b>	<b>1.627</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Escuela Nacional Sindical, Sistema de información Sindical y Laboral (Sislab), Sub-sistema Dinámica de la Contratación Colectiva con información suministrada por el Ministerio de Trabajo.

Para finales de 2013, casi tres años después de la firma del PAL, las convenciones colectivas de trabajo (CCT), única forma de adelantar negociaciones bilaterales entre los empleadores y las

organizaciones sindicales sobre los regímenes de trabajo y las condiciones contractuales de trabajo en una empresa, en Colombia han disminuida notablemente en su participación en todos los con-

venios colectivos. En 2010, antes de la firma del PAL, las CCT participaron en un 47,31% de todos los convenios firmados. A finales de 2013, su tasa de participación había caído a solo el 28,21% (ver la tabla arriba). Dicho de otra manera, justo durante el periodo de implementación del PAL la posibilidad de firmar una CCT se ha limitado, mientras que se expande el terreno para firmar contratos sindicales y dejar vigente o firmar nuevos pactos colectivos, algo que ilustra el retroceso en materia sindical.

En la negociación colectiva del sector privado sigue perdiendo dinámica la convención colectiva, mientras que el pacto colectivo y el contrato sindical, que se desarrollan sin ninguna libertad ni autonomía, cubren más del 70% de los trabajadores beneficiados con un contrato colectivo.

Pero lo más grave es que los empleadores se niegan a discutir los pliegos de peticiones que los sindicatos elaboran de manera autónoma, a tal punto que los conflictos colectivos, en su amplia mayoría, están haciendo tránsito a Tribunales de Arbitramento,

que son instancias que dilatan exageradamente la solución de las problemáticas que afectan a los trabajadores. De acuerdo con el Ministerio de Trabajo<sup>56</sup>, entre enero y septiembre de 2013 se tramitaron 103 solicitudes de convocatorias de tribunales, 59 solicitudes de designación de tercer árbitro, 22 trámites de pago de honorarios a tercer arbitro de tribunales de arbitramento, 184 actos administrativos tramitados de conformidad con las solicitudes por resolver según la competencia.

Los conflictos laborales tramitados en Tribunales tienen la tendencia a diluirse, no por una resolución eficaz sino por los procesos tan largos que implican resolver un conflicto en estas instancias, dejando los trabajadores sin protección y los sindicatos sin forma de atender a sus afiliados y afiliadas, mientras que su conflicto se estanca. Adicionalmente, en los casos donde la empresa acepta sentarse a negociar el pliego, el cli-

---

56. Ministerio del trabajo: Informe de Actividades 2012-2103 al Honorable Congreso de la República. Pág. 120.

ma general de tensión prevalece. Durante 2013, de acuerdo con el Ministerio, hubo 101 votaciones a huelga o tribunal de arbitramento, y de éstas, según información de la base de datos sobre Dinámica Sindical de la ENS, sólo 5 fueron para huelga, dando un indicio de la falta de garantías para comenzar una huelga en Colombia. En cambio, para el mismo periodo, hubo 1.843 ceses de actividades constatados<sup>57</sup>.

Estos datos demuestran que en Colombia los caminos formales para resolver conflictos y establecer relaciones de diálogo social dentro de la empresa, son muy ineficaces. En su gran mayoría las y los trabajadores colombianos son obligados a expresar su inconformidad con el comportamiento de las empresas en materia laboral mediante vías de hecho, no por las vías institucionales, las cuales pocas respuestas satisfactorias dan a la población trabajadora del país.

Algunos casos ilustrativos del impacto nefasto de los pactos colectivos sobre la organización sindical, son los siguientes:

**Los pactos colectivos en el banco BBVA.** En éste banco de gran talla mundial, el primer pacto colectivo apareció luego de la fusión entre BBVA y el banco Granahorrar, en el año 2006. Tras la compra del Granahorrar, donde existía un pacto, BBVA lo modificó para asimilarlo a las cláusulas negociadas en la convención colectiva firmada entre el BBVA y los sindicatos (ACEB y UNEB), como manera de desestimular el papel sindical y complicar su posición como representantes de más de la tercera parte de toda la población empleada del banco. De acuerdo con dirigentes sindicales de ACEB, previo a la firma del pacto no hubo publicidad del proceso, ni elección de representantes no sindicalizados, y menos participación en la negociación. El pacto fue mejorado (en sus contenidos) y transferido para cubrir las y los empleados no sindicalizados del ahora más grande BBVA. ACEB ha iniciado procesos legales para denunciar tanto la existencia del

---

57. Informe Estadístico 2013. Dirección General del IVC y Gestión Territorial, Ministerio de Trabajo, enviado a la ENS el día 14 de marzo de 2014.

pacto como su impacto en la organización sindical. No obstante, hasta hoy no ha habido una investigación del Ministerio de Trabajo y menos un fallo penal contra la empresa por utilizar y ampliar el pacto de manera ilegal. Como consecuencia del uso del pacto la afiliación sindical a ACEB ha disminuido. Antes de la aparición del pacto tenía 1.500 afiliados, hoy tiene 700, perdiendo la posición mayoritaria que antes tenía.

**Los pactos colectivos en Prosegur.** Otra empresa que ha fomentado el uso de pactos colectivos de manera ilegal pero sin ninguna sanción o castigo por parte del Ministerio de Trabajo o la Fiscalía General de la Nación, es Prosegur, empresa multinacional del sector de seguridad. Frente a un proceso de creación sindical y un incremento en la afiliación a el sindicato Sintravalores, la empresa arremete contra éste imponiendo un Pacto Colectivo, sin acudir a las normas establecidas (artículo 70 de la ley 50 de 1990 y artículo 481 del Código Sustantivo de Trabajo) en términos de publicar el proceso de creación de dicho pacto, elegir democráticamente

las y los representantes de los empleados no sindicalizados, y negociar los puntos contenidos. Este pacto colectivo<sup>58</sup> logró romper el carácter mayoritario del sindicato, que sufrió una disminución de afiliación de más de 73% después de la creación del pacto: pasó de 550 afiliados a 132. Sintravalores adelantó denuncias y querellas en contra de la existencia del pacto y de su impacto en la organización sindical, pero más allá de una investigación por un inspector del trabajo, no ha habido castigo ni un proceso penal en contra de la empresa. El único fallo positivo se logró mediante la tutela que se interpuso para proteger los derechos de los sindicalizados dentro de la empresa.

El grave impacto de los pactos colectivos sobre la actividad sindical y su propia existencia, no ha sido condenado en ninguna instancia. Hoy en Colombia continúa existiendo la posibilidad jurídica de que coexistan pactos colectivos

---

58. El primer pacto colectivo de la empresa se firmó el 3 de diciembre de 2010, el segundo se firmó el 20 de diciembre de 2013.

de trabajadores no sindicalizados y convenciones colectivas, a pesar de que los órganos de control de la OIT han reiterado en muchas ocasiones que los pactos colectivos solo pueden existir en ausencia de organizaciones sindicales<sup>59</sup>, para así evitar una discriminación antisindical. Por su parte, la Resolución 2628 del Parlamento Europeo (junio de 2012) ha pedido al Gobierno Colombiano que elimine los pactos colectivos totalmente, entendiéndolo que son usados explícitamente para mermar y arrinconar la actividad sindical dentro de una empresa. Frente al aumento de los Pactos en Colombia y su impacto tan negativo en las organizaciones sindicales, resulta imperioso cumplir esta recomendación.

#### *E. La manipulación de las cifras sobre creación de sindicatos*

La situación descrita atrás es bastante distinta a los informes alentadores que, periódicamente, envía el Ministerio de Trabajo a

los medios de comunicación y a la comunidad internacional. Tal tergiversación de la realidad se conoce en el mundo literario como la estrategia de cambiar algo para que, en esencia, nada cambie.

El juego del Ministerio de mostrar avances donde no los hay, persiste hoy en día. No solo continúa la intermediación laboral tres años después de la firma del PAL, afectando profundamente los derechos laborales de miles de trabajadoras y trabajadores colombianos, sino que adicionalmente su impacto sobre el movimiento sindical ha sido nefasto al extremo. Elogiando las medidas institucionales del Ministerio en términos de generar empleo, formalizar empleo y abrir terreno para el crecimiento sindical, el Ministro Pardo disfraza la realidad de manera engañosa. En una visita reciente a Noruega, Pardo anunció que durante 2012 y 2013 fueron creadas 791 organizaciones sindicales, algo que representó un incremento del 48% frente a los dos años previos<sup>60</sup>.

---

59. Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, informes año 2008, 2006 análisis al convenio 98, entre otras.

---

60. Caracol Radio, "Min Trabajo inició visita por Islandia, Noruega y

No obstante, al indagar sobre la conformación de estas cifras, es evidente que Pardo mezcla: (i) sindicatos autónomos e independientes, en los que las decisiones sobre el rumbo del sindicato se toman a través de instancias democráticas (por ejemplo, las asambleas), con (ii) sindicatos que se forman con el objetivo principal de operar como empresas intermediarias, firmando contratos sindicales, y (iii) otras organizaciones sociales que se registran como sindicatos aunque no tengan fines laborales. Analizando los datos del Ministerio sobre el número de sindicatos registrados (creados) en 2012 y hasta el 19 de junio de 2013, podemos afirmar con certeza que se crearon 422 sindicatos del primer tipo, 159 sindicatos del segundo tipo, y 16 del tercer tipo. En otras palabras, 29,3% de las organizaciones sindicales creadas durante este periodo no cumplen, en términos reales, con los objetivos originarios de un sindicato: velar por los derechos laborales de sus afiliadas y afiliados.

---

Suecia”, 12 de marzo de 2014.

### *F. Sanciones por violación de libertad sindical: una gota de agua en el mar*

Existe preocupación del movimiento sindical ante la falta de consistencia de la fiscalía cuando investiga acciones de empresarios en contra de las libertades sindicales, y el Ministerio de Trabajo no ha actuado para remediar esa preocupación. En el apartado de sanciones por violaciones a la ley laboral, en su último informe estadístico el Ministerio de Trabajo<sup>61</sup> deja ver que ha aplicado 1.444 sanciones por diversos temas, que económicamente representan la suma de \$15.886.424.421. De ese número de sanciones solo 27 corresponden a libertades sindicales, violación a la Convención Colectiva, Pactos Colectivos o Laudos Arbitrales, negativa a negociar, por atentar contra el derecho de asociación sindical, las cuales han generado sanciones

---

61. Informe Estadístico 2013. Dirección General del IVC y Gestión Territorial, Ministerio de Trabajo, enviado a la ENS el día 14 de marzo de 2014.

por \$1.230.333.370. Es decir, aunque pecuniariamente representan un 7,74%, ello no es dicente en cuanto a la cantidad de inspecciones y/o sanciones, toda vez que las 27 sanciones apenas son el 1,86% del total.

No puede pensarse entonces que, acudiendo al monto de las sanciones, la tarea del Ministerio sea eficiente en términos de imposición de éstas en materia de violación a la libertad sindical,

ya que es cuestión regulada por la ley. Es preciso ver que del total de sanciones derivadas de las diferentes visitas provocadas o preventivas, únicamente se tienen 27 sanciones dentro del global que es de 1.444. Lo anterior nos lleva a pensar que para el Ministerio del Trabajo los temas asociados a las libertades sindicales no son relevantes operativamente hablando como actividad de IVC

#### **IV. VIOLENCIA ANTISINDICAL, LA IMPUNIDAD Y LA PROTECCIÓN DE SINDICALISTAS**

*La falta de resultados se refleja en la continuidad de la violencia anti-sindical, y en la persistencia de la impunidad.*

##### **Medidas comprometidas**

Las medidas a las cuales, en este tema, se ha comprometido el Gobierno Colombiano, fueron: el aumento de funcionarios con dedicación exclusiva y recursos para su trabajo, y procesos de formación en investigación; análisis de casos resueltos para mejorar los procedimientos, emisión de

directivas internas para reorganización de equipos de trabajo y el compartir pruebas; mejorar el diálogo con organizaciones sindicales para acordar la lista de casos a investigar, priorizar casos y publicar resultados; modificar la regulación legal de la amenazas y avanzar en su investigación; y mejorar el apoyo a las víctimas.

## **Opiniones de las centrales CUT y CTC**

*Diógenes Orjuela (Comité Ejecutivo Nacional de la CUT, Departamento de Relaciones Internacionales).*

“Si bien, durante 2011 y 2012 se rebajó el número de asesinatos de sindicalistas, en 2013 se volvió a incrementar. Adicionalmente, durante todo éste periodo ha aumentado el número de las amenazas y desplazamientos de trabajadores. Y la impunidad de los crímenes sigue en los mismos altísimos niveles de antes. No ha habido un cambio desde la firma del Plan de Acción Labora. Las reformas que en esa materia ha tenido la Fiscalía no han servido mucho para avanzar en la investigación sobre autores materiales e intelectuales de tantos crímenes de sindicalistas. Frente a eso, las centrales sindicales hemos discutido y elaborado un proyecto sobre la reparación colectiva del movimiento sindical, que creemos debe empezar porque el Estado reconozca, ante los colombianos y ante el mundo, la responsabilidad que le cabe en los asesinatos de trabajadores, en los desplazamientos, en

las amenazas contra éstos; que reconozca su responsabilidad en la falta de investigación e impunidad de los crímenes; pero sobre todo, que reconozca que la democracia colombiana no le ha concedido al movimiento sindical el espacio que se merece y al que tiene derecho en las democracias”.

*Miguel Morantes (Presidente de la CTC)*

“Desde hace tiempo se habla de tasas de impunidad superiores al 95% en los crímenes contra sindicalistas. Y eso no ha mejorado para nada. Sí hubo una iniciativa de la Fiscalía en designar 100 nuevos policías judiciales, funcionarios expertos en la materia, y hubo mucha propaganda respecto de ese asunto. No sé si realmente designaron esos policías, pero el resultado no se observa, la cuestión sigue igual. Por otra parte, el gobierno adquirió el compromiso de fortalecer los esquemas de protección de los sindicalistas amenazados, pero ese es otro punto que no se está cumpliendo. Hay cantidad de compañeros que les han dictaminado alto grado de riesgo y amenaza, y sin embargo siguen

sin ninguna protección. Ellos mismos tienen que conseguir alguien que los cuide, o la empresa a veces apoya, pero el Estado no aparece ahí. No tengo a mano los datos, pero son muchos los esquemas de seguridad que se están retirando y son muy pocos los que se instalan. Pero el esquema que se aplica es darle un chaleco antibalas y un celular, eso es todo. Lo otro es que las empresas de seguridad que contratan para estos esquemas, tratan muy mal a los escoltas desde el punto de vista laboral. Fuera de que no les dan descansos, los contratan por obra, es decir, si el esquema se retira ellos quedan sin empleo. Es lo que yo conozco, no sé si hay otras formas de contrato. Y no tienen estabilidad, en cualquier momento los despiden. Para no ir muy lejos, a uno de los escoltas que trabajaba en mi esquema de seguridad le montaron una patraña para despedirlo. Le dijeron en la empresa que yo había llamado para acusarlo de algunas faltas graves, que hasta le podían dar cárcel, y que la única forma de salvarse de eso era que presentara la renuncia, que ellos se comprometían a reintegrarlo después. El

hombre entró en pánico y cometió el error de no consultarme el asunto, porque yo nunca lo acuse, no tenía motivo. Era un hombre correcto que trabajó conmigo ocho años, inclusive en un ataque que me hicieron me salvó la vida”.

### **Análisis de las medidas**

Las medidas del gobierno han sido: la creación de cargos, caracterizada por una alta rotación de investigadores; la expedición de directivas de reorganización interna durante 2011, la realización de algunas actividades de formación con jueces y fiscales; y la creación de centros de apoyo a todo tipo de víctimas. Estas medidas se caracterizan por tener pocos resultados, generar pocos cambios, tener poca difusión de la información, excluir a la sociedad civil al momento de la implementación, y no incidir en los cambios sustanciales necesarios para la protección de derechos humanos de los trabajadores, víctimas y testigos.

#### *A. La violencia antisindical no es un tema del pasado*

La violencia antisindical no es

un tema del pasado, ni es un tema superado. Durante casi tres años del PAL (Entre el 7 de abril de 2011 hasta el 17 de febrero de 2014), la violencia contra sindicalistas continuó siendo una característica de la actividad sindical en Colombia. En este período han sido asesinados 73 sindicalistas, se han presentado 31 atentados de muerte, 6 desapariciones forzadas, y alrededor de 953 amenazas de muerte, sin que existan avances significativos en las investigaciones, sin que inicien juicios y sin que se logren condenas y capturas.

Es de señalar que algunos indicadores de violencia se incrementaron en el 2013: se presentaron 26 homicidios de trabajadores sindicalizados, 13 intentos de homicidio, 28 casos de hostigamientos y 13 detenciones arbitrarias. Así, se han registrado 4 casos más de homicidios y 6 casos más de atentados contra la vida de sindicalistas que en 2012. Hoy continúa asechando la violencia, y aumentar las sanciones y designar inspectores no parece ser suficientemente persuasivo para disminuir ésta práctica.

Las amenazas de muerte con-

tinúan siendo una muestra significativa de que en la sociedad colombiana se persigue y castiga a quienes realizan actividades sindicales, sin que el Gobierno logre implementar medidas prometidas ni generar resultados. Dentro del PAL existe el compromiso de avanzar en investigaciones y condenas, pero es otro compromiso incumplido. Aún se registra un altísimo nivel de impunidad, sólo se está investigando el 6,23% de las amenazas ocurridas en contra de sindicalistas. La ENS, por su parte, registra 6.262 amenazas desde 1977, y 188 sólo en 2013, sin que se encuentren condenas, juicios y en muchas ocasiones ni siquiera avance alguno en la investigación. En muchos de los casos sólo se conoce de la asignación de un fiscal para estos efectos, sin que logren obtener pruebas. En la gran mayoría de casos se limitan a recibir la denuncia.

Históricamente 487 sindicatos han sido víctimas de por lo menos un hecho violatorio de la vida, libertad o integridad de alguno de sus afiliados, y 313 de éstos han visto morir asesinado uno o más afiliados. Con respecto a casos

recientes, la falta de investigaciones frente a actos delictivos como amenazas y desapariciones, le genera una falla grave al PAL, y la pérdida de confianza por parte del sindicalismo y de las víctimas de estos crímenes. La violencia no se supera con costosos esquemas de protección sino con investigaciones eficientes, capturas, justicia y verdad.

### *B. La impunidad no cede*

De acuerdo con información proporcionada por la Fiscalía General de la Nación, respecto de los casos de crímenes contra sindicalistas, a octubre de 2013 hubo 598 sentencias, lo que no quiere decir que todos estos casos hayan salido de la impunidad, si se tienen en cuenta varios factores: 598 sentencias no se refieren necesariamente a 598 víctimas sindicalistas, sino que pueden presentarse varias sentencias sobre un mismo caso<sup>62</sup>; no son en su totalidad sentencias condenatorias, es decir, entre ellas hay sentencias absolutorias; en su mayoría no logran desenmasca-

rar todo el grupo ni encontrar los móviles antisindicales por falta de pruebas, es decir no cumplen con estándares internacionales y no son suficientes para permitir la concreción del derecho a la verdad.

Respecto de los casos en investigación, se da cuenta con 1.545 casos, correspondientes a hechos ocurridos entre el 30 de agosto de 1988 y el 23 de febrero de 2013. Los esfuerzos de la Unidad Nacional de Derechos Humanos, en particular del grupo de fiscales que investigan los casos de violencia antisindical, no se dedica sólo a la investigación de casos de violencia contra sindicalistas, lo que reduce su capacidad para superar la impunidad en estos casos.

---

62. Por ruptura de la unidad procesal.

Casos en investigación por etapa		
Etapa del proceso	Casos	%
Preliminar	413	26,73
Indagación	171	11,07
Instrucción	228	14,76
Investigación	3	0,19
Juicio	192	12,43
Unificado	60	3,88
Remitido por competencia	2	0,13
Sentencia absolutoria	11	0,71
Suspendida	1	0,06
Archivo	6	0,39
Condena	76	4,92
Inhibitorio	368	23,82
Preclusión	14	0,91
Total general	1545	100

Información suministrada por la Fiscalía General de la Nación en Octubre de 2013.

Sobre los avances en investigaciones que reporta el grupo de fiscales que investiga los casos de violencia antisindical en la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derechos Internacionales Humanos, puede observarse que de los casos que se encuentran actualmente activos (1.007), casi la mitad (41%) se encuentra apenas en etapa preliminar. Puede

concluirse entonces que frente al delito de homicidio existe un porcentaje de impunidad del 86,8%. El delito de amenaza, que constituye la violación más sufrida por los sindicalistas<sup>63</sup>, tiene a su vez el más alto índice de impunidad: 99,9%. Los delitos de desaparición forzada, desplazamiento forzado y secuestro, arrojan un porcentaje de impunidad del 99,6%, 99,5% y 90,6% respectivamente. En general, frente a delitos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos tenemos que la impunidad en casos de sindicalistas es altísima: promedia el 96,7%<sup>64</sup>.

63. La ENS ha registrado, en los últimos 37 años, 13.231 hechos de violencia en contra del sindicalismo, 6.262 de éstas son amenazas, y de éstas sólo han sido sancionados cuatro casos.

64. Por no contar con información detallada sobre las víctimas y el tipo de sentencia a marzo de 2014, se calcularon porcentajes de impunidad con datos a octubre de 2013. Se realizó una comparación entre el número de sentencias para cada delito y el número de casos registrados en el Sistema de Información en

Es necesario rápidamente lograr condenas sobre casos recientes, pues los discursos sobre los esfuerzos del Gobierno Colombiano no son escuchados por los victimarios, y los recursos para los esquemas de protección no son infinitos, para ello se requiere que la política de investigación se acompañe de un dialogo permanente entre fiscales, investigadores, jueces, la sociedad civil y sus víctimas, donde a través de la Fiscalía se presenten informes públicos y periódicos mensuales sobre avances en juicios y condenas, para generar así un acompañamiento más activo de la sociedad.

### *C. Las medidas de protección no son una solución a la violencia*

---

Derechos Humanos de la Escuela Nacional Sindical, partiendo de la base de que en todos los casos en los que se emitieron sentencias hubo avances en materia de impunidad, y sabiendo que muchos casos siguen abiertos en diferentes etapas procesales. Desde 1977, la ENS ha registrado 13.231 violaciones a la vida, libertad e integridad de las y los sindicalistas, entre éstas 3.034 asesinatos.

Los compromisos asumidos por el Gobierno Colombiano se pueden reunir en (i) resolución que amplía la cobertura del programa de protección; (ii) financiación para la implementación; (iii) plan de emergencia para resolver las solicitudes represados; (iv) modificación del comité de evaluación de riesgos y fortalecimiento del programa de protección; y (v) fortalecimiento del programa de protección a maestros.

Hasta hoy se han presentado avances parciales que son enfocados más en la reacción que en la prevención, en lo operativo que en lo estructural, y por ende, continuamos arrojando un diagnóstico crítico. La estructura actual de los programas de protección presenta falencias en su formulación, efectividad y seguimiento, por lo cual no logra prevenir, proteger y garantizar de manera efectiva el libre ejercicio de la actividad sindical.

Si bien el gobierno informa que para el 2013 se destinaron aproximadamente 47 millones de dólares<sup>65</sup>, se desconoce la existencia

---

65. Ministerio del Interior. UNP

de información pública relacionada con la asignación, ejecución y evaluación presupuestal.

Además, afirma que en julio de 2011 cumplió con el 97,0%<sup>66</sup> de los casos represados. Pero no se ven reflejados en cambios significativos respecto al enfoque de protección, el mecanismo de evaluación del riesgo continúa siendo un trámite lento y que no responde a las dinámicas de las actividades sindicales, y dejan durante amplios periodos de tiempo a los sindicalizados pendientes de algún mecanismo de protección, pues no existen medidas preventivas sino

---

presentó a la OIT avances en protección a sindicalistas. En: <http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/unp-presento-la-oit-avances-en-proteccion-sindicalistas> publicada el 14 de noviembre de 2013 [Consultada febrero 10 de 2014].

66. Ministerio del Trabajo Colombia, Resultados del Plan de Acción EEUU – Colombia Abril 2013. En: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/avances\\_de\\_plan\\_de\\_accion EEUU-Colombia\\_abril\\_de\\_2013.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/avances_de_plan_de_accion EEUU-Colombia_abril_de_2013.pdf) (Consulta febrero 17 de 2014)

que se debe esperar el resultado total de la evaluación.

Con relación a la medida que estimó la reforma y el fortalecimiento del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER), para ser reemplazado por el Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas (CERREM), el gobierno pretendió una valoración objetiva del riesgo. Para ello se crearon instancias como el grupo de valoración preliminar que incluye representantes de la Procuraduría y de la Defensoría del Pueblo y el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI)<sup>67</sup>. Sin embargo, dirigentes sindicales señalan que este cambio no ha incidido en el fortalecimiento del programa y que, por el contrario, aumentó la burocracia en los procedimientos para hacer la evaluación del riesgo<sup>68</sup>.

En noviembre de 2013 la Unidad Nacional de Protección presentó un balance a la OIT, desta-

---

67. *Ibíd*, Pág. 7

68. Entrevistas dirigentes sindicales de la CGT y la CTC, Bogotá, Febrero 5 de 2014.

cando como avances en protección a sindicalistas: i) la protección de 639 sindicalistas; ii) la realización de 565 estudios de nivel de riesgo a líderes y activistas; iii) la implementación de 61 esquemas duros de protección; iv) los resultados del trabajo con las centrales y la OIT a través de la Coordinación Nacional de Fortalecimiento Interinstitucional y, v) la creación de la estrategia de Gestión del Servicio encargada de atender y hacer seguimiento a los casos<sup>69</sup>.

Hoy existe un enfoque de protección reactivo más que preventivo: si hay amenaza o atentado hay protección, a pesar de que las cifras de homicidios se mantienen, esto no ha generado esquemas preventivos para algunos sindicatos y en algunas regiones no se consideran otros contextos de riesgo propios de la actividad sindical,

no se estima la inclusión de una metodología del sistema de alertas tempranas<sup>70</sup>, llevando a que en algunos casos las medidas asignadas no garanticen la vida de las y los sindicalistas, ni la continuidad de su actividad sindical y social.

Durante el último año se han venido desmontando los esquemas de protección, reevaluando los riesgos con resultados de disminución del peligro. Sin embargo, estas evaluaciones no dependen de que se haya capturado al victimario, ni que se haya generado una condena, y se desmonta así las medidas de protección sin una respuesta judicial ni policial ante la amenaza previa. La UNP informó que a octubre de 2013 se habían realizado 565 estudios de nivel de riesgo cuyos resultados fueron: 1 caso extremo, 202 extraordinarios, 296 ordinarios, 66

---

69. Ministerio del Interior. UNP presentó a la OIT avances en protección a sindicalistas. En: <http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/unp-presento-la-oit-avances-en-proteccion-sindicalistas> publicada el 14 de noviembre de 2013 [Consultada febrero 10 de 2014].

---

70. Universidad Externado de Colombia (2010). Evaluación de las políticas de prevención y protección a líderes sindicales y trabajadores sindicalizados del Estado colombiano. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

devoluciones<sup>71</sup>.

El desmonte de los esquemas de protección, las evaluaciones de riesgos con resultados ordinarios, y las quejas ante tardanzas y trámites administrativos erráticos e injustificados, han sido las denuncias de las organizaciones sindicales antes de la entrada en vigencia del PAL, y son las mismas denuncias actuales.

Frente a esta situación preocupante es necesario tener en cuenta tres asuntos. Primero, no puede desmontarse un esquema de protección si no se alcanza una sentencia condenatoria seguida de la captura del victimario y/o su grupo ilegal. Segundo, se recae en la tardanza injustificada para resolver de manera eficiente peticiones sobre protección, bloqueando la actividad de los sindicatos hasta por 30 días. Tercero, resulta suma-

mente necesario tomar medidas para generar esquemas de protección preventivos e inmediatos durante el periodo de evaluación de riesgo.

Como manera de ilustrar la arbitrariedad e ineficacia del programa de protección a sindicalistas en riesgo, compilamos algunos ejemplos de los muchos casos de inconformidad que han tenido las organizaciones sindicales de diversos sectores y regiones del país.

**Sintracarbón.** Desde julio de 2012 dos dirigentes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria del Carbón, Sintracarbón, recibieron amenazas extendidas contra sus familias. En respuesta, la UNP les asignó dos escoltas provisionales. Luego, a principios de 2013, en pleno conflicto laboral durante el proceso de negociación colectiva que adelantaba el sindicato mayoritario con la empresa multinacional Carbones del Cerrejón Limited, el carbonífero número uno del país, el presidente del sindicato recibió nuevas amenazas contra él y su familia. Inmediatamente, el sindicato solicitó un fortalecimiento del esquema de protección, el cual hasta entonces

71. Ministerio del Interior. UNP presentó a la OIT avances en protección a sindicalistas. En: <http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/unp-presento-la-oit-avances-en-proteccion-sindicalistas> publicada el 14 de noviembre de 2013 [Consultada febrero 10 de 2014].

había sido proferido de manera esporádica y sin mecanismos adecuados para ofrecer una protección adecuada (como, por ejemplo, la asignación de un chaleco que no correspondía a la talla requerida y por tanto lo hace inútil). Después de que la mayoría de los y las afiliados del sindicato votaron iniciar huelga en la empresa, el presidente del sindicato fue informado por parte de la UPN que su esquema de protección será retirado de modo inmediato. El efecto fue que el presidente tuvo que manejar el conflicto laboral en un clima de alto riesgo personal y de su familia, sin ninguna forma de protección estatal. Frente a la negativa del Gobierno a conformar un nuevo esquema de protección para él, el sindicato tuvo que acudir a las instancias de la empresa a solicitar alguna medida de seguridad. Afortunadamente, la empresa respondió positivamente a esta solicitud, pero lo grave del ejemplo es que el Estado se negó a cumplir con sus compromisos de aumentar y mejorar la protección a dirigentes sindicales en grave riesgo de amenaza solo por cumplir con su papel sindical.

**Sintraminenergética.** En marzo de 2013, mientras se encontraba participando de un proceso de negociación colectiva, fue amenazado el presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Minera, Petroquímica, Agrocombustibles y Energética, Sintramienergética, seccional Zaragoza. Cinco meses después de la solicitud de protección se le realiza la evaluación del nivel de riesgo, y aunque resulta increíble, las medidas de protección que le asignaron fueron un chaleco antibalas, un auxilio de transporte y un celular. El dirigente sindical interpuso una solicitud ante la UNP, toda vez que consideraba que estas medidas no le brindaban las garantías para continuar su actividad sindical, frente a lo cual recibió como respuesta que si no aceptaba lo asignado, sería retirado del programa. Los retrasos en la evaluación del riesgo y la implementación de unas medidas ineficaces e inoportunas obstaculizaron la actividad sindical, el dirigente tuvo que permanecer durante algunos meses orientando el sindicato desde su residencia.

**Sintracañavalc.** En el año 2011

fue amenazado el vicepresidente de la directiva nacional de la Confederación de Trabajadores de Colombia, CTC, y presidente del Sindicato de Trabajadores, Cultivadores y Procesadores de la Caña de Azúcar de los Departamentos del Valle del Cauca Sintracañavalc, quien lidera actividades de organización y fortalecimiento. Luego de la solicitud de medidas de protección le fue aprobado un esquema de seguridad que, sin ser asignado, meses después le anuncian su retiro. Posteriormente, en abril de 2013 nuevamente recibe amenazas, por lo cual se piden medidas de protección, y en agosto de 2013 le aprobaron un esquema de seguridad que fue imple-

mentado después de 5 meses. Bajo estas condiciones, el dirigente no contó con medidas de protección oportunas y eficaces para realizar su trabajo sindical.

**CTC.** Lo acontecido con el presidente de la CTC directiva nacional, evidencia la arbitrariedad en los procesos de asignación y retiro de las medidas de protección. Un escolta del presidente de la CTC directiva nacional es acosado laboralmente, la empresa contratista le exige su renuncia argumentando que el protegido solicita su retiro. Mientras que al dirigente sindical lo presionan para que acepte un nuevo escolta que él no conoce y no le tiene confianza.

## **V. PROYECTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE LA OIT**

El Proyecto de Cooperación Técnica de la Organización Internacional del Trabajo denominado “Promoción del Cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo en Colombia”, financiado por los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, se ha diseñado para avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones de la Misión de Alto Nivel de la OIT que visitó a Colombia en 2011. Esta Misión le dijo al Estado colombiano que la OIT podría “desempeñar un papel importante en el proceso de fortalecimiento de las

capacidades y competencias, así como en otras actividades necesarias para apoyar la puesta en práctica de las conclusiones de esta Misión y la plena aplicación de los Convenios 87 y 98”.

El Plan de Acción Laboral (PAL) fue el momento propicio para poner en práctica un proyecto que brindara cooperación técnica al gobierno colombiano y los actores de las relaciones laborales en los temas claves del Plan. En primer lugar en el tema del “Fortalecimiento de las capacidades institucionales del Ministerio

del Trabajo, especialmente de la inspección del trabajo para aplicar eficazmente las leyes laborales colombianas y garantizar los derechos fundamentales en el trabajo, en particular los relativos a la libertad sindical y a la negociación colectiva, de conformidad con las normas internacionales del trabajo. En segundo lugar, en el “Fortalecimiento de las instancias del diálogo social existentes y de los interlocutores sociales que participan en el mismo, en particular a nivel departamental y local. Y un tercer lugar, en el “Fortalecimiento de la capacidad institucional del Gobierno colombiano para mejorar las medidas de protección de los dirigentes, miembros, activistas y organizadores sindicales y combatir la impunidad de los autores de actos de violencia contra ellos”.

Estos tres objetivos se corresponden con los asuntos gruesos que pretende solucionar el PAL en términos de formalización laboral, reforzamiento de la institucionalidad estatal, lucha contra la impunidad a partir de estrategias de formación, diseño de instrumentos que permitan ampliar el

trabajo en Inspección, Vigilancia y Control –IVC-, el fortalecimiento de los actores del mundo del trabajo para lograr diálogo social eficaz e información.

En ese sentido, la actividad del proyecto para lograr el objetivo número uno, de fortalecimiento institucional, se ha centrado en el diseño de guías prácticas que buscan facilitar las acciones a cargo de los Inspectores de Trabajo, estandarizar procesos y lograr mayor eficiencia. Son guías sobre dosificación de las sanciones, procedimiento administrativo laboral e identificación de relaciones laborales ambiguas y disfrazadas, para determinar las conductas atentatorias contra el derecho a la Libertad Sindical. Y metodologías de Mapeo Contractual e identificación de actividades misionales permanentes.

Se ha implementado un proceso masivo de entrenamiento y formación de los inspectores e inspectoras del trabajo en toda el país, con cuatro módulos de capacitación, en procedimiento administrativo laboral, formalización del empleo e intermediación laboral, derecho colectivo y

competencias de inspección, vigilancia y control en todas las direcciones territoriales del Ministerio de Trabajo y a todo el cuerpo de inspectoras e inspectores del trabajo. Igualmente, se realizaron capacitaciones intensivas sobre relaciones laborales ambiguas o disfrazadas estableciendo estrategias para la formalización laboral y la prevención de la conflictividad laboral.

En cuanto a la promoción del diálogo social, es clave en el proyecto el “Programa para Promover Acuerdos de Formalización Laboral” en los cinco sectores críticos acordados en el PAL. Los objetivos de este componente son ambiciosos: promover el establecimiento de Acuerdos de Formalización Laboral en cada sector, diseñar un plan de trabajo de intervención y fortalecer las Subcomisiones Departamentales de Concertación de Políticas Salariales y Laborales en su capacidad de intervención y solución de conflictos.

El programa se inició en el sector palmero, en la región del Magdalena Medio santandereano con la participación de trabajadores y organizaciones sindicales. Este

programa y las sesiones de capacitación y aplicación del método de mapa contractual, en la que participaron más de 500 trabajadores y dirigentes sindicales, les ha permitido ya proponer un acuerdo marco de formalización al Ministerio de Trabajo y a los empresarios que en este momento está para la discusión tripartita.

En cuanto al fortalecimiento de los instrumentos de diálogo social y la actuación de las organizaciones sindicales y empresariales, se han desarrollado talleres nacionales y regionales para empresarios y trabajadores, buscando con ellos fortalecer la participación de empleadores y trabajadores en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Sociales y Laborales, y en las Subcomisiones Departamentales. Igual proceso se está desarrollando con los trabajadores y empleadores que participan en los Observatorios Regionales de Trabajo (ORMET) del PNUD.

Otro espacio que el proyecto está apoyando en su funcionamiento, es el Comité Especial de Tratamiento de Conflictos (CET-COIT), que en los primeros seis

años tramitó 62 casos y se resolvieron 2, y en el año 2013 tramitó 31 casos, de los cuales en 15 se logró acuerdo de solución.

En cuanto el fortalecimiento de la capacidad institucional del Gobierno colombiano para mejorar la protección de dirigentes, miembros, activistas y organizadores sindicales y combatir la impunidad, se diseñó y realizó, en conjunto con la Escuela de Fiscales, el “Diplomado en investigación judicial sobre casos de violencia contra sindicalistas”. Se realizó en 5 ciudades y tuvo 270 participantes.

Igualmente, en asocio de la Unidad Nacional de Protección –UNP-, se diseñó un “Programa de Difusión de la Ruta de Protección a líderes sindicales”, que se ha difundido en cuatro encuentros regionales; con la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla se realizó la capacitación a jueces y magistrados sobre la incorporación de las normas internacionales del trabajo en sus funciones judiciales, en especial en lo concerniente a conductas atentatorias contra el derecho de asociación; y se produjeron cuatro vídeos relaciona-

dos con Libertad Sindical, Trabajo Decente y Derecho de Asociación, emitidos por diversos medios de comunicación.

Al plantear un balance de lo realizado en este año transcurrido, debe afirmarse, en primer lugar, que es un proyecto que comienza y que muchos de sus componentes y actividades se están implementando. Algunos logros, señalados por personas entrevistadas vinculadas al proyecto, se encuentran en el campo de los Acuerdos de Formalización Laboral, en especial la propuesta diseñada en el sector palmero que construyeron las organizaciones sindicales a partir de los espacios de formación y el uso de las herramientas construidas por el proyecto y se encuentra para la discusión con los actores laborales. Ha sido igualmente importante el uso que en IVC le han dado inspectores de trabajo a los manuales y herramientas construidos por el proyecto y después del proceso de formación.

Se reconoce que a partir de ahora es necesario mostrar impactos en cuanto a decisiones y sanciones administrativas efectivas por parte de la Dirección de

Inspección y Vigilancia del Ministerio, y una mayor formalización a partir de acuerdos logrados de manera concertada. Igualmente deben prosperar las investigaciones penales por la vulneración del artículo 200 del Código Penal y decisiones eficaces y contextualizadas de la fiscalía sobre los hechos de violencia antisindical.

Las centrales sindicales valoran positivamente el proyecto y el pa-

pel que de nuevo juega la OIT en el campo de la cooperación técnica, pero son pesimistas con el logro de sus objetivos en tanto que no ven en el Ministerio de Trabajo o en la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Nacional de Protección, entre otras instituciones del Estado colombiano, voluntad política real de cumplir el PAL o las recomendaciones de la Misión de Alto Nivel de la OIT.



## VI. CONTEXTO MACROECONÓMICO DE LOS TLC

Durante los casi dos años de implementación del TLC con Estados Unidos, éste no contribuyó a garantizar los derechos laborales, no aumentó el empleo y ha ocasionado daños a la economía que -seguramente con el tiempo- se agudizarán. De esta forma el enorme sacrificio económico no se compensó con el fortalecimiento del sindicalismo, de los derechos de los trabajadores y está agudizando fenómenos de desindustrialización y crisis agraria.

El Tratado de Libre Comercio implica el libre flujo de bienes y

servicios, la liberación de la cuenta de capitales, la eliminación de todo tipo de barreras para las relaciones económicas entre los países y garantías a la inversión extranjera. De esta manera, las interacciones globales entre países desarrollados y subdesarrollados se hacen más profundas y más sensibles a los cambios.

El contexto macroeconómico se caracteriza por los desbalances globales, medidos por los superávits y déficits de la cuenta corriente de los países. Por un lado tenemos que Estados Unidos con-

centra el mayor déficit corriente del mundo, mientras los países emergentes cuentan con superávits, algunos elevados como el caso de China, Japón y Alemania. En el año 2006 EEUU alcanzó su máximo histórico, cuando el déficit sumó 803 mil millones de dólares, equivalentes al 6% del PIB de Estados Unidos y al 1.5% del producto mundial. Entre 2005 y 2008 el déficit promedió fue de 746 mil millones de dólares, equivalente al 5.5% del PIB de Estados Unidos y al 1.4% del producto mundial.

El panorama cambió con la crisis: el déficit de Estados Unidos se contrajo a la mitad en 2009, y durante ese año y el 2013 mantuvo un déficit corriente relativamente bajo. Si se parte del principio de que las transacciones internacionales de bienes y servicios son un sistema cerrado, es decir, si algunos tienen déficit otros deben tener superávit, necesariamente los efectos de la disminución acelerada del déficit de EEUU implica una disminución -también acelerada- de los superávits de los países emergentes. El mecanismo utilizado por el país del Norte consistió en una alta emisión

(compra de bonos) y disminución de la tasa de interés, para imponer una devaluación de su moneda y la revaluación de las demás monedas del mundo.

Las decisiones de política económica de Estados Unidos van más allá de sus fronteras. Existe suficiente evidencia empírica para afirmar que hay una correlación entre el ajuste de Cuenta Corriente norteamericano y diferentes crisis crediticias en el mundo. En efecto, el comercio mundial se realiza fundamentalmente en dólares. El gran proveedor de éstos es justamente el déficit de Cuenta Corriente norteamericano. Cuando éste disminuye (como ha ocurrido en los últimos trimestres), disminuye la liquidez en el mundo, lo que se refleja como una caída de las reservas de bancos centrales depositadas en la Fed. Cuando escasean los dólares, los países pueden conseguirlos endeudándose, atrayendo inversión extranjera o exportando más. Lo último se ha hecho más difícil en un mundo de bajo crecimiento. Por tanto, la solución para países como Colombia fue renunciar a los aranceles y a los controles de

capitales, aceptar un manejo de tipo de cambio flexible y poner a la inversión extranjera como el motor de crecimiento.

Luego de 19 meses de haber entrado en vigencia el TLC con EEUU, este contexto profundizó todos los efectos económicos y sociales que podría tener un tratado comercial de este estilo. El creciente déficit en Cuenta Corriente, financiado con inversión extranjera, en un régimen de tipo de cambio flexible, implicó una revaluación extremadamente alta y prolongada, que perjudicó a los sectores estratégicos de la economía como la industria y la agricultura. La inestabilidad se refleja en la composición sectorial. La minería, que ha sido la principal fuente de expansión y especialización productiva, revela síntomas de agotamiento. En este año el desempeño fue inferior al del año anterior y en el próximo será peor. La mayoría de las actividades industriales llevan más de un año en recesión, la agricultura se mantiene en pie sólo por los cuantiosos subsidios presupuestales y en ambos sectores las exportaciones se extinguen, asediadas por los pre-

cios internacionales<sup>72</sup>.

La revaluación tuvo efectos también sobre el empleo. Los sectores de mayor productividad y generación de valor agregado, como la industria y la agricultura, se desmantelan, mientras las importaciones abaratasadas sustituyen el trabajo nacional, ampliando el desempleo y la informalidad. De esta forma el empleo crece por debajo de la tendencia histórica, mientras la mayoría de los precios industriales y agrícolas superan los internacionales y los salarios están por debajo de la productividad, configurando una pérdida importante en la calidad del trabajo.

Los resultados comerciales con EEUU durante los últimos 19 meses están estrechamente relacionados con este contexto económico. Sin embargo, todo indica que éste cambiará prontamente. La FED anunció la reduc-

---

72. Sarmiento, Eduardo (2013). Balance 2013. Columna en El Espectador. 21 de Diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/balance-2013-columna-465532>

ción y progresiva eliminación del programa de emisión (tapering), el cual se constituía como la causa de estos efectos. Con este cambio, los efectos serán los contrarios: la devaluación del peso presionará una disminución de los salarios por el encarecimiento de las importaciones, y por tanto tendrán efectos en una elevada inflación. A los sectores a punto de quebrarse les costará iniciar un proceso de expansión y las exportaciones estarán basadas en el sector primario, lo que profundizaría la especialización productiva.

### **Los resultados comerciales con EEUU, tras 19 meses de vigencia del acuerdo**

Luego de conocerse los resultados comerciales de Colombia en 2013, publicados por el DANE<sup>73</sup>, el Gobierno no dio espera para emitir falsos diagnósticos y ocul-

tar el preocupante balance. A la semana de la publicación de las cifras oficiales, el Ministro de Comercio e Industria manifestó que las exportaciones hacia ese país habían crecido 13% desde los meses de entrada en vigencia el acuerdo comercial. Esta afirmación mereció un análisis detallado sobre los resultados comerciales y la conclusión fue contraria a la planteada por el Ministerio. En la respuesta del Gobierno se denota su improvisación y ausencia de rigor técnico para respaldar su afirmación. Todo indica que el Gobierno pretende ocultar el verdadero resultado.

En términos generales hay un desplome del superávit comercial del 45.5%, al pasar de US\$4.032 millones a US\$2.199 millones. El resultado es alarmante, si se tiene en cuenta que el superávit comercial entre el 2011 y el 2012 disminuyó el 24.74%. Es decir, durante dos años consecutivos Colombia disminuyó su ventaja comercial en 58.95%, lo que corresponde a una caída, en términos monetarios, de US\$3.158 millones.

Con respecto a EEUU el resultado fue aún más desfavorable: el

---

73. DANE. Series de Exportaciones, Importaciones, Indicadores de Comercio Competitividad, Índices de producción y ventas reales y empleo total de la industria manufacturera. En el portal web: <http://www.dane.gov.co/>

superávit comercial con esta nación en 2012 fue de US\$8.250 millones y en 2013 cayó a US\$2.777 millones, o sea una caída del 66%. Tras casi dos años de la firma del TLC con el país del Norte, el superávit acumulado se redujo a la tercera parte. Si se toma el promedio de los balances de los últimos tres años, la caída es del 68%, es decir una pérdida de más de US\$5.800 millones.

El desplome del superávit comercial se redujo como consecuencia de la disminución del 15.5% de las exportaciones y el aumento del 14.7% en las importaciones. Este no es un resultado coyuntural, sino una tendencia que se tiene desde agosto del 2012, tan solo dos meses después de la firma del TLC.

En cuanto a productos exportados hacia Estados Unidos, disminuyeron los relacionados con los sectores de la agricultura e industria, principalmente la última. En términos generales 14 de 23 rubros disminuyeron sus ventas externas, donde sobresalen combustibles (-15.4%), azúcares y confites (-38.5%), frutos comestibles (-13.7%) y metales y

sus manufacturas (-32%), textiles (-3.6%) entre otros.

Si se comparan los resultados por productos entre el 2011 y el 2013, los productos agrícolas de exportación, como el café, té, yerba y especias, disminuyeron 24%, mientras las exportaciones de materias plásticas y sus manufacturas lo hicieron en 22%. Por su parte, las exportaciones de las preparaciones alimenticias decayeron 20% y las prendas de vestir y textiles 17%. Por donde se analice, el balance comercial del TLC con Estados Unidos es negativo.

### **El agro en el TLC con EEUU**

En un reciente informe publicado por la Oxfam, realizado por Fernando Barberi (2013), los resultados para el sector agropecuario lo ubican como un claro perdedor por el TLC, al tener productos de la economía campesina en eminente riesgo de desaparecer. Como se menciona en el documento, “los resultados contradicen las promesas anunciadas por el Gobierno colombiano en cuanto a los beneficios del Tratado. En estos primeros meses las

importaciones desde Estados Unidos han crecido a un ritmo mucho mayor que las exportaciones a ese país, provocando un deterioro de la balanza comercial (...). El sector agrícola se ve forzado a competir en desigualdad en condiciones de productos que disfrutaban de importantes subsidios”<sup>74</sup>.

El sector agroindustrial en particular ha sido muy afectado, y las expectativas anunciadas por el Gobierno se han visto frustradas. “Mientras las exportaciones agroindustriales desde Colombia a EEUU apenas se incrementaron en US\$21 millones -menos de un 10%-, las importaciones de productos estadounidenses crecieron US\$248 millones- multiplicándose por 2.5-”. De esta forma se confirma un deterioro de la balanza comercial agroindustrial, la cual ha pasado de un saldo negativo (deficitario) de US\$17 millones, a uno de US\$344 en 9 meses del acuerdo.

---

74. Barberi, Fernando (2013). La agricultura, los pequeños productores agropecuarios y el primer año de vigencia del Acuerdo de Libre Comercio suscrito con Estado Unidos. Oxfam. Bogotá.

Si se analiza el sector agropecuario, sin incorporar el agroindustrial, la balanza comercial cayó 17%, al pasar de un superávit de US\$1.283 millones a uno de US\$1.057 millones.

Oxfam se encargó de construir un sistema de alertas para monitorear los efectos del TLC en el sector agrícola y concluyó que los productos lácteos, el arroz, el maíz blanco y la carne de cerdo, son los más perjudicados y con un mayor riesgo. En riesgo medio se encuentran: trigo, carne de pollo, zanahoria y arveja. Mientras los productos de menor riesgo (algunos ya golpeados por la apertura económica) son: sorgo, maíz amarillo, cebolla, frijol y tomate.

El pronóstico para el sector agropecuario para los próximos meses, de no cambiarse las condiciones actuales, es alarmante. El aumento de las importaciones de productos estadounidenses, que compiten con productos del sector agrícola colombiano, van a tener un impacto directo sobre los precios internos, con desplomes que oscilan entre un 15% y un 55%. Como consecuencia, en la superficie cosechada se podrían

tener caídas entre un 19% y 77% y la producción se reduciría entre un 18% y un 54%.

### **La industria en el TLC**

El sector industrial es otro de los sectores perdedores del TLC con EEUU. No solo las exportaciones decayeron, y explican en gran parte el deterioro de la balanza comercial con el país del Norte, sino que la producción industrial ha decrecido de manera permanente durante los últimos dos años. Tan solo en el 2013 la caída de la producción industrial fue de 1.9%, 9 veces mayor a lo esperado. La penetración de las importaciones industriales tiene efectos nocivos sobre la producción y la generación de empleo en el sector.

Si se analizan indicadores relativos a la competitividad comercial del sector industrial para algunos subsectores, se encuentra que la relación entre las exportaciones y la producción industrial (Tasa de Apertura Exportadora) ha caído como resultado de disminuciones, tanto en las exportaciones como en la producción. Por su parte, La

tasa de penetración de las importaciones, que relaciona las importaciones y el consumo aparente de esos bienes, ha aumentado, lo que puede producir una sustitución de los bienes nacionales por los extranjeros.

El primer indicador (Tasa de apertura Exportadora), muestra que ha caído en un 64% en la producción de lácteos. También sobresalen los productos de panadería (-16%), ingenios azucareros (-47%), textiles (-27%), confeccionados (-24%), hierro y acero (-6%), autopartes (-20%), entre otros. Este indicador es consistente con los resultados comerciales y de producción de los mencionados sectores, los cuales producen por debajo de su capacidad instalada y han disminuido sus exportaciones entre el primer trimestre de 2012 y el primero de 2013, periodo que permite medir los resultados del TLC.

El segundo indicador, referente a la penetración de las importaciones en el consumo, muestra que en los subsectores de lácteos (139%), ingenios azucareros (171%), textiles (9%), sustancias químicas (3%), hierro y acero (5%), elaborados de me-

tal (3%), electrodomésticos (8%), autopartes (8%), entre otros, han aumentado las importaciones con efectos directos en el consumo de bienes extranjeros, que sustituyen a los nacionales. El indicador se analizó entre el primer semestre de 2011 y el primero de 2013.

Los efectos del mal desempeño industrial sobre el empleo, son evidentes. Si se analiza entre mayo de 2012 y diciembre del 2013, el empleo industrial disminuyó cerca de 4 puntos porcentuales, al comparar el índice de empleo total de la industria (incluyendo trilla de café). Sobresalen los sectores de textiles (-8%), confecciones (-9%), cueros (-16%), fabricación de calzado (-16%), sustancias químicas (-13%), productos de plástico (-5%), maquinaria y aparatos eléctricos (-15%), autopartes (-17%), entre otros.

De esta manera, se prueba que existe relación entre los resultados comerciales de los subsectores industriales y la generación o destrucción de empleo. El TLC con EEUU induce a una especialización productiva en la minería y deja desprotegida la industria, que tiene altas restricciones de la demanda internacional, lo que

genera un proceso de sustitución de importaciones abarataadas por empleo nacional, propiciada por la revaluación del tipo de cambio y los flujos crecientes de inversión extranjera.

Según las estadísticas oficiales, la situación laboral sigue deteriorándose y no ha tenido ninguna mejoría en los últimos dos años. La informalidad, que en 2010 era de 9'829.000 personas, pasó en 2013 a 9'920.000. La participación del empleo agrícola en el total del empleo pasó de 18,5% a 16,9% en 2013, y la del empleo manufacturero pasó del 12,8% al 12%. La disminución del desempleo se debe a crecimiento de sectores propiamente informales o de desempleo disfrazado como empleo doméstico, que entre 2010 y 2013 pasó de 694.000 a 710.000 personas; trabajo por cuenta propia, que en el mismo periodo pasó de 8'315.000 a 9'002.000 personas; o trabajo familiar sin remuneración, que pasó de 912.000 a 938.000 personas. Mientras que un reflejo del deterioro de las actividades se ve en que, entre 2010 y 2013, el número de jornaleros pasó de 810.000 a 756.000.

## CONCLUSIONES

Podemos concluir que el fracaso del gobierno colombiano en el cumplimiento del PAL en su sentido político amplio, se expresa de manera clara en los siguientes cuatro temas:

**1. En el tema del fortalecimiento institucional**, el cual incluyó la creación del Ministerio del Trabajo, la ampliación y capacitación del número de inspectores, la creación de un sistema de denuncias anónimas de violaciones laborales, y el desarrollo de un sistema tripartito de resolución de conflictos, el Gobierno Colombiano aplicó medidas sin pensar

en estructuras y menos en cómo asegurar la fluidez y coherencia institucional. No se contrató el número de inspectores solicitados y requeridos; su contratación se hizo sin cumplir con las normas de la OIT, afectando gravemente su autonomía, su capacidad técnica y su permanencia. Muchas de las leyes y decretos promulgadas se hicieron sin asegurar su coherencia jurídica y sin lograr que se trasladaran de la letra a los escenarios concretos de relaciones laborales del país. Como era de esperarse, entonces, las actuaciones del nuevo Ministerio no lograron

transformar la situación tan precaria de miles de trabajadores colombianos y miles de sindicalistas. La inspección laboral en Colombia sigue siendo débil, meramente administrativa, y aunque se hace más hoy en día, sus resultados no son positivos para los trabajadores. Las sanciones funcionan más como logros mediáticos del Ministerio del Trabajo que como castigos que presionan un cambio en la actuación defraudadora de muchos empresarios del país, pocas se encuentran en firme, aún menos se llega a un mandamiento de pago, y hasta donde sabemos, ninguna sanción de monto significativo ha sido pagada en los tres años de aplicabilidad del PAL.

**2. En el tema de la formalización laboral y la prohibición de la intermediación laboral ilegal,** el Gobierno ha jugado un papel engañoso. Por un lado, ha trabajado en reducir el número e incidencia de las CTA, figuras emblemáticas de la violación completa de los derechos laborales. Sin embargo, esta disminución relativa en el número de CTA y de “asociados” a las mismas, no significa que la intermediación laboral ile-

gal haya disminuido, sino sólo que ha hecho metástasis en nuevas y “creativas” formas de tercerización laboral, tales como las SAS y los contratos sindicales; o también que se ha mimetizado en otras figuras existentes y legales, como las EST y los contratos de prestación de servicios. Aunque con naturalezas jurídicas diversas, todas estas figuras han servido para mantener, e incluso incrementar, la intermediación laboral ilegal.

Destacamos la creación de “falsos sindicatos” para celebrar “contratos sindicales” mediante los cuales se suministra trabajadores a empresas privadas e instituciones públicas. Estos “falsos sindicatos” se están creando para sustituir las Cooperativas de Trabajo Asociado, y las cifras son alarmantes. Mientras en 2010 apenas existían 50 casos de aplicación de esta figura, para 2011 ya eran 164 contratos sindicales que cubrían una total de 37.064 trabajadores, y para 2012 la cifra se elevó a 723 casos y 158.878 empleados, de los cuales 699 casos (95.16% del total) pertenecen a la categoría económica “servicios sociales y de salud”. Para 2013, de

acuerdo al Ministerio de Trabajo, el número de estos contratos sindicales de intermediación laboral siguió en ascenso con la firma de 964 en todo el año, el 94,3% de estos en el sector de servicios sociales y de salud, una cifra que expresa la dinámica expansiva de esta forma “creativa” de intermediación laboral ilegal.

Pero quizá lo más grave es que la mayoría de los casos de creación de falsos sindicatos y de firma de contratos sindicales, se realiza en entidades públicas del sector salud, sin que el Ministerio del Trabajo ejerza control y vigilancia sobre este uso fraudulento de la libertad sindical. Es el mismo Estado el que fomenta la deslaboralización, la precarización y la desnaturalización de la función de los sindicatos.

De otro lado, la política de promover Acuerdos de Formalización, con la cual se condonan multas por acuerdos, ha sido hasta ahora ineficaz. Durante 2012 y 2013 los inspectores del trabajo y la Dirección Territorial del Ministerio promovieron la firma de 36 Acuerdos de Formalización, con una cobertura de 12.030 tra-

bajadores. Todos los acuerdos se han hecho entre funcionarios del Ministerio con empleadores, sin participación alguna de las y los trabajadores y las organizaciones sindicales, e incluso a espaldas de ellos. El Ministerio del Trabajo no ha publicado un listado de los trabajadores “beneficiarios” de estos acuerdos, y tampoco ha señalado la manera en que sus empleos se han formalizado. Incluso, de acuerdo al Ministro Pardo, la “formalización” tan sólo significa un contrato laboral, sin importar el tiempo de duración de dicho contrato ni el hecho que el contrato que vincula a los trabajadores sea con la empresa tercerizadora y no con las empresas principales, beneficiarias de la obra.

**3. En el tema de la protección y garantía de la libertad sindical,** ésta en Colombia no se ha ampliado por efecto de la firma del PAL. En este tema, además de no cumplir a cabalidad con los compromisos adquiridos, las medidas se han quedado en el papel, sin tener incidencia positiva alguna en el terreno sindical del país. Este es el caso de la reforma del artículo 200 del Código Penal que establece

castigos penales por el uso indebido de Pactos Colectivos. Hasta hoy en día, con la modificación que introdujo la ley 1453 de 2011, no ha generado ninguna sentencia condenatoria, incluso, a finales de febrero del año en curso, solo hay tres investigaciones activas por el artículo 200. Una de ellas trata de la denuncia presentada en julio de 2013 por el sindicato Ultraclaro & TIC en Bogotá. En la audiencia de conciliación (el 10 de marzo de 2014), la fiscal encargada establece en el acta de conciliación que el asunto tratado es “atípico”, es decir, no se adecua al texto del artículo 200 del Código Penal y, en consecuencia, no se trata de un asunto penal, sino de un conflicto laboral. En otro de los casos, el Sindicato Nacional de Trabajadores de Rama y Servicios del Transporte de Colombia (SNTT), Subdirectiva Floridablanca, presenta una denuncia en mayo de 2013, y luego de tener una audiencia de conciliación al 13 de agosto del mismo año, la cual no llegó a ninguna resolución, no se tienen más información respecto a las labores de investigación del caso concreto por parte de la fiscalía. En otras

palabras, el caso parece estar en limbo semipermanente. Mientras tanto, los impactos negativos a la libertad sindical no se hacen esperar. Tal ineptitud o desinterés real del Estado en actuar en este terreno no ha sido bien recibido por una parte empresarial del país.

Según cifras de la ENS, entre 2011 y 2012 el uso de pactos colectivos creció en un 28%, mientras que el uso de convenciones solo fue del 1%, con una particularidad: de los 215 pactos colectivos firmados en 2012, un total de 58 fueron firmados de manera paralela a procesos de negociación colectiva que tenían con organizaciones sindicales, esto es, el ofrecimiento de las empresas de los mismos beneficios, o mejores, para los trabajadores no sindicalizados que no se afilien a la organización sindical, ni se beneficien de las convenciones colectivas. Es decir, en el 26,97% de los casos los pactos colectivos fueron empleados como respuesta ante el pliego de peticiones presentado por la organización sindical, o como estrategia de contención. Entre tanto, en 157 casos (73,02%) lo pactos fueron empleados como

estrategia preventiva.

Las formas de utilizar estos pactos colectivos para acabar o disminuir los sindicatos, así como para frenar procesos de negociación, son múltiples: (i) otorgar mejores beneficios con un pacto colectivo (57% de los casos); (ii) otorgar los mismos beneficios que la convención colectiva, con la exigencia de no pertenecer a la organización sindical (86%); (iii) otorgar beneficios a no sindicalizados durante el proceso de negociación, para desestimular la afiliación a las organizaciones sindicales o para truncar el proceso de negociación; (iv) la extensión de la aplicación de pactos colectivos en fusiones o compras empresariales (43%); (v) establecer los pactos colectivos como el límite o techo de la negociación colectiva para los sindicatos (71%); o (vi) la creación de pactos colectivos con duración muy prolongada, en un caso hasta de 10 años, para impedir la organización sindical. Para 2013 la dinámica de la firma de pactos colectivos no tuvo cambios notables. Aunque hubo una leve disminución en el número de pactos firmados (204), es importante

anotar que 63 de estos pactos fueron firmados por “primera vez”, algo que ilustra la popularidad que han obtenido como mecanismo empresarial para arrinconar a los sindicatos. Adicionalmente, saber que tantas nuevas empresas han acogido esta figura controvertida del convenio colectivo, a pesar de los impedimentos legales que existen, nos dicen mucho sobre la ineficacia y/o negligencia del Ministerio de Trabajo y la Fiscalía para ponerse de acuerdo y adelantar trabajos conjuntos de investigación y castigo a empresarios que utilizan pactos colectivos donde existe una organización sindical.

**4. En el tema de la violencia antisindical, la impunidad y la protección de sindicalistas.** La violencia antisindical no es un tema del pasado, ni es un tema superado. Durante casi los tres años del PAL (entre el 7 de abril de 2011 hasta el 17 de febrero de 2014), la violencia contra sindicalistas continuó siendo una característica de la actividad sindical en Colombia. En este periodo han sido asesinados 73 sindicalistas, se han presentado 31 atentados de muerte, 6

desapariciones forzadas, y alrededor de 953 amenazas de muerte, sin que existan avances significativos en las investigaciones, sin que inicien juicios y sin que se logren condenas y capturas. Es necesario enfatizar que algunos indicadores de violencia se incrementaron en el 2013: se presentaron 26 homicidios de trabajadores sindicalizados, 13 intentos de homicidio, 28 casos de hostigamientos y 13 detenciones arbitrarias.

De acuerdo con información proporcionada por la Fiscalía General de la Nación, respecto de los casos de crímenes contra sindicalistas, se cuenta a octubre de 2013 con 598 sentencias, lo que no quiere decir que todos estos casos han salido de la impunidad si se tienen en cuenta varios factores: 598 sentencias no se refieren necesariamente a 598 víctimas sindicalistas, sino que pueden presentarse varias sentencias sobre un mismo caso; no son en su totalidad sentencias condenatorias, es decir, hay entre éstas sentencias absolutorias; en su mayoría no logran desenmascarar todo el grupo ni encontrar los móviles antisindicales por falta de pruebas, es

decir no cumplen con estándares internacionales y no son suficientes para permitir la concreción del derecho a la verdad.

Respecto de los casos en investigación, se cuenta con 1.545 en total, correspondientes a hechos entre el 30 de agosto de 1988 y el 23 de febrero de 2013. Los esfuerzos de la Unidad Nacional de Derechos Humanos, en particular del grupo de fiscales que investigan los casos de violencia anti-sindical, no se dedica sólo a la investigación de casos de violencia contra sindicalistas, lo que reduce su capacidad para superar la impunidad en estos casos.

Sobre los avances en investigaciones que reporta la Subunidad OIT de la fiscalía, puede observarse que de los casos que se encuentran actualmente activos (1.007), casi la mitad (41%) se encuentran apenas en etapa preliminar. Puede concluirse entonces que frente al delito de homicidio existe un porcentaje de impunidad del 86,8%; el delito de amenaza, que constituye la violación más sufrida por los sindicalistas, tiene a su vez el más alto índice de impunidad con el 99,9%. Los delitos de desapari-

ción forzada, desplazamiento forzado y secuestro, arrojan un porcentaje de impunidad del 99,6%, 99,5% y 90,6% respectivamente. En general, frente a delitos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos tenemos que la impunidad en casos de sindicalistas es altísima: promedia el 96,7%.

Durante el último año se han venido desmontando los esquemas de protección, reevaluando los riesgos con resultados de disminución del peligro. Sin embargo, estas evaluaciones no dependen de que se haya capturado al victimario, ni que se haya generado una condena, y se desmonta así las medidas de protección sin una respuesta judicial ni policial ante la amenaza previa. La UNP informó que a octubre de 2013 se habían realizado 565 estudios de nivel de riesgo cuyos resultados fueron: 1 caso extremo, 202 extraordinarios, 296 ordinarios, 66 devoluciones. El desmonte de los esquemas de protección, las evaluaciones de riesgos con resultados ordinarios, y las quejas ante tardanzas y trámites administrativos erráticos e injustificados, han

sido las denuncias de las organizaciones sindicales antes de la entrada en vigencia del PAL, y son las mismas denuncias actuales.

**5. Efectos del TLC entre Colombia y Estados Unidos.** El TLC no contribuyó a garantizar los derechos laborales, no aumentó el empleo y ha ocasionado daños a la economía que -seguramente con el tiempo- se agudizarán. De esta forma el enorme sacrificio económico no se compensó con el fortalecimiento del sindicalismo, de los derechos de los trabajadores y está agudizando fenómenos de desindustrialización y crisis agraria.

Luego de conocerse los resultados comerciales de Colombia en 2013, publicados por el DANE, el Gobierno no dio espera para emitir falsos diagnósticos y ocultar el preocupante balance. A la semana de la publicación de las cifras oficiales, el Ministro de Comercio e Industria manifestó que las exportaciones hacia ese país habían crecido 13% desde los meses de entrada en vigencia del acuerdo comercial. Según los datos oficiales, las exportaciones colombianas hacia EEUU en 2013 cayeron 15.5%, mientras las importaciones

crecieron 14.7%, configurando un deterioro del superávit comercial del 66%, al pasar de US\$8.250 millones en 2012 a US\$2.777 millones en 2013. Los sectores más perjudicados fueron la industria manufacturera, textil y la producción de café, té y hierbas.

La evaluación de los efectos del TLC en el sector agropecuario, basado en un estudio realizado por la Oxfam, arroja que existen 9 cultivos en inminente riesgo de desaparecer por la entrada en vigencia de acuerdo, teniendo serias consecuencias en la economía agrícola y en los ingresos de los productores. La balanza comercial con EEUU en agroindustria se deterioró 9 veces, mientras el superávit del sector agropecuario disminuyó 17% durante los primeros meses del acuerdo. Los pronósticos de las importaciones abarataadas en este sector es que tendrán efectos en los precios internos, una fuerte caída en el área cultivada y en la producción agropecuaria.

El sector industrial es otro de los sectores perdedores del TLC con EEUU. No solo las exportaciones decayeron y explican en

gran parte el deterioro de la balanza comercial con el país del Norte, sino que la producción industrial ha decrecido de manera permanente durante los últimos dos años. La penetración de las importaciones industriales tiene efectos nocivos sobre la producción y la generación de empleo del sector. La evaluación de indicadores como la Tasa de Apertura exportadora, que relaciona la producción industrial con las exportaciones, y la Tasa de Penetración de Importaciones, que mide el peso de las importaciones de bienes en el consumo aparente, permiten demostrar que desde la entrada en vigencia del acuerdo las exportaciones industriales y la producción manufacturera han disminuido aceleradamente, mientras las importaciones de bienes industriales compiten y sustituyen los productos nacionales. Los subsectores que sobresalen en este análisis son: producción de lácteos, industria automotriz y de autopartes, textiles y confecciones e ingenios azucareros.

Los efectos que el pobre desempeño industrial tiene sobre el empleo, son evidentes: entre mayo de

2012 y diciembre de 2013 el empleo industrial cayó 4%. Por su parte, la informalidad creció en cerca de 100.000 trabajadores entre 2010 y 2013. El empleo que se crea ha sido doméstico y de cuenta propia, que demuestra que la situación laboral sigue deteriorándose y no ha tenido ninguna mejoría en los últimos dos años.



## PROPUESTAS

Debido que el Gobierno Colombiano ha demostrado que nunca ha tenido un interés real en cumplir el PAL, hoy, a tres años de la firma de este Acuerdo, es de importancia fundamental que, primero, el Gobierno Colombiano cumpla a cabalidad todas las 37 medidas del PAL. Adicionalmente, como muestra de voluntad sería para poner en marcha una política amplia de protección y garantía a los derechos laborales de los trabajadores colombianos, es necesario que el Gobierno de Estados Unidos y el Gobierno Colombiano asuman los siguientes

compromisos de manera inmediata:

1. La extensión del período para el seguimiento a la implementación del PAL por cuatro años.
2. La conformación de una comisión binacional e independiente, que tendría la tarea de monitorear el cumplimiento de cada una de las 37 medidas del PAL y se conformaría con: representantes de los Congresos de ambos países, la Confederación Sindical de las Américas –CSA-, las centrales sindicales de Estados Unidos y Colombia, y representantes de organiza-

- ciones no gubernamentales que trabajan el tema de los derechos laborales y sindicales.
3. La presentación por parte del Gobierno Colombiano de un balance completo de la implementación del “Plan de Acción Laboral” y su sometimiento a discusión pública, y al análisis en la Comisión Permanente de Concertación de las Políticas Salariales y Laborales (CP-CPSL).
  4. El Gobierno debe demostrar voluntad política convocando a las organizaciones sindicales, en el marco de la CPCPSL, para concertar las políticas públicas laborales sobre eliminación de las relaciones laborales ilegalmente constituidas, además de la protección y promoción de la libertad sindical, la protección y la investigación de crímenes cometidos contra sindicalistas.
  5. Diseñar e implementar, en concertación con las centrales sindicales, una política tendiente a eliminar todas las formas de tercerización ilegal, que incluya cambios legales necesarios, amplios programas de inspección laboral, campañas públicas que promuevan la celebración de contratos laborales directos, participación de las organizaciones sindicales en inspección y en la negociación de los acuerdos de formalización, y la entrega a la DIAN de la competencia del cobro de multas impuestas por el Ministerio de Trabajo.
  6. Diseñar e implementar, en concertación con las centrales sindicales, un plan de emergencia para darle trámite oportuno a las querrelas por violación a la libertad sindical, la constitución de tribunales de arbitramento, y la inspección a empresas que usan ilegalmente pactos colectivos y planes de beneficios
  7. Debido a los efectos tan desastrosos del TLC con Estados Unidos, tanto en términos de la caída tan abrupta de exportaciones colombianas hacia ese país, como en los impactos negativos sobre los sectores de la industria y agricultura, los cuales han causado un deterioro notable en la calidad de empleo para los colombianos, consideramos que el Tratado de Libre

Comercio merece una seria revisión.

Fueron muchas las organizaciones sindicales que emprendieron acciones dirigidas a obtener la aplicación de las medidas que se adoptaron. Sin embargo, la inmensa mayoría de estos esfuerzos fueron en vano, y en muchos casos resultaron contraproducentes para los trabajadores, como está ocurriendo, por ejemplo, con los trabajadores de los puertos y de la palma, sometidos a las formas de tercerización y deslaboralización más agresivas e ilegales del país.

Somos enfáticos en señalar que miles de trabajadores y sus organizaciones sindicales han intentado hacer uso de las nuevas disposiciones legales que los protegen

contra el abuso laboral, y en su mayoría se han encontrado desprotegidos, en la medida en que jueces, fiscales e inspectores del trabajo casi siempre se niegan a brindar la protección que el nuevo marco legal ofrece. Esas demandas requieren de una respuesta seria y comprometida de las instituciones, que hasta el día de hoy no se expresa.

Los 22 millones de trabajadoras y trabajadores colombianos claman por un empleo donde sus derechos no se defrauden, donde sus deseos por un trabajo decente con libertad de asociación y negociación en colectiva se respeten, y donde sean tratados con dignidad humana y como sujetos con derechos.





