

CUATRO AÑOS DE INCUMPLIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN OBAMA-SANTOS



Informe sobre los cuatro primeros
años de implementación del
Plan de Acción Laboral (PAL) 2011-2015

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

**Informe sobre los
cuatro primeros años de
implementación del Plan de
Acción Laboral (PAL) 2011-2015**

Escuela Nacional Sindical (ENS)

Abril de 2015

CONTENIDO

Presentación	9
Capítulo 1. Evaluación cuantitativa de la implementación del plan de acción laboral	11
Capítulo 2. Evaluación cualitativa de la implementación del plan de acción laboral	17
I. Creación del Ministerio de Trabajo y el fortalecimiento institucional	17
(i) Creación del Ministerio del Trabajo:	18
(ii) Ampliación de planta de inspectores en el marco del sistema de servicio civil (Concursos para carrera administrativa).	23
(iii) Capacitación para inspectores por la OIT	25
(iv) Creación de un sistema de denuncia ciudadana:	27
(v) Mejoramiento del sistema de mediación de conflictos	27
II. Reforma al Código Penal	30
(i) Reformar el código penal para proteger violaciones a la libertad sindical	30

III. Cooperativas de trabajo asociado: la prohibición de la intermediación laboral ilegal	34
(i) Prohibición de uso ilegal de CTA y otras formas de intermediación	34
(ii) Vinculación directa de trabajadores previamente “asociados” de CTA que practicaban la intermediación laboral	40
(iii) Vigilancia por parte del Ministerio del trabajo y Supersolidaria para que las CTA sean realmente autónomas y autogobernadas	43
(iv) Divulgación permanente de los derechos de los trabajadores de las CTA	43
(v) Asignación de 100 inspectores para investigar las CTA	44
(vi) Priorización de la inspección en sectores estratégicos: palma, azúcar, minas, puertos y flores	46
IV. Las empresas de servicios temporales (EST).	50
(i) Implementación de régimen y supervisión para evitar el uso indebido de agencias de empleo temporal	50
(ii) Informes trimestrales sobre las agencias de empleo temporal	53
V. Pactos colectivos	53
(i) Penalizar el uso indebido de pactos colectivos.	53
(ii) Campañas para desincentivar el uso ilegal de pactos colectivos.	58
(iii) Realizar inspecciones preventivas para superar el mal uso de pactos colectivos	59
(iv) Asistencia técnica de la OIT	61
(i) Compilación y difusión de doctrina y jurisprudencia sobre servicios esenciales	73
VII. Oficina OIT en Colombia	77
(i) Asesoría para la implementación del acuerdo	77
VIII. Programa de protección.	81
i) Resolución que amplía la cobertura del programa de protección.	82
(ii) Financiación para la implementación del programa de protección sindical.	83

(iii) Plan de emergencia para casos represados	85
(iv) Divulgación de información sobre obligaciones asumidas por las partes interesadas	87
(v) Modificación del CRER y fortalecimiento del programa de protección	87
(vi) Fortalecimiento a programas de protección a maestros	89
VIII. Reforma a la justicia penal	90
(i) 95 nuevos investigadores de policía judicial para apoyar a fiscales	91
(ii) Recursos para financiar mayores actividades de investigación	91
(iii) Acciones para superar la impunidad	92
(iv) Programa de capacitación en investigación de crímenes contra sindicalistas	97
(v) Análisis de casos cerrados	98
(vi) Centro de apoyo a víctimas	99
(vii) Construcción listado de casos a investigar	100
(viii) Plan para descongestionar los casos de homicidios	101
(ix) Divulgación pública de los avances de investigación y de las sentencias	102
(x) Regulación legal de amenazas	102
X. Mecanismos de seguimiento a estos acuerdos	104
 Capítulo 3. Evaluación de la implementación del plan de acción laboral en los cinco sectores priorizados	 105
(i) Sector azucarero: el amargo sabor del anti sindicalismo.	108
(ii) Sector portuario: la tragedia laboral que no cesa	112
(iii) Sector palmero: el infierno dantesco de la intermediación laboral.	117
(iv) Sector floricultor: la precariedad y la ilegalidad laboral persisten	123
(v) Sector minero: la tierra quemada	127
 Capítulo 4. Apreciaciones de los presidentes de las centrales sindicales (CUT, CGT, CTC y AFL-CIO) sobre la implementación del PAL	 133

1. ¿Qué avances y obstáculos observa en el control a las formas y usos ilegales de la tercerización laboral?	134
2. ¿Qué destaca como logros y problemas con el Ministerio de Trabajo y sus inspecciones laborales?	135
3. En el tema de la libertad sindical, ¿qué progresos y retrocesos puede señalar en el control del uso antisindical de los pactos colectivos?	136
4. ¿Qué tan útil ha sido el artículo 200 del Código Penal en la sanción a quienes atentan contra este derecho?. . .	137
5. Cómo valora la situación de violencia contra dirigentes sindicales y la protección que brinda el Estado. ¿Ve avances en la superación de la impunidad de la violencia y los crímenes contra sindicalistas?.	138
6. ¿Qué impacto ha tenido la asistencia técnica de la OIT en Colombia en temas de inspección laboral, diálogo social, lucha contra la impunidad?	140
Conclusiones y recomendaciones	143
Cibergrafía y fuentes.	153

PRESENTACIÓN

Este 7 de abril de 2015 se cumplieron cuatro años del Plan de Acción sobre Derechos Laborales (PAL), acordado entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, y es por tanto una excelente ocasión para revisar en conjunto las medidas que se adoptaron, la manera en que se aplicaron, los efectos que han generado y la información que se ha producido sobre la implementación de este histórico y trascendental acuerdo.

En esta ocasión, la ENS ha querido hacer un informe completo, que comprende cuatro capítulos: una primera aproximación, de

corte cuantitativo, busca evaluar los avances en tres aspectos (implementación, efectos e información) en una escala de 1 a 3 (bajo, medio, alto); una segunda aproximación, de corte cualitativo, describe y analiza cada uno de los 10 temas y de las 37 medidas que se acordaron en el PAL; una tercera aproximación, pretende evaluar los efectos del PAL en los cinco sectores priorizados (puertos, azúcar, flores, palma y minería); y, una última aproximación, recoge las apreciaciones de los presidentes de cuatro centrales sindicales (CUT, CGT, CTC y AFL-CIO).

El Ministerio de Trabajo de Colombia, en su “Informe de cumplimiento Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales”, difundido en el mes de octubre de 2014, recoge, en buena medida, el conjunto de acciones realizadas; sin embargo, no es completo ni preciso en términos de los efectos que se han producido y, por tanto, no contempla de manera adecuada los retos que están pendientes.

Los departamentos de Trabajo y de Comercio de los Estados Unidos, también realizaron un informe publicado en febrero de 2015, donde se reseña, de manera muy completa, los logros y los retos, y se sugiere la necesidad de realizar esfuerzos adicionales para lograr los objetivos subyacentes del PAL.

En este informe que hizo la ENS, puede apreciarse, en cada uno de los capítulos, que el PAL aún no se ha terminado de implementar: sus efectos distan de los objetivos iniciales y la información disponible sobre su desarrollo no es completa ni detallada.

Esto es, si bien podemos encon-

trar algunos logros importantes, están pendientes de implementarse algunas de las más trascendentales medidas previstas en el plan. En la valoración cuantitativa realizada, el desarrollo del PAL obtiene una calificación de 1,5 (sobre 3), lo que indica que este todavía está a mitad de camino. Con esta valoración coinciden los presidentes de las centrales sindicales, y quizás, darían una menor calificación, dadas las grandes expectativas que se generaron con la adopción del PAL.

Lo importante de este informe no es tanto descifrar el grado de cumplimiento como encontrar los obstáculos y las lógicas que han impedido una implementación plena del PAL y, con ello, contribuir a que organizaciones sindicales, gobierno y empresarios puedan sostener un diálogo fructífero dirigido a definir las estrategias y las acciones necesarias para el logro del propósito que inspiró el PAL: el fortalecimiento de la institucionalidad pública para la garantía de los derechos laborales y sindicales en el país.

CAPÍTULO 1. EVALUACIÓN CUANTITATIVA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN LABORAL

La siguiente matriz es una herramienta de valoración cuantitativa de los 10 temas y 37 medidas incluidas en el Plan de Acción Laboral; pretende presentar un balance numérico del nivel de implementación a partir de tres categorías de análisis, cada una con un peso diferencial en el porcentaje final de evaluación de acuerdo a su importancia: Implementación (30%); Efectos (50%); Información (20%). En las ponderaciones por tema o por medida, entiéndase 3 como la calificación más alta y 1 como la calificación más baja.

A continuación se explican cada una de las categorías propuestas:

1. **Implementación:** Dividida en dos variables propone niveles de análisis diferenciados entre aquellas medidas que han sido adoptadas y aquellas que sido implementadas, es decir, una cosa es adoptar las acciones y medidas jurídicas a las que se comprometió el gobierno, pero otra, es darles uso y aplicabilidad en las realidades concretas. En los casos en que se usa cero (0) en la valoración numérica

- indica que no se adoptó la medida y por lo tanto no puede haber aplicación, o adoptada no se hizo nada para aplicarla.
2. **Efectos:** Entendidos como las transformaciones sobre la realidad que pretendía cambiar cada medida, considera tres niveles de impacto: bajo, medio y alto. En los casos en que se usa cero (0) como valoración numérica quiere indicar que los efectos han sido negativos o se considera que han presentado retrocesos o congelamientos sobre las problemáticas que se pretendía impactar.
 3. **Información:** Categoría importante en la medida que permite evaluar las dos anteriores, se divide en tres variables:
 - a. Acceso: Posibilidad de acceder a la información sobre los temas en mención sea por publicación voluntaria o mediante derechos de petición a las entidades competentes.
 - b. Coherencia: Consistencia entre la información presentada por las entidades involucradas en sus diferentes informes sobre un mismo tema o realidad.
 - c. Calidad: Confiabilidad de la información, posibilidad de discriminación de información de acuerdo a las necesidades de cruce de análisis.
En los casos en que se usa cero (0) como valoración numérica en esta categoría es que no se dispone de ningún dato que permita valorar la medida.

CUATRO AÑOS DE INCUMPLIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN OBAMA-SANTOS

Matriz de valoración cuantitativa de la implementación del plan de acción laboral (2011-2014)

Temas	Medidas	30% Implementación										50% Efectos			20% Información			Ponderación por medida	Ponderación por tema	
		Adopción			Aplicación			Total	Bajo 1	Medio 2	Alto 3	Total	Acceso 1	Coherencia 2	Calidad 3	Total				
		No 1	Parcial 3	Si 3	Bajo 1	Medio 2	Alto 3													
I. Ministerio del Trabajo	(i) Creación del Ministerio del Trabajo	3			3			0.9	2			1			1			0.2	2.1	1,75
	(ii) Ampliación de planta de inspectores	2			1			0.45	1			0.5			1			0.2	1,15	
	OIT	3			1			0.6	1			0.5			3			0.6	1,7	
	(iv) Sistema ciudadano de denuncias	2			1			0.45	1			0.5			1			0.2	1,15	
II. Reforma al código penal	(v) Mejoramiento de sistema de mediación de conflictos	3			2			0.75	3			1.5			2			0.4	2,65	0,65
	(i) Reforma del artículo 200 del código Penal	2			1			0.45	0			0			1			0.2	0,65	
III) Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA)	(i) Prohibición de uso ilegal de CTA y otras tomas	2			1			0.45	0			0			1			0.2	0,65	1,34
	(ii) Vinculación directa de trabajadores	2			1			0.45	1			0.5			0			0	0,95	
	(iii) Vigilancia Ministerio Supersolidaria.	3			1			0.6	2			1			1			0.2	1,8	
	(iv) Divulgación de derechos	3			3			0.9	3			1.5			3			0.6	3	
	(v) Asignación de 100 inspectores	1			1			0.3	0			0			1			0.2	0,5	
	(vi) Priorización en 5 sectores estratégicos	2			1			0.45	1			0.5			1			0.2	1,15	

Temas	Medidas	30% Implementación										50% Efectos			20% Información			100%	
		Adopción			Aplicación			Total	Bajo 1	Medio 2	Alto 3	Total	Acceso 1	Coherencia 2	Calidad 3	Total	Ponderación por medida	Ponderación por tema	
		No 1	Parcial 3	Si 3	Bajo 1	Medio 2 3	Alto 3												
IV. Empresas de empleo temporal	(i) Supervisión	2			2			0.6	2			1	1				0.2	1.8	1,98
	(ii) Informes trimestrales	3			2			0.75	2			1	2				0.4	2.15	
	(iii) Penalización del uso indebido	2			1			0.45	0			0	1				0.2	0.85	
V. Pactos colectivos	(iv) Campaña de difusión	1			0			0.15	0			0	0				0	0.15	0.8
	(v) Inspección preventiva	3			1			0.6	0			0	1				0.2	0.8	
	(vi) Asistencia técnica de la OIT	3			3			0.9	1			0.5	1				0.2	1.6	
VI. Servicios esenciales	(vii) Compilación de la jurisprudencia	2			2			0.6	0			0	1				0.2	0.8	0.8
	(viii) Asesoría para la implementación del acuerdo	3			3			0.9	2			1	3				0.6	2.5	
VII. Oficina de OIT en Colombia	(ix) Ampliación de cobertura	3			2			0.75	2			1	2				0.4	2.15	2.5
	(x) Más financiación	3			2			0.75	2			1	3				0.6	2.35	
	(xi) Plan de emergencia para casos	3			2			0.75	2			1	2				0.4	2.15	
VIII. Programa de protección	(xii) Divulgación de información sobre obligaciones	3			2			0.75	2			1	1				0.2	1.95	2.18
	(xiii) Modificación del OREH	3			3			0.9	2			1	2				0.4	2.3	
	(xiv) Fortalecimiento a programas para maestros.	3			2			0.75	2			1	2				0.4	2.15	

CUATRO AÑOS DE INCUMPLIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN OBAMA-SANTOS

Temas	Medidas	30% Ponderación en la valoración final										50%			20%			100%		
		Adopción			Implementación				Efectos			Información			Total	Ponderación por medida	Ponderación por tema			
		No 1	Parcial 3	Si 3	Bajo 3	Medio 2 3	Alto 3	Total	Bajo 1	Medio 2 3	Alto 3	Total	Acceso 1	Coherencia 2 3				Calidad 3		
	(i) 95 nuevos investigadores de policía judicial para apoyar a fiscales	3		3	3		3	0.9	1		0.5				1			0.2	1.6	
	(ii) Recursos para financiar mayores actividades de investigación	3		3	3		3	0.9	1		0.5				3			0.6	2	
	(iii) Acciones para superar la	2		1	1		1	0.45	1		0.5				1			0.2	1.15	
	(iv) Programa de capacitación en investigación de crímenes contra sindicalistas	3		3	3		3	0.9	1		0.5				3			0.6	2	
IX. Reforma a la justicia penal	(v) Análisis de casos cerrados	3		1	1		1	0.6	1		0.5				1			0.2	1.3	1.475
	(vi) Centro de apoyo a víctimas	3		2	2		2	0.75	2		1				1			0.2	1.95	
	(vii) Construcción listado de casos a investigar	3		1	1		1	0.6	1		0.5				1			0.2	1.3	
	(viii) Plan para descongestionar los casos de homicidios	1		0	0		0	0.15	1		0.5				1			0.2	0.85	
	(ix) Divulgación pública de los avances de investigación y de las sentencias	3		1	1		1	0.6	1		0.5				1			0.2	1.3	
	(x) Regulación legal de amenazas	3		1	1		1	0.6	1		0.5				1			0.2	1.3	
	(i) Evaluación del PAA	2		2	2		2	0.6	1		0.5				1			0.2	1.3	1.5
PROMEDIO TOTAL		2.54		1.68	1.68		2.13	1.24	1.43		1.43				1.43			1.50	1.50	

CAPÍTULO 2. EVALUACIÓN CUALITATIVA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN LABORAL

A continuación, y a modo de evaluación cualitativa, se abordan los 10 temas y las 37 medidas del Plan de Acción Laboral, lo que permite entender la calificación cuantitativa anteriormente expuesta y condensa los análisis y argumentos sobre los avances, estancamientos y/o retrocesos de las realidades que se pretendía impactar.

I. Creación del Ministerio de Trabajo y el fortalecimiento institucional

Medidas comprometidas

(i) la creación del Ministerio de Trabajo, (ii) la ampliación de planta de inspectores en el marco del sistema de servicio civil (Concur-

sos para carrera administrativa), (iii) Capacitación a inspectores de trabajo; (iv) Creación de un sistema ciudadano de denuncias, (v) el mejoramiento del sistema de solución de conflictos.

Valoración cuantitativa del tema: 1.75

(i) Creación del Ministerio del Trabajo:

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.

Sobre el fortalecimiento institucional hay varios avances importantes que resaltar pero también procesos institucionales estancados, algo que ilustra un panorama un tanto complejo y ambiguo. De acuerdo con el Ministerio su misión está guiada por cinco pilares fundamentales¹, analizando los

dos primeros, que tienen que ver con el trabajo digno y la protección social para todos los trabajadores ocupados del país, en términos del desarrollo logrado en los últimos cuatro años, se ve un tarea empezada pero a medias.

Parece que el tiempo de creación del Ministerio ha sido insuficiente para hacer sentir cambios en la cobertura de la protección social para las y los trabajadores colombianos; para el primer semestre de 2014 existían en el país 21.063.000 ocupados, lo cual ilustra una tasa de ocupación de 57,4%, pero preocupa la calidad de los empleos que se están generando, ya que se ve un incremento en las posiciones ocupacionales de cuenta propia y los trabajadores familiares sin remuneración². En materia de contratación, se encontró que el 46,6% (9.820.000) de la población ocupada del país no tenía un contrato de trabajo, mien-

1. El trabajo digno y de calidad; ni un trabajador sin protección social; construir puentes para encuentros entre empleadores y trabajadores; la calidad del trabajo depende de la calidad del trabajador; ideas sobre el trabajo en los nuevos tiempos. Véase: Mintrabajo: “Informe de cumplimiento. Plan de Acción Laboral de Colombia y los Estados Unidos para Derechos Laborales. Septiembre de 2014. Disponible en: [http://www.mintrabajo.gov.co/publicaciones-mintrabajo/3792-informe-final-plan-de-accion-de-colombia-y-estados-unidos-para-dere-](http://www.mintrabajo.gov.co/publicaciones-mintrabajo/3792-informe-final-plan-de-accion-de-colombia-y-estados-unidos-para-derechos-laborales.html)

[chos-laborales.html](http://www.mintrabajo.gov.co/publicaciones-mintrabajo/3792-informe-final-plan-de-accion-de-colombia-y-estados-unidos-para-derechos-laborales.html) p.3_

2. Para el año 2013 los cuenta propias se incrementaron en 1,3% y participaron con el 42,8% en el empleo total, por su parte, los trabajadores familiares sin remuneración en otras empresas crecieron en 7,9%.

tras que un 32,5% (6.836.000) tenía un contrato escrito y un 20,9% (4.398.000) uno verbal (ver el cuadro uno abajo). En la siguiente tabla se condensan los principales indicadores laborales y de protección social en Colombia.

Cuadro 1. Principales indicadores laborales y de protección social en Colombia (2010-2014/I semestre)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014 (primer semestre)
Población ocupada	19.213.000	20.020.000	20.696.000	21.048.000	21.063.000
Tasa de ocupación	55,4%	56,8%	57,8%	58,0%	57,4%
Población desocupada	2.564.000	2.426.000	2.394.000	2.243.000	2.273.000
Tasa de desocupación	11,8%	10,8%	10,4%	9,6%	9,7%
Población subempleada subjetiva	7.091.000	7.077.000	7.484.000	7.268.000	6.592.000
Tasa de subempleo subjetivo	32,6%	31,5%	32,4%	31,2%	28,2%
Población subempleada objetiva	2.738.000	2.668.000	2.782.000	2.652.000	2.507.000
Tasa de subempleo objetiva	12,6%	11,9%	12,0%	11,4%	10,7%
Población Inactiva	12.929.000	12.802.000	12.690.000	13.015.000	13.361.000
Tasa de inactividad	37,3%	36,3%	35,5%	35,8%	36,4%
Porcentaje de la población ocupada que no tiene contrato (ni escrito ni verbal)	52,9%	48,1%	47,9%	47,2%	46,6%
Población ocupada con contrato escrito	5.496.000	5.801.000	6.090.000	6.462.000	6.863.000
Porcentaje de la población ocupada con contrato escrito a término indefinido	66,1%	65,1%	65,3%	65,2%	66,3%
Porcentaje de la población ocupada con contrato escrito a término fijo	33,5%	34,6%	34,3%	34,5%	33,4%

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014 (primer semestre)
Población ocupada contribuyente al régimen de salud	8.570.000	9.209.000	9.564.000	9.984.000	10.294.000
Participación afiliados cotizantes salud en el empleo total	44,6%	46,0%	46,2%	47,4%	48,9%
Población cotizantes a pensiones (voluntario y fondos privados)	4.614.414	4.829.343	4.972.151	5.491.424	5.559.419
Participación afiliados cotizantes pensiones en el empleo total	24,0%	24,1%	24,0%	26,1%	26,4%
Población ocupada afiliada al sistema de riesgos laborales	6.813.596	7.499.379	8.431.781	8.269.950	N.D
Participación afiliados cotizantes riesgos laborales en el empleo total	35,5%	37,5%	40,7%	39,3%	N.D
Población ocupada afiliada a fondo de cesantías (sin el Fondo Nacional del Ahorro)	5.549.257	5.785.223	5.907.072	6.160.784	6.352.933
Participación afiliados a cesantías en el empleo total	28,9%	28,9%	28,5%	29,3%	30,2%
Población ocupada afiliada a cajas de compensación familiar	5.614.902	60.002.710	6.291.071	6.759.470	6.879.568
Participación afiliados a cajas de compensación en el empleo total	29,2%	29,7%	30,4%	32,1%	32,7%

Fuente: La información sobre los indicadores laborales es tomada de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, las estadísticas sobre pensiones y cesantías son tomadas de la Superintendencia Financiera de Colombia, la información sobre riesgos laborales y cajas de compensación es tomada de la Federación de Aseguradores de Colombia (Fasecolda) y de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas) respectivamente.

Un cambio que se presentó en el sistema de protección social fue la implementación de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (Pila), la cual fue creada por el gobierno colombiano a mediados del 2006, con la intención de ponerle remedio a la evasión y elusión de aportes por parte de empresas y trabajadores independientes; así mismo como estrategia para combatir la informalidad. Sin embargo, durante estos ocho años de funcionamiento, aún está lejos de cumplir con sus objetivos, ya que se han evidenciado problemas con los operadores de la misma, no existe uniformidad de criterio — por parte de estos — para el manejo de los conceptos integrantes del ingreso base de liquidación para cada una de las obligaciones (salud, pensión, riesgos laborales) que se pagan a través del sistema. Además, no existe vigilancia, control ni prevención de anomalías, como el no pago en tiempo de los aportes o el no pago en la cuantía apropiada, por lo que persiste el problema de evasión y elusión por parte de los empleadores.

Al desagregar la seguridad social integral en sus cinco compo-

nentes se tiene que: en salud, la población ocupada cotizante al régimen contributivo representó el 48,9% del total de ocupados. Sorprende y preocupa el alto porcentaje de ocupados que hacen parte del régimen subsidiado de salud (Sisben), pues en el período de análisis han representado más del 40% del total de ocupados.

La afiliación a pensiones no ha tenido avances significativos, ya que menos de la tercera parte de la población ocupada cuenta con esta protección. Para el 2014, el 26,4% (5.559.419 en fondos privados y voluntarios) de los ocupados estaba afiliado como cotizante a pensiones, dejando a más del 70% de los ocupados excluidos del sistema. La afiliación al sistema de riesgos laborales es aún más preocupante, ya que más del 60% de la población ocupada no contaba con la afiliación al sistema, y en 2013 se evidencia una expulsión de 161.831 ocupados del régimen al presentar una variación de -1,9% en la cobertura.

Por último, las estadísticas sobre afiliación a las cesantías y cajas de compensación familiar reiteran la precarización que está sufriendo

gran parte de la población trabajadora de Colombia. Vale la pena recordar que las cesantías son una prestación social de la que se benefician los trabajadores que cuentan con un contrato de trabajo que garantiza todos sus derechos laborales, y que es reconocida por el empleador para que los trabajadores puedan atender sus necesidades básicas en caso de quedar cesantes. En el período 2010-2013 menos del 30% de los ocupados se encontraba afiliado a cesantías, representando en promedio sólo 5'850.584 trabajadores y trabajadoras. La preocupación latente es por ese 70% de ocupados que se encuentran excluidos de esta prestación si se tiene en cuenta que la afiliación a cesantías indica cierto grado de estabilidad y de continuidad en la relación laboral.

Sí desconcierta e inquieta la falta de avances notables en términos de la calidad del trabajo y la cobertura en protección social del Ministerio de Trabajo, pero no se debe pasar por alto los esfuerzos hechos por esta entidad para unas poblaciones de trabajadores especialmente vulnerables. Desde la creación del Mintrabajo se ha lo-

grado mejorar las condiciones de 80 mil empleadas domésticas (luego de la ratificación del convenio 189 de la OIT), 63 mil madres comunitarias (las cuáles además de ser reconocidas formalmente como trabajadoras y no “voluntarias”, ahora reciben un salario mínimo mensual vigente), y 16 mil taxistas, quienes ahora tienen acceso al sistema de seguridad social³. Adicionalmente, la política de ponerse al día con la normatividad internacional de la OIT, siguiendo la jurisprudencia de la Constitución Política de Colombia (más específicamente, el artículo 53), con respecto a la negociación colectiva en el sector público, ajustado a través del Decreto 1092 de 2012, abrió la posibilidad que las organizaciones sindicales pudieran empezar negociaciones con entidades públicas. Así se ha logrado firmar un total de 432 acuerdos laborales (hasta el 10

3. Véase: Ministerio de Trabajo. “5 grandes pactos por el Trabajo Decente propuso el Gobierno a trabajadores y empresarios”, 7 de octubre de 2014. <http://www.mintrabajo.gov.co/octubre/3876-5-grandes-pactos-por-el-trabajo-decente-propuso-el-gobierno-a-trabajadores-y-empresarios.html>.

de febrero de 2015)⁴, lo cual, sin lugar a dudas, e constituye como un avance importante.

(ii) Ampliación de planta de inspectores en el marco del sistema de servicio civil (Concursos para carrera administrativa)

De entrada, es difícil establecer el número concreto de inspectores de trabajo ante la ambigüedad de cifras ofrecidas por el Ministerio de Trabajo en diferentes informes y medios. Para febrero de 2014, el Ministerio informó⁵ que para entonces existían 685 cargos de inspectores de trabajo provistos. Previamente, según el Informe al Congreso que presenta esta misma entidad para los años 2013 – 2014, se dice entre el periodo de julio de 2013 a junio de 2014, se posesionaron 214 y retiraron 48 Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y que, y con corte al 30 de junio

de 2014, hubo 677 Inspectores Activos⁶. Con posterioridad, en respuesta a nuestra última petición (enviado en agosto de 2014), el Ministerio del Trabajo informa que ha provisto a noviembre de 2014 un total de 703 cargos de inspector laboral. En otro informe del Ministerio, publicado con expresa intención de dar por cerrado al seguimiento del PAL, se plantea que se han creado los mecanismos legales para ampliar a la planta de inspectores al número establecido en el PAL y que “han pasado el proceso de selección 683 inspectores”.⁷ En otra publicación, al Mintrabajo establece que tuvo previsto contar con 723 cargos de inspector a finales de 2014, así superando la meta institucional planteada. Y para terminar el enredo numérico, en una publicación del Mintraba-

4. Información entregada por la Oficina de Archivo Sindical del Ministerio de Trabajo.

5. Mediante una respuesta a derecho de petición con número de radicado 31193 y fechado el 25 de febrero de 2014.

6. Informe al Congreso 2013 – 2014. Ministerio de Trabajo. Página 135

7. Mintrabajo: “Informe de cumplimiento. Plan de Acción Laboral de Colombia y los Estados Unidos para Derechos Laborales. Septiembre de 2014. <http://www.mintrabajo.gov.co/publicaciones-mintrabajo/3792-informe-final-plan-de-accion-de-colombia-y-estados-unidos-para-derechos-laborales.html>

jo, se plantea que, para octubre de 2014, hubo 714 inspectores activos⁸.

Más allá de la caótica ambigüedad presentada por el Mintrabajo con respecto al número de inspectores actualmente contratados y activos, ¿Cómo puede decir que se excedió las metas sí los compromisos firmados en el PAL implicaron tener una planta activa de 904 inspectores de trabajo a finales de 2014 (en total se crearía 480 nuevos cargos: 100 en 2011, 100 más en 2012, y los restantes en 2013 y 2014⁹)? Quedaría faltando, míni-

mo, otros 201 inspectores, de los cuales no tenemos información. Y más allá del ejercicio en el cual el Mintrabajo parece sacar del aire el número concreto de inspectores de trabajo actualmente contratados, se ve, al momento de contrastar información oficial, una gran y preocupante confusión con respecto a las actividades realizadas por los inspectores de trabajo. De acuerdo con la información suministrada por el Gobierno¹⁰, más de la mitad de los inspectores provistos (403 de los 703 inspectores) se dedican a tareas de dirección u oficina, dejando una planta de inspectores muy pequeña para dedicarse exclusivamente a las labores propias de un inspector (o sea, hacer visitas, inspecciones e investigaciones en las empresas).

Además, el proceso de contratación de la planta de inspectores está en grave violación a los Convenios 81 y 129 de la OIT,

8. Véase: Ministerio de Trabajo. “5 grandes pactos por el Trabajo Decente propuso el Gobierno a trabajadores y empresarios”, 7 de octubre de 2014. <http://www.mintrabajo.gov.co/octubre/3876-5-grandes-pactos-por-el-trabajo-decente-propuso-el-gobierno-a-trabajadores-y-empresarios.html>.
9. Ministerio de Trabajo. “Colombia puede decir que ha cumplido con los compromisos del Plan de Acción Laboral del TLC con EEUU pero muchos están desinformados” 13 de abril de 2012. Disponible en: <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>. [Consultada el 18 de enero de 2015].

10. Información suministrada por Mintrabajo (en agosto de 2014) Véase: “Distribución planta de inspectores de trabajo por dependencia”. Pregunta N°27.

teniendo en cuenta que 601 de los inspectores de trabajo están contratados “provisionalmente” es decir sin un sistema de carrera o méritos, ni estabilidad, y ni independencia. Un problema adicional es el hecho de la ambigüedad de las labores específicas de la planta de inspectores de trabajo. En visitas a varios despachos del Ministerio de Trabajo se pudo comprobar que muchas veces los nuevos inspectores contratados son designados a adelantar funciones distintas de inspección o aún falta designar los inspectores prometidos a despachos donde su presencia es vital.¹¹

(iii) Capacitación para inspectores por la OIT

De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, a través de la cooperación

con la OIT, se ha capacitado aproximadamente 700 personas en negociación, mediación/resolución de conflictos y se ha entregado una guía pedagógica sobre estos temas a los inspectores en todos los departamentos del país. Pero capacitar inspectores, que en su gran mayoría (85%) están ocupados en cargos provisionales, sin estabilidad laboral ni posibilidad certera de poner en práctica las nuevas herramientas y métodos de inspección aprendidos, genera mucho escepticismo en términos de los logros posibles y del uso adecuado de estos cuantiosos recursos de formación.

Mirando el informe realizado por la Oficina de la OIT en Colombia¹², la cual adelanta capacitaciones en temas laborales, tanto para inspectores y funcionarios del Estado, como para sindicalistas, trabajadores y empleadores, se puede ver en más detalle, los pro-

11. Así fue el caso en Cartagena, donde el Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control, Julio Hurtado Alba dijo que, a partir de la mitad de 2011 se nombraron algunos funcionarios nuevos pero para septiembre de 2013, en sus palabras, “la planta de la dirección territorial no está completamente cubierta”. Entrevista hecha el 13 de septiembre en Cartagena.

12. Informe Ejecutivo del Proyecto de Cooperación Técnica de la Organización Internacional del Trabajo. “Promoción del Cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo en Colombia”. Diciembre 2012 – Marzo 2015.

cesos de capacitación ofrecidos a los inspectores de trabajo. Por ejemplo, específicamente, la OIT en Colombia ha diseñado e implementado un programa para inspectores: Programa de Capacitación para el Fortalecimiento de la Inspección del Trabajo en Colombia. Este programa contempló: 4 Módulos de Capacitación, 8 Herramientas en Técnicas de Inspección y 11 Módulos Especiales, y tuvo por objetivo mejorar la eficiencia y eficacia de las investigaciones sobre el uso de modelos que practican la intermediación laboral ilegal, el uso de pactos colectivos y planes de beneficios que no son negociados colectivamente, como forma de desestimular o inhibir la actividad sindical. El mismo se dirigió especialmente para todos los profesionales del sistema de inspección laboral de Colombia e involucró a 756 personas quienes asistieron a cuatro capacitaciones.

De acuerdo con el mismo informe “un 89%, 91% y 69% de los participantes de los Módulos I, II y III respectivamente, reportaron el uso de las Herramientas Técnicas correspondientes en el ejercicio de sus funciones”, algo que nos

podría sugerir que estamos siendo testigos a una transformación institucional positiva en la manera en que los inspectores desarrollan sus actividades.

Lastimosamente, la realidad de los hechos contradice a las impresiones de primera vista. Primero que todo, como ya se ha mencionado, la planta de inspectores — mucho menor de lo prometido en el PAL — se divide mayoritariamente en tareas no propiamente relacionadas con la inspección. Segundo, aunque los participantes de los talleres de la OIT hablan positivamente del uso de las nuevas herramientas, sus acciones específicas en el campo de la aplicación de la ley distan de sus pronunciamientos. Sobre este punto se profundizará, especialmente, en los capítulos tres y cinco del presente informe. La OIT en Colombia sí ha hecho un buen trabajo en capacitar y guiar a los inspectores de trabajo en Colombia, además de capacitar a trabajadores, sindicalistas y empresarios en cómo defender a sus derechos laborales, para los primeros, y como aplicar a la ley en sus prácticas laborales. Pero, después de diseñar, ofrecer y adelantar estos talleres de capaci-

tación, junto con los manuales pertinentes, los oficiales de la OIT no tienen el mandato para presionar para que las nuevas herramientas y conocimientos se pongan en la práctica institucional del Ministerio de Trabajo.

(iv) Creación de un sistema de denuncia ciudadana:

Aunque una buena iniciativa, el sistema de denuncia no funciona para activar la inspección laboral, es sólo un sistema que ofrece orientación al ciudadano. Mediante la creación del Centro de Orientación y Atención Laboral COLABORA, el Mintrabajo dice haber fortalecido sus canales de atención a la ciudadanía. Se plantea que ese Centro ha permitido un crecimiento del 670% en atención al ciudadano y se logró reducir el tiempo de espera, el cual pasó de tres horas a la atención inmediata. No obstante, a la fecha, Colabora sólo tiene presencia en la ciudad de Bogotá, donde los funcionarios no pueden recibir quejas, y 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 están plasmadas también las líneas telefónicas nacionales del Ministerio del Trabajo¹³, tras lograr establecer comunicación con las mismas, es posible corroborar que estas 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 territoriales ubicadas en los departamentos, ello luego de tomar todos los datos de quien se comunica, tales como 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 al mismo acercarse a las oficinas del Ministerio, lo cual a su vez tampoco brinda garantía alguna de la reserva de identidad de los trabajadores.

(v) Mejoramiento del sistema de mediación de conflictos

El Ministerio del Trabajo argumenta que, en el año 2013, adelan-

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

tó 90.587 conciliaciones laborales (y hubo 14.136 sin acuerdo), lo que representa un 20% de incremento respecto al 2011 y un 4,6% respecto a 2012. Para 2014 (hasta agosto) el Ministerio dice que hubo un total de 36.513 conciliaciones con acuerdo y 11.286 sin acuerdo. Aunque no contamos con información para todo el año, es más que evidente la disminución en las conciliaciones hechas. Incluso, tomando estos datos y haciendo un promedio para todo el año, nos da una cifra de 54.769 conciliaciones hechas, lo que sería una caída de casi 40% respecto a los logros de 2013. La notoria reducción en procesos de conciliación hecho por los funcionarios del Ministerio en 2014 preocupa porque, por su tamaño, parece que fuera una indicación de reajustes de planta, donde funcionarios dedicados a adelantar procesos de conciliación son transferidos a otras esferas del Ministerio¹⁴. E

incluso, si se decidiera tomar los datos incompletos de 2014 como una anomalía en vez de una nueva política institucional, hay temas sobre los procesos de conciliación que siembran dudas.

A la vista, tantos procesos de conciliación, al menos en 2013, parecen sugerir una capacidad institucional fenomenal. No obstante, como suele suceder con el Mintrabajo, lo relevante se esconde en los detalles no explicados. Este sistema de conciliaciones existe desde antes del Plan de Acción, y no ha sido modificado para implementar las nuevas normas laborales; los inspectores en sede de conciliación no son competentes para sancionar violaciones de derechos ni intermediación laboral, sino que simplemente realizan una reunión de mediación y solución voluntaria. La brevedad de una cita de conciliación laboral se puede evidenciar a través de una revisión del número de inspectores que se dedican a estas labores en relación con el número de conciliaciones. De acuerdo con el Ministerio¹⁵,

14. De acuerdo con la Resolución 2143 de 2014 (la cual deroga la Resolución 2605 de 2009), son tres funciones de in sección en Colombia: 1. Inspección, vigilancia y control; 2. Resolución de conflictos, conciliación y medidas preventivas; 3. Atención al ciudadano y trámites.

15. Distribución planta de inspectores de trabajo por dependencia. Provistos a 22 de octubre de 2014.

hasta octubre de 2014, había tan sólo 37 inspectores, en no más de nueve departamentos, dedicados a adelantar trámites de conciliación y resolución de conflictos, o sea, sí confiamos en los datos del Ministerio de Trabajo, cada uno de ellos se efectuó, en un promedio, más de 986,83 conciliaciones entre enero-agosto del año pasado. La pregunta que queda frente de estos datos, es ¿qué pasa, en términos de conciliaciones en los restantes 23 departamentos del país? ¿Allá existen procesos de conciliación? Sí la respuesta es positiva, ¿cuáles funcionarios adelantan dichos procesos y en qué forma su dedicación a la conciliación y resolución de conflictos laborales resta de sus otras labores?

Con respecto al papel que cumple la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, se puede decir que su actividad ha sido dinámica pero poco incidente. Mientras el gobierno enfatiza que en 2013 hubo 9 encuentros de la Comisión, donde se discutieron nueve temas relacionados con el mundo de trabajo (por ejemplo, al protección al cesante, la huelga en el sector público, la

política de formalización laboral), las centrales sindicales participantes explican que la Comisión, más allá de su rol como acordar el salario mínimo cada año, lo cual sólo han logrado, por acuerdo dos veces en los últimos cuatro años (2011 y 2013), no funciona como un espacio de discusión y debate sino un entorno donde el gobierno presenta y las centrales escuchan. Para 2014, la CPCPSL estableció, de manera tripartita la agenda temática, la cual tuvo un enfoque sobre cuatro temas: la política de formalización laboral, la huelga en el sector público, tribunales de arbitramento, y la construcción del marco de reparación colectiva del movimiento sindical.

Con respecto a las actividades adelantadas por las Subcomisiones departamentales de la CPCPSL, no hay informes consolidados por el Ministerio de Trabajo, el cual, en vez de sistematizar información sobre los casos discutidos y las actividades realizadas, publica notas de prensa de manera dispersa sobre algunos de los encuentros de las Subcomisiones, complicando cualquier esfuerzo por hacer un monitoreo sobre sus actividades.

II. Reforma al Código Penal

Medidas comprometidas

i) Reformar el código penal para proteger violaciones a la libertad sindical.

Valoración cuantitativa del tema: 0.65

(i) Reformar el código penal para proteger violaciones a la libertad sindical

La reforma al artículo 200 al código penal fue una medida que generó muchas expectativas e inicialmente estuvo valorada positivamente por trabajadores y organizaciones sindicales como un importante avance normativo, pero termina siendo cuestionada por la complejidad e ineffectividad en su aplicación, pues hasta la fecha no ha generado ninguna sentencia condenatoria y mucho menos, cambios directos sobre la realidad que pretendía impactar. Incluso, al analizar la reforma del artículo 200 del código penal quedó en evidencia el incumplimiento normativo por parte del Gobierno Colombiano.

Textualmente el artículo 200 modificado por el artículo 26 de

la Ley 1453 de 2011 dice sobre la violación de los derechos de reunión y asociación: “El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en pena de prisión de uno (1) a dos (2) años y multa de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.” En el documento final del PAL, firmado por ambos Presidentes, se estipulaba que el “nuevo artículo del Código Penal, castigará estas conductas con penas de hasta 5 años de prisión” y aquí se ve que el Gobierno Colombiano redujo la posible pena de prisión a tan sólo uno a dos años, tiempo que es excarcelable. Adicionalmente, el grado de multas por la violación de derechos de reunión y asociación sindical da mucho que desear teniendo en cuenta que en el mismo PAL se presionó al Gobierno Colombiano a incrementar de 100 a 5 mil SMMLV las sanciones por la intermediación laboral ilegal, o sea, 16 veces más que las sanciones por prácticas violatorias al derecho fundamental de la libertad sindical.

Además, al examinar la nueva ley (la Ley de la Seguridad Ciudadana) que enmarca la reforma del artículo 200, se encuentra que los compromisos gubernamentales de reforzar las protecciones para las libertades sindicales se dan dentro de un contexto más amplio que restringe, obstaculiza y limita la protesta social de las y los colombianos, lo cual no deja de ser paradójico. Por cierto, el artículo 353^a de dicha ley establece penas de encarcelamiento entre 24 a 48 meses y la multa de 13 a 75 SMLMV, además de la pérdida de inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión, por la obstaculización, de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, lo cual, en el contexto colombiano, es una evidente limitación e incriminación de la protesta social.

La arbitrariedad con la cual se ha aplicado este artículo en contra de algunos dirigentes y activistas sindicales, al mismo tiempo que

los inspectores de trabajo y los fiscales ponen trabas a las inspecciones e investigaciones sobre la violación al artículo 26 de la misma ley, habla volúmenes de las prioridades reales del Gobierno Colombiano, el cuál castiga con fuerza y pena de prisión a protestas de organizaciones sindicales y otros movimientos sociales, sin buscar, con convicción, aplicar a la ley a los empresarios que la violen a través de sus acciones antisindicales.

Dos casos concretos ilustran la paradoja mencionada arriba, en la cual el aparato estatal victimiza y castiga, a través de un interpretación muy controvertida del artículo 353^a, al movimiento sindical colombiano.

Caso Unión Sindical Obrera (USO): La detención de dirigentes y activistas de la USO, los señores Héctor Sánchez Gómez, Campo Elías Ortiz y José Delio Naranjo Gualteros, habla mucho de la precariedad de los derechos sindicales en el sector de petróleo y sobre todo, en las zonas bajo la influencia del poder político y económico de Pacific Rubiales, segunda empresa petrolera más importante del país, de capital canadiense. Ellos fueron retenidos por orden

de un fiscal por 75 días, acusados de secuestro, amenazas, violación al derecho al trabajo y obstrucción de vías públicas al estar todos participando en una protesta pública en contra de las acciones antisindicales de dicha empresa en Puerto Gaitán. Luego, todos fueron puestos en libertad por un juez de garantías de Bogotá¹⁶. No obstante, otro afiliado de la USO, el vicepresidente de la seccional, Darío Cárdenas, sigue retenido bajo los mismos cargos. Hoy se utilizan más las normas penales para perseguir a dirigentes sindicales y no para proteger la actividad sindical.

Caso del Ingenio Risaralda, sector azucarero: El pasado 4 de marzo del 2015, bajo la dirección de Sintrainagro, los corteros de ese ingenio, propiedad mayoritario del conglomerado económico Ardila Lule (propietario de los ingenios Incauca y Providencia), comienzan una huelga que paraliza las actividades en el ingenio como

manera de protestar por la flagrante precariedad laboral que reina en este ingenio, el cual, a pesar de estar adscrito al Pacto Global de las Naciones Unidas, ha implementado un régimen laboral donde predomina la intermediación ilegal y donde la empresa trata con represión y exclusión sistemática la actividad sindical. Siguiendo las connotaciones de represión al pueblo, expresadas en el artículo 353^a de la Ley de Seguridad Ciudadana, el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), una fuerza de choque policial, salió al ataque de los trabajadores en huelga, dejando como resultado cinco personas gravemente heridas, entre ellas Carlos Ossa, que se encuentra ad portas de la muerte, y James Zapata, también en cuidados intensivos tras la dura golpiza que le propinó la policía.

Estos dos casos son emblemáticos de la manera en que se ha transformado lo que era un compromiso político internacional para proteger el derecho fundamental de la libertad sindical en Colombia, hacía otra esfera de persecución a la misma actividad, en el primer caso, a través de la detención ar-

16. 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

bitraria de activistas y dirigentes de la USO, en favor de una de las empresas más mimadas por el Gobierno Colombiano; el segundo caso ilustra, como el aparato coercitivo del Estado se utiliza para acabar, con violencia desbordada, una protesta legítima de trabajadores frente a la continua inactividad y desinterés del Ministerio de Trabajo por investigar las violaciones sistemáticas, en contra de las libertades sindicales y a los derechos laborales fundamentales, de un poderoso empresario colombiano.

Frente al estado de investigaciones abiertas por la violación a la libertad sindical, estipulada en el artículo 26 de la Ley de Seguridad Ciudadana, existe una dificultad para establecer cifras exactas y coherentes entre las entidades involucradas sobre investigaciones derivadas de violaciones a los derechos enmarcados en el artículo 200 del código penal. Mientras que el Ministerio de trabajo en su informe sobre el cumplimiento del PAL habla de haber trasladado a la Fiscalía 233 actuaciones administrativas, en derecho de petición esta entidad reconoce, para el mismo periodo 294 casos.

Posteriormente, en última comunicación, la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana de la Fiscalía en respuesta a derecho de petición sobre investigaciones por artículo 200 del código penal, se reporta (a febrero de 2015) 277 investigaciones, pero de estos, ninguno ha entrado a la etapa de juicio a los responsables, por tanto no hay ninguna condena, lo cual es decepcionante. El 95% de las investigaciones se encuentran en etapa de indagación (264 casos), proceso que tiene un límite de cinco años antes de entrar a un estado de caducidad de la acción.

Aquí los afectados continúan siendo los trabajadores y organizaciones sindicales quienes con altas expectativas acuden ante la justicia para encontrarse con obstáculos administrativos y desinterés de las autoridades para investigar este tipo de actuaciones, en este sentido, son inocuas las reformas legislativas sin la posibilidad de hacerlas aplicables a la realidad. Es necesario agregar que a lo largo de este proceso de reforma e implementación del artículo, los trabajadores no han tenido participación en tanto no se han podido llegar

a etapas de acusación, escenario en el que podrían aportar pruebas y argumentos y que no se evidencia cooperación entre inspectores laborales y fiscales para la resolución de los casos, pues estos últimos, al no tener un conocimiento especializado en derecho laboral, prefieren archivar este tipo de denuncias antes de realizar pruebas y/o impartir juicios.

Puede decirse que se dio una adopción de la medida pues se modificó el artículo 200 del Código Penal, pero su nivel de implementación es cero al igual que sus efectos en la realidad de la libertad sindical en tanto no avanzan las investigaciones ni se dan condenas que sienten precedentes en el castigo por este tipo de violaciones y hace falta mayor transparencia y coherencia en el manejo de la información por parte de las entidades involucradas, en este caso, el Ministerio del Trabajo y Fiscalía que permita hacer un análisis y seguimiento más detallado de la efectividad de esta medida.

III. Cooperativas de trabajo asociado: la prohibición de la intermediación laboral ilegal

Medidas comprometidas

(i) Prohibición de uso ilegal de CTA y otras formas de intermediación; (ii) Vinculación directa de trabajadores de CTA; (iii) Vigilancia por parte del Ministerio del trabajo y Supersolidaria para que las CTA sean realmente autónomas y autogobernadas; (iv) Divulgación permanente de los derechos de los trabajadores de las CTA; (v) Asignación de 100 inspectores para investigar las CTA; (vi) Priorización de la inspección en sectores estratégicos: palma, azúcar, minas, puertos y flores.

Valoración cuantitativa del tema: 1.34

(i) Prohibición de uso ilegal de CTA y otras formas de intermediación

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, como piedra angular de su compromiso con el respeto a los derechos laborales. Así se expidió la Ley 1450 del 2011 que dio aplicación inmediata al artículo 63 de la ley de formalización de primer

empleo y se expidió el Decreto 2025 de 2011 que señala las reglas para las CTA de acuerdo con las especificaciones del PAL. Adicionalmente, en respuesta a las exigencias de las Centrales Sindicales Colombianas, el Gobierno Colombiano expidió el decreto 2798 de 2013, a través del cual se pretendía regular las otras formas de intermediación laboral diferentes a las CTA y las Pre CTA. La expedición del Decreto 2798 de 2013, que lejos de prohibir que se fomentara la intermediación laboral a través de instituciones y empresas públicas y privadas (sean estas sociedades, asociaciones, corporaciones, fundaciones, etc.), simplemente exigía que existiera una formalización del contrato laboral más no una vinculación directa con la empresa beneficiaria de las labores misionales y permanentes de las y los trabajadores tercerizados. La burla que hacía este Decreto de los compromisos políticos asumidos en el PAL fue directa y sin disimulos y se puede evidenciar, a través de un breve análisis de unos casos específicos.

El Metro de Medellín, una de las empresas más icónicas del Va-

lle de Aburrá, promueve la fragmentación empresarial para concordar prácticas de intermediación laboral a través de dos fundaciones: la Fundación Pascual Bravo que contrata los conductores de los buses de gas, Metroplus, y la Fundación de la Universidad de Antioquia que contrata estudiantes de la misma entidad universitaria para adelantar la actividad misional del Metro, la conducción de los trenes. Esta práctica, que elimina la posibilidad que estos trabajadores tengan contratos directos con el Metro, dejándoles en un estado de inestabilidad, y con pocas posibilidades reales de afiliarse al sindicato del Metro, Sintrametro, en vez de enfrentar la mano punitiva del Ministerio de Trabajo por fomentar la intermediación laboral en actividades misionales y permanentes, recibe el aval de él. Por cierto, en 2013 al Ministerio de Trabajo suscribió dos Acuerdos de Formalización entre la Empresa de Transportes Masivo del Valle de Aburrá (el Metro) y la Fundación Universidad de Antioquia¹⁷, por un lado, y entre el Metro y la Funda-

17. Este Acuerdo se suscribió al día 29 de abril de 2013 y se plantea que se benefició a 264 trabajadores.

ción Pascual Bravo¹⁸, por el otro.

A pesar de no tener ninguna relevancia, al menos para el Ministerio de Trabajo, en términos de su efectividad en detener la intermediación laboral, ese decreto incumplió las especificaciones del Convenio 81 de la OIT, sobre la Inspección Laboral, y por ende, el Gobierno tuvo que derogarlo en mayo de 2014¹⁹, con el compromiso a expedir otro que realmente controlara las prácticas de intermediación ilegal en actividades misionales y permanentes hechas a través de figuras diferentes de las CTA y las Pre CTA. Durante 2014 el Gobierno presentó a la CPCPSL un proyecto de decreto y recibió sugerencias, tanto por parte de las Centrales Colombianas que por parte de los representantes de los empleadores de Colombia, no obstante, hasta la fecha, no ha adoptado ese decreto, teniendo la facultad legal.

Otro cambio normativo hecho por el Gobierno para estar más al

tanto de los compromisos asumidos en el PAL fue hecho mediante la aprobación de la Ley 1610 de 2013 (artículo 1) que establece las competencias generales de los inspectores de trabajo, y mediante la Resolución 2143 (de mayo de 2014) que se asignan competencias a las direcciones territoriales, oficinas especiales e inspecciones de trabajo. Siguiendo los ejemplos planteados en referencia al cínico intento del Ministerio de pretender que la mera formalización básica de un contrato laboral erradicara los graves problemas reales que la intermediación laboral implica para las y los trabajadores que la padecen, hoy en día, a principios de 2015, se puede afirmar que lo que ha pasado, en términos de la **intermediación laboral**, es una metamorfosis.

De 2010 a la fecha el número de CTA registradas en el país se ha reducido significativamente, igual que el número de “asociados” de ellas. Para ese año hubo 4.307 CTA registradas; a finales de 2012 existían 2.890²⁰, para terminar, a

18. Este Acuerdo se suscribió el día 26 de abril de 2013 y el Ministerio habla de 179 beneficiados.

19. Acto hecho mediante del decreto 1025 de 2014.

20. Coonfecop (2013) “Desempeño sector cooperativo colombiano 2012”. pp. 123-124. Disponible en: <http://marcos.colombiahosting.com.co/~>

finales de 2013, con 2.669 CTA²¹. De igual forma, el número de “asociados” a las mismas disminuyó al pasar de 610.526 en 2010 a 386.138 en 2012²², para terminar con 327.533 asociados a finales de 2013²³. Sin embargo, el fenómeno

de la intermediación ilegal, a través de contratos sindicales, Sociedades por Acción Simplificada (SAS), contratos por prestación de servicios (en el sector público), e incluso, a través de empresas de servicios temporales (EST), sigue vigente.

De hecho, en el caso de los **contratos sindicales** la violación de derechos laborales a través de las CTA volvió a revivir en esta figura, clasificada por el MinTrabajo como un convenio colectivo, cuando, en realidad, funciona como intermediadora comercial, al mismo tiempo que logra subvertir los principios y finalidades del sindicalismo. En 2010 apenas existían 50 casos de aplicación de esta figura, pero, para 2012 ya eran 703 contratos sindicales que cubrían un total de 158.878 trabajadores y para 2013 la cifra se elevaría a 964 casos y 49.164 trabajadores cubiertos²⁴. Mientras que, hasta 2013, más de 95% de

confecoo/images/informes_anuales/Informe_2012.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 semilegalidad 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 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].

21. De acuerdo con la información presentando por Confecoop al Ministerio de Trabajo y enviado a la ENS el 31 de octubre de 2013.
22. Coonfecop (ibidem). Pág. 126
23. De acuerdo con la información pre-

sentando por Confecoop al Ministerio de Trabajo y enviado a la ENS el 31 de octubre de 2013.

24. Ver Escuela Nacional Sindical: Sistema de Información Laboral y Sindical (SISLAB).

todos los contratos sindicales se firmaron en el sector de servicios sociales y salud – rama económica previamente plagiada por las CTA –, en el año contemplado entre junio 2013 y junio 2014 se depositaron 429 contratos sindicales en el sector de comercio y 439 en el sector de industria, demostrando la popularidad de esta figura para negar derechos laborales al mismo tiempo que se dibuja, engañosamente, un cuadro dinámico de la actividad sindical en el país. De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, para el primer semestre de 2014, ya existían en el país 984 contratos sindicales²⁵. En otras palabras, 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.

Pero el impresionante crecimiento de los contratos sindicales, justo durante la vigencia del PAL,

no es solo un asunto cuantitativo. Analizando la figura de los contratos sindicales, la manera en que los están aplicando en el mundo de trabajo colombiano y sus nefastos efectos sobre los derechos laborales y sindicales, aparecen varias tesis sobre esta nueva figura, admirada por el mundo empresarial y avalada por el propio Mintrabajo. Por el momento, se abordará sólo la primera tesis, asociada al fomento de la intermediación y el papel protagónico que ha jugado ahí los contratos sindicales. Más tarde, en un breve acápite al final del capítulo V del presente informe, se expondrá las otras tesis acerca de las implicaciones nefastas de los contratos sindicales para los derechos laborales y para las organizaciones sindicales autónomas e independientes que las oponen.

El contrato sindical juega un papel preponderante en el fomento de la intermediación laboral ilegal

Examinando los contratos sindicales registrados ante el Ministerio de Trabajo en algunos de los departamentos donde más casos se dan, se puede argumentar que los contratos sindicales son utilizados

25. Ministerio del trabajo (2014) “Informe de actividades 2012-2013 al honorable congreso de la república”. p. 132

para disfrazar una relación laboral que debería ser directa entre el trabajador y la empresa beneficiaria de la obra, dado que ese trabajador desarrolla actividades que son claramente misionales y permanentes, o sea, se ajusta, claramente, al objeto social principal de dicha empresa. Se toma el caso de los contratos sindicales depositados en el departamento del Atlántico²⁶.

De la totalidad de los contratos sindicales de Atlántico, Barranquilla, con 38, es el municipio donde más se celebran este tipo de contratos, seguido de Sabanalarga, con 8; de la totalidad de estos contratos, el 84% fueron celebrados por sindicatos del sector público y el 16% fueron del sector privado. En todos los 63 contratos sindicales aquí referidos, los trabajadores, vinculados a las diferentes empresas a través del contrato sindical, realizan funciones que son propias de las entidades que los subcontratan a través de esa figura jurídica.

Para seguir el análisis, en el Departamento de Cauca se depositaron un total de 133 contratos

sindicales entre 2013 y 2014²⁷. Nuevamente, en el 100% de los contratos sindicales registrados en Cauca, es posible evidenciar que las labores que las entidades contratan a través de la figura son misionales y permanentes, en tanto que son labores propias de la entidad pública en el reglamento, la ley o la constitución, o en la plataforma corporativa o los estatutos, cuando son una entidad privada. De igual forma es posible determinar, en los mismos 133 contratos sindicales depositados allí, que existe dependencia económica por cuanto se establece en los contratos sindicales que la organización sindical pagará a sus afiliados las compensaciones debidas por su trabajo cuando la entidad que acude al contrato sindical, haya otorgado el dinero necesario para ello a la organización sindical, lo cual da muestra de que estas organizaciones sindicales “en materia de ingresos depende de unos pocos “clientes” o de uno solo.”

El Departamento con mayor número de contratos sindicales re-

26. 63 fueron depositados entre 2012 y 2014.

27. 87 de ellos en el año 2013 y 45 fueron depositados hasta el mes de julio de 2014.

gistrados en el periodo de tiempo estudiado, es Valle del Cauca con un total de 970 contratos sindicales, de estos, 407 fueron suscritos por una sola organización sindical llamada “ASSS” Asociación de Servidores del Sector Salud²⁸. En los 407 contratos sindicales suscritos por ASSS, se establece la prohibición de ejercer de forma libre el ejercicio a la huelga, a su vez, todos dan muestra de la existencia de dependencia económica por parte de la organización sindical respecto a las entidades contratantes, también en todos están concebidos para la realización de labores que se constituyen como misionales permanentes de los contratantes y adicionalmente los contratantes tienen la potestad para realizar, de forma constante, supervisión y auditorías a las labores que realizan los trabajadores que van en misión a través de la figura del contrato sindical.

Sin ser un análisis totalmente exhaustivo, es más que evidente

que 603 de los contratos sindicales revisados, en detalle, en tres de los departamentos del país, son casos claros donde las empresas beneficiarias de las obras suscritas en los contratos sindicales han promovido el uso de esta figura, algo que ilustra contundentemente, que se usan los contratos sindicales para tercerizar actividades misionales y permanentes, como manera de precarizar las condiciones laborales, disminuir los costos laborales asumidos por la empresa beneficiaria, además de violar, en algunos casos, los derechos sindicales fundamentales de las y los trabajadores.

(ii) Vinculación directa de trabajadores previamente “asociados” de CTA que practicaban la intermediación laboral

Efectivamente, la legislación colombiana contempla la posibilidad que, un inspector, luego de identificar un caso de intermediación laboral ilegal, pueda iniciar los trámites que podrán terminar con la suscripción de un acuerdo de formalización. De acuerdo con las normas que lo regulan, específicamente la Ley 1610 de 2013 y

28. De los 407 contratos suscritos por esta organización sindical, 227 fueron registrados en el año 2013 y los 180 contratos restantes no dan claridad acerca de la fecha de su registro.

la Resolución 321 de 2013, dicho acuerdo “deberá ser socializado previamente por parte del empleador con los trabajadores a formalizar, de lo cual se dejará evidencia que hará parte integral del respectivo Acuerdo de Formalización Laboral” (artículo 2). Adicionalmente, se establece que los Acuerdos de Formalización pueden ser solicitados por la Dirección Territorial donde se encuentra la sede de la empresa en violación de las leyes laborales sobre la intermediación laboral ilegal, por la misma empresa, por organizaciones sindicales que hagan presencia en la empresa o por trabajadores de la misma.

Es verdad que el Ministerio de Trabajo ha logrado suscribir varios de estos Acuerdos con empresas beneficiarias que previamente violaban la legislación laboral, practicando la intermediación laboral ilegal. En total, al Ministerio habla de la suscripción de 80 Acuerdos de Formalización, hasta enero de 2015²⁹, los cuales

beneficiaron 20.600 trabajadores. Adicionalmente, plantea que, para 2015, estarán en proceso de suscripción otros 43 proyectos de formalización, los cuales beneficiarán 4,500 trabajadores. No obstante, además de la poca incidencia que estos Acuerdos logran tener en un océano de prácticas laborales violatorias de los derechos laborales (contemplan menos del 0,1% de toda la población ocupada del país), hay que enfatizar que los Acuerdos se hacen, primero, luego de que dicha empresa se encuentra, con pruebas, en plena violación de la ley y que el Acuerdo ofrece una condonación de la sanción impuesta; y segundo, el mismo Ministerio, como se planteó más arriba en el caso del Metro de Medellín, ha suscrito varios Acuerdos de Formalización con empresas tercerizadoras, bajo la noción que el tipo de contrato laboral no importa, es sólo el hecho de tener un contrato laboral con las mínimas básicas establecidas por la ley colombiana.

29. Ministerio de Trabajo. “Gobierno ha formalizado a más de 20 mil trabajadores en los últimos dos años”. 15 de enero de 2015. <http://www.mintrabajo.gov.co/medios-enero-2015/4132-gobierno-ha-formalizado-a-mas-de-20-mil-trabajadores-en-los-ultimos-dos-anos.html>

gov.co/medios-enero-2015/4132-gobierno-ha-formalizado-a-mas-de-20-mil-trabajadores-en-los-ultimos-dos-anos.html

Muchos de los casos emblemáticos del Ministerio de Acuerdos son engañosos tanto en la forma en que se presentan como en el contenido. Por ejemplo, el Ministerio presenta el Acuerdo suscrito con Avianca, aerolínea número uno del país, en términos de ingresos operacionales y cantidad de pasajeros transportados, como un gran éxito, a pesar que dicho acuerdo sólo se presenten como beneficiarios 1184 trabajadores de los 3473 trabajadores que laboraban a través de varias CTA (Servicoopava, Clave Integral, Coodesco, Gestionar) en plena violación a la ley 1429 de 2010.

En el sector azucarero, el Ministerio de Trabajo se felicita, rotundamente y en todos los medios de comunicación posibles, por haber formalizado alrededor de 8,600 corteros de caña, (a partir de 2012) un poco más del 80% del total de corteros reportados por los ingenios del Valle de Cauca. En realidad, al Ministerio, salvo en casos muy excepcionales, ha estado no sólo pasivo sino ausente en los períodos cuando, la masiva ola de protesta de trabajadores corteros, primero en 2005 y luego en 2008, sembró la semillas que permitiría

cultivar algunas conquistas a partir de 2011, en forma de negociaciones colectivas entre los dueños de los ingenios y Sintrainagro, sindicato de industria que representa un gran porcentaje de los corteros sindicalizados. Además, en el sector azucarero no se puede hablar de vinculación directa sino a través de SAS en vez de directamente con los ingenios, con derechos laborales y negociación colectiva pero sin relación a la empresa matriz.

Esta actuación poca coherente del Ministerio no es del todo sorprendente, teniendo en cuenta que alrededor de 65% de los trabajadores del Ministerio en el departamento, Dirección de Empleo, que se dedican a los procesos de formalización del empleo, tienen contratos de prestación de servicios, a pesar de que cumplan con una tarea misional de la misma entidad estatal. Y como manera de esquivarse de las propias leyes que al Mintrabajo debe regular, al momento de renovación de los contratos de dichos trabajadores, sus jefes cambian el objeto del mismo para que aparezca, como si fuera el realismo mágico de Gabo, que el contratista no hace lo mismo

encada contrato³⁰. Sí al mismo Ministerio actúa para burlarse de los derechos laborales de sus propios trabajadores, ¿cómo esperamos que implemente todos sus esfuerzos institucionales para combatir la intermediación laboral ilegal en las demás esferas de la economía colombiana?

(iii) Vigilancia por parte del Ministerio del trabajo y Supersolidaria para que las CTA sean realmente autónomas y autogobernadas

El compromiso del gobierno colombiano de adelantar un seguimiento a las CTA y a las PreCTA para que fueran realmente autónomas y autogobernadas sólo se ha hecho a medias. El decreto 2025 de 2011 establece criterio para medir la autonomía e independencia de las CTA y se supone que ese criterio guía a los inspectores de trabajo en sus visitas e inspecciones,

pero el Ministerio no publica informes específicos y exactos a través de los cuales se puede evaluar la efectividad de esa vigilancia.

Por otro lado, la vigilancia de las CTA y Pre CTA en Colombia tiene dos entidades competentes: la Superintendencia de Economía Solidaria y el Ministerio de Trabajo. La Supersolidaria es responsable de vigilar que las cooperativas cumplan los marcos de la ley de cooperativas y el Ministerio debe asegurar que las mismas cumplan con la legislación pertinente en materia laboral y seguridad social. No hay una coordinación para ejercer dicha vigilancia; el único informe con que cuenta al Mintrabajo es el referente del Circular 25 del 17 de mayo de 2013, publicado por el Ministerio y la Supersolidaria, el cual no informa más allá de los poderes que ambas entidad tienen frente a la regulación de las CTA y las PreCTA, no se especifica ninguna acción ni monitoreo particular.

30. Juan Pablo Calvás. “El ministerio del trabajo informal”. El Tiempo. 19 de enero de 2015. <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/el-ministerio-del-trabajo-informal-juan-pablo-calvas-columnista-el-tiempo/15119836>.

(iv) Divulgación permanente de los derechos de los trabajadores de las CTA

No se adoptó una medida espe-

cífica de divulgación de los derechos de los trabajadores pero se ha avanzado en hacer pedagogía de la legalidad laboral y los derechos laborales. El programa: “Trabajo como debe ser” es una iniciativa televisiva que avanza en este sentido, informando a la ciudadanía sobre sus derechos laborales e incluso ha desarrollado y difundido programas que se enfocan, particularmente, sobre los derechos de las y los trabajadores de CTA y Pre CTA. Por desfortuna, no se cuenta con algunos índices del impacto de este programa a través de ratings y no han logrado involucrar la participación ciudadana en el mismo. No obstante, hay que resaltar la página web del Ministerio en términos de sus diversas ventanas proporciona información útil para las y los trabajadores del país y para pequeños empresarios.

(v) Asignación de 100 inspectores para investigar las CTA

Mediante las Resoluciones 1344 y 1407 (ambas de 2011), se asignaron 100 inspectores de trabajo para vigilar a las CTA, las preCTA y las EST. El Ministerio habla de la consolidación de una

Unidad de Investigaciones Especiales (a través del Decreto 034 de 2013), la cual atendió, de acuerdo al Ministerio, 98 casos entre 2013-2014, pero no provee información alguna sobre los integrantes de esa Unidad, las labores de inspección que adelantan, los sectores económicos y el municipio y/o región que atienden, etcétera, etcétera.

En uno de los informes del Ministerio sobre Acuerdos de Formalización, se menciona tal Unidad Especial como el actor que llevó adelante el Acuerdo suscrito con Palmas Oleaginosas Bucarelia S.A.³¹, Acuerdo que generó grandes preocupaciones por la manera en que el Ministerio avaló el cambio de la intermediación laboral ilegal (de actividades misionales y permanentes) desde la contratación a través de varias CTA hacia una nueva contratación, temporal, a través de una SAS. Así fue que los 45 trabajadores supuestamente beneficiarios del Acuerdo siguieron trabajando para la empresa palmera beneficiaria de su fuerza laboral pero contratada a través

31. Dicho Acuerdo se suscribió al 3 de marzo de 2013.

de una SAS creada por esa misma empresa para ahorrar costos laborales y negar cualquiera forma de estabilidad laboral de estos trabajadores. No se menciona ninguna otra actividad de investigación hecha por esa Unidad.

Resulta extraña la poca difusión de la actuación de la Unidad Especial de Investigaciones (la cual fue asignada a hacer un seguimiento especial a las CTA, las Pre CTA y las EST en los cinco sectores priorizados), teniendo en cuenta los compromisos del gobierno en el PAL con respecto a la necesidad de tener un “bloque de choque especial” que buscara erradicar las prácticas laborales ilegales hechas por las tres figuras jurídicas mencionadas en los cinco sectores priorizados en el mismo PAL. Pero en otro hincapié del informe del Ministerio³² se menciona que la regulación de la administración

y función pública “no permite asignar funciones particulares a casos específicos. Es decir todos los inspectores del Ministerio de Trabajo tienen la competencia para adelantar funciones propias de su cargo”. Da por entender, entonces, que la consolidación de la mencionada Unidad no implica en la realidad que haya una unidad específica; sugiere, por ende, que al Ministerio, nuevamente, intenta borrar con el codo lo que hace con la mano.

Esta percepción de desdibujar la realidad a su conveniencia quedó medianamente en evidencia a través de una tabla suministrada por el Ministerio de Trabajo donde plantea que la Unidad Especial de Investigaciones no se conforma con los mencionados (y prometidos) 100 inspectores sino por un grupo mucho más reducidos, de tan sólo 23³³. Y más allá de cuántos inspectores realmente conforman a esa Unidad, no hay información disponible sobre las actividades de inspección adelantadas por ese

32. Mintrabajo: “Informe de cumplimiento. Plan de Acción Laboral de Colombia y los Estados Unidos para Derechos Laborales. Septiembre de 2014. <http://www.mintrabajo.gov.co/publicaciones-mintrabajo/3792-informe-final-plan-de-accion-de-colombia-y-estados-unidos-para-derechos-laborales.html>, p.16.

33. Distribución planta de inspectores de trabajo por dependencia. Provistos a 22 de octubre de 2014.

grupo. Por ende, hoy en día, a cuatro años luego de la firma del PAL, no se ha cumplido con el propósito de esta medida, la cual era darle prioridad e importancia el tema de la intermediación ilegal.

(vi) Priorización de la inspección en sectores estratégicos: palma, azúcar, minas, puertos y flores

Debido al flagrante estado de violación a los derechos laborales y sindicales en los cinco sectores mencionados, sobre todo, las violaciones asociadas al uso masivo de la intermediación laboral a través de CTA, el PAL incluyó allí una cláusula de seguimiento y vigilancia especial. De acuerdo con el Ministerio, la priorización en estos cinco sectores incluye el fortalecimiento de la gestión preventiva. El Ministerio dice que en la actualidad, se adelantan 290 investigaciones por intermediación laboral. No obstante, como respuesta a un derecho de petición reciente,³⁴ el mismo Mintrabajo plantea que entre 2012-2014 se

abrieron 261 investigaciones por intermediación laboral. ¿Cuál dato debemos creer? Además, de acuerdo con la respuesta del dicho petición, hubo 66 investigaciones (en 2011), 118 en 2013 y 77 en 2014, un estancamiento relativo en términos de la actividad investigativa que poco parece responder a una nueva dinámica de actuación del Ministerio a través la, supuesta pero dudosa, ampliación significativa de la planta de inspectores dedicados a este tema.

La medida de priorización tenía sentido debido a las altas tasas de informalidad, intermediación ilegal y con grave violaciones a la libertad sindical que se evidenciaban en estos sectores. En consecuencia, la acción de la inspección debía estar centrada en la transformación de estas realidades. No se hizo. Cuando pedimos cifras acerca de esta actividad por sectores, con el estado de investigaciones generales, el Ministerio no desagrega de manera adecuada; no hay información por empresas, o sea, existe una gran ausencia de transparencia, la cual impide el seguimiento.

Y con respecto a las investigaciones en los cinco sectores,

34. Hecho por la CUT Nacional, al 10 de diciembre de 2014, (N° 185172).

la burla discursiva de la priorización queda muy en evidencia. De acuerdo con datos del Ministerio, el total de sanciones impuestas entre 2010 y 2014, por violación a las leyes laborales, son 9049 y para los cinco sectores solo fueron 33 (datos de 2014)³⁵. Incluso, en otra tabla publicada por el Ministerio³⁶ se menciona que entre 2012-2013, sólo hubo un total de 47 investigaciones por intermediación ilegal en los cinco sectores priorizados³⁷ mientras que se hicieron 243 investigaciones en otros sectores; y de las 47 investigaciones, tan sólo siete se encuentran en la etapa de formulación de cargos y dos en la etapa de práctica de pruebas. Frente a semejante muestra de inactividad por parte del Ministerio,

¿cómo se puede hablar, seriamente, de una priorización y de la existencia real de una Unidad Especial dedicada a la vigilancia del tema de intermediación laboral en los cinco sectores mencionados?

La ENS y varias organizaciones sindicales han hecho esfuerzos por dirigir al Ministerio hacia instancias concretas de intermediación laboral ilegal, muchos de los cuales se hacen en alguno de los cinco sectores priorizados, como manera de destrabar y soltar la capacidad institucional hacia donde más se puede incidir. La Unión Sindical Obrera (USO), del sector petrolero, presentó, en agosto de 2014, 50 querellas por las prácticas de intermediación ilegal de Ecocontrol y varias de sus contratistas y hoy en día, ocho meses después, el Ministerio de Trabajo informa que estas querellas se encuentran solo en la etapa de práctica de pruebas para establecer cuales son reales contratistas y cuales son intermediarias ilegales, cuando lo cierto es que de acuerdo a la ley 1437 de 2011, tenían un plazo máximo aproximado de 20 días hábiles, entre la apertura de la misma y la práctica de pruebas, con el fin de

35. Datos suministrados por el Ministerio de Trabajo a solicitud de la ENS en agosto de 2014.

36. Mintrabajo: “Informe de cumplimiento. Plan de Acción Laboral de Colombia y los Estados Unidos para Derechos Laborales. Septiembre de 2014. <http://www.mintrabajo.gov.co/publicaciones-mintrabajo/3792-informe-final-plan-de-accion-de-colombia-y-estados-unidos-para-derechos-laborales.html>, p.11.

37. 3 en azúcar, 3 en flores, 34 en palma, 6 en minas, y 1 en puertos, Op cit.

determinar si se haría o no la formulación de cargos. Por otro lado, la ENS, en representación legal de varias organizaciones sindicales, presentó en diciembre de 2014, 27 querellas por intermediación ilegal. A la fecha (el 1 de abril de 2015) no ha habido ningún pronunciamiento por parte del Ministerio, incumpliendo el término de 15 días hábiles para determinar o no, la apertura de la indagación preliminar y comunicarse a los interesados o a los sindicatos querellantes.

Mediante el breve análisis de estos casos emblemáticos queda irrefutable que en vez de una priorización hacía casos de intermediación ilegal en los cinco sectores mencionados, el Ministerio intenta embolatar el proceso de inspección debida, incumpliendo con sus deberes legales y con los compromisos adquiridos en el PAL.

Sanciones y el cobro de multas. Obviamente, la labor de inspeccionar e investigar las prácticas y el respeto de las leyes laborales es, quizá, la actividad más importante de todo un Ministerio de Trabajo, porque dinamiza la difusión de las leyes y reglas a los lugares

concretos de actividad económica para asegurar que los derechos laborales de los trabajadores se respetan. Pero sí las investigaciones de los inspectores de trabajo carecen de herramientas fuertes de sanciones y multas, hay poca probabilidad que los empresarios ignorantes de, o pocos interesados en, las leyes laborales y los derechos de sus empleados cambien su comportamiento a base de las palabras de un inspector.

Es por eso que el PAL incluyó una solicitud que el gobierno colombiano incrementará las multas impuestas a una empresa que viole la legislación laboral y es así, a través de la ley 1610 de 2013, que el tope de las multas subió de 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) a 5000. De ahí en adelante, la cantidad de sanciones por incumplimiento de las leyes laborales aumentó notoriamente. Hablando específicamente sobre las sanciones por intermediación laboral ilegal, el Ministerio cuenta que en el periodo 2011-2013 se impuso sanciones por un total de \$157.913.478.200; para 2013 estas sanciones llegaron a un total de \$65.078.059.500, las cua-

les se distribuyeron sectorialmente así: Floricultor \$17.685.000, palmas \$5.305.500.000, portuario \$355.914.000 y otros sectores \$59.398.060.500³⁸.

A pleno vista, desconcierta, la vasta cantidad de las multas interpuestas, sobre todo conociendo la tradición en Colombia en la cual las multas por violación a las leyes laborales, siendo tan irrisoria, nunca funcionaban para desestimular su repetición. No obstante, como ya se evidenció en el informe de la ENS hace un año, sancionar a través de multas millonarias poco tiene que ver con la cantidad monetaria recaudada. Hace un año, el SENA, entidad inscrita dentro del Mintrabajo no pudo responder sobre el monto exacto recaudado por concepto de esas sanciones que tuvieron tanta recepción mediática en favor de la actuación del gobierno colombiano.

En efecto estas sanciones millonarias, salvo en ocasiones muy excepcionales (las cuales ni conocemos), terminaron suspendidas al momento en que la empresa acusada presentaba una demanda en contra del acto administrativo que impone la sanción. Con la Resolución 2123 de noviembre de 2013, se eliminó la posibilidad de la suspensión de la sanción. Ahora sí los empresarios pretenden suspender el proceso administrativo de cobro tienen que entregar una póliza de caución, así, al menos en teoría, se viabiliza el proceso de cobro.

Celebramos el cambio administrativo en la forma en que se adelanta el proceso de cobro de las sanciones interpuestas por el Ministerio y sus funcionarios, pero nuevamente, no basta sólo hacer ajustes administrativas, antes que todo, estos cambios tienen que sembrar resultados concretos, sino, el proceso de evaluación siempre quedará en lo superficial. El Ministerio argumenta que entre 2010 y agosto de 2014 hubo 9.049 sanciones ejecutoriadas por la violación de las leyes laborales y que, para los primeros ocho meses de 2014, hubo 33 sanciones en

38. Mintrabajo: "Informe de cumplimiento. Plan de Acción Laboral de Colombia y los Estados Unidos para Derechos Laborales. Septiembre de 2014. <http://www.mintrabajo.gov.co/publicaciones-mintrabajo/3792-informe-final-plan-de-accion-de-colombia-y-estados-unidos-para-derechos-laborales.html>

los cinco sectores priorizados. La pregunta que tenemos es, a ciencia cierta, ¿cuántas de estas sanciones han sido recaudadas?

De acuerdo con al Ministerio de Trabajo, a través de información suministrada a la ENS en septiembre de 2014, para el periodo contemplado entre 2010 y hasta septiembre de 2014, se encontraban 7129 personas naturales y jurídicas a las que se les adelantaba un proceso de cobro coactivo, y existían (a 30 de septiembre de 2014) 4223 mandamientos de pago por concepto de multas del Ministerio. Del otro lado, hasta la misma fecha existían 150 resoluciones de prescripción para el año de 2014 y 1986 resoluciones que ordenan la liquidación del crédito. En total, según reportes de las dependencias regionales del SENA, a 30 de septiembre de 2014, el valor de todos los procesos con mandamiento de pago es \$ 43.585.829.318, por concepto de capital. Este monto no es depreciable, pero no llega ni a la tercera parte del monto de sanciones aplicadas por el Ministerio en los años contemplados, y por ende, aunque es evidente una notable mejoría en la actuación del

SENA en términos de administrar el trámite de cobro de las sanciones aplicadas por el Ministerio, aún queda mucho espacio para avances.

IV. Las empresas de servicios temporales (EST)

Medidas comprometidas

(I) implementación de régimen y supervisión para evitar el uso indebido de agencias de empleo temporal; (ii) informes trimestrales sobre las agencias de empleo temporal.

Valoración cuantitativa del tema: 1.98

(i) Implementación de régimen y supervisión para evitar el uso indebido de agencias de empleo temporal

Sobre las Empresas de Servicios Temporales (EST), si bien estas 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 estas 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. Teniendo en cuenta esa forma hábil de ampliar la ley a su gusto, práctica común a ciertas empresas con presencia en el país, el Mintrabajo, a partir de la firma del PAL, incluyó a las EST como figuras empresariales objetas a una vigilancia especial (junto con las CTA y las PreCTA). Como ya se mencionó, 100 inspectores nuevos serían (al menos así se dice) encargos de adelantar esa supervisión específica.

De acuerdo con el Ministerio, entre 2011 y 2013 se hicieron 1100 vistas a EST en todo el territorio nacional y a partir de estas y las siguientes investigaciones se interpusieron 123 sanciones (42 de las cuales corresponden al año 2013). El valor total de las sanciones interpuestas fue de \$1.207.782.500, pero nuevamente, se desconoce el monto que ha sido recaudado. Aquí se evidencia además, una dramática disminución de la ins-

pección a EST tanto en el 2013 como el 2014 y no se dispone de una información que permita identificar el efecto disuasivo y generador de prácticas de legalidad en las EST o si las visitas, investigaciones y sanciones lograron cambiar la realidad de las prácticas laborales de las EST. Aunque no tenemos información sobre estos efectos podríamos suponer que las visitas y sanciones, y las cifras de decrecimiento de trabajadores vinculados a las EST ha producido un efecto regulador.

Sí bien ha mejorado la actuación de los inspectores frente a los esquivos legales utilizados por muchas EST inescrupulosas para bajar costos laborales y vulnerar a los derechos de sus trabajadores, un promedio de 350 visitas por año no habla de una tendencia muy activa de inspección si se tiene en cuenta la supuesta mejoría en la capacidad humana del sistema de inspección durante estos mismos años, la cantidad de EST en el país y el número de trabajadores que agrupa. De acuerdo con ACOSET (el gremio que agrupa a las EST del país) para 2012, hubo casi 600 mil trabajadores vincu-

lados 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 año³⁹. Y para 2013, la misma entidad habla sobre un total de 546.100 trabajadores vinculados a través de EST (2,59% del total de ocupados), 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 de 1,7 contratos al año. Claro está, nuevamente, hay una gran confusión en términos de la confianza de datos suministrados. Al Ministerio de Trabajo plantea, extrañamente citando datos de la propia ACOSET, que para

los mismos dos años hubo 475.046 y 433.898 trabajadores vinculados a través de EST⁴⁰. Los más de 100 mil trabajadores olvidados por el Ministerio es algo que resta confianza con la manera en que esa entidad publica sus propios datos.

Pero, brincando por encima de ese enorme ambigüedad, las cifras de ACOSET, 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 se para al más de medio millones de empleados “en misión” del desempleo, y las dificultades de acceso a cierto tipo de beneficios salariales y económicos que tienen los vinculados con contrato a término in-

39. 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 podrían 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 en el país.

40. Información suministrada por al ministerio a la ENS en octubre de 2014.

definido 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 indefinido⁴¹.

(ii) Informes trimestrales sobre las agencias de empleo temporal

Con respeto a la publicación de informes trimestrales sobre la inspección a este tipo de empresas el gobierno puso a disposición en su página web siete archivos de Excel que informan sobre las actividades generales de inspección realizadas entre 2012 y 2013, entre ellas a las EST, pero luego fue una tarea abandonada⁴² y no se tienen datos más recientes. Igualmente, ACOSET, gremio que agrupa las EST y trabajan sus estadísticas, congelaron la publicación de informes so-

bre el número de estas empresas y trabajadores vinculados a 2013, lo cual impide hacer un seguimiento reciente al comportamiento de las EST.

V. Pactos colectivos

Medidas comprometidas

i) Penalizar del uso indebido de pactos colectivos; ii) a promover campañas para desincentivar su uso ilegal; iii) a realizar inspecciones preventivas para superar ese mal uso; iv) a realizar asistencia técnica de la OIT para monitorear los pactos;

Valoración cuantitativa del tema: 0.8

(i) Penalizar el uso indebido de pactos colectivos

Como ya se planteó en el capítulo II del presente informe, la modificación del artículo 200 del Código Penal quedó muy corta frente al castigo penal de las violaciones a las libertades sindicales, compromiso asumido por el Gobierno Colombiano en el PAL. Con respecto a la figura de pactos colectivos, el PAL estableció varias exigencias adicionales al

41. 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. Consultado el 14 de febrero de 2014.

42. Ver: <http://www.mintrabajo.gov.co/tlc-plan-de-accion-laboral.html>

Gobierno para poder así, otorgar una protección debida a los trabajadores y especialmente, a las organizaciones sindicales presentes en una empresa donde existiera un pacto. Pero nuevamente, la reforma hecha al artículo 200, con respecto al uso indebido de pactos colectivos incumplió con las exigencias del mismo PAL. En vez de castigar penalmente (con pena de cárcel) hasta cinco años el uso indebido de los pactos (entendido cuando estos pactos “otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados, respecto de aquellas condiciones convenidas en convenciones colectivas con los trabajadores sindicalizados de una misma empresa⁴³”), la sanción quedó como excarcelable y sólo por un período de entre uno y dos años, con excepción de la prueba que dicho uso indebido incluyó un acto de violencia sobre la persona (agravación), en cual caso la multa será entre tres a cinco años.

Pese a que la Ley 1453, con la cual se modifica el artículo 200, se encuentra vigente desde el 24

de junio de 2011, es posible afirmar que dicha ley es altamente ineficaz y compleja y, en muchos casos, inaplicable, lo cual impide una protección efectiva al bien jurídico de la no discriminación sindical, y no satisface en ese sentido las obligaciones asumidas ante la Misión de Alto Nivel de la OIT en su visita al país en febrero de 2011.

Varias razones confluyen:

- El Art. 481 del Código Sustantivo de Trabajo continúa vigente, por lo tanto es jurídicamente viable que los pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados que se firmen con las mismas condiciones que las convenciones colectivas, sigan vigentes, sin poder imponer la sanción penal, que exige firmar mejores condiciones. La Comisión de Expertos de la OIT ha solicitado en varias ocasiones modificar el Art. 481 del CST para que este no viole los convenios de libertades sindicales ratificados por Colombia.
- Frente a la coexistencia de pactos y convenciones colectivas, existe una diferencia sustancial, como lo es el cobro de la cuota sindical, factor que es utilizado

43. Véase: el segundo inciso del artículo 26 de la Ley de Seguridad Ciudadana.

por empleadores inescrupulosos para fomentar la deserción del sindicato y la vinculación al pacto colectivo con trabajadores no sindicalizados (informes año 2010, 2008, 2006 análisis al convenio 98 de OIT).

- El artículo del código penal, condiciona su aplicación a que los beneficios “en su conjunto” otorguen mejores condiciones, lo cual implica una valoración incorrecta, pues existen beneficios que no son cuantificables en dinero (como la estabilidad laboral) y pueden ser más determinantes a la hora de decidir si los trabajadores se afilian a un sindicato con convención colectiva o a un pacto colectivo
- El artículo 200 no se aplicaría frente al ofrecimiento de planes individuales u otras dadas que el empleador utilice para fomentar la desafiliación del sindicato.

Con respecto al proceso de investigar la violación por la libertad sindical, a través del artículo 200, como ya se mencionó en el capítulo número dos del presente informe, no podemos distinguir cuales son por la violación específica del uso indebido de pactos colectivos.

No obstante, con toda certeza, podemos afirmar que no ha habido ninguna sanción penal ni administrativa por ese delito.

La implementación de esta medida, evaluada como positiva por el Ministerio de Trabajo⁴⁴, bajo el argumento de la disminución paulatina de pactos colectivos suscritos en los últimos años (en el año 2011 se firmaron 281 pactos, en el año 2012 fueron 277 y en el 2013 se suscribieron 241⁴⁵), resulta una lectura corta y superficial sobre una realidad mucho más compleja para el ejercicio de la libertad sindical, pues en un contexto de baja sindicalización y enormes dificultades y limitaciones para la negociación colectiva, la reducción del 14% en la suscripción de pactos termina siendo un resultado muy pobre.

Persiste en este acápite la dificultad para tener cifras exactas

44. Mintrabajo (2014). “Informe de cumplimiento plan de acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales”. Pag 14.

45. No se tienen datos disponibles para 2014 a pesar de haber interpuesto derecho de petición # 31880 el 26 de febrero de 2015 solicitando esta información al grupo de Archivo Sindical de Mintrabajo.

sobre el total de pactos suscritos, en otros documentos del Ministerio⁴⁶ se habla de 253 para el 2013, e incluso, no se tienen datos disponibles para 2014 a pesar de haber interpuesto derecho de petición⁴⁷ solicitando dicha información al grupo de Archivo Sindical de Min-trabajo. Retomando esta última cifra para 2013, de los 253 pactos colectivos firmados, 63 de ellos, (el 21% del total), fueron firmados por “primera vez” en una empresa, lo que evidencia la popularidad que han obtenido como mecanismo empresarial para arrinconar a los sindicatos, lo que a su vez, es expresión de 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 como estrategia para el debilitamiento y la contención de 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.

El uso de pactos colectivos se continúa dando bajo la imposición de las empresas y la nula participación de los trabajadores; no se cumplen con los requerimientos mínimos de tramitación como lo es la denuncia⁴⁸, minan de dificultades la celebración de huelgas y no permiten resolver los 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. Ecopetrol S.A., por ejem-

46. Ver: Acta Comisión Permanente De Concertación De Políticas Salariales y Laborales Memoria No.4. Mayo 14 de 2014. Página 7.

47. Derecho de petición #31880 radicado el 26 de febrero de 2015, enviado por la CUT, CTC y ENS.

48. En el 2011, apenas en el 10.7% de los casos se hizo la denuncia del pacto; 9.3% en el 2012 y 12.7% en el 2013. La denuncia es una condición legal para iniciar la negociación de un nuevo convenio colectivo de trabajo según la reglamentación vigente.

plo, la empresa más grande por ingresos operacionales del país, tiene un manual de beneficios denominado “Acuerdo 01/77” con el mismo alcance material de un pacto colectivo que recoge a más de 5000 trabajadores no sindicalizados, mientras la sindicalización en todos sus sindicatos, no supera los 3000 trabajadores. La Unión Sindical Obrera (USO), sindicato mayoritario de Ecopetrol, interpuso, en el segundo semestre de 2014, 50 querellas sobre temas relacionados con la intermediación laboral ilegal y el uso de planes de beneficios en contra de la libertad sindical como derecho fundamental. Al Ministerio, con una actitud muy preocupante y en contra de los compromisos del PAL, archivó todas estas querellas sin hacer una investigación completa y sin una justificación por esta posición flagrantemente contraria al espíritu de la ley y a la protección de las libertades sindicales y los derechos fundamentales de los trabajadores colombianos.

Estas violaciones se dan a pesar de la penalización del uso ilegal de pactos colectivos. Los procesos de investigación penal por parte de

la fiscalía o de los inspectores laborales, resultan sumamente frustrantes, pues pese a la actuación de las organizaciones sindicales no se conocen juicios ni sanciones administrativas; las pocas resoluciones que han salido en contra de las empresas, se limitan a fallar por incumplimiento en la aplicación de la convención colectiva, no por los daños ocasionados por la implementación del pacto.

Al preguntar al Mintrabajo sobre el uso de los pactos colectivos de trabajo como instrumento de discriminación anti-sindical, María Patricia Marulanda, Directora de inspección, control, vigilancia y gestión territorial, responde que “no se ha adelantado investigación administrativa laboral alguna de manera oficiosa (...), en 2013 se inició averiguación preliminar en un caso y el año 2014 se han iniciado 32 casos a nivel nacional, a petición de la parte (CUT). Lo anterior ha requerido acciones de formación y capacitación a los inspectores de trabajo del programa de fortalecimiento a la inspección mediante asistencia técnica de la OIT, desarrollando temáticas específicas con la tipificación de los

actos atentatorios a los derechos de asociación sindical y el desarrollo de una guía práctica que facilite los procesos de visitas, entrevistas y análisis probatorio de cada caso particular⁷⁴⁹

A modo de conclusión se tiene que la valoración de estas medidas sobre protección y garantía de libertad sindical como compromisos asumidos por Colombia en el PAL no se han cumplido así se presente una disminución del 14% en la firma de pactos colectivos en los últimos cuatro años. 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 años de implementación del PAL y que estos siguen imponiéndose de manera unilateral por las empresas perjudicando ampliamente los procesos de negociación y crecimiento sindical.

Dado que, como se demuestra en este informe, 1. La modificación de la ley no quedó bien estipulada, de acuerdo con los compromisos del PAL; 2. No se ha sancionado a nadie por ese delito; 3. No se ha desestimulado el uso de los Pactos por parte de las empresas. Por el contrario, se ha incrementado el uso de una figura igual (en términos de sus impactos negativos de los derechos laborales y sindicales) pero que no tiene control por parte del Ministerio, ni penalización: los planes de beneficios. Es decir, algo similar de lo que transcurrió con el tema de la intermediación laboral ilegal, donde las CTA se convirtieron, sobre todo en el sector de salud, en contratos sindicales.

(ii) Campañas para desincentivar el uso ilegal de pactos colectivos

El mismo texto del Plan de Acción comprometía al Gobierno a desarrollar campañas de divulgación para promover la concientización sobre el uso ilegal de pactos colectivos que vulneran el derecho a organizarse y a negociar colectivamente. La campaña debió haber

49. Derecho de petición realizado por la CUT Nacional, al 10 de diciembre de 2014, (N° 185172).

estado lista para el 15 de junio de 2011, fecha en la que se planteó la aprobación de la reforma al Código Penal. El Ministerio de Trabajo, desde luego, lanzaría la campaña inmediatamente se adoptara la reforma al Código Penal y continuaría con ella durante 2011 disponiendo de recursos presupuestales adicionales para la campaña de divulgación en 2012.

No hay informes del Ministerio ni campañas públicas que desincentivan el uso de los PC. Y este es porque el Ministerio nunca mostró la voluntad política de “poner en cintura” el uso de los Pactos, por el contrario, el Ministerio define a los Pactos como una forma legal y con aval del Ministerio de los convenios colectivos. Son menos de 100 donde coexisten pactos con CCT y por ende, el trabajo de regular y prohibir su uso no es uno de mayor tamaño, algo que evidencia la absoluta falta de voluntad política.

(iii) Realizar inspecciones preventivas para superar el mal uso de pactos colectivos

Tampoco hay informe del Gobierno sobre esta medida. Sin embargo, tenemos información sobre

36 casos denunciados por los sindicatos por estar afectados por el uso indebido de los pactos. Aquí vuelve a brillar la lentitud y desinterés del Ministerio en inspeccionar, debidamente, el uso ilegal de los pactos colectivos. Se enfoca, concretamente, sobre las primeras 28 querellas presentadas al Ministerio, por parte del movimiento sindical colombiano, con asesoría de la ENS, en mayo de 2014, por violación mediante pactos colectivos. A la fecha (el 1 de abril de 2015) ninguna de estas querellas tiene resolución ni siquiera de primera instancia. Es inadmisibles que si en la actualidad se cuenta con más inspectores para la resolución de estos casos, el Ministerio se tarde lo mismo en tiempo o más, que cuando eran menos inspectores.

Como se puede observar en los siguientes cuadros la gran mayoría de las querellas por pactos colectivos, que hasta ahora son las únicas que han tenido medianamente trámite, la gran mayoría se encuentran estancadas o con mínimo movimiento, y apenas unas cinco de ellas se encuentran en la etapa de pruebas.

Cuadro 2. Estado de investigación de las querellas presentada por coexistencia de pactos colectivos

Estado	Número
Averiguación Preliminar	9
Archivo preliminar	3
Cargos formulados	1
Cargos formulados/descargos	2
Descargos	1
En trámite de recursos	5
Pendiente decisión formulación	1
Sin asignación y/o notificación	8
Sin notificación formal	1
Traslados pruebas	5
TOTAL	36

Una de las primeras y obligatorias conclusiones es que en ninguna de las direcciones territoriales a las que se asignaron procesos han cumplido los términos legales que les impone la norma (Ley 1437 de 2011). La segunda, es que no en todos los casos las etapas han sido realizadas de forma rigurosa. Una tercera conclusión, es que a pesar de una solicitud de aplicación de poder preferente para que se asumiera la investigación por parte de un grupo especial que se supone trabajaría de forma centralizada, en cabeza o dirección del Viceministerio de Relaciones Laborales, el Ministerio contestó median-

te el auto 000044 de 2014, en el cual no sólo dejó de conformarse y operar el grupo especial de que habla el artículo 32 de la Ley 1562 de 2012, incisos 9 y 10, sino que se decidió repartir las querellas, 28 en total, en diferentes direcciones territoriales. La consecuencia de esta acción directa del Ministerio fue tornar más difícil el acceso a la justicia administrativa que se invoca por la vía de las querellas, toda vez que las organizaciones sindicales han tenido que desplazarse por su cuenta hasta ciudades diferentes de aquellas donde tienen domicilio para realizar procesos como notificaciones, presenta-

ción de documentos y obtención de copias.

En algunos casos se ha delegado o comisionado a otros inspectores para la práctica de pruebas, pero allí aparece nuevamente el problema de las notificaciones inexistentes o con fallas en su entrega, así como el desconocimiento y limitaciones de los funcionarios comisionados para efectos de realizar las preguntas o recibir las declaraciones de forma pertinente según lo necesite cada uno de los casos puestos en estudio ante el Ministerio. En este punto también se pone de presente que no parece emplearse cabalmente la metodología técnica facilitada por la OIT en sus sesiones de capacitación, una prueba de la falta de compromiso de parte del Ministerio de Trabajo de hacer buen uso del gran apoyo ofrecido por la Oficina de la OIT en Colombia.

En los informes del Ministerio de Trabajo de inspección trimestrales de investigación (para 2012 y 2013) aparecen sólo cinco casos⁵⁰, donde coinciden orga-

nizaciones sindicales con pactos colectivos, pero no se muestra los resultados de estas inspecciones. En el Plan de Acción Laboral el Gobierno se comprometió a implementar un “sólido régimen” de cumplimiento de la ley sobre el uso indebido de los pactos colectivos que incluyera inspecciones preventivas, la realización de inspecciones de oficio a partir de denuncias anónimas, y el trámite de querellas presentadas por organizaciones sindicales. Cuatro años después, es más que evidente que el Gobierno no cumplió con ninguna de las obligaciones.

(iv) Asistencia técnica de la OIT

Efectivamente, al Ministerio recibió asistencia de la OIT sobre el uso indebido de los Pactos Colectivos. Igualmente, la OIT diseñó e instauró un “Programa de Capacitación para Promover la Demanda de Derechos Laborales en Colombia” que incluyó ciclos de capacitaciones, dirigidas a trabajadores para promover la reducción de querellas que no estén bien fundamentadas ante el Ministerio del Trabajo, que generalmente demora su respuesta ante dichas so-

50. Dentro de 29.575 casos de inspección reactivas, dirigidas y preventivas (para el tercer trimestre de 2013).

licitudes. Los participantes, fueron capacitados en cómo aplicar las Herramientas Técnicas de Inspección, diseñadas en el marco del Programa de Capacitación para el Fortalecimiento de la Inspección del Trabajo en Colombia, para identificar y documentar el uso de las ambiguas y disfrazadas relaciones laborales, y el uso de planes de beneficios o pactos colectivos no negociados colectivamente como una manera de desestimular el ejercicio y la afiliación sindical. El Programa capacitó a 78 formadores de formadores de los Centros de Atención Laboral (CAL) y 357 trabajadores. Posteriormente de los Módulos de Capacitación, la CTC y la CUT en coordinación con el CAL, presentaron 36 que-rellas sobre el uso indebido de los pactos colectivos donde se evidencia el uso de las herramientas técnicas aprendidas en las capacitaciones.

Aunque no se encontraba establecido en el PAL medidas relacionadas con la Negociación Colectiva y la protección de la Libertad Sindical, el Gobierno Colombiano, en sus informes, muestra como resultados del

PAL, el crecimiento en la creación de sindicatos y en la dinámica de la Negociación Colectiva. Por ello, incluimos en este informe estos dos subtemas.

Crecimiento sindical: Según datos de la ENS, entre 2011-2014 (hasta agosto del último año), se pudo presentar un crecimiento, evidenciado en 125,390 nuevos trabajadores sindicalizados (en varios sectores económicos), y sin duda, el ambiente político generado por el PAL y sus medidas, ayudó impulsar esta nueva tendencia. No obstante, estas cifras distan mucho del panorama y las cifras presentado por el Gobierno. Específicamente, la ENS no incluye las cifras del gobierno que corresponden a la creación de organizaciones de sindicatos falsos.

Elogiando las medidas institucionales del Ministerio del Trabajo en términos de generar empleo, formalizar empleo y abrir terreno para el crecimiento sindical, el ex Ministro Rafael Pardo disfrazó la realidad de manera engañosa. En una visita realizada el año 2014 a Noruega, Pardo anunció que durante 2012 y 2013 fueron creadas 791 organizaciones sindicales,

algo que representó un incremento de 48% frente a los dos años previos⁵¹.

No obstante, al indagar sobre la conformación de estas cifras oficiales, es evidente que Pardo mezcla: (i) sindicatos autónomos e independientes donde las decisiones sobre el rumbo del sindicato son tomadas a través de instancias democráticas (por ejemplo, las asambleas), con (ii) sindicatos que se formen 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 del primer tipo de sindicatos; 159 sindicatos del segundo tipo; y 16 sindicatos 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.

Dinámica de la negociación colectiva en Colombia: Sobre el comportamiento de la negociación colectiva en Colombia, existen aún serias preocupaciones. En el sector privado, pierde dinámica la convención colectiva, mientras que los pactos colectivos y los contratos sindicales se desarrollan con toda libertad y autonomía cubriendo a más del 70% de los trabajadores que hacen parte de contratos colectivos. 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 mayoritariamente están haciendo tránsito a Tribunales de Arbitramento, que son instancias que dilatan exageradamente la solución de las problemáticas que afectan a los trabajadores. La tendencia de los conflictos laborales tramitados en Tribunales es que se diluyen, no por una resolución eficaz sino por los procesos tan largos que implican resolver un conflicto en estas

51. Caracol Radio, “Min Trabajo inició visita por Islandia, Noruega y Suecia”, 12 de marzo de 2014.

instancias, dejando los trabajadores sin protección y los sindicatos sin forma de atender a sus afiliados y afiliadas mientras que sus conflictos se estancan. Esto habla de relaciones de diálogo social dentro de las empresas muy ineficaces y una libertad sindical con grandes obstáculos que persisten. No se puede catalogar a Colombia como país en progreso en materia de libertad sindical.

Cuadro 3. Dinámica de la negociación colectiva en Colombia, 2010-2013

Año	Convención Colectiva	Pacto colectivo	Acuerdos sector público	Contrato sindical	Total	Trabajadores beneficiados
	Nº casos	Nº casos	Nº casos	Nº casos	Nº casos	
Convenios colectivos pactados por año						
2010	245	245	-	50	519	120.631
2011	353	256	-	164	685	164.608
2012	306	241	-	703	1.224	288.252
2013	459	253	266	963	1.941	521.867
Convenios colectivos vigentes y trabajadores beneficiados						
2011	692	460	-	160	1.316	202.908
2012	731	463	-	703	1.897	238.977
2013	793	490	266	963	2.512	627.449

Fuente: Escuela Nacional Sindical, Sistema de información Sindical y Laboral (SISLAB), Subsistema Dinámica de la Contratación Colectiva con información del Ministerio de Trabajo.

En los últimos años, la forma de contratación colectiva que más ha crecido ha sido la de los contratos sindicales, que pasaron de apenas 50 casos en el 2010, a 963 en el 2013 y para el primer semestre del año 2014 se firmaron 984, situación que evidencia la mutación de Cooperativas de Trabajo Asociado

a sindicatos y el uso de esta figura como mecanismo de intermediación laboral, disfrazada de convenio colectivo.

El cuadro 3 muestra por primera vez acuerdos en materia de negociación colectiva en el sector público, un resultado posible por la expedición del decreto 1092 de

2012, que reguló la aplicación del convenio 151 de la OIT. Hasta antes de este decreto, los empleados públicos prácticamente estaban excluidos del derecho a la negociación colectiva, pues no podían presentar pliegos de peticiones sino solicitudes respetuosas, solicitudes que no obligaban a las entidades a negociar. Este decreto permitió la negociación de 266 acuerdos colectivos,⁵² que beneficiaron a un poco más de 430.000 mil trabajadores.

Aunque durante el primer mandato del gobierno de Juan Manuel Santos se presentó un aumento del número de convenios colectivos firmados (28.9%), y de los trabajadores y trabajadoras beneficiados (162.5%), la negociación colectiva sigue siendo absolutamente marginal en el sistema de relaciones laborales del país. Entre los elementos que ratifica dicha situación encontramos por lo menos cinco elementos: a) el número de empresas en las que coexisten de manera

simultánea pactos y convenciones colectivas cada día va en aumento; b) el número de empresas en las que hay convenciones colectivas se mantiene en tasas marginales; c) cada vez es más difícil que un sindicato logre afiliar a más de una tercera parte de los trabajadores, situación que impide que sean mayoritarios y por ende se vea afectada la cobertura convencional; d) el estancamiento de los contenidos y la imposibilidad de concretar nuevos derechos en las convenciones colectivas; e) el incremento desmedido de la convocatoria de tribunales de arbitramento.

De los 2.446 convenios colectivos de trabajo vigentes hasta 2013, apenas en el 40.5% fueron acordados con sindicatos auténticos y con trabajadores con la autonomía suficiente para incidir en las políticas de relaciones laborales de las empresas y del propio Estado, como ocurre con las convenciones colectivas y con los acuerdos logrados por los sindicatos en el sector público. En los demás casos, pactos colectivos y contratos sindicales, son las empresas las que, de manera unilateral, imponen estas formas de contratación,

52. Durante el primer trimestre de 2014 fueron presentados por parte de diferentes sindicatos 80 pliegos de peticiones a entidades nacionales, departamentales y municipales.

como una estrategia para evitar que surjan sindicatos auténticos, o para mantener en condición minoritaria y sin ninguna posibilidad real de incidencia a los sindicatos existentes, o para reducir costos laborales y contar con la más absoluta libertad para el enganche y desvinculación de trabajadores.

Al comparar los trabajadores cubiertos por algún convenio colectivo de trabajo, 627.449, con el número de trabajadores que están afiliados al sistema de compensación familiar, 6.785.691 según la Asociación Nacional de Cajas de Compensación (ASOCAJAS), que se supone son los que trabajan en el sector formal de la economía, nos encontramos con que apenas 9,2 trabajadores de cada 100 se benefician en Colombia de algún convenio colectivo de trabajo. Sin embargo, si lo comparamos con la población ocupada asalariada y con la población ocupada total, la cobertura es apenas del 6.3% y del 3.0%, respectivamente.

Y si comparamos el número de empresas donde existe algún convenio colectivo de trabajo, 1.449, con el número de empresas que tienen trabajadores afiliados al sis-

tema de subsidio familiar, 370.635 según ASOCAJAS, la tasa es apenas del 0.4%⁵³, con el agravante que apenas en la mitad de ellas, el convenio colectivo de trabajo se negocia con sindicatos auténticos y con trabajadores que cuentan con alguna autonomía en estas negociaciones.

La baja cobertura es resultado no sólo de la baja tasa de sindicalización que se presenta en Colombia, sino también del nivel en que se realizan la totalidad de las negociaciones colectivas, el nivel de empresa, con una cobertura por empresa de únicamente los afiliados al sindicato, o de los trabajadores que suscriben el pacto, o el contrato sindical. Tal situación bloquea la posibilidad de concretar convenios colectivos sectoriales, subsectoriales o por actividad económica, impidiendo que la ne-

53. Según ASOCAJAS, en el 2013 estaban afiliadas al sistema de compensación familiar 370.635 empresas, el 76.4% tenían entre 1 y 9 trabajadores; el 18% entre 10 y 49; el 0.4% entre 50 y 199; y el 0.13% eran empresas con más de 200 trabajadores. Ver: http://www.asocajas.org.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=111

gociación colectiva tenga dimensiones regulatorias de alcance regional, sectorial e incluso nacional.

Este resultado, a su vez, es consecuencia de las restricciones que existen sobre el funcionamiento de los sindicatos de industria y de las organizaciones sindicales de segundo y tercer grado (federaciones, confederaciones y centrales sindicales). Los primeros deben funcionar en la práctica como sindicatos de empresa, pues la negociación sectorial, por rama de industria, o por actividad económica, no está regulada en la legislación laboral colombiana, por lo que los sindicatos de industria deben presentar pliegos en cada una de las empresas en las que tengan trabajadores afiliados. Y en cuanto a las organizaciones sindicales de segundo y tercer grado⁵⁴, pues simplemente no tienen derecho a presentar pliegos, ni a celebrar convenciones, ni a declarar la

huelga⁵⁵.

En estos casos, Colombia no ha desarrollado el convenio 154, (artículo 2), que define la negociación colectiva como “[...] todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra [...]”.⁵⁶ Ni tampoco ha desarrollado el ar-

54. Las restricciones a plenos derechos de los sindicatos de II y III grado en Colombia, fue analizado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en el año 2009 en el marco de análisis de aplicación del convenio 87.

55. El artículo 417 del Código Sustantivo del Trabajo le otorga el derecho a existir a las federaciones y confederaciones, pero sin derecho a negociar y a ejercer la huelga, es decir se le permite nacer pero automáticamente se les priva de la libertad, el inciso primero del dicho artículo es lapidario: “Las federaciones y confederaciones tienen derecho de personería jurídica propia y las mismas atribuciones de los sindicatos, **salvo la declaración de huelga**, que compete privativamente, cuando la ley la autoriza, a los sindicatos respectivos o grupos de trabajadores directa o indirectamente interesados”.

56. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Convenio 154 sobre la negociación colectiva. Ginebra, 03 de junio de 1981. Consultado el 30 de octubre de 2014, tomado de: <http://www.ilo.org/dyn/normlex>

título 467 del CST, que define la convención colectiva de trabajo como aquella “[...] que se celebra entre uno o varios empleadores o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia”. Estas restricciones en la aplicación de los convenios de la OIT y de la ley colombiana favorecen a los empleadores y limitan la capacidad de incidencia de los sindicatos.

A modo de conclusión: 1. Con respecto a la NC en el sector público, hay que reconocer que después de muchos años de la ratificación de Convenios 151 y la 154 de la OIT, reglamentados a través del Decreto 1092 de 2012 y el Decreto 160 de 2014, se ha dado una gran dinámica de la NC en ese sector. Como plantea el abogado Jairo Villegas, experto en el tema:

“Es una realidad cierta, un éxito histórico, acaecido por primera vez⁵⁷ en la historia de la Nego-

ciación Colectiva de las Organizaciones sindicales de empleados públicos en Colombia. Es la comprobación, la demostración y validez de una perspectiva jurídica, y sindical coordinada por las Confederaciones y Federaciones Sindicales de empleados públicos⁵⁸”.

El gran incremento en la negociación colectiva en el sector público, a partir del Decreto 1092 es de destacar. Sin embargo, en términos del contenido de estas negociaciones, los Acuerdos no tienen un alcance que logra transformar las relaciones laborales en Co-

Actas de Acuerdo, a partir de la movilización, en algunas Organizaciones Sindicales determinadas, por ejemplo: Maestros y Rama Judicial, en la etapa histórica de la Negociación Colectiva de Hecho, por los años 1967, 1978 o 1984. Nos estamos refiriendo ahora es a otra etapa, la de la Negociación Colectiva de Derecho, por aplicación jurídica del Convenio 151, a partir del Decreto 1092/12 y Decreto 160/14; y destacando además, que ese número de Acuerdos Colectivos: 432, es extraordinario y sin antecedentes históricos en esa cantidad.

58. Jairo Villegas. 2014. *Negociación Colectiva y Sindicatos de Empleados Públicos*. Sexta edición. Universidad Externado de Colombia: Bogotá.

57. No estamos negando el importantísimo antecedente de la suscripción de

lombia ni resolver los problemas estructurales que se evidencian en la gran precariedad e ilegalidad de las relaciones laborales en ese sector del país.

Como manera de concluir, se puede decir que a pesar del crecimiento sindical en el sector privado, este no se evidencia en la dinámica de la negociación sindical. No es cierto que haya habido una “gran dinámica” como pretende plantear el Gobierno. Porque la negociación colectiva que se hace a través de sindicatos autónomos e independientes, como ya se ilustró, se pierde incidencia frente, primero, al crecimiento desbordado de falsos procesos de negociación colectiva de los falsos sindicatos suscribiendo y depositando contratos sindicales; y segundo, frente a los pactos colectivos, que son utilizados para debilitar el poder de negociación de las organizaciones sindicales, que han mantenido una posición muy estable en el panorama mal descrito por el Ministerio como los convenios colectivos.

Contratos sindicales: Siguiendo la tesis planteada en el capítulo III sobre la manera en que los contratos sindicales promueven y

avalan la intermediación laboral ilegal, podemos desarrollar otras cuatro tesis sobre los impactos nefastos de esta figura en términos de los derechos sindicales.

La situación laboral bajo la figura del contrato sindical es de mayor precariedad. En el análisis hecho por la ENS sobre una gran proporción de contratos sindicales depositados al Ministerio de Trabajo en los últimos cuatro años, algunos casos son emblemáticos en la manera en que precarizan las condiciones laborales al mismo tiempo en que violan algunas de las leyes básicas del trabajo. El en Departamento de Valle del Cauca, el sindicato Asisalud, el cual ha firmado varios contratos sindicales, incluye en sus contratos el artículo 17 del reglamento sindical, el cual, establece que la jornada mínima de los afiliados partícipes debe de ser de 12 horas diarias y máximo 70 horas semanales, tomándolas como horas ordinarias lo cual violenta de forma flagrante las normas que establecen la jornada laboral ordinaria en Colombia y como si no fuera suficiente, no se pone en consideración que se pagar este tiempo adicional como

horas extra, ni establecen los debidos recargos nocturnos, asimismo en el artículo 28 del reglamento sindical estipula que las vacaciones no serán acumulables, vulnerando el artículo 190 del Código Sustantivo del Trabajo y se dice que no se pagará la seguridad social en esos días de descanso, indicando también que dichas vacaciones no constituyen base para la liquidación.

Los mismos reglamentos de los contratos sindicales limitan o violan las libertades sindicales. Hay muchos casos, dentro de los contratos sindicales analizados por la ENS, donde se destacan la violación abierta de los derechos sindicales. Por ejemplo, en 15 de los 63 contratos sindicales depositados en el Departamento Atlántico se establece una prohibición expresa al ejercicio del derecho de huelga o cese de actividades. Por su parte, en el Departamento de Antioquia⁵⁹ en 144 de los 181 contratos estudiados, es decir el 80%, de los

reglamentos de contrato sindical, se establece como causal de retiro del sindicato el dirigir o estimular mítines, planes tortuga, operación reglamento o en general cualquier suspensión de actividades encaminada a modificar las condiciones establecidas en el contrato sindical. En 93 de los mismos 181 contratos sindicales registrados en Antioquia, se establece que el difundir pasquines o volantes relacionados con la empresa o el sindicato constituye causal para ser retirado del contrato sindical, un eufemismo por ser “despedido”, lo cual es una clara afrenta al derecho a la libertad de expresión con que cuentan las personas afiliadas a una organización sindical. Adicional a lo anterior en 97 de los contratos registrado establecen que los trabajadores que pretendan afiliarse a la organización sindical, deberán pagar para poder hacerlo.

En el caso de uno de los sindicatos que más contratos sindicales ha firmado en el Departamento de Cauca, ASS (Asociación de Servidores del Sector Salud)⁶⁰, en el

59. Donde fueron registrados hasta el mes de julio de 2014, 181 contratos sindicales, 115 de ellos se registraron en 2013 y 62 se registraron en lo corrido de 2014 hasta julio.

60. Como se mencionó en el capítulo III del presente informe, ASS ha firmado

100% de sus contratos se establece la prohibición de ejercer de forma libre el ejercicio a la huelga. Y finalmente, de nuevo tomando el caso de Asisalud, sindicato firmante de varios contratos sindicales en el Departamento Valle del Cauca, viola la libertad sindical de los trabajadores vinculados a través de esta modalidad; pues se establece que si difunden algún tipo de información de la empresa o el sindicato, o hacen operación tortuga, es una causal del retiro del sindicato, desnaturalizando su derecho de huelga y libertad de expresión. Adicionalmente, el mismo sindicato, en el artículo 29 del reglamento sindical, establece que es un deber del afiliado evitar cualquier disminución intencional del ritmo de trabajo o suspensión de labores injustificadas e intempestivas o impedir el buen desarrollo de las labores de los demás compañeros.

Aunque el panorama aquí expuesto no es exhaustivo, se puede concluir que hay una muy marca-

da tendencia de violaciones a la libertad sindical y a los derechos laborales en casi todos los 1347 contratos sindicales en los cuatro Departamentos mencionados y es aún más claro el hecho de que esta figura en su implementación se presenta como un gran bache que impide el avance a la consecución de condiciones laborales dignas en el país.

Es bajo esa perspectiva, en la cual la figura del contrato sindical no sólo se evidencia como una forma de impulsar la intermediación laboral ilegal y a precarizar a las condiciones laborales de los trabajadores partícipes de ello, sino también se desnuda sus prácticas explícitamente violatorias a los derechos sindicales, que la posición del Ministerio de avalar e incluso promover a esta figura nos parece muy grave y contrario a su misión institucional.

Protección de la Libertad Sindical: Junto con el tema de las CTA y la flagrante violación que hacían a los derechos laborales, la protección de la libertad sindical fue uno de los ejes centrales del Plan de Acción Laboral, debido a la histórica y sistemática violación que reinaba en Colombia frente a

407 de los 970 contratos sindicales depositados en ese Departamento en el periodo del análisis.

estos derechos sindicales. El Gobierno, siguiendo el mensaje político del PAL, prometió mejorar la protección y garantía a la libertad sindical, incluso con la difusión de campañas públicas y mediáticas que promovían una cultura de respeto por la afiliación sindical. Además, como ya se mencionó, el Gobierno se comprometió de implementar un régimen sólido de protección legislativa, institucional y estructural a la libertad sindical, que incluía mejoras notables en términos de las inspecciones y sanciones a empresas que violaban estos derechos.

No obstante, hemos establecido la gran fragilidad y debilidad de los cambios legislativos frente al tema de la libertad sindical. Pero el tema de protección regulatoria es otra esfera donde el Gobierno Colombiano, a través del Ministerio de Trabajo, no ha trabajado de manera concertada, así dejando el asunto como huérfano. Es claro, a cuatro años luego de la firma del PAL que en el tema de la protección a las libertades sindicales, la inspección laboral colombiana no ha actuado de manera eficiente y decisiva.

En casi cinco años, el Ministerio de Trabajo solo ha logrado ejecutar 38 sanciones por conductas atentatorias contra el derecho de asociación sindical (ver el cuadro abajo), una verdadera gota de agua en un océano, teniendo en cuenta que, para el mismo periodo, el Ministerio interpuso 9.049 sanciones por violaciones a las leyes laborales. En otras palabras, sólo el 0,42% de todas las sanciones hechas por el Ministerio son por la violación al derecho de asociación sindical. Así, parece ser que las capacitaciones llevadas al cabo por la Oficina de la OIT en Colombia sobre Conductas Atentatorias Contra el Derecho de la Libertad Sindical con un enfoque en como investigar el uso indebido de pactos colectivos con inspectores del trabajo y fiscales locales de la Fiscalía, han tenido casi nula incidencia en la actividad cotidiana de los inspectores participantes.

La casi completa ausencia de sanciones por esta conducta indica que sea más acertada plantear que hay una barrera institucional y de tipo política, que desincentiva inspecciones y sanciones a estas prácticas en el país. E incluso, otra

grave falta es el hecho que, aún en los casos más aislados donde se impongan una sanción por esa conducta, las multas resultan ser muy irrisorias; en el Código Sustantivo de Trabajo (artículo 354) le da facultad al Ministerio a las violaciones al derecho de la LS (máximo 100 SMMLV), mientras que para la intermediación ilegal al Mintrabajo tiene facultad para multar hasta 5 mil SMMLV.

Esta no es una debida protección a la LS. Para concluir parece que se concuerdan dos obstáculos conexas a la protección a este derecho fundamental: primero, se deciden que esta tipo de investigaciones no son prioritarias; segundo, cuando, en los casos más aislados, se logran imponer una sanción, su monto tan despreciable que no logra cambiarla actitud del violador.

Cuadro 4. Sanciones Ejecutoriadas por Conductas Atentatorias contra el Derecho de Asociación Sindical (2010-agosto 2014)

Año	Nº de sanciones
2010	6
2011	8
2012	7
2013	10
Enero-agosto 2014	7
Total	38

Fuente: Direcciones Territoriales, herramienta estadística IVC

Capítulo V. Servicios esenciales

Medidas comprometidas

(i) Compilación y difusión de doctrina y jurisprudencia sobre servicios esenciales; el MSP difunde esta información y las directrices pertinentes a los inspectores del trabajo, el poder judicial, los

sindicatos y los empleadores el 22 de abril de 2011

Valoración cuantitativa del tema: 0.8

(i) Compilación y difusión de doctrina y jurisprudencia sobre servicios esenciales

El Gobierno Colombiano se comprometió a realizar una compilación de jurisprudencia que demostrará la protección que se tiene para el ejercicio de la huelga en servicios esenciales, ya que su postura es que los obstáculos para el ejercicio de la huelga habían sido superados.

En 2011 el Ministerio del Trabajo Colombiano envió un documento llamado “MEMORANDO SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES” como parte de informe de seguimiento del plan de acción, haciéndolo público en página web de presidencia de la república, pero sin que este documento fuese vinculante o si quiera distribuido entre los inspectores de trabajo.

En dicho documento sólo utilizaron diez sentencias expedidas por la corte constitucional, todas de años anteriores al año 2000, anteriores a la ley 1210 que modificó sustancialmente el trámite de revisión judicial de los casos de huelgas, especialmente las sentencias que reiteran que la huelga no es un derecho absoluto, y que puede limitarse por diversos motivos.

Esta obligación es sumamente

incumplida por las siguientes razones:

1. El documento del Ministerio del Trabajo, no implicó un estudio de las sentencias de la corte suprema de justicia, ni de los tribunales superiores de distrito judicial, quienes son los jueces competentes para definir casos concretos, y que son estos jueces quienes han prohibido de manera absoluta el ejercicio de la huelga en numerosos casos en contra del Convenio 87 o las decisiones de la Organización Internacional del Trabajo.
2. El documento del Ministerio del Trabajo no tiene en cuenta que la legislación Colombiana viola el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, como lo ha expresado la Comisión de Expertos en Convenios y Recomendaciones de la OIT en diversas ocasiones, expresando que la modificación de la ley 1210 es insuficiente y que la prohibición de la huelga en Colombia requiere de tomar medidas legislativas para garantizar el ejercicio de dicho derecho.
3. El documento del Ministerio del Trabajo, no recoge otras senten-

cias de la Corte Constitucional que establece para el Gobierno la obligación de tomar medidas legislativas para adecuar la legislación a las obligaciones Constitucionales Colombianas.

A este último asunto se puede referenciar la sentencia C-796/14 donde la Corte Constitucional emitió un fallo con la siguiente orden “EXHORTAR al Congreso para que en el término de dos años, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Constitución Política, avance en la delimitación del ámbito en el que no sería posible ejercer el derecho de huelga en el sector específico de hidrocarburos, garantizando la no afectación del servicio de abastecimiento normal de combustibles del país, en relación con las actividades a que hace alusión el aparte normativo demandado.” Esta orden significa que el congreso de la república debe fijar una norma que garantice la posibilidad de ejercer el derecho de huelga en sector de petróleos, sin que con este derecho se ponga en riesgo la vida, la salud o la seguridad de la población, sin que exista aún un proyecto de Ley al respecto.

Tampoco menciona el Ministerio del Trabajo la sentencia C-122/12 la cual establece que la huelga en establecimientos de asistencia social sólo podrá ser prohibida cuando sean establecimientos de atención de necesidades básicas de sujetos en situación de vulnerabilidad. Mucho menos utilizó la sentencia T-261/12 en la cual se reintegran a sus trabajos a una serie de trabajadores de una empresa de servicios públicos que participaron en una huelga, al reconocer que estos tienen ese derecho fundamental.

Las obligaciones ante la Organización Internacional del Trabajo, ante la Corte Constitucional, y ante el plan de acción en derechos laborales siguen estando pendientes, y los trabajadores de servicios públicos (incluso en servicios públicos que no ponen en riesgo la vida la seguridad o la salud de la publicación) continua siendo absolutamente prohibida.

Cabe decir que 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 en la compilación que realizó el Ministerio de trabajo de 2010 lo prevé, tampoco hay campañas ni socialización del derecho a ejercer la huelga. De acuerdo con el Ministerio⁶¹ se está haciendo capacitación a los inspectores y actores tripartitos sobre este tema no ofrece ningún detalle y/o información más específica, fuera de que en la Comisión Nacional de Concertación se analiza este tema y se discute el tema de la huelga en el sector público.

Mientras el gobierno colombiano procrastina sobre la necesidad de armonizar la jurisprudencia colombiana con las normas internacionales de la OIT respecto a los servicios esenciales y al derecho a la huelga y capacitar a los inspectores sobre cómo interpretar a esas normas, el ejercicio de la huelga sigue siendo precaria y

sin las debidas protecciones para muchos trabajadores sindicalizados en el país. Esto, en el contexto de una activación destacada en los últimos cuatro años de la movilización y la protesta laboral protagonizada por miles de trabajadores del país que enfrentan condiciones de trabajo indignas y actitudes empresariales denigrantes. De acuerdo al seguimiento realizado por la Escuela Nacional Sindical (ENS), entre los años 1991 y 2014, se han registrado al menos 2.627 acciones colectivas sindicales y laborales en el país, de las cuales 1.411 ocurrieron en los últimos cinco años; es decir, el 53,7%, lo cual indica un avance sustancial donde el promedio histórico de acciones por año pasa de 103 a 282.

Y bajo este panorama de protesta y descontento con respecto a las condiciones laborales y el comportamiento empresarial y estatal, la huelga contractual ha demostrado, al contrario, una tendencia en declive. Mientras que, en 2010, hubo 53 huelgas, en 2011 hubo solo 36, seguido por 35 en 2010, 41 en 2013 y tan sólo 25 en 2014. Parte de la razón por esa caída en la forma más emblemática de

61. Mintrabajo: “Informe de cumplimiento. Plan de Acción Laboral de Colombia y los Estados Unidos para Derechos Laborales. Septiembre de 2014. <http://www.mintrabajo.gov.co/publicaciones-mintrabajo/3792-informe-final-plan-de-accion-de-colombia-y-estados-unidos-para-derechos-laborales.html>, p.15.

protestar contra la explotación y la negligencia a negociar de los empresarios, tiene que ver con las pocas garantías efectivas que existen para que las organizaciones sindicales y sus dirigentes que convocan huelgas como forma de presionar y contrarrestar al poder estructural del capital.

VII. Oficina OIT en Colombia

Medidas comprometidas

(i) Asesoría para la implementación del acuerdo

Valoración cuantitativa del tema: 2.5

(i) Asesoría para la implementación del acuerdo

El compromiso asumido por el gobierno fue buscar cooperación, asesoría y asistencia técnica de la OIT para la aplicación de las medidas contempladas en este acuerdo. Es así que surge el Proyecto de Cooperación Técnica denominado “Promoción del Cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo en Colombia”, que financiado por el Departamento de Trabajo de los EEUU recoge las recomendaciones de la Misión de

Alto Nivel de la OIT y el Plan de Acción Obama – Santos, intentando responder las inquietudes sobre la percibida inaplicabilidad de los derechos laborales, la impunidad y persistente violencia contra sindicalistas en Colombia.

Se valora positivamente el papel que la OIT jugó frente a las medidas contempladas por el PAL, pues por un lado, fortaleció las capacidades de las instituciones públicas que tienen competencia y responsabilidad frente a los tres temas que promueve el proyecto: inspección laboral, diálogo social y programa de protección sindical, y por el otro, llegó a diferentes actores del mundo laboral, como lo son los trabajadores, centrales y federaciones sindicales, empresarios y gente del común, con una importante estrategia de formación y de diseño de herramientas prácticas (aulas virtuales, guías metodológicas, videos, etc.) que facilitan el abordaje e implementación de las medidas. Sin embargo, se es consciente que no toda capacitación implica una real aplicación de los conocimientos adquiridos, y que a pesar de tener los instrumentos adecuados y las rutas definidas, las

actuaciones de personas y entidades continúan paralizadas en muchos de los temas. Se resalta también del papel de la OIT, y como se verá adelante, la dinamización que se logró tener de la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT).

El Proyecto contó con tres objetivos principales y en los últimos dos años ha desarrollado los siguientes programas que son presentados como resultado⁶²:

Objetivo 1. Fortalecimiento de la inspección del trabajo:

- **Capacitación para el Fortalecimiento de la Inspección del Trabajo en Colombia** para mejorar la eficiencia y eficacia de las investigaciones sobre relaciones laborales ambiguas y disfrazadas y el uso de planes de beneficios o pactos colectivos para desestimular el ejercicio y la afiliación sindical.
- **Programa para Promover los**

Acuerdos de Formalización Laboral entre empresarios, trabajadores afectados y gobierno; se buscó garantizar contratos de trabajo con vocación de permanencia, fortalecer las relaciones laborales, y bajar la conflictividad laboral, concentrándose en los sectores palmero y portuario, donde se logró la presentación de dos Acuerdos de Formalización Laboral Marco (caso Palmas Oleaginosas Bucarelia SAS).

- **Programa de Capacitación para Promover la Demanda de Derechos Laborales en Colombia**, dirigido a 357 trabajadores y 78 formadores de formadores de los Centros de Atención Laboral (CAL), buscó mejorar las habilidades para la presentación de querellas ante el Ministerio de Trabajo. Los participantes fueron capacitados en cómo aplicar las Herramientas Técnicas de Inspección; posteriormente a los Módulos de Capacitación, la CTC y la CUT en coordinación con el CAL, presentaron 28 querellas sobre el uso indebido de los pactos colectivos en aplicación de los conocimientos adquiridos.

62. Informe Ejecutivo del Proyecto de Cooperación Técnica de la Organización Internacional del Trabajo “Promoción del Cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo en Colombia”. Diciembre 2012-marzo 2015.

Objetivo 2. Fortalecimiento de las instancias del diálogo social existentes

- **Programa de Fortalecimiento de la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT).** Desde la creación del Ministerio del Trabajo en el año 2011 esta Comisión ha tenido una dinamización evidente, entre 2013 y 2014 se celebraron más de 22 reuniones para abordar temas vitales para el contexto laboral colombiano⁶³, además de las sesiones

para analizar debatir y acordar el salario mínimo legal. Hay que reconocer que el funcionamiento de la CETCOIT ha mejorado sustancialmente en los últimos años, sin embargo falta aún seguirla fortaleciendo. Según el Ministerio de Trabajo la CETCOIT desde mayo de 2012 hasta agosto de 2014 ha aumentado a 65% el porcentaje de eficiencia en los casos de conflictos laborales sobre los cuales ha intervenido; en los últimos tres años de 99 casos tratados se han logrado 64 acuerdos, en 33 de ellos no hubo acuerdo y están pendientes 2. 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; aquí es necesario hacer mayor seguimiento a estos acuerdos e imprimirles un carácter más vinculante para velar por su cumplimiento. 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 trabajado-

63. Temas abordados por el CETCOIT entre 2013 y 2014: nuevos modelos y reformas pensionales en Latinoamérica, mecanismo de protección al cesante, servicio público de empleo, política pública de teletrabajo, plan de impulso a la productividad y el empleo, situación de congestión judicial en la jurisdicción ordinaria laboral, objetivos de desarrollo del milenio, proceso de acceso de Colombia a la OECD, política de formalización laboral, la huelga en el sector público, construcción del marco de reparación colectiva del movimiento sindical, tribunales de arbitramento, actividades de protección a sindicalistas y esclarecimiento de hechos delictivos contra los sindicalistas, plan de acción laboral Tratado De Libre Comercio con Estados Unidos, política de formalización laboral, etc.

res de la empresa de seguridad SINTRABRINKS después de un acuerdo en el CETCOIT y el Ministerio ni se pronuncia ni hace respetar las normas. Un reto sigue siendo establecer estructuras departamentales de la CETCOIT, 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.

- **Programa de Fortalecimiento de la negociación colectiva en el sector público:** Dado que no existía experiencia previa de diseño y negociación de pliegos del sector público se dio apoyo técnico sobre las normas legales recién promulgadas para preparar a 1.007 actores de la negociación.
- **Programa para coordinar las agendas de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo (ORMET) y las Subcomisiones Departamentales de la**

Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. El Programa contempla talleres de articulación, socialización y acompañamiento, para coordinar las agendas de ORMET y las Subcomisiones Departamentales de la CPCPSL y asegurar la participación tripartita en los dos espacios. Se realizaron 8 sesiones con 263 participantes entre representantes del Gobierno local, Ministerio del Trabajo, Red ORMET, empresarios, trabajadores y académicos.

Objetivo 3. Fortalecimiento del Gobierno 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

- **Programa de comunicación sobre Derechos Fundamentales del Trabajo:** desarrolló ocho videos con el fin de promover un cambio sobre la percepción negativa hacia el sindicalismo y mejorar su relación con el sector empresarial, así como de sensibilizar los conceptos de diálogo

social, libertad sindical y trabajo decente a la sociedad en general. Los videos se han divulgado en las páginas institucionales del Ministerio del Trabajo y en los canales nacionales y locales con un total de 165 emisiones durante el 2013.

- **Programa de Formación sobre la Protección a los Activistas Sindicales:** se diseñó y capacitó sobre la Ruta de Protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP) con el fin de fortalecer el proceso de evaluación de riesgo de la UNP teniendo en cuenta los actores involucrados. Se realizaron once talleres durante tres meses en 2014, donde se desarrolló y entregó la Ruta de Protección a los 715 participantes.
- **Diplomado Investigación Judicial sobre Casos de Violencia Contra Sindicalistas:** con un enfoque en el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de las investigaciones sobre Violencia Contra Sindicalistas, el Programa contó con la participación de 1.230 fiscales, asistentes, investigadores, miembros de organizaciones sindicales,

miembros de las organizaciones para los Derechos Humanos, funcionarios del Ministerio del Trabajo y demás trabajadores de las entidades y organismos estatales, que tienen a su cargo la investigación e imputación de delitos relacionados con la violencia sindical.

- **Programa de Capacitación para Jueces Penales y Laborales Frente al Delito de Violación del Derecho a la Libertad Sindical:** contempló la capacitación de jueces y magistrados para fortalecer los criterios y conceptos jurídicos en materia de violación a la Libertad Sindical y brindarles las competencias necesarias para una comunicación estratégica y efectiva con las diferentes entidades que se relacionan directa o indirectamente en el proceso de investigación de casos, donde se evidencia la violencia contra sindicalistas.

VIII. Programa de protección

Medidas comprometidas

- i) Resolución que amplía la cobertura del programa de pro-

tección; ii) financiación para la implementación; iii) plan de emergencia para casos represados; iv) modificación del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) y fortalecimiento del programa de protección; y v) fortalecimiento del programa de protección a maestros.

Valoración cuantitativa del tema: 2.18

i) Resolución que amplía la cobertura del programa de protección

El gobierno se había comprometido a incluir en los programas de protección a: i. activistas sindicales, ii. Personas con la expectativa seria y real de asociarse como sindicato, y iii personas que han dejado de ser sindicalistas o que están bajo amenaza debido a sus actividades anteriores. Si bien la resolución 716 de 2011, “por la cual se profieren instrucciones sobre el alcance de la condición de dirigente y activista sindical en el marco del Decreto 1740 de 2010” incluye en el programa de protección a activistas sindicales, señala que los exsindicalistas serán protegidos sólo en casos excepciona-

les. Además, la adopción de esta norma no fue tramitada por la Comisión Nacional de Concertación de Políticas Salariales y Laborales que es el organismo Constitucional Colombiano para realizar las consultas de manera tripartita.

El Ministerio de trabajo en sus informes señala que ningún sindicalista incluido en el programa de protección ha sido asesinado; si bien esta cifra es cierta oculta un hecho que interroga su eficacia y es que desde 1998, fecha de creación del programa, han sido asesinados 1375 sindicalistas y durante la vigencia del PAL suman 105; esto ha ocurrido, cómo se mencionará adelante, por el enfoque del programa que continua siendo reactivo y no preventivo, individual y no colectivo.

Según información de la Unidad Nacional de Protección (UNP) desde la ampliación de cobertura del programa en el año 2011 se ha avanzado en la protección a líderes sindicales, y en la actualidad se protegen a 677 Dirigentes o Activistas Sindicales (700 a lo largo de la historia del programa), a través de las siguientes medidas: 312 medios de comunicación, 163 chale-

cos antibalas, 60 vehículos blindados, 187 vehículos corrientes y 607 hombres de protección, siendo los Departamentos con mayor cubrimiento el Valle del Cauca, Santander, Atlántico, Antioquia y la ciudad de Bogotá. Aquí cabe señalar que no se tiene reporte de cuántas personas solicitan protección y el porcentaje de aquellos que si logran ingresar al programa.

Se celebran dichas mejoras en la ampliación de la cobertura y de las medidas asignadas, el aumento de evaluaciones de riesgos, el incremento de recursos económicos y humanos, pero falta aún terreno para garantizar la protección de muchos trabajadores activistas y sindicalistas pues la violencia persiste; en el cuatrienio de implementación del PAL se perpetuaron 105 asesinatos y 65 atentados, sin hablar de las 1337 amenazas, 224 hostigamientos y 110 desplazamientos forzados; en total fueron 1933 violaciones a la vida, la libertad e integridad cometidas contra los sindicalistas en Colombia, datos que catapultan al país como el más peligroso para promover y exigir los derechos laborales en

el mundo⁶⁴. Y si bien las cifras de los últimos años advierten una tendencia descendente en la dinámica de la violencia, podría leerse como una reducción focalizada y selectiva. Mientras que el gobierno colombiano y su institucionalidad sigan sin entender este fenómeno de una manera más relacional, histórica y sistemática, con las comprensiones teóricas y prácticas derivadas, la posibilidad de reducir y erradicar dicha violencia y diseñar un sistema de protección a sindicalistas que garantice su integridad física será una tarea espinosa.

(ii) Financiación para la implementación del programa de protección sindical

El gobierno se comprometió a garantizar el presupuesto adicional necesario para la expansión del programa de protección y frente a esta medida informa un incremento del

64. Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, SINDERH, ENS. Corte a 24 de marzo de 2015. Nota metodológica: Las cifras correspondientes al año 2014 y 2015 son provisionales ya que se encuentran en proceso de recolección, contrastación y validación.

30% en su presupuesto⁶⁵; para el año 2012 la UNP gastó en medidas de protección \$ 51.929.740.084, para el año 2013 la suma ascendió a \$ 61.668.384.874 y para agosto de 2014 tuvo una disminución a \$42.981.985.326 (\$47 millones cerrando el año), todos recursos correspondiente a la población Dirigentes o Activistas Sindicales; además incrementó el presupuesto de la Oficina del Fiscal General Independiente, en parte para ampliar los recursos dedicados a la aplicación de la ley y el personal para investigar y procesar estos casos. Desde el 2001 hasta la fecha dice haber invertido 222.378.459 dólares⁶⁶.

Frente a la cuestión presupuestal el tema neurálgico actual está relacionado con los escándalos de corrupción al interior del programa que han hecho que el Ministerio de Hacienda se pronuncie recomendando a la UNP manejar

mejor sus finanzas, ser más efectivos en el control del gasto y destinaciones presupuestales. Y es que se desconoce la existencia de información pública relacionada con la asignación, ejecución y evaluación presupuestal.

La corrupción en los procesos de contratación de seguridad fue una situación recientemente denunciada por los medios de comunicación, involucra una red de funcionarios de la UNP encabezada por su Secretario General Julián Marulanda Calero a quienes se les investiga por un fraude que alcanza los dos mil millones de pesos⁶⁷. Las alertas que venían realizando las centrales sindicales sobre las irregularidades en la prestación

65. Department of labor. United States of America (2015). "Standing up for workers. Promoting labor right through trade" Pag. 20.

66. Información entregada por Mintrabajo por derecho de petición en septiembre de 2014.

67. Véanse: "Red de corrupción en la Unidad de Protección" en El Espectador, Bogotá, Agosto 26 de 2014. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/red-de-corrupcion-unidad-de-proteccion-articulo-513028> [Consulta Agosto 27 de 2014]; "Firma venía incumpléndole a Unidad de Protección pero no fue multada", en El Tiempo, Bogotá, Septiembre 8 de 2014. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/irregularidades-en-contrato-de-la-unidad-de-proteccion/14499655> [Consulta septiembre 8 de 2014]

del servicio a través de contrataciones y la existencia de recomendaciones que lo prohíben⁶⁸, prendió las alarmas y llevó a que la UNP propusiera como medidas para evitar la corrupción, la terminación de la contratación de esquemas de seguridad con privados, y la vinculación laboral directa de 3.000 escoltas⁶⁹. Como un presunto efecto de la corrupción sobre la crisis presupuestal, recientemente se conoció un anuncio sobre la cancelación de 1.800 esquemas de seguridad por falta de recursos⁷⁰,

esto es preocupante en la medida en que es impensable e irresponsable tal desmonte sin previa sentencia condenatoria y captura de los victimarios.

(iii) Plan de emergencia para casos represados

Para el 30 de julio de 2011, el Ministerio del Interior y de Justicia se comprometió a terminar un plan de choque para poner al día las solicitudes pendientes de sindicalistas, en la evaluación del riesgo en las aplicaciones al programa de protección. Una vez superado el nivel de retraso, el Gobierno de Colombia se comprometió a que la Policía Nacional cumpla con el requisito legal de procesar todas las evaluaciones de riesgo en un término de 30 días.

El Ministerio del Interior y de Justicia destaca en sus informes seis cuestiones: 1. Se entregan de manera oportuna las medidas aprobadas, 2. Se realizó un inventario de bienes (vehículos, bienes y chalecos), 3. Se mejoraron los vehículos, 4. Se adquirió una plataforma

68. Consejo de Derechos Humanos, “Informe de la relatora especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos” Margaret Sekaggya, Misión a Colombia (7-18 de septiembre de 2009), A/HRC/13/22/Add.3, 4 de marzo de 2010, párr. 156

69. “Unidad de protección vinculará directamente a 3.000 escoltas”, en *El Tiempo*, Bogotá, septiembre 15 de 2014. En: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/unidad-nacional-de-proteccion-cambios-en-sistema-de-contratacion/14539555> [Consulta septiembre 16 de 2014]

70. “Cancelan 1800 esquemas de seguridad por falta de recursos” en *el Espectador*, Bogotá, noviembre 6 de 2014. En: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/cancelan-1800-esquemas-de-seguridad-falta-de-recursos-articulo-526208> [Consultado noviembre 10 de 2014].

para la contratación por medios electrónicos, 5. Se capacitó al personal respecto a la resolución 716 de 2011, y 6. Se realizó un plan para el traslado del programa de protección desde el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS al Ministerio del Interior. Sin embargo, estas medidas no solucionan de manera estructural los retrasos en la evaluación del riesgo, ni subsanan estructuralmente las falencias en la respuesta del Estado frente a los riesgos de sindicalistas, en tanto siguen estando aisladas de las dinámicas del movimiento sindical.

El plan de emergencia para superar los casos de estudios de riesgo represados no se concertó con las organizaciones sindicales, no se modificó la metodología para los estudios de riesgo y estos continúan siendo un trámite lento que desconoce las actividades sindicales. Asimismo, dirigentes anotan que el protocolo de evaluación no incorpora un análisis contextualizado lo cual ha conllevado a que un número significativo de casos arrojen como resultado un nivel de riesgo ordinario conllevando a la no asignación y/o el retiro de me-

didias de protección. Desde el 2012 a 2014 se realizaron 1821 evaluaciones de nivel de riesgo, el 49% fueron catalogadas como ordinarias, el 34% como extraordinarias, el 0,05 como de riesgo extremo y el 16% fueron devoluciones, según como lo explica la UNP estas se dieron por el desistimiento de la persona, la falta de interés o por la imposibilidad de ubicar al peticionario⁷¹ pero no se discrimina esta información para poder hacer un análisis más profundo.

Lo cierto es que varias organizaciones sindicales han informado tardanzas superiores a 30 días en la respuesta frente a la solicitud de protección, entre otras, la Central Unitaria de Trabajadores, CUT subdirectiva Santander; la Asociación Nacional Sindical de Trabajadores y Servidores Públicos de la Salud, la Seguridad Social Integral y Servicios Complementarios de Colombia, Anthoc; la Asociación Santandereana de Servidores Públicos Astdemp; el Sindicato Nacional de Trabajadores de la

71. Información entregada en por el Ministerio en septiembre de 2014 en derecho de petición. Pag. 28.

Industria Minera, Petroquímica, Agrocombustibles y Energética, Sintramienergetica; el Sindicato de Trabajadores de la Industria del Carbón Sintracarbon; el Sindicato de Trabajadores del Municipio de Yumbo, Sintramunicipio y el Sindicato de Trabajadores, Cultivadores y Procesadores de la Caña de Azúcar de los Departamentos del Valle del Cauca, Sintracañavalc.

(iv) Divulgación de información sobre obligaciones asumidas por las partes interesadas

Se conocen dos informes mensuales del Ministerio del interior y de Justicia sobre medidas administrativas, y dos reportes sobre el plan para eliminación de atrasos a evaluaciones de riesgo en casos sindicales, todos en el año 2011. Posteriormente, estos informes dejan de realizarse y para acceder a la información es necesario instalar derechos de petición que son respondidos de manera somera, con datos generales que no permiten hacer análisis más profundos sobre la evolución de estas medidas bajo el argumento que esta información no es pública por tener un carácter “de inteligencia”.

(v) Modificación del CRER y fortalecimiento del programa de protección

Con 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) -Decreto 4912 del 2011-, el gobierno pretendió una valoración objetiva del riesgo, medida a la cual se había comprometido. 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). 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 riesgo⁷²

La noción de protección que debería orientar el programa en aras de su fortalecimiento conti-

72. Entrevista con presidentes de centrales sindicales.

nua siendo restrictiva y suscita algunos debates; i) la protección no debe ser individual, su población objetivo deben ser las organizaciones sindicales y sus miembros. Así mismo, debe responder a la naturaleza de la violencia cuya dimensión es eminentemente colectiva; ii) la valoración del riesgo debe incluir el análisis de contexto, en los ámbitos social, político, económico y sindical; iii) aunque la amenaza como requisito formalmente desapareció, aún continua el supuesto de que algunas formas de violencia están precedidas de una amenaza, dejando por fuera sindicalistas y organizaciones que requieren protección; iv) El programa de protección tiene un enfoque reactivo y no preventivo, por lo cual no logra garantizar el desarrollo de las actividades sindicales y sociales llevadas a cabo por los sindicatos.

Por su lado la UNP presenta como mejoras en este tema la atención inmediata a sindicalistas con situaciones de riesgo a través de la comunicación constante y permanente con las oficinas de derechos humanos de las Centrales Sindicales, la capacitación, con el apoyo

de la OIT, a sindicalistas sobre la ruta de protección en las diferentes regiones del país y la difusión de una cartilla didáctica sobre el tema, y la participación en diferentes espacios interinstitucionales de Derechos Humanos y Reparación colectiva. Lo cierto es que persisten dificultades relacionadas con el frecuente vencimiento de términos para los trámites de evaluación del riesgo y la implementación de las medidas, la consideración parcial de los contextos de riesgo, la no inclusión de un sistema de alertas tempranas y la implementación de medidas de protección colectivas.⁷³ A estas dificultades se suman, como se mencionó, la falta de capacidad operativa del programa, la tercerización laboral que precariza las condiciones laborales de los trabajadores que se desempeñan como escoltas, y la corrupción en los procesos de contratación de los esquemas de seguridad.

73. 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).

A pesar de haber un marco normativo institucional que se ha ampliado y perfeccionado a partir de las demandas del sindicalismo, el programa de protección presenta falencias en su formulación, efectividad y seguimiento, por lo cual no logra aún prevenir, proteger y garantizar de manera efectiva el libre ejercicio de la actividad sindical. Hasta hoy las medidas de protección han presentado avances parciales y enfocados más en la reacción que en la prevención, en lo operativo que en lo estructural, y por ende, el diagnóstico continúa crítico. El desmonte de 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.

(vi) Fortalecimiento a programas de protección a maestros

El Ministerio de Educación expidió la resolución 3900 de mayo de 2011 “Por la cual se modifica

parcialmente la Resolución 1240 de 2010 que establece el procedimiento para la protección de docentes y directivos docentes”, allí se estableció que las autoridades de evaluación de riesgo pueden otorgar la condición provisional de amenazado, sin que por este motivo se suspenda la relación laboral. Aunque dicha resolución eliminó las sanciones pecuniarias contra los profesores que han tenido que salir de su puesto de trabajo por el riesgo inminente de su vida, algunas entidades territoriales siguen reteniendo los salarios de los maestros que aún no tienen oficialmente el estatus de amenazados, por ejemplo en Valledupar.

La Federación Colombiana de Educadores, Fecode, presentó una propuesta de resolución, que fue asumida sólo en parte. Aún no se determina la reubicación permanente, ni se establece normativamente que entidades territoriales diferentes de las que proviene el amenazado, estén obligadas a recibir a maestros amenazados provenientes de otras entidades territoriales, por lo tanto, sino existen plazas en la entidad territorial a la cual pertenece el amenazado,

su reubicación en otra territorialidad está sometida a la voluntad de otra entidad territorial. Cuando no existen cargos para trasladar a los maestros en otras entidades territoriales, el Ministerio de Educación no tiene competencia para reubicar amenazados. Siguen existiendo demoras en la toma de decisiones, por ejemplo, en Tumaco existe un caso sin resolver desde hace seis meses, también se conoce de algunos en Cali.

Una vez más, la expedición de normas no coincide con su aplicación real o el impacto positivo sobre la realidad que aborda. Lo que sí es claro es que este tipo de violencia persiste. Y mientras tanto, el magisterio colombiano llegó a la funesta cifra de 1.000 educadores asesinados entre 1985 y 2014, lo que evidencia un alto riesgo para el ejercicio de la profesión docente en el país. FECODE es la federación sindical que se ha visto más afectada por la violencia contra sus miembros y anuncia como Colombia tiene el deshonroso primer puesto entre los países con más asesinatos de maestros en el mundo en las tres últimas décadas. Un agravante vergonzoso es el por-

centaje de impunidad que se ubica en el 96%, es decir, en la gran mayoría de los asesinatos no han sido castigados sus responsables ni sancionados por los organismos de control.⁷⁴

VIII. Reforma a la justicia penal

Medidas comprometidas

En este capítulo el Plan de Acción Laboral busca un mayor compromiso del Estado Colombiano para investigar y castigar de manera efectiva a los responsables de violencia contra sindicalistas. Y se comprometió a adoptar las siguientes medidas: (i) 95 nuevos investigadores de policía judicial para apoyar a fiscales en temas sindicales. (ii) Recursos para financiar mayores actividades de investigación; (iii) Acciones para su-

74. Ver: “El magisterio completó la nefasta cifra de mil docentes asesinados”. Septiembre 2014. Disponible en: http://www.adebogota.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2899:el-magisterio-completo-la-nefasta-cifra-de-mil-docentes-asesinados&catid=46&Itemid=179

perar la impunidad; (iv) Programa de capacitación en investigación; (v) Análisis de casos cerrados; (vi) Centro de apoyo a víctimas; (vii) Plan para descongestionar los casos de homicidios; (viii) Divulgación pública de los avances de investigación y de las sentencias y (ix) Regulación legal de amenazas.

Valoración cuantitativa del tema: 1.4

(i) 95 nuevos investigadores de policía judicial para apoyar a fiscales

De acuerdo con la respuesta a un derecho de petición que la ENS realizo a la Fiscalía General de la Nación en el mes de noviembre de 2014, efectivamente, y tal como se comprometió el gobierno se adicionaron recursos que permitieron “los fiscales que adelantan las investigaciones por casos de violencia contra sindicalistas tienen a su disposición alrededor de 80 investigadores de la SIJIN y DIJIN que trabajan de manera exclusiva estos casos, pudiendo trabajar también con los servidores de la Dirección Especializada de Policía Judicial de Derechos Humanos y DIH de

la Fiscalía General”. Sin embargo, como se argumentará más adelante este sustancial incremento de investigadores no ha significado importantes avances contra la impunidad.

(ii) Recursos para financiar mayores actividades de investigación

En la misma respuesta anterior la Fiscalía afirma que en el año 2014 se destinaron 4.795 millones de pesos para el pago de fiscales e investigadores que trabajan en el tema de superación de la impunidad en los casos contra sindicalistas. Dice la Fiscalía que la Subunidad encargada de los casos de violencia antisindical hoy cuenta con 24 Fiscales Especializados, quienes conocen con exclusividad la temática en las ciudades de Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Neiva, Cali, Villavicencio, Medellín y Pasto y que actúan ante tres jueces especializados y otros fiscales en unidades satélites en las regiones con el fin de enfrentar la investigación criminal desde la ocurrencia del hecho de manera inmediata. Hay que señalar que desde el inicio de este año solo

actúan dos jueces especializados debido al recorte de jueces de descongestión que se hizo en la rama judicial.

(iii) Acciones para superar la impunidad

Para analizar los avances en materia de superación de la impunidad es necesario en primer lugar recordar la dimensión de la vio-

lencia antisindical que ha ocurrido en Colombia. Según los datos acopiados por la ENS⁷⁵ entre el 1 de enero de 1977 y el 31 de marzo de 2015 se han cometido 13.827 violaciones a la vida, libertad e integridad de personas afiliadas a organizaciones sindicales, de estos, 3067 fueron homicidios.

75. Base de datos de la Escuela Nacional Sindical, Sinderh.

Cuadro 5. Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas entre el 1 de enero de 1977 el 31 de marzo de 2015⁷⁶

Tipo de Violación	N° casos
Amenazas	6.660
Homicidios	3.067
Desplazamiento forzado	1.889
Detención arbitraria	727
Hostigamiento	573
Atentado con o sin lesiones	348
Desaparición forzada	234
Secuestro	171
Tortura	96
Allanamiento ilegal	59
Homicidio de familiar	3
Total general	13.827

76. Nota metodológica: las cifras correspondientes a los años 2014 y 2015 son provisionales ya que se encuentran en proceso de recolección, contrastación y validación.

Cuadro 6. Asesinatos de sindicalistas por año 1977-2014

Año	77	79	80	81	82	83	84	85	86	87
Casos	1	5	2	6	7	5	2	30	37	73
Año	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
Casos	138	96	58	95	141	201	107	228	282	175
Año	98	99	0	1	2	3	4	5	6	7
Casos	100	85	143	193	200	104	95	73	77	42
Año	8	9	10	11	12	13	14			Total
Casos	54	46	53	30	24	36	20			3.064



Durante la vigencia del Plan de Acción Laboral, es decir, desde el 7 de abril de 2011, hasta el 31 de marzo de 2015 se han cometido 105 violaciones a la vida, libertad e integridad de personas afiliadas a organizaciones sindicales, de estos, 105 fueron homicidios.

Cuadro 7. Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas (7 de abril de 2011 y el 31 de marzo de 2015)

Tipo de violación	N° casos
Amenazas	1.337
Hostigamiento	224
Desplazamiento forzado	110
Homicidios	105
Detención arbitraria	69
Atentado con o sin lesiones	65
Allanamiento ilegal	8
Desaparición forzada	7
Secuestro	5
Tortura	3
Total general	1.933

Pese a los esfuerzos del Gobierno y de la Fiscalía, la superación de la violencia antisindical y la impunidad aún no son un asunto del pasado. Por el contrario, es un asunto pendiente de resolver. Es cierto, y muy positivo, que la dinámica de la violencia contra sindicalistas en los últimos cuatro años presenta una tendencia decreciente, pero también es cierto, y muy preocupante, que persisten graves hechos de violencia contra los sindicalistas como se muestra en el cuadro anterior. Y sobre todo que del total de víctimas de violencia antisin-

dical, en este período, más de la mitad son dirigentes sindicales, lo que sugiere un carácter selectivo de la violencia y una intención clara de afectar en su conjunto a las organizaciones sindicales.

Por su parte la Fiscalía General de la Nación, en reunión de la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos en el 22 de agosto de 2014, y en respuesta a un derecho de petición que la ENS realizó en el mes de noviembre de 2014 donde le preguntábamos el número de casos en investigación, la etapa en la que se encuentran

y las sentencias producidas hasta la actualidad, nos entregó los siguientes datos con corte a junio 30 de 2014:

Cuadro 8. Estado de las investigaciones de homicidios cometidos contra sindicalistas, Fiscalía General de la Nación (a junio 30 de 2014)

Indicador	Ley 600	Ley 906	Total
Casos Asignados	1.340	205	1.545
Casos Abiertos (Activos)	785	187	975
Víctimas	1.711	238	1949
Casos en Preliminar e Indagación	385	167	553
Casos en Instrucción e Investigación	220	2	221
Personas Acusadas	290	41	331
Casos en Juicio	180	18	198
Sentencias Ordinarias	341	25	366
Sentencias aceptación cargos	157	8	
Casos con sentencia condenatoria	344	25	369
Sentencias ordinarias 268	620	32	652
Sentencias aceptación cargos 384			
Ordenes de captura	157	8	165

El último dato sobre sentencias producidas que tenemos de la Fiscalía General de la Nación es de 685, información que recibimos verbalmente el pasado 22 de agosto de 2014.

De otro lado, el Ministerio de Trabajo en su informe del mes de septiembre de 2014 acerca del cumplimiento del Plan de Acción Laboral señala “de acuerdo con los casos de violencias reportados

en la subunidad los casos asignados son 1543 casos asignados en los cuales se han producido 634, sentencias condenatorias”⁷⁷.

Hemos solicitado a la Fiscalía General de la Nación un reporte detallado del estado de las inves-

77. Informe de Cumplimiento Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para Derechos Laborales. Ministerio de Trabajo, septiembre de 2014, p. 18.

tigaciones en los casos ocurridos desde el 7 de abril de 2011, pero no obtuvimos respuesta, sin embargo, en el informe realizado por el Departamento de Comercio, se señala que “Según la Oficina del Fiscal General, de los 110 homicidios laborales que han ocurrido desde 2011, solo han habido cuatro condenas. El Fiscal General reporta haber capturado 28 sospechosos en 16 casos adicionales”. Este dato no lo hemos podido corroborar porque no tenemos los textos de las sentencias en la medida en que desde finales del año 2013 no se volvieron a publicar las sentencias.

Al analizar a profundidad los resultados presentados por la Fiscalía sobre el número de investigaciones y el estado de los casos de violencia contra sindicalistas se corrobora que el avance frente al tema de la impunidad es marginal. De estos datos podemos señalar lo siguiente:

1. La información disponible sobre el avance de las investigaciones es muy limitada, se refiere tan solo a la mitad de los casos de homicidios, no se refiere a los demás crímenes cometidos contra los sindicalistas (desapariciones forzadas, atentados, amenazas, etc.), además no contamos con reportes detallados desde agosto de 2014, y tampoco con el texto de las sentencias producidas en 2014 y 2015.
2. La Fiscalía no informa el estado de las investigaciones en todos los casos de asesinatos cometidos contra sindicalistas, tan solo informa acerca 1545 casos, y los reportes y denuncias con que contamos señalan que se han cometido al menos 3067 homicidios, es decir, la Fiscalía reporta sobre tan sólo la mitad de los homicidios ocurridos.
3. Sobre los avances en investigaciones que reporta la fiscalía, puede observarse que de los 1545 casos asignados únicamente 971 se encuentran activos y que de estos 554 se encuentran en etapa preliminar, esto es, que tan solo en 417 hay avances en la investigación.
4. Las sentencias que se han producido hasta el momento sobre esos 1545 casos, han sido, según la misma Fiscalía 652 o 685, o el Ministerio del Trabajo 634. Sin embargo, no se puede afirmar como la hace el gobierno que

todas estas han sido condenatorias, la misma Fiscalía, en su respuesta a la ENS, reconoce que tan solo se han producido sentencias condenatorias para 366 o 369 víctimas. Lo que sucede es que sobre un mismo caso de homicidio pueden producirse varias sentencias (de primera y segunda instancia, y o incluso si se trata de varios autores sobre cada uno se pueden producir varias sentencias).

5. En los casos recientes de homicidios ocurridos durante la vigencia del Plan de Acción Laboral, que ascienden a 105, los reportes de la Fiscalía señalan la existencia de cuatro sentencias, hecho que no hemos podido corroborar.

En conclusión, son todavía muy leves y lentos los avances en las investigaciones de crímenes contra sindicalistas, es necesario lograr más condenas sobre casos recientes, y casos antiguos, condenas que den un mensaje claro a la sociedad y a los victimarios del sindicalismo.

(iv) Programa de capacitación en investigación de crímenes contra sindicalistas

Reporta la Fiscalía General de la Nación, y la OIT que en el último año se llevó a cabo el diplomado Metodología en la investigación de la violencia contra sindicalistas, que contó con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-. En este programa informan que han participado 1.230 fiscales, asistentes, investigadores, miembros de organizaciones sindicales, miembros de las organizaciones para los Derechos Humanos, funcionarios del Ministerio del Trabajo y demás trabajadores de las entidades y organismos estatales, que tienen a su cargo la investigación e imputación de delitos relacionados con la violencia sindical. Adicionalmente se señala que se diseñaron 5 módulos de capacitación, 5 herramientas técnicas con casos prácticos y un aula virtual para brindar acompañamiento constante a través de un tutor permanente. La Universidad Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ) está en la etapa de adaptación de los módulos, para incorporarlos dentro de sus aulas virtuales y que hagan parte del pensum de formación.

Sin duda, de gran importancia

resulta este proceso de formación, y esperamos que tenga impacto tanto en el enfoque como en la metodología para abordar las investigaciones de los crímenes cometidos contra personas sindicalizadas. Hasta el momento, con muy pocas excepciones, aún no se puede identificar que los fiscales estén realizando investigaciones más sistemáticas y contextualizadas de violencia antisindical.

(v) Análisis de casos cerrados

Se adquirió el compromiso de analizar los casos cerrados, como una manera de aprender de lo realizado, comprender las lógicas y mejorar por tanto el método de investigación. La Fiscalía efectivamente realizó un estudio basado en el análisis de las sentencias producidas hasta entonces, de dicho estudio conocemos algunos datos, pero no su texto completo, y paradójicamente, antes que servir para mejorar el proceso de investigación, se ha utilizado para debatir la naturaleza antisindical de la violencia ejercida contra personas sindicalizadas. El Gobierno colombiano ha citado este estudio en varias ocasiones, por ejemplo en el

informe que envía a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, para su documento de 2013, señala que “la Fiscalía realizó un estudio sobre las sentencias proferidas en los actos de violencia contra los trabajadores sindicalizados y se probó que en apenas un 17,7 por ciento de los casos existió una relación entre la calidad sindical o el ejercicio de la actividad sindical y el homicidio y el motivo preponderante correspondió a la colaboración o pertenencia de la víctima a un grupo subversivo”, omitiendo de manera grave que el informe de la Fiscalía señala además que en el 44% de los casos analizados, el móvil es el imaginario del victimario relacionado con la pertenencia de la víctima a grupos subversivos sin que el juez haya probado tal condición de la víctima, es decir, por el prejuicio del victimario que asimila la actividad sindical a la actividad subversiva.

De otro lado, no conocemos de la implementación de una estrategia para acelerar las investigaciones en los casos con indicios y casos cerrados provisionalmente, en la que se debería incluir un en-

foque especial en los “casos priorizados” identificados por los sindicatos colombianos, así como los casos de sindicalistas ocurridos en los últimos años. Adicionalmente, respecto de los “casos fríos”, es preocupante que la Fiscalía los cierre provisionalmente. Los casos sin indicios, antiguos, inactivos o en los que no ha habido compulsas de copias, en lugar de ser cerrados, requieren de una política especial de investigación que de nuevos elementos para avanzar en ellos. Para evitar que los casos fríos estancuen otras investigaciones sería deseable tener un grupo de fiscales dedicados exclusivamente a ellos. Estas medidas no chocan con el impulso de una política especial de investigación para casos recientes o con indicios que deberán ser el trabajo de fiscales específicos.

Finalmente, la Fiscalía creó la Unidad Nacional de Análisis y Contextos, UNAC, como un instrumento de política criminal enfocada a enfrentar principalmente fenómenos de delincuencia organizada y que mediante la construcción y análisis de contextos se puedan articular la información y construir mejores hipótesis de in-

vestigación. De gran relevancia resultaría una adecuada implementación de esta metodología, porque como hemos insistido, es necesario que los Fiscales conozcan de análisis sistemáticos de las lógicas de la violencia antisindical, sin embargo, todavía no observamos resultados del trabajo de esta unidad y menos de sus impactos en las investigaciones.

(vi) Centro de apoyo a víctimas

Sin duda constituye un avance la expedición de la Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, dado que se incluyó un enfoque diferencial para las víctimas individuales pertenecientes a organizaciones sindicales, y un capítulo referido a la reparación colectiva, del cual puede beneficiarse el movimiento sindical como víctima colectiva.

No contamos con datos de cuantas víctimas individuales pertenecientes al movimiento sindical se han registrado ante la Unidad Nacional de Víctimas, y mucho menos cuantas de ellas han obteni-

do la reparación prevista en la ley.

En relación con la reparación colectiva, se ha iniciado un proceso de diálogo entre el gobierno nacional y las centrales sindicales, dirigido a formular una política de reparación colectiva del sindicalismo, que permita la adopción de medidas de reparación para el conjunto del movimiento sindical, y para los 487 sindicatos que han sido afectados con la ocurrencia de los más de 13.000 hechos de violencia que tenemos registrados. El principal avance en este tema ha sido el proceso de discusión de un decreto reglamentario “Por el cual se crea y reglamenta la Mesa Permanente de Concertación con las Centrales Sindicales CUT, CGT, CTC y la FECODE para la Reparación Colectiva al Movimiento Sindical”, el cual al momento no ha sido adoptado.

(vii) Construcción listado de casos a investigar

Se previó la realización de reuniones periódicas con cada una de las centrales obreras y la Escuela Nacional Sindical (ENS) para lograr una conciliación de las cifras de homicidios de sindicalistas re-

portados por la base de datos de la ENS y la de la Fiscalía General. Esta acción se empezó a realizar durante el año 2012, y se avanzó en la contrastación de los casos que la ENS tiene registrados con los que se están investigando por la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía, es decir, otros casos que se están investigando por otras unidades y seccionales de la Fiscalía no se pudieron contrastar porque no se mantuvo la voluntad de la Fiscalía de terminar con esta labor.

El resultado parcial arroja varios datos importantes, de las 2120 víctimas en los casos que estaba investigando la Unidad de Derechos Humanos, 1295 no pertenecían a ninguna organización sindical, es decir, se adelantan investigaciones en casos de 825 víctimas sindicalistas.

Del listado 3131 víctimas, 2904 de homicidios y 227 desapariciones forzadas que en su momento la ENS aportó, encontramos que la Unidad de Derechos Humanos adelanta investigaciones en tan solo 825, 787 casos de víctimas homicidios y en 38 de desaparición forzada. Es decir la lista

de 3131 víctimas de homicidio y desaparición que la ENS aportó, detectamos que no se encontró información de la investigación de casos de 2306 víctimas.

Por tanto, los informes que emite la Fiscalía acerca del estado de las investigaciones, se refieren tan solo al 27% de los casos que se han denunciado. Hace falta identificar las investigaciones en el 73% de los casos de homicidios y desapariciones.

Por ello creemos que es necesario continuar esta labor para lograr que la Fiscalía dirija sus esfuerzos sobre todos los casos denunciados, y no solo sobre los pocos que ha logrado identificar.

(viii) Plan para descongestionar los casos de homicidios

La expedición de una directriz interna a los fiscales para acelerar su gestión en aquellos casos con pruebas y cerrar provisionalmente casos con menor posibilidad de resolución. Al respecto la Fiscalía en su respuesta a un derecho de petición que la ENS realizó en el mes de noviembre de 2014 informa “que la directriz para el aceleramiento de la gestión de los procesos de violencia contra sindi-

calistas es la Resolución 3580 del 31 de octubre de 2006, en el cual se crea un grupo de trabajo que tiene asignados los casos que están denunciados ante la OIT”.

Lo ocurrido con la construcción de la lista de casos a investigar, y la respuesta sobre la directriz para acelerar las investigaciones, es una muestra clara de que la Fiscalía no ha construido un plan para superar la impunidad de los crímenes cometidos contra sindicalistas, sin duda ha sido importante, pero no suficiente, contar con una unidad especializada, con una unidad de análisis de contexto y con más fiscales e investigadores, pero es necesario formular e implementar un plan y una metodología dirigida a superar la impunidad a partir de un enfoque que permita identificar las lógicas de la violencia. Y un elemento fundamental para lograr identificar todos los casos, y comprender las lógicas de la violencia antisindical y con esto avanzar más y con mejor ritmo, es que la Fiscalía sostenga un diálogo efectivo con las organizaciones sindicales y las organizaciones de derechos humanos que han trabajado en el tema de violencia antisindical.

(ix) Divulgación pública de los avances de investigación y de las sentencias

Se dispuso en el Plan de Acción Laboral que la Fiscalía General de la Nación mejoraría la divulgación pública de las sentencias en casos de violencia contra sindicalistas y que lo haría en su página web.

Al respecto debemos decir que tan solo están publicadas en la página web de la Fiscalía 77 sentencias de las 685. Esta omisión, unida, a la no presentación de informes detallados sobre el estado de las investigaciones desde agosto de 2014, afecta de manera importante la posibilidad de diálogo, y sobre todo la realización de una mejor evaluación de los resultados obtenidos hasta ahora.

Por su parte, la ENS ha logrado obtener a través del intercambio que sostenía con la Fiscalía hasta el año 2013, 452 sentencias de las 685 que se han producido. Y con ellas estamos realizando un análisis cualitativo en términos de la realización de los derechos de las víctimas, que pretendemos compartir con los Fiscales y los Jueces, siempre buscando mejorar el trabajo de investigación.

(x) Regulación legal de amenazas

En el Plan de Acción Laboral se estableció que el Gobierno promovería una reforma al código penal encaminada a ampliar la definición de las amenazas dirigidas a miembros de sindicatos que buscan ser intimidados en razón del ejercicio de la libertad sindical y aumentar las sanciones por las amenazas para que incluyera penas de prisión.

Sobre esta medida debemos decir que la Ley 1309 de 2009 estableció un aumento de la pena en casos de amenazas dirigidas contra miembros de organizaciones sindicales. Así mismo que la Ley 1426 de 2010 estableció como causal de agravación el hecho de que se cometan delitos contra personas pertenecientes a organizaciones sindicales. Dichas normas se establecieron con anterioridad a la adopción del Plan de Acción Laboral.

En relación con la eficacia de esta norma, y su aplicación por parte de la Fiscalía General de la Nación podemos decir que es importante el cambio normativo en la medida que se da un mensaje po-

lítico a la sociedad de mayor protección de la actividad sindical, de otro lado, también ha sido importante que la Fiscalía este realizando investigaciones sobre casos de amenazas, tal como lo consigno en

un informe entregado en reunión de la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos el 22 de agosto de 2014, con datos con corte a junio 30 de 2014:

Cuadro 9. Estado de las investigaciones de las amenazas cometidas contra sindicalistas, Fiscalía General de la Nación (a junio 30 de 2014)

Indicador	Total
Casos Asignados	378
Casos Abiertos (Activos)	51
Víctimas	418
Casos en Preliminar e Indagación	48
Casos en Instrucción e Investigación	1
Personas Acusadas	2
Casos en Juicio	2
Sentencias condenatorias	2
Personas condenadas	2
Ordenes de captura	0

Este información nos permite señalar que son muy pocos los casos que se están investigando, tan solo 378 de los 1337 que se ha denunciado desde el 7 de abril de 2011. Pero sobretodo preocupa que de esos 378 casos, tan solo estén activos 51, y que solo en dos casos hay sentencias condenatorias. Y adicionalmente que tan

solo este asignado un Fiscal para esta labor.

En general, estas medidas el gobierno informa que viene adoptándolas, aunque debemos señalar que la Fiscalía General de la Nación entrego a las centrales sindicales un último informe detallado del estado de las investigaciones en el mes de agosto de 2014, lo

que no permite un análisis completo de los efectos que han tenido las medidas. De otro lado, el Ministerio del Trabajo ha incorporado en sus informes algunos datos sobre el número de sentencias, fiscales, investigadores y recursos asignados, sobre los cuales realizaremos el análisis.

X. Mecanismos de seguimiento a estos acuerdos

Medidas comprometidas

(i) Evaluar los progresos en la aplicación de este PAL entre el gobierno e Colombia y EEUU.
Reuniones anuales

Valoración cuantitativa del tema: 1.5

No podemos desmentir la afirmación del Gobierno Colombia que haya cumplido con sus compromisos de evaluar los progresos en la aplicación del PAL, junto con sus contrapartes del Gobierno Estadounidense. Efectivamente, ambos gobiernos se reunieron en varias ocasiones para presentar informes sobre el estado de cumplimiento de cada una de las medidas contempladas en el Plan. Sin embargo, es importante aclarar dos

puntos. Primero, la información pública referida a estos encuentros bilaterales y sobre todo, el contenido de las discusiones y avances en la implementación del PAL, es muy reducida, poca difundida y lejos de ser completa. La página web del Ministerio de Trabajo tiene un solo enlace referido, específicamente, al PAL y allí la información es dispersa y muy desactualizada. No se encuentra ningún informe de Inspección de Trabajo para 2014 y menos algún pronunciamiento sobre el PAL del nuevo encargado del Ministerio, Luis Eduardo Garzón. Segundo, el Gobierno Colombiano nunca se esforzó para promover una deliberación pública sobre los efectos del PAL. Es importante precisar que existe una enorme diferencia entre presentar algunos informes temáticos sobre políticas inferidas en el texto del PAL a los miembros de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales y presentar y discutir las medidas del PAL, su implementación y sus efectos, públicamente con participación de una amplia gama de organizaciones sindicales y sociales del país.

CAPÍTULO 3. EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN LABORAL EN LOS CINCO SECTORES PRIORIZADOS

Son ya cuatro años de la firma del Plan de Acción Laboral (PAL) entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos como prerrequisito para la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre ambas naciones, y ese lapso de tiempo es suficiente para mostrar resultados institucionales en el tema laboral, analizando las medidas gubernamentales, como ya hicimos, además de las acciones tomadas por los actores del mundo del trabajo en Colombia.

El PAL definió como sectores

prioritarios, para la inspección de trabajo, los de palma africana, azucarero, minero, portuario y floricultor. La situación laboral en estos sectores estaba constituida por una salvaje intermediación laboral ilegal, y su signo visible eran las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA), figuras legales que, bajo el pretexto de la actividad cooperativa y solidaria, encubría una dura y cruda práctica de precarización laboral. Para el sector palmero y minero la tercerización estaba alrededor del 60%, para el sector

portuario del 80% y para el sector de azucarero y floricultor de casi el 100%. Se expidieron leyes como la 1429 de 2010, y decretos como el 2025 de 2011, que ponían coto a la intermediación laboral ilegal, lo que constituyó una señal positiva y de esperanza entre los trabajadores(as).

A partir de la expedición de las leyes, el Ministerio de Trabajo realizó visitas de inspección e impuso sanciones por intermediación ilegal. Por este concepto, en 2013, las sanciones correspondieron a \$65.078.059.500, de los cuales \$17.685.000 fueron en el sector Floricultor, \$5.305.500.000 en el palmero y \$355.914.000 en el portuario. El resto, \$59.398.060.500, corresponde a sectores no priorizados. Es decir, tan sólo el 8.73% del total de las sanciones por intermediación laboral ilegal están centradas en los sectores priorizados. Pero de estas sanciones no tenemos datos de cuántas hayan sido efectivamente pagadas.

Esta acción, de inspección y sanción, del Ministerio de Trabajo, es una medida que busca disuadir a las empresas de usar mecanismos de intermediación laboral

ilegal y motivarlas a que firmen y apliquen acuerdos de formalización. Sin embargo, el número de acuerdos de formalización y el número de beneficiarios poco aportan a un cambio de realidad de precarización en los sectores. Por ejemplo, en sector palmero se firmaron acuerdos de formalización que cobijaron 1326 trabajadores, de los 133.550 trabajadores tercerizados que existían en el 2011, y en el sector minero, donde se han firmado acuerdos de formalización durante la vigencia del PAL, que cobija a 24 trabajadores de 58.000 tercerizados que se encuentran en una muestra de cinco empresas de la minería a gran escala.

Las medidas del PAL también motivaron aún más la movilización sindical en contra de la intermediación laboral ilegal. En los sectores palmero, portuario, minero y caña, los paros, huelgas, protestas y procesos de organización de los sindicatos obligaron a las empresas a llegar a acuerdos de formalización; para los pocos y marginales casos en los sectores de palma y la caña, a través de la negociación colectiva y no por intervención del Ministerio de

Trabajo (por ejemplo, en el caso del sector azucarero se logró formalizar a 10.485 trabajadores). Sin embargo, algunas de estas empresas tomaron medidas paralelas, incumpliendo los acuerdos, con un menor número de beneficiarios, contratos a término fijo, despidos, sanciones y la no renovación de contratos para trabajadores sindicalizados.

En el sector minero, donde se ha estado consolidando un proceso de organización de los trabajadores tercerizados, también se dieron paros y huelgas, pero la respuesta empresarial frente al conflicto fue la suspensión de los contratos a las firmas tercerizadoras o el cambio de empresas contratistas que prestan el mismo servicio con el fin de sabotear el proceso huelguístico e imponerse dentro de la negociación con los sindicatos.

En el sector floricultor, en cambio, se dio una huelga para el reclamo de derechos básicos como el pago de la seguridad social y el pago de parafiscales pero la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cundinamarca falló a favor del empleador. Y los esfuerzos de los sindicatos por organizar en el sec-

tor se han visto frustrados por la generalización del empleo temporal.

Y después de estas acciones del Ministerio de Trabajo, de trabajadores, sindicatos y empresas, los efectos en estos cuatro años son similares en todos los sectores. La intermediación laboral ilegal sigue en el mismo nivel, pues se presentó una masiva mutación de esa práctica, promovida anteriormente por las CTA y hoy en día, a través de las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS) y por los contratos sindicales.

En el sector floricultor hubo desmonte de las CTA, pero al parecer, de acuerdo con las fuentes sindicales, las cambiaron por Empresas de Servicios Temporales (EST), usándolas de forma permanente y no solo en picos de producción, como dice las normas (Ley 50 de 1990 y decreto 4369 de 2006).

Los pocos casos de éxito en materia de formalización han obedecido a la acción sindical como ha ocurrido de manera marginal en los sectores azucarero, palmero, portuario y minero. En su conjunto, continúa el trabajo precario y temporal, permanece el trabajo a

destajo, con salarios que en muchos casos no alcanzan el mínimo legal y que no incluyen todas las prestaciones legales. Tampoco les pagan dominicales, ni festivos, ni horas extras, ni transporte, y el derecho a la seguridad social se les viola constantemente.

En materia de derechos de asociación y libertad sindical, se intensificó la discriminación a trabajadores sindicalizados, no renovando sus contratos y dificultando la posibilidad de tener una cuota sindical, dado que la intermediación laboral les impide a trabajadores asumir una cuota que, aunque baja, resulta demasiado onerosa para los ingresos que perciben.

(i) Sector azucarero: el amargo sabor del anti sindicalismo

Cuando se tiene como política de medios la de tapar todos los hechos en los que la inacción u omisión delata la ausencia de voluntad, nunca le viene mal a un gobierno encontrarse con datos que muestren resultados, así los mismos presenten sus lagunas. Tal cosa le ha pasado al gobierno colombiano respecto al sector azuca-

rero que es, tal vez, el único de los cinco sectores priorizados donde se muestran avances importantes, gracias al gran esfuerzo realizado por los trabajadores corteros de caña y sus organizaciones sindicales.

El gobierno se encontró, como caído del cielo, con una situación en el sector azucarero que le convino para mostrar resultados en materia de lucha contra la intermediación laboral ilegal en Colombia. Para 2011, el sector de la caña de azúcar vivió un proceso paulatino y aún no completo de formalización, en las condiciones de trabajo de miles de corteros de caña en el departamento del Valle del Cauca. Pero ese proceso, por el cual se logró que en abril de 2012, el 82% (8.628) de los 10.522 corteros de caña reportados por los ingenios azucareros fuesen vinculados directamente a empresas satélite de los ingenios, con contratos a término indefinido y ciertas garantías de libertad y asociación sindical, no fue resultado de la intervención estatal, sino de la lucha prolongada que los trabajadores de los ingenios dieron durante más de siete años (desde 2004) para com-

batir la intermediación laboral ilegal. Labor que le costó penurias, movilizaciones, muertos y detenidos a los corteros de caña.

Se trató de una lucha ininterrumpida que tuvo como puntos de clímax los paros de corteros de 2005 y 2008. Esta oleada de movilizaciones de los corteros de caña tuvo como corolario la adhesión de los ingenios al Pacto Global de Naciones Unidas en 2009, y la negociación de la formalización laboral con los corteros sindicalizados, no con el ministerio, precisamente en 2011.

Pero esa no es toda la historia por contar. En Colombia los casos reiterados de abusos a la población y a los trabajadores, de defraudación a los derechos laborales, de represión generalizada y negación de los derechos de las comunidades y segmentos de la sociedad han sido tantos y tan persistentes, que cuando aparecen buenas noticias es común escuchar entre la gente una expresión que ya ha hecho carrera en el imaginario colectivo: “de eso bueno no dan tanto”. Y razón no le falta a las personas, cuando se piensa que siempre, en las buenas noticias, se esconden

también sus contrapartidas non sanctas.

El sector azucarero no ha sido la excepción a este imaginario colectivo devenido en regla social, y, en efecto, los cambios operados en las relaciones laborales, ni han cobijado a todo el espectro de trabajadores de corte de la caña, ni aún donde sí lo ha hecho se ha dado bajo completas garantías, pues la formalización laboral no ha ido de la mano en todos los casos con los derechos de asociación y negociación colectiva, piedras angulares de la libertad sindical, punto medular esta última de una política integral de trabajo decente.

Por eso, de los trece ingenios azucareros que funcionan en los departamentos del Valle del Cauca y Risaralda, existen tres casos emblemáticos de la persistencia de una política contraria a la formalización laboral y el sindicalismo, que son los que aquí se reseñan.

El más llamativo de todos es el del Ingenio La Cabaña. Se trata de una especie de enclave semifeudal, donde la palabra de la empresa tiene todo el poder. Los corteros de este ingenio no participaron de las grandes jornadas de protesta de los

corteros en 2005 y 2008, y cuando llegaron los acuerdos de formalización, la empresa los excluyó sistemáticamente. No sólo eso, sino que una vez comenzaron a reclamar, en 2013, la contratación directa por parte del ingenio (que tenía 1.700 trabajadores directos y 1.500 tercerizados), la empresa despidió a 86 trabajadores, por la vía expedita de la no renovación del contrato (precisamente el tipo de desprotección laboral que conlleva la intermediación laboral), entre ellos a toda la junta directiva de Sintrainagro, seccional La Cabaña. Ante tal atropello de los derechos de libertad y asociación sindical la política del Ministerio del Trabajo fue la de un rotundo silencio.

Luego, durante ese mismo año de 2013, las protestas y huelgas se sucedieron, sin que la empresa asumiera el compromiso de formalización que otros nueve ingenios azucareros ya estaban llevando a la práctica, y sin que el Ministerio del Trabajo hiciera tampoco nada al respecto.

Es por eso que, a día de hoy, en el Ingenio La Cabaña, sólo 100 corteros (8.85%) se hallan contra-

tados directamente por la empresa, mientras 1.030 se encuentran tercerizados, y para “endulzar” la intermediación laboral. Situación parecida se presenta en el Ingenio Maria Luisa, donde también a principios de 2013 se despidieron 24 corteros de caña, todos sindicalizados, y por iguales motivos que en La Cabaña. En esta empresa, a día de hoy se encuentran 153 corteros tercerizados.

El tercero es un caso tanto más llamativo como que ha ocurrido precisamente por estos días. Se trata del Ingenio Risaralda, del que el grupo económico Ardila Lule (propietario de los ingenios Incauca y Providencia) posee el 51% de participación. A pesar que este ingenio también se adhirió al Pacto Global de Naciones Unidas, mantenía una nómina tercerizada paralela de 911 corteros de caña, a través de Sociedades por Acciones Simplificadas (Senalcorte, Costraviterbo, Matecaña y Procaña); y aunque los corteros habían logrado firmar convenciones con las SAS (456 se hallaban afiliados a Sintrainagro y 444 a Sintraidubar), sus condiciones eran desfavorables respecto a la de sus compañe-

ros de otros ingenios, incluidos los del Grupo Ardila Lule.

Entre otras cosas, los corteros contratados mediante SAS trabajan a destajo, es decir, a lo que logren hacer en la jornada, con salarios que en muchos casos no alcanzan el mínimo legal. Tampoco les pagan dominicales, ni festivos, ni horas extras, ni transporte, y el derecho a la seguridad social se les viola constantemente. Cuando un trabajador se enferma o se accidenta, el contratista no tiene donde reubicarlo porque su actividad exclusiva es el corte. Además, a los trabajadores sindicalizados se les asignan cortes menores que a los demás, lo cual les constituye una paga menor y una desmejora en sus condiciones de vida.

Por estas razones, y bajo la dirección de Sintrainagro, los corteros comienzan una huelga que paraliza las actividades en el ingenio desde el pasado 4 de marzo; protesta que fue duramente reprimida por el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), una fuerza de choque policial, en la que resultaron heridas cinco personas, entre ellas Carlos Ossa, que se encuentra en estado de coma, y James Zapa-

ta, también en cuidados intensivos tras la dura golpiza que le propinó la policía.

Así que, si bien la protesta terminó de manera positiva, pues el sindicato y la empresa llegaron a un acuerdo, por el que el Ingenio Risaralda se compromete a crear una filial para vincular directamente a los trabajadores afiliados a Sintrainagro, a extender la convención a esta nueva empresa y a distribuir equitativamente las tareas de corte, el coste de sangre que hubo de pagarse fue muy alto. Y la pregunta es, ¿por qué las directivas del ingenio Risaralda no formalizaron antes a los trabajadores, siguiendo el ejemplo de las otras empresas del sector, entre ellas las del grupo Ardila Lule, que lo controla? ¿Había que llegar a esta situación para encontrar resultados satisfactorios pero sobre todo legales y decentes, para los corteros? ¿Dónde estaba el Ministerio del Trabajo para prevenir estos hechos?

Descontando los hechos del Ingenio Risaralda, se tiene que en el periodo comprendido entre el 7 de abril de 2011 (fecha de la firma del PAL) y el 25 de febrero del presente año, se han presentado cinco

casos de amenazas contra sindicalistas, cuatro de hostigamiento, dos atentados con o sin lesiones, y un asesinato; y todo ello en momentos en que las firmas de los acuerdos de formalización entre los sindicatos y las empresas se hallaban a la orden del día, pues si las fechas se retrocedieran a 2004, cuando comenzó la movilización permanente de los corteros de caña, los datos de violencia antisindical se elevarían dramáticamente. Todo ello sin contar a los muchos trabajadores que han sido despedidos durante estos procesos de organización laboral (27 en el ingenio Manuelita, más de 300 en San Carlos y 58 en Agricorte S.A., entre otros), que constituyen casos de violencia económica contra el sindicalismo.

Por todo lo anterior, el balance laboral del sector azucarero no es tan dulce como el azúcar que los ingenios extraen de las cañas cortadas por los trabajadores. A estos últimos les ha costado mucho, a veces la vida, alcanzar ciertas condiciones de dignificación de su actividad laboral, que son importantes en comparación con las de otros sectores económicos, pero

que aún pueden y deben fortalecerse. Porque, además, otro enemigo silencioso acecha en el horizonte: el de la mecanización del corte, por cuenta del cual ya han sido despedidos miles de corteros (en 2008 eran 12.416, en 2012 10.522, y a día de hoy 8.841). Y tampoco en esta situación se ha visto la intervención del gobierno, buscando salidas de mutuo beneficio frente a la amenaza de un desempleo masivo apalancado por la automatización del proceso de corte.

Así que sí, hay cosas positivas para mostrar en este renglón de la economía, pero el sabor no logra aún la dulzura que el gobierno ha prometido y los trabajadores, con tan grandes muestras de valentía, hace mucho rato merecen.

(ii) Sector portuario: la tragedia laboral que no cesa

La de los puertos colombianos es una de las historias que mejor describe la ineficacia práctica de la actuación estatal en materia laboral. Los cuatro años desde la firma del Plan de Acción Laboral (PAL) son suficientes para mostrar resultados institucionales en el tema laboral y para desnudar aún más, la

negligencia estatal en la materia.

Por aquella fecha de inicios de la década, la matriz de la situación laboral en los puertos colombianos estaba constituida por una salvaje intermediación laboral ilegal, y su signo visible eran las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA), figuras de contratación que, bajo el pretexto de la actividad cooperativa y solidaria, encubría una dura y cruda tercerización laboral. Un dato sirve de ilustración al respecto: para 2011, la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta contaba con 537 trabajadores directos (de los cuales el 20% eran mujeres) y 2.500 indirectos, es decir, que sólo el 21.4% de los trabajadores tenía un vínculo laboral inmediato con la empresa, mientras el otro 78.5% de los mismos se encontraban enganchados mediante CTA u otras formas de “prestación de servicios”. Este hecho del sector en Santa Marta se replica en los otros puertos del país, y aún en peores condiciones.

Las consecuencias de tan agresiva intermediación laboral son más que evidentes: exclusión del Sistema de Seguridad Social (salud, pensiones, riesgos laborales),

ausencia de derechos legales tales como el pago de horas extra, vacaciones, parafiscales, licencias de maternidad, y así un largo etcétera. Pero esto es sólo la punta del iceberg: en realidad, una ingente masa de trabajadores del sector portuario sólo tiene contratos “de palabra”, y no de manera indefinida, sino por semanas, días, o incluso horas; así se encuentran en situación de suerte frente a las posibilidades de acceder a un sistema de salud contributivo, de cotizar a pensiones y algún día tener la seguridad de recibir una compensación cuando las fuerzas físicas no den más, o de recibir una adecuada atención frente a un accidente laboral.

Este es el panorama a que se enfrentaba la actuación estatal, ¿y cuáles han sido los resultados? En cuanto a la intermediación laboral, fueron prohibidas, perseguidas y sancionadas las CTA, pero sólo para ser reemplazadas por nuevas y “creativas” figuras de intermediación laboral, tales como las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS) o Empresas de Servicios Temporales (EST) que violan las leyes encargadas de regular su

actividad económica. En últimas, cambios meramente cosméticos.

Así, según los informes del Ministerio del Trabajo, entre 2011 y octubre de 2013, se realizaron más de 300 visitas de inspección laboral en el sector portuario, que dejaron como resultado: 3 sanciones en 2011, y 380 en 2013. Cifras que a simple vista resultan contundentes y elogiadas, pero en las que al profundizar sólo se ven como cortinas de humo que encubren la ineficiencia estatal. En efecto, de las 31 sanciones por incumplimiento de la ley laboral, se ejecutaron 25 (el 80% del total), pero de las 349 multas establecidas por intermediación laboral ilegal sólo se ejecutaron 11 (el 3.1%), lo que evidencia la ineficacia de los “esfuerzos” gubernamentales en materia de intermediación laboral ilegal. Globalmente, por tanto, se ejecutó el 10% de las sanciones en el sector, pero prácticamente nada de las mismas obedeció a la subcontratación que campea en el sector, lo que explica que el fenómeno de la intermediación no se haya suprimido, sino tan sólo transformado.

Pero decir “ejecutar” puede, de

hecho, generar un error de interpretación, si se concibe tal acción como la del pago efectivo de las multas por parte de las empresas. En realidad, con “ejecución” el gobierno quiere decir que la sanción es notificada a la empresa multada, pero no que la misma sea saldada. Por lo mismo, ni siquiera en este respecto se puede hablar de un éxito de la actuación estatal.

Pero la política de lucha contra la intermediación laboral tiene dos caras: una es el “garrote”, que consiste en los procesos de inspección y sanciones a las empresas que subcontratan la mano de obra, y la otra la “zanahoria”, que consiste en reducir parcial o totalmente las multas si las empresas negocian con los trabajadores y el estado la firma de “acuerdos de formalización laboral”, para vincular directamente a los trabajadores.

En este segundo campo, lo que muestran las cifras del Ministerio del Trabajo son igualmente insignificantes: a la fecha se han firmado acuerdos de formalización que cobijan a 835 trabajadores (791 en 2012, 44 en 2013), cifra que es realmente baja si se compara con los aproximadamente 3.500

trabajadores portuarios que hay sólo en el puerto de Buenaventura, y de los que además no se sabe nada: quiénes son, dónde están, si son los que venían trabajando con las firmas o simplemente los cambiaron por otros; datos todos que resulta extraño no aparezcan, pues en los casos de acuerdos de formalización exitosos, el ministerio informa, cuando menos, las empresas a que pertenecen. Estos hechos explican el por qué, los trabajadores han continuado movilizándose contra la intermediación laboral ilegal, como sucedió a mediados de 2012, cuando unos 150 trabajadores portuarios de Buenaventura, liderados por el sindicato Unión Portuaria, realizaron una protesta de cinco días contra la intermediación laboral en empresas como Terminal de Contenedores Tecsca S.A., principal operador portuario de la ciudad, y que es controlada por la SPRB, hecho suficiente para declarar unidad de negocio y, por lo mismo, de vínculo laboral.

El problema es que las posibilidades de organización sindical y de protesta son muy escasas, pues precisamente el fenómeno de la intermediación laboral, conjugado

a la elevada tasa de desempleo en las ciudades donde se hallan ubicados los puertos, que funge como “ejército de reserva de los trabajadores”, atemorizan a los mismos respecto de la afiliación en asociaciones de trabajadores, porque, como ellos mismos afirman: “hay que cuidar la papita”, “nos dan salarios de hambre”, “nos están pauperizando cada vez más”, “huevo no puede contra piedra”.

En este sentido, nuevamente el caso de Tecsca S.A. resulta ilustrativo de los “efectos” del PAL: esta empresa subcontractaba toda la planta de trabajadores no supervisores a través de intermediarios. Luego de la firma del PAL, la Unión Portuaria intentó dialogar con Tecsca y la SPRB para allanar el camino a la formalización de los trabajadores de esta empresa, pero la respuesta de la misma fue de total indiferencia. Fue en ese marco que los trabajadores realizaron el primer paro del sector en Buenaventura en trece años, en febrero de 2012 (y luego la protesta mencionada más arriba), de la que resultó un acuerdo para la formalización de 110 trabajadores, 80 de forma inmediata y 30 más

luego de algunos meses. Pero lo que la empresa hizo, en realidad, fue terminar el contrato que tenía con la empresa que le intermediaba la mano de obra (Acción S.A.), echando de un plumazo a 70 trabajadores, para reengancharlos luego a través de otra contratista, no sin antes sacarles tres días de trabajo gratuito “por evaluación de desempeño”, y en todo caso con contratos de sólo dos meses. A principios de 2014 se hablaba de un acuerdo de formalización con Tecsá para vincular directamente a unos 900 trabajadores, pero de ello ha pasado más de un año y ningún hecho concreto, como comprueba la propia empresa en su página web, dónde sólo reconoce 380 trabajadores directos.

De tan dramática situación se desprende un panorama del sindicalismo en el sector portuario para lamentar: la Unión Portuaria, principal sindicato del sector, contaba con unos 500 afiliados en Buenaventura a principios de la década, de los cuales unos 130 cotizaban, mientras ahora la cifra no llega siquiera a los 100, y la tasa de cotización es nula, dado que la intermediación laboral les impi-

de asumir una cuota que, aunque baja, resulta demasiado onerosa para los maltrechos bolsillos de los trabajadores. Además, su vida sindical transcurre casi en la clandestinidad, pues aunque de dientes para afuera las empresas afirman que respetan los derechos de libertad y asociación, en la práctica la pertenencia abierta a un sindicato significa el despido por la simple vía de la no renovación del contrato, cuando hay, o la no llamada a una nueva labor, como ocurre con el trabajo a destajo, que sigue siendo abrumadoramente mayoritario en el sector.

Y es que, como se mencionaba más arriba, el fenómeno de la intermediación no disminuyó, sino que mutó a nuevas formas, como el caso de SAS, que se han convertido en la nueva figura fetiche de la tercerización laboral en el sector portuario. Pero entre las SAS y las CTA no ha habido ningún cambio en materia de la calidad del trabajo, al contrario:

“Como ocurría con las cooperativas, las sociedades por acciones simplificadas no establecen tarifas fijas para las diversa labores portuarias, que están a discreción

y voluntad de los operadores. Al igual que en las CTA, la modalidad de trabajo predominante en las SAS es a destajo, es decir labor cumplida labor pagada. Sobre esa base, las ahora sociedades determinan la forma de pago y el tiempo por laboral, y no pagan el tiempo que no se trabaja por causa de la lluvia o de algún inconveniente técnico. Y tampoco lo hacen por concepto de horas extras, nocturnas, dominicales o festivos: todo tiempo y trabajo se paga a una única tarifa”.

A manera de balance, resulta claro que en materia laboral en el sector portuario, las acciones del gobierno han resultado marginales y hasta contrarias a su misión institucional de llevar la ley a las relaciones laborales concretas. Ni las inspecciones y sanciones establecidas, ni los acuerdos de formalización suscritos, han tenido efectos reales en la vida de los miles de trabajadores portuarios, que siguen laborando en las mismas condiciones de precariedad que tenían antes de la firma e implementación del PAL, así como tampoco ha tenido efectos en la garantía a los derechos de libertad y asocia-

ción sindical, que hoy como ayer, se realizan en condiciones de marginalidad y casi clandestinidad.

Mientras tanto Buenaventura, la principal ciudad portuaria del país, vive sus días entre la miseria de las mayorías, la opulencia de unos cuantos, y una dantesca situación de violencia que desangra a sus hijos cada día de cada año. Tal pauperización de la vida, que dista mucho de la situación que presentaba la ciudad apenas dos décadas atrás, cuando el puerto era propiedad del Estado y los trabajadores tenían vinculación directa y se hallaban organizados en sindicatos fuertes, pinta con grises y tristes colores el diario transcurrir de la gente, y muestra una ciudad que se encuentra atrapada en un entorno socio-político y laboral de alta precariedad que la institucionalidad del Estado colombiano no quiere ver y por tanto, no actúa con la firmeza que la situación demanda.

(iii) Sector palmero: el infierno dantesco de la intermediación laboral

En Colombia existen empresas y sectores donde resulta difícil la

organización sindical y la defensa de los derechos de los trabajadores; también los hay donde, con reticencias, se han llevado a cabo importantes procesos de diálogo social, en los que han fructificado, de a poco pero en buena dirección, la dignificación del trabajo; y hay, por último, compañías y sectores que constituyen auténticas “repúblicas independientes”, estados al lado y por encima del estado, donde ni la legislación nacional, y ni aún la voz de dios se dejan escuchar. En estos sectores se viven escenas que recuerdan los círculos del infierno de Dante, y acaso el ejemplo arquetípico sea el de la palma de aceite.

Considerado uno de los sectores prioritarios dentro del Plan de Acción Laboral (PAL), en el sector palmero la intermediación laboral alcanza dimensiones infernales, tanto por lo que se puede afirmar directamente como por lo que se puede inferir a partir de la reflexión. Así, las cifras de empleo hablan de que en 2011 el número estimado de puestos en el sector era de 133.550, de los cuales 80.130 eran indirectos, esto es, el 60% del total de trabajadores se

hallaban vinculados a las empresas de la cadena mediante formas de intermediación laboral, específicamente por la vía de las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA), esa figura que, apelando a la “solidaridad” y “cooperación” entre los trabajadores, en realidad encubre la subcontratación de la mano de obra, con enormes repercusiones en materia de calidad de empleo. Para 2014 el estimado de empleos se ubicaba en 156.082, 93.655 de los cuales, nuevamente, corresponden a formas de tercerización laboral. En cuanto a intermediación, pues, las cifras absolutas han variado, pero la realidad continúa siendo la misma.

Más aún, la realidad supera con creces a las estadísticas: aunque de manera puramente formal se habla de un 40% de empleos directos, en la práctica el examen de ese porcentaje derrumba lo que sólo son mitos. La gran mayoría de los empleos directos son contratos a tiempo fijo, de no más de seis meses, que se renuevan a criterio, o más bien capricho, del empresario, y teniendo siempre como premisa qué tan sumiso y disciplinado es el trabajador. Y dado que la pobreza,

el desempleo masivo y la escasez de puestos de trabajo se combinan en las zonas de producción y extracción de aceite de palma, las posibilidades de resistir a la arbitrariedad patronal, en ausencia de la adecuada actuación estatal, es bastante reducida.

Por eso la firma del PAL constituyó una señal positiva y de esperanza entre los trabajadores palmeros, más aún cuando, a la sombra de la misma, se expidieron leyes como la de formalización de empleo (1429 de 2010), y decretos como el 2025 de 2011, que ponían coto a la intermediación laboral ilegal.

Con el ánimo de empujar la promesa de formalización que tales normas contenían, los sindicatos palmeros en Puerto Wilches, departamento de Santander, solicitaron primero, y exigieron después, que las empresas cumplieran con los nuevos mandatos gubernamentales. Ante la desidia empresarial, que es una característica con fuerza de ley matemática en este sector, el paro estalló en agosto de 2011, y tras 53 días de movilización y fuerte represión en la zona, se llegó a un acuerdo con las em-

presas, en el cual el Ministerio de Trabajo se comprometía a realizar las debidas labores de inspección y control en materia de intermediación laboral, lo que auguraba una situación de mejoría para los trabajadores.

Y sí, el Ministerio del trabajo realizó acciones dentro del marco del PAL: en 2011, se realizaron 43 visitas de inspección laboral, de las que resultaron 3 sanciones, cuyo monto no se especifica; mientras que en 2012 las sanciones llegaron a 28, 6 para empresas palmeras, 19 para CTA y 3 para Empresas de Servicio Temporal (EST), que alcanzaron la astronómica cifra de 30.055 millones de pesos; por último, entre enero y octubre de 2013 se impusieron 81 sanciones, por un valor global de 76.491 millones de pesos.

Pero actuar no significa conseguir resultados, y las sanciones no han movido ni un ápice a los empresarios palmeros de su política de intermediación laboral. Más aún, es que las sanciones ni siquiera han sido efectivamente pagadas, en una demostración de displicencia empresarial que podría resultar cínica, pero que en la

práctica expresa el enorme poder económico y político de este sector económico. Como ejemplo, de las 81 sanciones emitidas por el Ministerio del Trabajo en 2013, ninguna fue ejecutoriada, para un 0% de “aplicación” de las sanciones; aplicación, entre comillas, porque en realidad el significado de “ejecución” es que la sanción está en firme, no tiene recursos, y han sido notificadas las empresas, esto no significa que las multas hayan sido efectivamente pagadas.

La aplicación de las sanciones se hace con el propósito de motivar acuerdos de formalización como un mecanismo disuasivo para contrarrestar la intermediación laboral. Sin embargo esto tampoco se ha cumplido, pues a la fecha suman 3 los convenios suscritos en el cuatrienio de vigencia del PAL: uno con el grupo empresarial TEAM FOODS, firmado el 26 de junio de 2013, que cobija 10 trabajadores, uno más en 2014 con Palmas Montecarmelo, que abrigó a 68 trabajadores, y otro con Palmas Oleaginosas Bucarelia, suscrito el 3 de julio del mismo año, para formalizar a 45 trabajadores de 8 CTA que intermediaban con

esta firma. De todas las empresas sancionadas, tan sólo una (Palmas Bucarelia) ha suscrito un acuerdo de formalización, que en todo caso no abarca a la totalidad de su mano de obra tercerizada. Estos tres acuerdos de formalización no modifican la política laboral del sector, basada en la intermediación laboral ilegal.

Y aunque en los informes aparecen otros acuerdos en proceso de suscripción, que abarcarían a 200 trabajadores más, a la fecha no se conoce la conclusión de los mismos. En últimas, unas cifras concluyentes que dan cuenta del fracaso de la implementación de esta política.

¿Cómo se puede explicar lo que viene ocurriendo en este sector? ¿Arrogancia empresarial, o inoperancia estatal? Tal vez se trate de una combinación de ambas, en que se hace como que sí pero no: el ministerio muestra los dientes con las sanciones, pero no las cobra., Mientras, los empresarios juegan a que cumplen, pero tampoco, y echan mano de diversas estrategias para mantener la intermediación laboral ilegal, y de paso intentar disminuir, sin demasiado éxito, la

organización de los trabajadores.

Así ha sucedido: primero fue Palmas Oleaginosas Monterrey, que “ofreció” a sus trabajadores directos y sindicalizados un acuerdo de “retiro voluntario”, so pena de cerrar la empresa y despedirlos a todos, argumento muy convincente e irrefutable para 100 de los 127 trabajadores que hasta ese momento estaban afiliados a Sintrapalmas y se “acogieron” al acuerdo. A pesar de esta situación de casi exterminio del sindicato, este logró reorganizarse y negociar una nueva convención en diciembre de 2014, con la vinculación de 93 contratos de trabajo a término indefinido, que reforzaron al sindicato, además de otros tantos trabajadores que se han sumado a la organización para conservar sus derechos.

Luego fue el turno para Oleaginosas las Brisas, que fue declarada en quiebra en noviembre de 2013, despidiendo de la noche a la mañana a los más de 500 trabajadores directos y tercerizados que tenía la empresa, a todos excepto a los de seguridad privada y unos cuantos de sanidad. A los pocos días reabrió sus instalaciones, con

nuevo nombre (Palma y Trabajo), transformada en SAS, pero con los mismos accionistas y directivos, y sin los trabajadores antiguos que fueron reemplazados por trabajadores temporales y, por supuesto, no sindicalizados, y donde la intermediación ilegal campea con total impunidad.

Después, recién comenzado 2014, fue el momento para Palmas Oleaginosas Bucarelia, que despidió 24 trabajadores y puso en situación de suspensión a otros 62 más durante 9 meses y 9 días; esto es, en total 86 trabajadores en la calle. Con esta empresa, como se mencionó, el ministerio había firmado un “acuerdo de formalización laboral” para contratar directamente a 45 obreros del área de siembra. A pesar de esto, en el presente año Sintrainagro logró firmar una nueva convención colectiva, en la que se terminó la intermediación ilegal mediante SAS, pero sólo se contrataron a término indefinido a 42 de los 60 trabajadores que la empresa se había comprometido a vincular; ello, tras un proceso huelguístico que se prolongó durante cuatro meses. Además, logró el reintegro de 39 de los trabajadores suspen-

didos, con lo que mitigó la sangría laboral ejecutada por Bucarelia.

Acto seguido, le llegó la hora a Palmas del César, con una diferencia: esta firma despidió en 2014 a sus trabajadores con contrato a término fijo, para obligarlos luego a ingresar al sindicato, Induagro, bajo la figura tercerizadora del denominado “contrato sindical”, que tras el disfraz del sindicalismo encubre las mismas prácticas de intermediación ilegal de las CTA; esto, mientras Sintratercerizados, lleva un año esperando la negociación del pliego con Palmas del César.

Con la información disponible no podemos afirmar que se hayan recaudado las multas impuestas. Han sido despedidos casi 600 trabajadores y permanece la intermediación laboral ilegal. Estos son los resultados más visibles de estos cuatro años. Por contraste, los casos de éxito en materia de formalización han obedecido a la acción sindical, que ha respondido, en condiciones harto desventajosas, a las acciones deliberadamente antilaborales y antisindicales de los empresarios.

No entendemos la conducta del Mi-

nisterio de Trabajo en relación con la situación en este sector, cuando afirma, en palabras del anterior Ministro, Rafael Pardo:

“No es una terquedad de las empresas, hay que decirlo de esa manera; es una situación en la cual las convenciones vigentes son tremendamente onerosas y la empresa resuelve no contratar la gente directamente, y lo que hace es buscar formas de intermediación no autorizadas, como las CTA, u otras intermediaciones que no están prohibidas, como las SAS”.

Y así, lo que ha habido es una masiva mutación de la intermediación laboral ilegal a través de la figura de las CTA a la de SAS, sin que cambien sus resultados: trabajo precario y temporal, sin derechos de libertad y asociación sindical, con jornadas de trabajo superiores a las señaladas en la ley laboral, sin que se reconozca de manera concomitante el pago de horas extras.

Y aún otras cosas más, como la situación de una enorme cantidad de personas mayores de edad, con hasta 70 años, que durante décadas han trabajado en estas empresas, pero que registran pagos de

seguridad social muy inferiores al tiempo transcurrido. Es el caso del trabajador Anibal Portilla, de 72 años, que ha laborado en Agropalma S.A. desde la década de los ochentas del siglo pasado, pero sólo aparece como afiliado a la seguridad social desde 1997.

Todo lo anterior, en medio de un panorama que, como se ha visto por las acciones a que recurren las empresas, la actitud frente al sindicalismo ha sido de poco respeto, y que se corrobora por los ocho casos de amenazas y uno de homicidio contra sindicalistas que se ha presentado durante el cuatrienio de aplicación del PAL. A este respecto, la situación es, cuando menos preocupante, tratándose de un sector ubicado en zonas de alto riesgo para el ejercicio de los derechos de agremiación de los trabajadores.

Los municipios donde se asienta la agroindustria de la palma de aceite, esas regiones donde cunde y se extiende el “desierto verde”, son comunidades de enorme y abrumadora pobreza, donde los índices de desigualdad resultan dramáticos, las Necesidades Básicas Insatisfechas abruma con su presencia, y las tasas de enfer-

mos y lisiados supera cuanto la imaginación pueda concebir. Más que municipios, parecen círculos infernales dantescos, que contrastan con el pujante negocio de la palma, que crece y se extiende por todo el país, a instancias de políticas de subsidios estatales a los biocombustibles, pero que no se complementan con una política de trabajo decente.

(iv) Sector floricultor: la precariedad y la ilegalidad laboral persisten

En el sector floricultor, las más de 180.000 mujeres y hombres que prestan su fuerza de trabajo han sido víctimas de una salvaje expoliación económica por parte del empresariado, que en parte se justifica por la coyuntura económica de los últimos años, donde la revaluación del peso afectó de manera importante los beneficios de las exportaciones del sector, que constituyen más del 95% del total producido; es importante anotar que cuando la tasa de cambio es muy favorable para los exportadores de flores, como ocurre en este momento, eso no se traduce en mejoras en los ingresos y los

derechos laborales de las trabajadoras del sector. Sin embargo, en el fondo, la verdadera causa es la hiperproductividad exigida por las empresas a los y las operarias de las 7.500 hectáreas de floricultura que se encuentran en la Sabana de Bogotá; esto, a pesar que, en realidad, los déficit que las empresas reportaron por concepto de la revaluación fueron subsidiados por créditos del estado, los cuales tenían como clausula la permanencia de la mano de obra en condiciones legales.

Para lograr tal hiperproductividad de la mano de obra, los empresarios echaron mano de una masiva tercerización laboral. Primero, a finales de los 90, mediante contratistas; luego, en la década pasada, a través de Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA), y ahora mediante Empresas de Servicios Temporales (EST) y Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS).

En todos los casos, la dinámica funciona de la misma manera: a los trabajadores y trabajadoras se les hacen “exámenes de desempeño”, donde trabajan una cantidad de tiempo (una o dos semanas), que no se les remunera, ni a quie-

nes no “aprueban” el periodo de prueba, ni a los que sí, de donde las empresas obtienen una importante cantidad de trabajo gratuito, que abona sus estados de resultados; y hay que aclarar que estos ciclos se repiten continuamente, porque mediante la tercerización laboral, los contratos son a término definido, por lo que luego de cada plazo, a los trabajadores “de menor rendimiento” no se les renueva contrato, así que hay nuevas ofertas de vacantes, que son llenadas mediante el sistema de evaluación referido. Además, como el promedio de rotación en las empresas es alto, la renovación adquiere un carácter cíclico, que termina beneficiando igualmente al empresario.

Eso para ser enganchado en la empresa. Una vez allí, las jornadas laborales son extenuantes, de ocho horas en apariencia, pero que se pueden aumentar a capricho del supervisor, especialmente en temporadas altas como la de San Valentín, donde los turnos se pueden extender a más de diez horas, que muchas veces no son remuneradas salarialmente, sino en días de compensación luego de la temporada, lo que nuevamente resulta en

beneficio de la empresa.

Pero además, la producción ha sido planificada de manera cada vez más intensiva, bajo un sistema de laboreo en camas por grupos. Así, un grupo o cuadrilla se dedica a las labores de corte, otro al desbotone, otro va guiando y así sucesivamente. Esto eleva el rendimiento de la producción, pero a un alto costo de la salud humana, por dos motivos: primero, porque la repetición monótona de actividades eleva las enfermedades profesionales (túnel del carpio, problemas respiratorios y alergias por contacto con plaguicidas, asma, discopatía lumbar y cervical, tendinitis etc.); y como, para mantener el ritmo de producción, las pausas activas se disminuyen o simplemente se ignoran, este riesgo de enfermedades se convierte en una realidad aplastante, que marchita la vida de los y las trabajadores en la misma proporción que aumenta la rentabilidad de las empresas.

Segundo, porque el trabajo en cuadrillas se acompaña de una estandarización de los rendimientos: todos los trabajadores y trabajadoras deben cortar y desbotonar la

misma cantidad de flores en igual promedio de tiempo, so pena de ver reducidos sus salarios o no renovados sus contratos. De esta suerte, el trabajador o trabajadora debe explotarse a sí mismo de manera continua, incluso si está enfermo debe mantener el ritmo por el riesgo de despido, o que eleva las enfermedades, o aumento su riesgo si el obrero/a está enfermo y continúa en la labor. Además, si el operario u operaria, por esta exigencia de trabajo estandarizado, afecta la flor en la labor, cada afectación es descontada del salario. Esto es: por A gana el empresario, y por B pierde el trabajador.

La situación va incluso más allá, porque el trabajo por grupos se acompaña de modelos de “incentivo” que fuerzan todavía más la labor del trabajador. Así, a la cuadrilla de mayor rendimiento se le da una compensación, pero al resto se le exige emular el nivel de productividad de la cuadrilla premiada. De esta suerte, los rendimientos se elevan, las compensaciones son cada vez menores, y el desgaste de la fuerza de trabajo golpea con más inclemencia los cuerpos de los y las obreras.

Esta sobreexplotación por rendimiento se observa al examinar el número de trabajadores y trabajadoras por cama: en los años setenta del siglo pasado, el tope de atención de las labores de siembra, corte, desyerbe y demás era de 8 camas diarias; en los ochentas, de 24; en los noventas, de 42; y en la actualidad superan las 45, por el mismo salario y en la misma jornada de trabajo.

La rueda de la explotación, sin embargo, no cesa, porque muchas empresas y sus contratistas tienen afiliados a los trabajadores sólo a salud y pensiones, y no a Aseguradoras de Riesgos Laborales (ARL), por lo que la desprotección al trabajador y trabajadora se hace visible cuando esta se enferma, la EPS califica su situación como de enfermedad común. Además, aunque aparecen afiliados, en muchas ocasiones las empresas y contratistas no les cotizan a seguridad social, aunque al trabajador le descuenta el pago de la misma; dicho en plata blanca, la empresa se queda con el dinero retenido de los trabajadores por seguridad social, y no paga su aporte, “ahorrándose” más del 15% de los costos la-

borales con esta práctica y dejando a los trabajadores sin protección social alguna. Esto último fue lo que sucedió en agosto de 2012 en la empresa Agrícola Guacarí, en la que las trabajadoras realizaron una huelga imputable al empleador, porque la empresa no realizaba los pagos a seguridad social, ni los parafiscales (SENA, Cajas de Compensación, ICBF), además de adeudarles una quincena, la prima de servicios de 2012, y no darles la adecuada dotación para la realización de las labores. Frente a esta situación, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cundinamarca, mediante la sentencia sobre el proceso No. 25899-31-05-001-2011-00117-01, proferida el 31 de agosto de 2012, falló a favor de la empresa, agregando, entre otras cosas, que:

“De igual manera se puede predicar en lo concerniente a los aportes parafiscales de dos meses, esa obligación del empleador es para con el SENA, el ICBF y las Cajas de Compensación, quienes cuentan con mecanismos propios para adelantar el cobro pertinente.”

. En lo que va de la aplicación del PAL, sólo se han realizado 15 sanciones por violación a la ley la-

boral, de las que apenas se ejecutaron ocho (53.3%); mientras, por intermediación laboral ni siquiera se ha realizado una sanción. Todo ello con un agravante: cuando se dice sanciones “ejecutadas”, la expresión sólo quiere decir que la sanción está en firme, no tiene recursos, y han sido notificadas las empresas, esto no significa que las multas hayan sido efectivamente pagadas. Esto explica por qué tampoco se encuentra un solo acuerdo de formalización laboral en el sector.

Tal vez esta incapacidad estatal sea la razón de que las empresas se hayan literalmente apropiado el dinero que recibieron del estado durante la época de la revaluación, como sucedió con el Grupo Nanneti, que recibió la plata del gobierno y la invirtió en propiedades inmobiliarias en Estados Unidos, defraudando al estado, que tuvo que intervenir para declarar la liquidación del grupo. Y aunque luego la Superintendencia de Sociedades realizó un Plan de Salvamento para, supuestamente, preservar la situación de la mano de obra, lo que sucedió fue que los trabajadores fueron botados, y sus

remuneraciones quedaron sujetas a venta de activos y al desarrollo de planes de especulación financiera con las propiedades del grupo.

Mientras, los trabajadores, pero sobre todo las trabajadoras, que son mayoría en el sector (alrededor de un 60% del total empleado en la floricultura), viven como en la canción de Pedro Guerra: “como los perros, intentando vivir viviendo”. Particularmente están soportando sobre sus hombros una enorme carga, pues muchas de ellas son cabezas de hogar, y hay en gran cantidad madres solteras, con lo que el fardo de sus responsabilidades se incrementa considerablemente.

Ahora, cuando la devaluación del peso incrementa espectacularmente las ganancias de las empresas floricultoras, y dado que en el primer cuatrienio de aplicación del PAL el examen del gobierno se raja de manera rotunda, podría esperarse que el Ministerio asumieron responsabilidades más concretas y serias. Pero, visto lo visto, todavía esas esperanzas resultan poco más que ilusiones.

(v) Sector minero: la tierra quemada

En el mundo de la economía política clásica hizo carrera la afirmación de William Petty, según la cual el padre de la riqueza es el trabajo, y la madre la tierra. Esto, que en el reino abstracto de la teoría puede ser bastante cierto, tiene sus objeciones en el ámbito prosaico de la realidad, no sólo porque el trabajo, que genera la riqueza, no es a la vez remunerado y tratado con dignidad en correspondencia con su labor productora, sino también porque la tierra, esa madre fecunda, puede no sólo engendrar, sino también quemar hasta las mismas entrañas, cuando la relación social que envuelve la producción opera a espaldas del trabajador y por encima de las comunidades. Aquí, sin embargo, habrá que restringirse al primer aspecto de la cuestión.

El sector minero-petrolero, de carácter intrínsecamente extractivo, es uno de los segmentos de la economía que menor densidad de empleo generan, lo cual contrasta de manera evidente con las fabulosas riquezas que produce. Así, mientras su aporte al PIB es del 7.32%, su contribución en materia laboral apenas si se ha ubicado

en torno al 1% del total nacional. Además, la minería remunera el trabajo con valores de entre 15 y 38 pesos por cada 100 de excedente bruto de explotación, mientras el sector petrolero lo hace con valores de entre 7 y 16 pesos por cada 100, lo que se diferencia en mucho de sectores como la agricultura, donde la relación es de entre 600 a 900, o la industria, en la que los valores se mueve entre 63 y 77 pesos por cada 100 de excedente bruto de explotación. Y, sin embargo, ese bajo peso de los costos laborales se disminuye todavía más, por cuenta de la tercerización laboral, que aquí, como en las demás ramas de la economía colombiana, alcanza niveles calamitosos. Una muestra de las principales empresas del sector minero-petrolero a diciembre de 2013 señala: en Ecopetrol, el número de trabajadores directos era de 8.807, frente a 40.255 trabajadores indirectos (82% del total); en Terpel, 1.406 frente a 1.637 tercerizados (53.8%); en Pacific Rubiales, 2.273 y 7.000 (75.5%); en Drummond, 4.707 y 4.676 (49.8%); y en Cerrejón, 5.373 y 4.497 (45.6%). En el año 2015 comenzó con una

pronunciada caída de los precios de los commodities, que ha afectado de manera sustancial al sector, y por cuenta de la que se esperan, tan sólo en el sector petrolero, recortes por hasta 25.000 trabajadores. Como se ve, en época de vacas gordas la intermediación laboral ilegal ha sido una constante y una verdad de a puño, y en la que se supone será época de vacas flacas, ¿qué esperar?

Así, en materia de visitas a los sectores priorizados en el PAL, se tiene que de las 146 realizadas en 2011 a Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, 10 fueron en el sector minero, en las que se generaron igual número de sanciones, pero sin que el Ministerio del Trabajo informe acerca del monto de las mismas, ni de su efectivo cumplimiento. Para 2012 no se reportan datos, pero en lo que respecta a 2013 la situación es la siguiente: se expidieron 62 multas por violación a la ley laboral, de las cuales apenas se “ejecutaron” 17 (27.42% del total), mientras que por intermediación laboral ilegal no hubo ninguna. Lo anterior, teniendo en cuenta la enorme tercerización dentro del

ámbito minero-petrolero. Tal vez por los magros resultados en materia de sanciones a la intermediación laboral ilegal se tenga, en el ámbito de los acuerdos de formalización laboral, resultados igualmente marginales. No en vano, en el periodo que va de 2012 al 24 de julio de 2014, de acuerdo con la información disponible, sólo se han firmado dos acuerdos de formalización en el sector: uno el 17 de octubre de 2013, con Mansarovar Energy, para vincular directamente a 8 trabajadores, y otro el 22 de diciembre del mismo año, con Mineros SAS del Valle, que cobija a otros 16. ¡24 trabajadores formalizados en 4 años! ¿Es una broma? No, son las cifras que tiene para mostrar el Ministerio del Trabajo, y eso, desafortunadamente, hay que tomárselo muy en serio.

Con todo, la documentación de ejemplos en los que la subcontratación ha tenido efectos nocivos en materia laboral y sindical puede ser relativamente extensa, si se quiere, y aquí se relatarán algunos.

Un primer caso es el de SINTRAIME, sindicato de industria con presencia en la empresa Dimantec, que contrata personal para

la compañía General de Equipos de Colombia SA (Gecolsa). Ésta última tiene actualmente vinculados de manera directa un total de 1.269 trabajadores y por intermedio de Dimantec 3.382, con tan sólo 39 afiliados oficialmente a Sintraime. En este contexto, el sindicato entró en julio de 2014 en un proceso de negociación colectiva con Dimantec y Gecolsa para exigir, entre otras cosas, la contratación directa con esta última, en el que no se llegó a buen término. Luego de la votación de la base laboral de dichas empresas a favor de la huelga, se paró la producción en uno de los lugares donde sus afiliados trabajaban, en Prodeco, demandando atención a su pliego de peticiones. En ese momento Prodeco echó mano de otra contratista, MASA Stork, para suplir las labores que desarrollaban los trabajadores de Gecolsa, con el fin de sabotear el proceso huelguístico e imponerse dentro de la negociación, cosa que logró. Hay que recordar que poco antes de ese hecho, en abril de 2014, Dimantec y Gecolsa habían sido multadas por el Ministerio del Trabajo por Intermediación laboral ilegal, con

una suma global de 1.184 millones de pesos, en la que fue calificada por el Ministerio como “las más altas en lo que atañe a intermediación laboral”. Sobre si la multa fue pagada, no se sabe nada; lo que sí está claro es que los efectos en materia de formalización no fueron los esperados.

Con anterioridad a los sucesos narrados, ya se había presentado una situación semejante con la petrolera occidental (Oxy Andina) y Ecopetrol, que explotan conjuntamente el proyecto La Cira-Infanta, en Barrancabermeja, corrigimiento el centro. En mayo de 2013, unos 1.500 trabajadores contratistas de estas empresas, que laboraban para firmas como MASA, Termotécnicas, JM etc., comenzaron una huelga reclamando algunas cuestiones económicas y laborales, tales como una hora de alimentación y transporte, entre otras. Frente al conflicto, la respuesta empresarial fue la suspensión de los contratos a las firmas tercerizadoras para las que laboraban, lo que constituye, nuevamente, una forma de chantaje laboral fundamentada en una intermediación laboral que, visto el carácter misional permanente de

las actividades desarrolladas por los trabajadores, era ilegal.

Por fortuna, en el caso de los trabajadores de MASA la situación tuvo un desenlace relativamente feliz, puesto que cuatro meses después, en septiembre del mismo año, el sindicato Unión Sindical Obrera (USO) firmó con las directivas de la empresa holandesa, un acuerdo por el que se reconocían algunas de las demandas de los trabajadores; algunas, pero no la más importante, la que sigue rondando como fantasma los campos y las minas de Colombia: la contratación directa y a término indefinido, la formalización real y protegida.

Estos son apenas dos ejemplos que retratan el tipo de situaciones a que se ven abocados los trabajadores tercerizados dentro del sector minero, donde las acciones del gobierno escasean, aunque mediáticamente afirme lo contrario.

Y tal es la importancia del sector, y tan precarios los “resultados” del gobierno dentro del marco del Plan de Acción Labo-

ral, que todo ello puede figurarse al hacer el balance en materia de violencia antisindical. En efecto, de todos los sectores priorizados dentro del PAL, es el de la minería el que más acciones de violencia contra dirigentes y activistas gremiales registra, y por mucho. Así, en este segmento se presentan 250 de las 272 acciones de violencia contra la vida, la libertad y la integridad de los y las sindicalistas de los sectores priorizados en el PAL (¡el 91.91%!). Dentro de las funestas cifras, hay que resaltar 2 casos de secuestro, 5 de desplazamiento forzado, 12 detenciones, 17 atentados y, lo que es mucho peor, 5 homicidios.

Lo que sí puede observarse con claridad, en base a los datos y hechos narrados, es que esta, la gran “locomotora” que supuestamente encarrilaría al país por la senda del progreso, no se compadece con el trabajo que realizan hombres y mujeres en este sector, y todo ello ocurre de manera evidente, y sin que el Ministerio de Trabajo, al parecer, haga más que poco.

CAPÍTULO 4. APRECIACIONES DE LOS PRESIDENTES DE LAS CENTRALES SINDICALES (CUT, CGT, CTC Y AFL-CIO) SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PAL

Con el ánimo de evaluar el Plan de Acción Laboral desde la orilla del movimiento sindical, hemos entrevistado a los presidentes de las 3 centrales colombianas: Luis Alejandro Pedraza (CUT), Julio Roberto Gómez (CGT) y Miguel Morantes (CTC); y a Richard L. Trumka, presidente de la AFL-CIO, la confederación sindical más importante de Estados Unidos (12 millones de afiliados) para que hablen al respecto.

En su balance, que es negativo, los 4 dirigentes respondieron pre-

guntas puntuales sobre avances y obstáculos en los compromisos acordados en el PAL, esto es: el control al uso ilegal de la tercerización laboral, los problemas de la inspección en el trabajo, progresos en el control del uso antisindical de los pactos colectivos, la utilidad real del artículo 200 del Código Penal que sanciona como delito la violación al derecho de libertad sindical, estado la seguridad de los dirigentes sindicales y la protección que les brinda el Estado, la impunidad de los crímenes

contra sindicalistas, y el impacto de la asistencia técnica de la OIT en Colombia.

1. ¿Qué avances y obstáculos observa en el control a las formas y usos ilegales de la tercerización laboral?

Luis Alejandro Pedraza, Presidente CUT: En eso lo único que el gobierno puede mostrar es incumplimiento. Hay un decreto por el cual el gobierno prohíbe la intermediación en el empleo de las cooperativas de trabajo asociado. Si bien algunas dejaron de serlo, muchas siguieron haciendo intermediación bajo otras formas. Las famosas SAS relevaron las cooperativas que se liquidaron. Además el índice de informalidad del 57% que muestra el empleo es preocupante, superó en un punto el del año pasado. Indica que en ese aspecto no han resultado favorables los acuerdos que firmó el presidente Santos en el marco del TLC con Estados Unidos.

Julio Roberto Gómez, Presidente de la CGT: Estamos muy lejos de superar las condiciones que conllevan a la tercerización

laboral y a los sistemas de contratación basura, de corta duración, a las formas disfrazadas de contratación como las SAS. Si bien es cierto que las cooperativas de trabajo asociado fueron prohibidas, tenemos que decir que muchas mutaron a falsos sindicatos que firmaron falsos contratos sindicales, particularmente en el sector salud.

Miguel Morantes, presidente de la CTC: Las formas de tercerización siguen igual, incluso con más fuerza. Lo que ha cambiado es la modalidad. Ya no son las cooperativas sino que utilizan las SAS, los falsos sindicatos y otros mecanismos tercerizadores que tanto criticamos.

Richard L. Trumka, presidente de la AFL-CIO: A pesar de muchas promesas, es poco el progreso que hemos visto en la contratación formal y directa. Durante los cuatro años del PAL Colombia y sus empleadores han aumentado la contratación formal directa por menos de medio punto porcentual. El gobierno de Colombia ha sido renuente a tomar acciones. Los casos que conocemos (y de los cuales el gobierno de Colombia hace gran alarde, como por ejemplo Bucare-

lia y La Risaralda) se lograron a un alto costo para los trabajadores. Se han firmado algunos acuerdos de formalización, pero únicamente después de la movilización sostenida de los trabajadores, represalias y represión de los mismos, incluyendo violencia del Estado y numerosos otros ataques físicos contra trabajadores y líderes sindicales que resultaron en graves heridos. El gobierno colombiano únicamente hizo esfuerzos serios por traer a los empleadores a la mesa y negociar unos pocos acuerdos después de que los trabajadores tomaron acciones extraordinarias con el apoyo sostenido de sus aliados internacionales, y junto con asistencia legal y presión política sostenida. Estos acuerdos son recientes, y todavía no se han hecho cumplir a cabalidad. La organización y la negociación son siempre labores arduas, pero la experiencia colombiana que hemos presenciado durante el PAL no es ni sostenible ni evidencia relaciones industriales maduras.

2. ¿Qué destaca como logros y problemas con el Ministerio de Trabajo y sus inspecciones laborales?

Luis Alejandro Pedraza. CUT: El gobierno ingresó algunos inspectores para incrementar la planta, pero no ha hecho reformas a la legislación que establece el financiamiento y garantías para que los inspectores puedan desarrollar su trabajo, tienen condiciones precarias para atender sus funciones. Tampoco se ha hecho nada para que los inspectores ganen en independencia frente a los empleadores y al gobierno, por cuanto siguen siendo muy vulnerables a las presiones de éstos.

Julio Roberto Gómez. CGT: Hay cumplimiento parcial. Se avanzó significativamente en cuanto al nombramiento de nuevos inspectores, pero no fue un tema concertado con el movimiento sindical en cuanto a los perfiles. Es necesario que los inspectores estén mejor preparados, sean expertos en las diferentes disciplinas. Porque no basta con nombrar abogados para esa labor si no tienen una capacitación en normas internacionales del trabajo, médicos especialistas en salud ocupacional, en higiene en el trabajo, en seguridad industrial y en diferentes disciplinas que hagan la inspección

del trabajo más expedita.

Miguel Morantes. CTC: Seguimos con grandes dificultades en la inspección del trabajo. No sé exactamente el número de inspectores que se han creado, así que sobre eso no puedo opinar. Pero en cuanto a su eficacia si tenemos mucho que criticar. Porque resulta que en los últimos años la inspección del trabajo cambió en cuanto a la interpretación del derecho. En el derecho penal se habla de que en caso de duda, ésta favorece al acusado, por razones obvias. Pero en lo laboral la duda como que favorece al empleador, y por eso vía se niega el derecho de asociación. Tenemos ya varios casos en que injustamente los trabajadores han perdido la querrela.

Richard L. Trumka. AFL-CIO: Si bien apreciamos que el ministerio fue creado después de la celebración del PAL, encontramos que la cultura dominante del ministerio no es una de reivindicación pro-activa en pro del trabajador, ni de la ejecución consecuente de la legislación laboral. En cuanto a las inspecciones, también quedamos a la espera de un cuerpo de inspectores suficiente, profesional

y estable; que cuente con la autonomía y los recursos necesarios para realizar inspecciones presenciales en los sitios de trabajo; hacer que se cumplan las leyes y sancionar violaciones resultando en el pago de penalidades y la restitución de derechos. Demasiados inspectores se contratan por el ministerio de forma temporal, y más del 80% de ellos carecen de la experiencia técnica relevante. Demasiadas inspecciones con evaluaciones administrativas de documentación en vez de visitas al sitio de trabajo.

3. En el tema de la libertad sindical, ¿qué progresos y retrocesos puede señalar en el control del uso antisindical de los pactos colectivos?

Luis Alejandro Pedraza. CUT: Las convenciones colectivas siguen en caída. Los pactos colectivos aumentaron en la medida en que fueron desapareciendo las cooperativas de trabajo asociado, y en esa misma medida la libertad sindical disminuye. Por la vía jurídica se pretende evadir la presencia de sindicatos y convenciones colectivas.

Julio Roberto Gómez. CGT: El pacto colectivo se convirtió en una forma de evitar el surgimiento de las organizaciones sindicales. Nosotros le decimos al sector empresarial que por qué, dentro de un marco de libertades sindicales, en las empresas donde haya pacto colectivo no se permite que exista la organización sindical, y en vez de pacto colectivo éste sea elevado a la condición de convención colectiva de trabajo. Yo creo que eso le aporta a la democracia. Es un tema que hay que dialogarlo con mucha transparencia en perspectiva de futuro.

Miguel Morantes. CTC: En este tema no hay ningún progreso. Los pactos colectivos siguen causando los mismos problemas. Los utilizan para menoscabar el derecho de asociación sindical.

Richard L. Trumka. AFL-CIO: El aumento persistente en el número de pactos colectivos ha tenido un impacto negativo sobre la libertad de asociación de los trabajadores y sus posibilidades de negociar convenciones colectivas. Importantes empleadores repetidamente han usado los pactos para debilitar sindicatos que ya existen

pero que son relativamente nuevos, y frecuentemente socavan los logros obtenidos a duras costas en cuanto a una auténtica cobertura de negociación colectiva.

4. ¿Qué tan útil ha sido el artículo 200 del Código Penal en la sanción a quienes atentan contra este derecho?

Luis Alejandro Pedraza. CUT: Los empleadores siempre responden con su estaf de abogados, y hasta este momento no ha habido una aplicación ejemplar de esa ley que protege los derechos de asociación y libertad sindical. Mientras la justicia laboral no opere con eficacia y sancione de verdad de acuerdo a lo que determina la ley, difícilmente se puede lograr que se respete el derecho de libertad sindical.

Julio Roberto Gómez. CGT: No ha servido para nada. No protege como corresponde el derecho de libertad sindical. Así como hay empresarios que lo respetan, hay también los que definitivamente riñen con la ley y para ellos el mejor sindicato es el que no existe. Lo hablamos con el Presidente

Santos cuando la CGT firmó un documento con el Gobierno y los empresarios: que la sanción para los empresarios que violaran la libertad sindical fuera equivalente a 5 años de arresto, es decir, que no sea delito excarcelable. Pero no conozco el primer empresario que esté preso por haber violado la libertad sindical.

Miguel Morantes. CTC: El propósito inicial de este artículo del Código Penal era bueno, bien intencionado. Pero en el debate en el Congreso le cambiaron el sentido y quedó sin dientes, sin capacidad para ser eficaz. El hecho es que hoy nadie está procesado en aplicación de ese artículo 200.

Richard L. Trumka. AFL-CIO: Con su fracaso en casi un 100% en el logro de avances en las investigaciones y los procesos judiciales de los muchos casos interpuestos bajo el artículo 200, el gobierno les manda un claro mensaje a los trabajadores y sindicatos colombianos de que no tiene la voluntad política de buscar justicia para los trabajadores. Los fiscales desatienden inclusive casos de alto perfil que están cabalmente documentados. Finalmente, la falta de

colaboración entre el Ministerio de Trabajo y la Fiscalía General de la Nación muestra que el Gobierno Nacional no ha hecho un esfuerzo por consolidar los procesos institucionales a los cuales se comprometió en los primeros meses del PAL.

5. Cómo valora la situación de violencia contra dirigentes sindicales y la protección que brinda el Estado. ¿Ve avances en la superación de la impunidad de la violencia y los crímenes contra sindicalistas?

Luis Alejandro Pedraza. CUT: En este frente también hay problemas, siguen asesinando sindicalistas. El caso de Fecode, por mencionar el más grave. El año pasado asesinaron a 37 educadores y este año han asesinado a 7 compañeros. Eso pone en tela de juicio los mecanismos de protección, que si bien los otorgó el Estado por exigencia de la OIT y los organismos internacionales de derechos humanos, en la práctica los han estado desmantelando bajo el sofisma de que la violencia está disminuyendo. Pero los dirigentes siguen

cayendo. Lo otro es que el 99% de casos de violencia antisindical están en la impunidad, así lo ha registrado el gobierno y la Fiscalía.

Julio Roberto Gómez. CGT: Luego de las cifras monstruosas que tuvimos, por ejemplo de julio de 2000 a julio de 2001, cuando fueron asesinados 197 sindicalistas, lo que la OIT calificó como un genocidio contra el movimiento sindical, ha disminuido la violencia contra los sindicalistas. Pero eso no nos deja satisfechos de todas maneras, hasta tanto el número de actos de violencia contra el sindicalismo sea cero. Porque es tan grave la muerte de un sindicalista como de mil.

Ha sido importante la labor desplegada para evitar actos de violencia contra el sindicalismo. La labor de la Unidad Nacional de Protección a los sindicalistas ha sido importante, pero ha tenido tropiezos en materia de recursos y elementos para brindar esa protección. Se han disminuido los montos para combustible, en algunos casos arbitrariamente se han revisado esquemas, y eso deja un mal sabor. Estamos en mora de reunirnos con el nuevo director de

la Unidad Nacional de Protección para dialogar sobre el tema.

En cuanto a la impunidad, el trabajo de la Fiscalía ha sido muy mediocre. Cuando firmamos el acuerdo tripartito por la libertad sindical y la democracia, en julio de 2006, hubo una serie de compromisos de lucha contra la impunidad, pero ésta continúa siendo altísima. Y la impunidad es la mejor aliada de los violentos contra el sindicalismo.

Miguel Morantes. CTC: Sigue siendo muy difícil la actividad sindical, continúa bajo amenaza. Se trabaja en mucha zozobra y peligro. Tenemos varios dirigentes amenazados. En los últimos meses amenazaron a toda la dirigencia sindical del Valle del Cauca, por un grupo llamado Los Rastrojos. Antes habían amenazado a los de la CUT Atlántico. Son ejemplos apenas, porque hay muchos casos. En cuanto a la protección a los sindicalistas, han retirado muchos esquemas de seguridad, no sé si con justa causa o no, pero es preocupante. En el tema impunidad hubo algunas condenas de autores materiales, pero en cuanto a los autores intelectuales no ha habido

hasta ahora ningún procesado ni condenado.

Richard L. Trumka. AFL-CIO: Si bien Colombia ha hecho progreso admirable en terminar el conflicto armado que azotó al país por 50 años, los trabajadores siguen enfrentando amenazas, violencia y asesinatos en cifras que no se ven en ningún otro país del mundo.

La Unidad de Protección Nacional sigue entrapada en problemas administrativos, presupuestarios y políticas que merman su capacidad para ofrecer protección. Sus prácticas de contratación y subcontratación crean una fuerza laboral precaria que no tiene el apoyo necesario para aportar seguridad adecuada ante los problemas permanentes de seguridad. Las personas que amenazan y atacan a los trabajadores y los sindicatos son conscientes de esta desarticulación. En febrero de 2015 fuerzas paramilitares amenazaron a más de veinte sindicatos y líderes individuales por nombre, tanto del sector urbano y rural como del sector público y privado. Fueron víctimas de disparos en el Valle de Cauca.

La impunidad sigue siendo la norma en estos casos y otros, ya

que las investigaciones no llevan ni a la acción ni a una reducción en las amenazas. Desde el inicio el PAL, el 7 de Abril del 2011, y hasta el 24 de marzo del 2014, líderes y activistas sindicales han sufrido 105 asesinatos, 1.337 amenazas, y escaparon a 65 ataques letales, entre las 1.933 violaciones de derechos humanos documentados, por la ENS, en ese periodo.

6. ¿Qué impacto ha tenido la asistencia técnica de la OIT en Colombia en temas de inspección laboral, diálogo social, lucha contra la impunidad?

Luis Alejandro Pedraza. CUT: Consideramos importante la presencia de la oficina de la OIT, este país es el único donde hay una oficina especial. Pero es claro que no tiene poder coercitivo porque es una comisión tripartita. Simplemente cumple una función de contribuir por la vía de la difusión de los convenios, lo que para los empresarios y el gobierno es como cantarle a la luna. La oficina de la OIT la tienen simplemente como un argumento para indicar que hay

plenas garantías, pero la verdad es que mientras no tenga poder coercitivo difícilmente van a obtener logros.

Julio Roberto Gómez. CGT: La OIT viene desarrollando una labor encomiable, y hay que animar a que continúe ese trabajo. Sin embargo creo que hace falta conversar, coordinarnos en torno a los diferentes programas para mejorar los resultados, porque en un momento dado podemos tener choque de trenes. Hay toda clase de programas que están siendo coordinados con la OIT, por ejemplo, en el tema con los noruegos, los apoyos de Estados Unidos.

Miguel Morantes. CTC: La OIT hace un trabajo importante y ayuda en la solución de problemas, pero lo que yo entiendo es que el resultado no ha sido el más efectivo, no porque ellos no lo quieran sino porque en Colombia hay una cultura y una política antisindical difícil de romper.

Richard L. Trumka. AFL-CIO: Los programas de asistencia técnica de la OIT han sido impor-

tantes y necesarios, pero no pueden ser efectivos sin contar con la voluntad política del gobierno. El Ministerio de Trabajo sigue incumpliendo las orientaciones sobre la contratación y entrenamiento de inspectores, y lo mismo respecto a las acciones significativas para formalizar el empleo. Estas fallas se deben levantar claramente ante la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) en la medida que considera la adhesión de Colombia como miembro. Si bien el PAL no condicionó el acceso a los beneficios del comercio en el progreso contra determinados indicadores medibles y en plazos temporales obligatorios, el proceso de la OCDE presenta una oportunidad de pedir que Colombia rinda cuentas. El valioso programa de asistencia técnica de la OIT debe continuar, pero los responsables del Gobierno de Colombia deben demostrar voluntad política efectiva de poner en práctica las recomendaciones y metodologías técnicas aportadas por la asistencia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Después de hacer una valoración cuantitativa y cualitativa del PAL, de revisar sus impactos en los sectores priorizados, y de recoger las valoraciones de los Presidentes de las centrales sindicales, es necesario extraer unas conclusiones y establecer algunas recomendaciones; para ello en primer lugar, vamos a tratar de descifrar la lógica con que se construyó el PAL, para así entender sus propósitos y poder valorar sus impactos, en segundo lugar vamos a describir el comportamiento que han tenido los diferentes actores involucrados, para luego sintetizar los

logros obtenidos hasta ahora y los retos que se tienen para una exitosa implementación.

La falta de voluntad política del alto gobierno para aplicar a fondo las medidas del PAL ha impedido que se produzcan los efectos esperados

La hipótesis con que se construyó el PAL contaba con tres pilares, de un lado, el gobierno colombiano, adoptaría e implementaría en términos precisos un conjunto de medidas, de otro lado, la OIT, prestaría asistencia técnica para el diseño y la implementación de dichas medidas, y los trabajadores

y sus organizaciones sindicales demandarían el cumplimiento de dichas medidas, produciéndose con ello los cambios en la realidad que inspiraron el PAL: mayor control a la defraudación de derechos laborales, reducción significativa de la intermediación ilegal y por tanto muchos más trabajadores formales y con vinculación laboral directa; y de otro lado, más protección para los sindicalistas en riesgo, más y mejores investigaciones que lograran romper la impunidad de los crímenes cometidos contra los sindicalistas, y por ende muchos menos hechos de violencia contra sindicalistas y mayores garantías para el ejercicio de la libertad sindical, todo soportado por un significativo fortalecimiento de las instituciones públicas encargadas de implementar las medidas.

Como puede apreciarse, tanto en la evaluación cuantitativa y cualitativa que realizamos, en su gran mayoría las medidas comprometidas fueron adoptadas por el gobierno, aunque en su implementación casi todas presentan dificultades, la OIT prestó asesoría técnica, formuló manuales y realizó capacitación a un número

muy amplio de inspectores fiscales, y los trabajadores y sus organizaciones sindicales formularon y presentaron cientos de denuncias y querrelas esperanzados en obtener una pronta y efectiva respuesta estatal. Pero cuando revisamos los efectos, en términos de cambios que se producen en la realidad, tan solo podemos valorarlos como marginales, y tenemos que concluir que no se han logrado impactos significativos en los propósitos del PAL.

Sin duda, la hipótesis con que se construyó el PAL, era una lógica virtuosa, pero que explica, que casi todos los supuestos se cumplieron, pero los cambios no ocurrieron, ¿qué fallo?, ¿qué falto considerar? Dar respuesta a este interrogante será vital para identificar los retos para la implementación exitosa del PAL.

En primer lugar, las medidas adoptadas no modificaron políticas públicas, y por tanto se permitió que rápidamente ante una prohibición surgiera una alternativa, por ejemplo, la prohibición de intermediación laboral por parte de las CTAs, indujo la proliferación de otras figuras para realizar inter-

mediación laboral ilegal, como las SAS, fundaciones, contratos sindicales, es decir no se diseñó una política frente a la intermediación ilegal. Igual ocurrió con la penalización del uso antisindical de los pactos colectivos, no solo no se ha sancionado a ninguna empresa por estas prácticas (ni penal, ni administrativamente), sino que se han venido sustituyendo los pactos colectivos por planes individuales de beneficios que materialmente son iguales, pero jurídicamente aún no es posible sancionar. Del mismo modo podríamos afirmar que el importante fortalecimiento de la Fiscalía General de la Nación, en términos de fiscales e investigadores dedicados exclusivamente a investigar crímenes contra sindicalistas, no implicó un cambio en el enfoque y en la metodología de investigación, y por ello los resultados siguen siendo muy limitados.

El segundo lugar, el efecto disuasorio de las penas de prisión y de las multas, no se ha producido, en tanto, hasta el momento no se ha sancionado a nadie por violación del artículo 200 del Código Penal; las multas impuestas por in-

termediación ilegal no son cobradas de manera efectiva, y las cientos de querellas presentadas por las organizaciones sindicales por intermediación ilegal y uso ilegal de pactos colectivos no se han tramitado diligentemente y con ello no se propiciado el escenario adecuado para incentivar los acuerdos de formalización y mucho menos para que otros empresarios corrijan sus conductas.

En tercer lugar, la ampliación de la capacidad del Ministerio y de la Fiscalía, no se ha acompañado del diseño de innovadoras metodologías de trabajo que permitan avanzar en las investigaciones. Del Ministerio de Trabajo se esperaba que contara con un grupo significativo de inspectores especializados, que obrarían de manera contundente en los sectores priorizados y en los grandes casos presentados por las organizaciones sindicales. Y de la Fiscalía esperábamos que en diálogo con las organizaciones sindicales identificara todos los casos a investigar, y buscara comprender las diferentes lógicas de la violencia a fin de poder diseñar una metodología y un plan para superar la impunidad. Nada de esto ocurrió,

más recursos y personal no han significado mayor eficacia y prontitud.

Vistas estas tres razones en conjunto, nos sugiere que al PAL le ha faltado voluntad política de parte del alto gobierno, voluntad para aplicar efectivamente las medidas, voluntad para diseñar estrategias que impidan que se malogren los propósitos del PAL, voluntad para dialogar y acordar con las organizaciones sindicales, voluntad para proporcionar información de calidad sobre los avances y las dificultades y sobretodo voluntad para reconocer, que si bien, se han cimentado importantes temas, el camino apenas se empieza a recorrer.

Los impactos del PAL han sido marginales y no logra establecerse una tendencia de cambio en los sectores priorizados

Como se pudo demostrar a lo largo de este informe medidas tan importantes como las previstas en el PAL no han logrado mejorar los índices de formalidad laboral, ni han disminuido las prácticas de intermediación laboral, ni mucho menos sancionar e impedir los miles de actos de discriminación antisindical, y tampoco han empe-

zado a generar cambios en la grave impunidad de los crímenes cometidos contra los sindicalistas.

Si bien no se esperaba que la implementación del PAL modificará de manera inmediata la grave e histórica situación laboral y sindical, si era de esperar que una tendencia de cambio se generara en los sectores priorizados, sin embargo, luego de cuatro años, el Ministerio de Trabajo no ha logrado focalizar su acción en estos sectores, un indicio de ello es que apenas 8% de las sanciones impuestas por el Ministerio de Trabajo ha sido en estos sectores, sanciones que no logran ser recaudadas, y sobre todo que no han propiciado la celebración de un número considerable de acuerdos de formalización, menos de 1500 trabajadores han sido beneficiados con un vínculo laboral directo por vía de estos acuerdos. Los pocos casos de éxito en materia de formalización han obedecido a la acción de las organizaciones sindicales, como ha ocurrido de manera marginal en los sectores palmero, portuario y minero y de manera importante en el sector azucarero.

Los efectos en estos cuatro años

son similares en todos los sectores. La intermediación laboral ilegal sigue en el mismo nivel, pues se presentó una masiva mutación de esa práctica, promovida anteriormente por las CTA y hoy en día, a través de las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), fundaciones, y por los contratos sindicales. Y en algunos casos se intensificó la discriminación a trabajadores sindicalizados, no renovando sus contratos y dificultando aún más su posibilidad de organizarse para reivindicar sus derechos.

Las acciones de los trabajadores y la asistencia técnica de la OIT se destacan, en su mayoría las empresas se han resistido y la respuesta de las instituciones estatales no ha sido suficiente

De cara a la implementación del PAL la conducta de los diferentes actores ha sido diversa, y será necesario generar acciones para buscar alinear la voluntad de todos hacia los propósitos incluidos en el PAL.

Las organizaciones sindicales, a pesar de la inicial desconfianza e incluso temor, se han dedicado en los últimos años a buscar organizar a los trabajadores tercerizados,

a defenderse de todos los actos de discriminación antisindical a que son sometidos por las empresas, a denunciar ante la Fiscalía y a presentar querrelas ante el Ministerio de Trabajo, estos actos, a generar protestas y en algunos casos, donde ha sido posible, a negociar y llegar a acuerdos para formalizar y vincular laboralmente a los trabajadores. Todas estas acciones encuadradas en una estrategia de exigibilidad de las nuevas normas y procedimientos que se generaron con ocasión del PAL. Y los resultados han sido en casi todos los casos frustrantes, y en algunos, muy marginales todavía, significativos como ha sido el caso de los cortes de caña, no exentos de dificultades y riesgos.

Es decir, los trabajadores y sus organizaciones sindicales entendieron las posibilidades que ofrecía la implementación del PAL y actuaron demandando lo que por tantos años han aspirado, contar con un contrato de trabajo y con la posibilidad sin riesgos para la vida y el empleo de afiliarse a una organización sindical.

La OIT, a través del programa de asistencia técnica, acordado

con el gobierno de Colombia, ha cumplido sin duda un papel destacable, han centrado sus esfuerzos en mejorar la capacidad de las instituciones para resolver de manera eficaz las demandas de protección de los derechos laborales y sindicales, y sus reportes señalan que centenares de servidores públicos cuentan hoy con manuales y capacitación específica en los temas prioritarios para la implementación del PAL. Esta es la opinión generalizada acerca del papel de la OIT, y se espera que esta asistencia técnica continúe y se refuerce en otros temas que los órganos de control de la OIT han recomendado para Colombia.

Del lado de las empresas hay que señalar, que pocas empresas, han actuado sin que medie la acción del Estado, han entendido el mensaje político del momento, establecer relaciones laborales con contratos de trabajo, reconociendo el derecho de asociación sindical y negociación colectiva de sus trabajadores. Otras empresas, aceptaron acuerdos con organizaciones sindicales para vincular directamente a los trabajadores después de grandes esfuerzos que

implicaron largas huelgas, amenazas, lesiones, detenciones, denuncias y largos trámites legales. La gran mayoría de las empresas se vienen adaptando a las prohibiciones recurriendo a otras figuras, empresas de servicios temporales, planes individuales de beneficios, contratos sindicales, porque han calculado que la respuesta del Estado es muy débil. Y unas cuantas empresas continúan resistiéndose a los cambios, como viene ocurriendo de manera generalizada en el sector portuario y en el sector de la palma africana, a pesar de que el Estado cuenta con importantes instrumentos para sancionar e incluso presionar (en el caso de los puertos los contratos de concesión y en el caso de la palma con los subsidios).

De parte de las instituciones públicas la conducta ha variado con el tiempo. En los primeros meses del plan de acción, fue evidente la voluntad y las acciones de parte de la Fiscalía General de la Nación, sin embargo, con el tiempo esa voluntad se ha diluido, y al momento se puede apreciar una ausencia casi total en la implementación. En el caso del Ministerio del Trabajo,

su conducta ha estado signada por el afán de lograr una aprobación, y no tanto por producir los cambios, sus informes desde los primeros meses han insistido que el PAL está cumplido.

En su conjunto, como ya se ha dicho, a la implementación del PAL le ha faltado voluntad política. Faltó voluntad política al momento de adoptar las medidas, casi todas, se adoptaron sin consulta y diálogo con las organizaciones sindicales. Faltó voluntad política al momento de aplicar las medidas, algunas de ellas nunca se implementaron, muchas su implementación se congeló, y varias incluso han implicado retrocesos. Y sobre todo, ha faltado voluntad política para analizar de manera tranquila y detallada, a partir de información de calidad, los avances y limitaciones en la implementación del PAL.

La implementación del PAL, según nuestra evaluación, se encuentra a mitad de camino, lo avanzado hasta ahora es valioso, y es necesario persistir para lograr los impactos

Cuando realizamos la evaluación cuantitativa del avance del

PAL, nuestra calificación es de 1,5 en una escala de 1 a 3, es decir, está a mitad de camino. Y esto no es poco, pero tampoco es suficiente. Los esfuerzos realizados por el Estado, las organizaciones sindicales, la OIT, etc., no deben dilapidarse, el balance señala que es necesario y posible seguir trabajando para obtener los resultados del PAL.

En la evaluación de los tres aspectos claves (implementación, efectos e información), la implementación obtiene (2,13), la información, (1,43), y los efectos (1,24), es decir, se han tomado casi todos las medidas, pero su aplicación y por tanto los efectos no avanzan de manera significativa, y la información sobre el PAL no es completa y detallada, lo que impide un diálogo para mejorar su implementación.

La medida que mejor valoración tiene es la relacionada con los mecanismos de mediación de conflictos, (2,65), muy influida esta valoración por el importante papel que ha cumplido el CETCOIT, y la segunda medida con mejor valoración es la asistencia técnica de la OIT (2,5), muy relacionadas las

dos. Le sigue la creación del Ministerio de Trabajo con 2,1.

Las medidas peor valoradas son la modificación del artículo 200 del Código Penal, (0,65); el control al uso ilegal de los pactos colectivos, (0,8) y el control a la intermediación ilegal, (1,34); sin duda por los marginales resultados de dichas medidas.

Los objetivos que subyacen en el PAL fueron, han sido y siguen siendo muy importantes, vale la pena continuar trabajando para lograr su cabal implementación y por ello es necesario asumir los retos

El primer reto es descongelar la implementación del PAL, y para hacerlo debe reconocerse que no se ha culminado la labor, que nuevos esfuerzos son necesarios, dar muestras de voluntad política para construir las políticas públicas que aseguren los resultados.

Un renovado compromiso político con el PAL debería expresarse incluyendo en el Plan Nacional de Desarrollo metas más ambiciosas en formalización laboral, fortalecimiento de la inspección laboral y en protección de la libertad sindical.

Para darle una nueva dinámica

al PAL será vital mejorar la información sobre sus avances y limitaciones y abrir espacios para dialogar sobre cuáles pueden ser las mejores acciones que le den ritmo a la implementación.

Continuar con la asistencia técnica de la OIT y reforzar su papel en la adecuación de la legislación y la práctica a las recomendaciones de los órganos de control de la OIT, y en especial para darle cumplimiento a las conclusiones de la Misión de Alto Nivel de la OIT de febrero de 2011.

Darle prioridad al trámite y solución efectiva a las denuncias penales, y a las querellas presentadas por las organizaciones sindicales.

Construir planes integrales específicos de inspección y acompañamiento en cada uno de los sectores priorizados que permitan el logro de acuerdos de formalización en los sectores priorizados en consulta con las organizaciones sindicales.

Continuar con el fortalecimiento de la inspección del trabajo, y en particular acoger las observaciones que la Comisión de Expertos de la OIT han señalado para el cumplimiento del Convenio 81.

Culminar con la adopción de las organizaciones sindicales para las medidas legislativas necesarias para impedir que se continúe realizando intermediación ilegal a través de figuras diferentes a las CTA.

Retomar el diálogo entre la Fiscalía General de la Nación y

CIBERGRAFÍA Y FUENTES

- Department of labor. United States of America (2015). “Standing up for workers. Promoting labor rights through trade”
- Jairo Villegas (2014). Negociación Colectiva y Sindicatos de Empleados Públicos. Sexta edición. Universidad Externado de Colombia: Bogotá.
- Ministerio de Trabajo (2015) “Informe de actividades 2013-2014 al honorable congreso de la república”. Bogotá. Disponible en: http://www.mintrabajo.gov.co/component/docman/doc_download/2109-informe-al-congreso-2013-2014.html
- Ministerio de Trabajo (2014) “Informe de cumplimiento. Plan de Acción Laboral de Colombia y los Estados Unidos para Derechos Laborales. Septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/publicaciones-mintrabajo/3792-informe-final-plan-de-accion-de-colombia-y-estados-unidos-para-derechos-laborales.html> p.3.
- Ministerio de Trabajo (2014) “5 grandes pactos por el Trabajo Decente propuso el Gobierno a trabajadores y empresarios”, 7 de octubre de 2014. Disponible en:

- <http://www.mintrabajo.gov.co/octubre/3876-5-grandes-pactos-por-el-trabajo-decente-propuso-el-gobierno-a-trabajadores-y-empresarios.html>
- Ministerio del trabajo (2014) “Informe de actividades 2012-2013 al honorable congreso de la república”. Bogotá. Disponible en: <http://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Informe%20al%20Congreso%202012-2013.pdf>
- Ministerio de Trabajo (2012) “Colombia puede decir que ha cumplido con los compromisos del Plan de Acción Laboral del TLC con EEUU pero muchos están desinformados” 13 de abril de 2012. Disponible en: <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>
- Ministerio de Trabajo (2015). “Gobierno ha formalizado a más de 20 mil trabajadores en los últimos dos años”. 15 de enero de 2015. <http://www.mintrabajo.gov.co/medios-enero-2015/4132-gobierno-ha-formalizado-a-mas-de-20-mil-trabajadores-en-los-ultimos-dos-anos.html>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2015). Informe Ejecutivo del Proyecto de Cooperación Técnica de la Organización Internacional del Trabajo. “Promoción del Cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo en Colombia”. Diciembre 2012 – Marzo 2015.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2014). Convenio 154 sobre la negociación colectiva. Ginebra, 03 de junio de 1981. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/normlex>
- 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).

Prensa

Asociación Distrital de educadores. “El magisterio completó la nefasta cifra de mil docentes asesinados”. Septiembre

2014. Disponible en: http://www.adebogota.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2899:el-magisterio-completo-la-nefasta-cifra-de-mil-docentes-asesinados&catid=46&Itemid=179
- Caracol Radio, “Min Trabajo inició visita por Islandia, Noruega y Suecia”, 12 de marzo de 2014. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/medios-marzo-2014/3099-min-trabajo-inicio-visita-por-islandia-noruega-y-suecia.html>
- Coonfecop (2013) “Desempeño sector cooperativo colombiano 2012”. Disponible en: http://marcos.colombiahosting.com.co/~confecoo/images/informes_anuales/Informe_2012.pdf
- Diario el Nuevo Día: “Supersolidaria suprimió unas 9.000 cooperativas”. Diciembre 26 de 2013. En: <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/economica/205252-supersolidaria-suprimio-unas-9000-cooperativas>
- Diario Portafolio: “Temporales ponen en la picota al contrato sindical”. Agosto 23 de 2013. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/temporales-ponen-la-picota-al-contrato-sindical>
- Diario La República: “temporales reciben 19% menos de ingresos por hora”. Septiembre 18, 2012. Disponible en: http://www.larepublica.co/economia/temporales-reciben-19-menos-de-ingresos-por-hora_20985
- El Espectador. “Red de corrupción en la Unidad de Protección” Agosto 26 de 2014. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/red-de-corrupcion-unidad-de-proteccion-articulo-513028>
- El Espectador. “Cancelan 1800 esquemas de seguridad por falta de recursos” Noviembre 6 de 2014. En: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/cancelan-1800-esquemas-de-seguridad-falta-de-recursos-articulo-526208>
- El Tiempo. “El ministerio del trabajo informal”. El Tiempo. 19 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/el-ministerio-del-trabajo-informal-juan-pablo-calvas-columnista>

nista-el-tiempo/15119836.

El Tiempo. “Firma venía incumpléndole a Unidad de Protección pero no fue multada” Septiembre 8 de 2014. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/irregularidades-en-contrato-de-la-unidad-de-proteccion/14499655>

El Tiempo. “Unidad de protección vinculará directamente a 3.000 escoltas”. Septiembre 15 de 2014. En: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/unidad-nacional-de-proteccion-cambios-en-sistema-de-contratacion/14539555>

Otras fuentes

Página web. Colabora. Centro de orientación y atención laboral. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/colabora.html>

Página web. Mintrabajo. Plan de Acción Laboral. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/>

[tlc-plan-de-accion-laboral.html](http://www.mintrabajo.gov.co/tlc-plan-de-accion-laboral.html)

Derechos de petición

Derecho de petición a Mintrabajo, radicado No. 31193 del 25 de febrero de 2014.

Derecho de petición a Mintrabajo. Agosto de 2014.

Derecho de petición realizado por la CUT Nacional, radicado N° 185172 10 de diciembre de 2014.

Derecho de petición enviado por la CUT, CTC y ENS, radicado No. 31880 radicado el 26 de febrero de 2015.

Bases de datos

Estadísticas ASOCAJAS. http://www.asocajas.org.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=111

Sistema de Información Laboral y Sindical de la Escuela Nacional Sindical, SISLAB.

Base de datos de la Escuela Nacional Sindical, Sinderh.

