

Conclusiones de la Misión Tripartita de Alto Nivel a Colombia

14-18 de Febrero de 2011

1. Introducción y panorama general

Por invitación del gobierno de Colombia, la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT (la Misión) visitó el país del 14 al 18 de febrero de 2011 para analizar la aplicación del Acuerdo tripartito por el derecho de asociación y la democracia firmado en junio de 2006 en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo. La Misión se da en seguimiento a la visita tripartita de alto nivel de 2005, a la visita de la Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT en octubre de 2009 y a las dos misiones de contactos preliminares llevadas a cabo en 2010 respecto de varios casos ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT.

La Misión se entrevistó con el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, el Ministro de la Protección Social, el Viceministro de Trabajo, la Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Viceministro de Defensa, el Viceministro de Interior y Justicia, la Corte Constitucional, la Corte Suprema, el Consejo Superior de la Judicatura, el Gobernador de Antioquia, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC).

Los representantes del Gobierno de distintos niveles encontrados a lo largo de la Misión demostraron una gran apertura y transparencia así como disponibilidad para tratar todas las cuestiones resaltadas. El Gobierno indicó que el pleno respeto de todos los derechos humanos, incluyendo los principios y derechos fundamentales en el trabajo constituye un aspecto central de su política del cual depende el progreso y el futuro de Colombia. El empeño en describir las mejoras conseguidas fue acompañado por un claro reconocimiento de los retos considerables que siguen existiendo y de la necesidad urgente de superar los muchos obstáculos que todavía existen para el cumplimiento efectivo del Acuerdo Tripartito de 2006 y de los Convenios 87 y 98 de la OIT.

La Misión pudo comprobar una apertura y cooperación similares de parte de todos los miembros de los órganos legales y jurisdiccionales con los cuales se reunió. Aquellas instituciones proporcionaron importantes informaciones y elementos sobre temas complejos. La Misión pudo llegar así a entender el papel central que estos órganos

desempeñan, y que deben seguir desempeñando para el pleno respeto de la libertad sindical y negociación colectiva.

Los representantes empleadores encontrados por la Misión demostraron gran disposición para entablar con el Gobierno y el movimiento sindical un diálogo social sustancial. Subrayaron su actitud favorable hacia el papel de sindicatos fuertes y la esperanza de que, a partir de los progresos ya obtenidos, especialmente en materia de lucha contra la impunidad, será posible avanzar para establecer relaciones colectivas de trabajo constructivas en beneficio de la competitividad económica de Colombia y de su prosperidad.

Los puntos de vista expresados por las tres centrales sindicales variaron de manera sustancial respecto de algunos temas. Ciertos representantes consideraron que se había producido poca mejora desde 2005 y expresaron dudas sobre las intenciones del Gobierno y de los empleadores. Otros, sin embargo, identificaron mejoras respecto de varias áreas al tiempo que coincidieron con la visión sindical general respecto de la gravedad de los ataques contra el ejercicio de la libertad sindical y de la negociación colectiva.

La Misión ha podido tomar nota de que el nivel general de violencia en Colombia decreció considerablemente desde el año 2005, incluyendo la violencia que afecta a dirigentes sindicales y trabajadores sindicalizados. Mientras distintas opiniones fueron expresadas sobre el grado de violencia que sigue afectando a los dirigentes sindicales y trabajadores afiliados por sus actividades sindicales, hubo unanimidad para considerar que la única situación aceptable consiste en la total desaparición de todos los actos de violencia y que es necesario actuar con determinación para este fin.

La Misión ha dedicado una atención especial a la lucha contra la impunidad, la cual ha sido una preocupación fundamental de la OIT desde hace muchos años. Todas las personas encontradas por la Misión reconocieron que la impunidad prevaleció durante mucho tiempo en Colombia y que esta situación causó grandes daños al país y enormes sufrimientos a sus ciudadanos. La Misión pudo constatar el incremento de las investigaciones y de las condenas registradas así como los notables esfuerzos llevados a cabo para fortalecer las capacidades investigativas y judiciales. La Misión expresa su satisfacción por estos primeros pasos que se sustentan en la existencia de una voluntad política. Sin embargo, la Misión es consciente de que la gran mayoría de los casos de homicidios sigue sin ser resuelta, lo cual supone graves consecuencias, expresadas muy claramente ante la Misión por los testimonios realizados por familiares de víctimas.

La Misión identificó tres principales motivos por los cuales es esencial que la lucha contra la impunidad siga desarrollándose con gran vigor para llegar a una conclusión exitosa:

1. Dar justicia a las víctimas de la violencia y a sus familias constituye una responsabilidad fundamental para la sociedad Colombiana.

2. Acabar con la impunidad es la forma más eficaz para disuadir nuevos actos de violencia en el futuro.

3. Una acción eficaz contra la impunidad contribuirá de manera decisiva para superar la dolorosa herencia del pasado de Colombia y construir confianza para el futuro.

En este sentido, la Misión está profundamente convencida de que la falta de confianza entre los mandantes tripartitos Colombianos constituye el principal obstáculo hacia los progresos necesarios para lograr el pleno respeto de los derechos garantizados por los Convenios 87 y 98 de la OIT y un mejor futuro para la sociedad Colombiana.

La desconfianza generada por los errores y abusos del pasado sigue siendo alta y su erradicación no resultará fácil. Muchas personas encontradas por la Misión expresaron abiertamente su ausencia de confianza respecto de los objetivos y motivos perseguidos por los demás actores del diálogo social. Esto limita claramente su disponibilidad o capacidad para reaccionar positivamente a las iniciativas o acciones tomadas por sus contrapartes. Colombia tiene que romper este ciclo de desconfianza. Por lo tanto, la Misión da la más alta prioridad a las acciones encaminadas a fortalecer los procesos de diálogo social. Colombia dispone del potencial para desarrollar un diálogo social fructífero. Sin embargo, renovados y sinceros esfuerzos son necesarios de parte de todos los actores para lograrlo. En este sentido, la Misión insta a todas las partes a que emprendan esta tarea, con la asistencia de la OIT.

La Misión está profundamente preocupada por las repetidas y detalladas informaciones recibidas a propósito de actos de discriminación antisindical en empresas y en el sector público así como de la ausencia de acciones eficaces para poner fin a dichos actos. Ciertos interlocutores se refirieron a un clima antisindical generalizado, lo cual contrasta fuertemente con las declaraciones de los representantes del Gobierno y de los empleadores en donde expresaron su apoyo al papel de las organizaciones sindicales para el país y para la democracia Colombiana.

Ante esta situación, la Misión lamenta que el nivel de sindicalización, cuyas distintas estimaciones varían entre el 4 y el 7 por ciento, sigue siendo muy bajo y que el grado de cobertura de la negociación colectiva es aún más reducido. La Misión ha identificado varias áreas clave en donde una acción urgente es necesaria para contribuir a resolver estas dificultades:

- Renovadas medidas legislativas y acciones de control para acabar con la intermediación laboral llevada a cabo por las cooperativas de trabajo asociado así como todos los demás obstáculos legales y prácticos a la libertad sindical y negociación colectiva que puedan resultar de la existencia de dichas cooperativas.

- Medidas legislativas y acciones prácticas adicionales eficaces para asegurar que los pactos colectivos firmados por empleadores con los trabajadores no sindicalizados no sean utilizados contra el ejercicio de la libertad sindical y de la negociación colectiva.
- Mayores esfuerzos para fortalecer la inspección de trabajo, los mecanismos de control y las sanciones para asegurar que los actos de discriminación antisindical, incluidos los despidos y las intimidaciones, sean objeto de prevención y, en caso de que se hayan producido, den lugar a procedimientos ágiles, accesibles que conduzcan a sanciones eficaces.

La Misión está convencida de que Colombia se encuentra ante un periodo de oportunidad sin equivalente desde hace muchos años. Esto incluye la oportunidad de lograr el pleno respeto de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva así como de los otros principios y derechos fundamentales en el trabajo. Esto, a su vez, abrirá perspectivas para una nueva fase en el desarrollo del país caracterizada por el trabajo decente y la justicia social y económica. La Misión pudo observar que la voluntad política junto con el actual ambiente económico de fuerte crecimiento hacen posible la realización de estos objetivos, lo cual supondrá que se superen los obstáculos y la desconfianza que son el legado del pasado.

La Misión expresa su profunda esperanza y convicción de que éste es el compromiso que los Colombianos asumirán. Tiene la convicción de que los principios, los valores y la experiencia técnica de la OIT pueden ser de gran relevancia para alcanzar estos objetivos.

Si bien se han recabado puntos de vista distintos sobre el grado de efectividad del seguimiento dado al Acuerdo Tripartito de 2006, la Misión considera que dicho Acuerdo ha tenido una importancia especial, primero como expresión del compromiso común de trabajar juntos sobre objetivos compartidos y también como impulsor de iniciativas en una serie de áreas, incluyendo la lucha contra la impunidad. La Misión cree que el Acuerdo proporciona una base sólida para que inmediatamente se tomen acciones adicionales.

A la luz de la experiencia del Acuerdo de 2006, sean cual sean las dificultades en su seguimiento, y de las circunstancias actuales en Colombia, la Misión invita a los mandantes tripartitos de Colombia a que consideren la posibilidad y las ventajas que supondrían la actualización de dicho Acuerdo, con el objetivo de establecer un consenso sólido sobre las acciones que deben ser tomadas para dar respuesta a las cuestiones identificadas en este informe y para acordar cómo la OIT podría apoyar de la mejor manera este proceso. Lo último podría suponer una presencia renovada de la OIT en Colombia.

Cuestiones específicas

2. Diálogo Social

En consideración de la importancia atribuida por la Misión a la promoción de la confianza entre los mandantes, la Misión insta con fuerza a que una acción prioritaria sea tomada para fortalecer el diálogo social. A este respecto la Comisión Nacional de Concertación de Políticas Laborales y Salariales tiene un papel fundamental, en particular por tratarse del único órgano tripartito que se reúne de manera regular e inclusive teniendo reuniones con el Presidente de la República. Adicionalmente a las acciones de nivel nacional, buenas prácticas de diálogo social a nivel local y de la empresa deberían ser activamente promovidas.

El funcionamiento de la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT) parece no haber colmado las expectativas de ciertos mandantes tripartitos.

Sin embargo, la Misión considera que este órgano tiene un papel crucial que desempeñar para afrontar algunas de las cuestiones analizadas por esta Misión. La Misión insta por lo tanto a todos los mandantes a que dediquen nuevos esfuerzos para que la Comisión funcione de manera eficaz. A este fin, la Misión insta a que, para abril de 2011:

- Se logre un acuerdo previo sobre una personalidad independiente, aceptable para todas las partes, que presidiría la CETCOIT
- Se considere la posibilidad de establecer estructuras departamentales para la CETCOIT
- Se analice el funcionamiento y la posibilidad de asistencia y reforzamiento de la CETCOIT, inclusive a través de la revisión de sus términos de referencia.

También podría explorarse la posibilidad de crear un posible mecanismo adicional de mediación.

3. Violencia e impunidad

A pesar de las mejoras, la violencia y la impunidad siguen siendo presentes en la sociedad y constituyen por lo tanto un desafío de primera importancia.

En relación con los casos 1787 y 2761 ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, la Misión escuchó testimonios de que ha seguido habiendo homicidios y atentados contra la vida de dirigentes y trabajadores sindicalizados al tiempo que la información proporcionada demuestra que el número de estos muy graves crímenes se ha reducido de manera notable en los últimos años. Al respecto, se resalta la importancia del mantenimiento de la

protección estatal brindada a los dirigentes sindicales y trabajadores sindicalizados en el país.

La Misión ha tomado también conocimiento de avances notables en las investigaciones acerca de los homicidios contra los dirigentes sindicales y trabajadores sindicalizados y en las condenas contra los autores materiales de estos crímenes. Esto ha sido posible gracias a la creación y funcionamiento de la Subunidad de Sindicalistas de la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación y de juzgados penales exclusivamente dedicados a la sanción de estos crímenes. La Misión considera que esta evolución es la consecuencia directa de la firma del Acuerdo Tripartito de 2006.

Resaltando la relevancia de lo anterior, la Misión toma nota de que la mayoría de los casos no ha sido objeto de investigaciones penales todavía y que sus autores, incluidos los autores intelectuales, no han sido sometidos a la justicia.

La Misión toma nota de la adopción de la Ley 1309 de 2009, la cual aumenta significativamente las sanciones a los autores de violencia contra sindicalistas y amplía también el plazo antes de que prescriban dichos delitos. La Misión considera que esta Ley constituye un desarrollo positivo.

La Misión ha sido informada de que los 25 homicidios recientes abarcados por el caso 2761 ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT no han sido remitidos todavía a la Subunidad especializada de la Fiscalía General de la Nación pero que una decisión en este sentido ha sido tomada. La Misión no tiene duda de que una mayor eficacia de la Subunidad en sus investigaciones y resoluciones de acusación requiere un aumento del número de fiscales e investigadores adscritos a ella, de conformidad con el compromiso asumido por el Gobierno de Colombia al final de la misión de la Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo en 2009. La Misión subraya también la importancia de fortalecer los contactos directos con las organizaciones sindicales en el marco de estas investigaciones, tanto por parte de la Fiscalía como por parte de la Procuraduría General de la Nación

La Misión recibió la información de que el proyecto de ley de víctimas incluirá disposiciones relativas a las reparaciones individuales y colectivas para las organizaciones sindicales afectadas por la violencia. La Misión espera firmemente que las organizaciones sindicales serán consultadas durante el proceso de elaboración de la ley y que, una vez adoptada, dicha ley preverá reparaciones eficaces.

Acerca de los procesos actualmente en curso ante la OIT, la Misión recomienda que:

- en el marco de la Comisión Nacional de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, las centrales sindicales querellantes en los casos números 1787

y 2761 ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT deben comunicar para el mes de abril de 2011 todas las informaciones disponibles sobre los hechos alegados para que la Fiscalía General pueda realizar las investigaciones correspondientes.

- El Gobierno debe enviar para el mes de agosto de 2011 observaciones adicionales sobre los casos núm. 1787 y 2761 ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, indicando la fase procesal en la que se encuentran, y si se han identificado a los culpables.

La Misión ha podido darse cuenta de las considerables divergencias de opinión a propósito del número de actos de violencia contra sindicalistas que fueron motivados por su actividad sindical y de aquellos que fueron el resultado de otros varios factores. Para promover una mayor claridad y precisión respecto de este asunto, la Misión alienta la cooperación tripartita para lograr una posición común sobre la clasificación de los homicidios para que aquellos relacionados con la libertad sindical puedan ser claramente identificados, investigados y punidos eficazmente.

La Misión propone también que para el mes de mayo de 2011 se lleve a cabo un análisis, con la participación de las organizaciones sindicales, sobre la protección que debe continuar otorgándose a los dirigentes sindicales, trabajadores sindicalizados y sede sindicales.

4. Actos de discriminación antisindical y otros obstáculos al ejercicio de la libertad sindical y de la negociación colectiva

Durante las reuniones, no sólo con las organizaciones sindicales, sino también con las altas Cortes, se expresaron serias preocupaciones sobre el creciente uso de las cooperativas de trabajo asociado así como sobre el recurso a pactos colectivos a nivel de empresa con trabajadores no afiliados que estaban teniendo un impacto serio en el ejercicio de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva. Se indicó que los elementos mencionados también tienen impacto en la tasa de afiliación sindical. Se informó también a la Misión de casos frecuentes de discriminación antisindical como consecuencia del ejercicio del derecho de constituir o afiliarse a una organización sindical.

La Misión expresa su particular preocupación ante la información suministrada por la Corte Suprema de que, en el seno de las cooperativas, sólo los trabajadores dependientes disfrutaban del derecho de constituir o afiliarse a organizaciones sindicales. A la luz de lo anterior, la Misión estima que la legislación sobre cooperativas debería modificarse para ponerla en conformidad con los convenios de la OIT sobre libertad sindical y negociación colectiva. La Misión recibió también información de que la externalización de trabajadores mediante cooperativas así como varias formas de subcontratación eran utilizadas para

obstaculizar el pleno ejercicio de la libertad sindical. La Misión recomienda que se tomen, con la asistencia de la OIT, medidas eficaces para eliminar los obstáculos jurídicos y prácticos a la libertad sindical y a la negociación colectiva.

5. Cuestiones legislativas pendientes

Hasta la fecha, limitadas medidas legislativas han sido tomadas para dar respuesta a las principales cuestiones pendientes acerca del cumplimiento de los Convenios de la OIT sobre libertad sindical y negociación colectiva. La Misión acoge con agrado varias sentencias de la Corte Constitucional que tratan algunas de las cuestiones legislativas resaltadas por los órganos de control de la OIT. Sin embargo, la Misión subraya que una importante acción legislativa debería ser entablada con especial vigor para lograr el pleno cumplimiento de los Convenios 87 y 98 de la OIT.

La Misión propone que, para septiembre de 2011, el Gobierno elabore propuestas legislativas sometidas a la consulta de la Comisión Nacional de Concertación de Políticas Laborales y Salariales antes de la presentación de dichos textos al Congreso. Al respecto, prioridad debería ser atribuida al tema de las cooperativas (CTAs) y de los pactos colectivos.

6. Inspección del Trabajo

La Misión toma nota del consenso existente entre los mandantes tripartitos sobre la importancia y urgencia de fortalecer la inspección de trabajo en el país. Este aspecto sería crucial para abordar los problemas planteados en relación con las cooperativas de trabajo asociado y con los actos de discriminación antisindical a nivel de empresa. La Misión toma nota de la información proporcionada por el Viceministro de Trabajo sobre las acciones recientes tomadas para atribuir mayores recursos a la inspección de trabajo. Al tiempo que saluda esta iniciativa, la Misión insta a que medidas y acciones adicionales sean tomadas para asegurar que los inspectores de trabajo tengan la capacidad de llevar a cabo eficaz y adecuadamente sus funciones respecto de las cuestiones más importantes de aplicación de la legislación laboral, con especial atención en la libertad sindical y la negociación colectiva.

La Misión toma nota con interés de que un Ministerio de Trabajo separado sería establecido en el mes de agosto. La Misión confía en que esta nueva estructura permitirá mejorar el grado de respuesta a todos los temas mencionados en este informe.

7. Capacitación

A fin de reforzar el dialogo social en el país, parece indispensable la capacitación permanente y el perfeccionamiento de las competencias de los mandantes tripartitos. Los esfuerzos de formación que han venido llevándose a cabo deberían reforzarse. La capacitación debería dirigirse a los interlocutores sociales, pero debería extenderse también a las distintas instituciones estatales, incluido la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Interior y Justicia, la Procuraduría General de la Nación, la Corte Suprema, la Corte Constitucional así como el Consejo Superior de la Judicatura.

8. Papel de la OIT

La Misión concluye señalando que la Oficina Internacional del Trabajo puede desempeñar un papel importante en el proceso de fortalecimiento de las capacidades y competencias así como en otras actividades necesarias para apoyar la puesta en práctica de las conclusiones de esta Misión y la plena aplicación de los Convenios 87 y 98 de la OIT.

* * *

Adoptado en Bogotá el 18 de Febrero de 2011.

(Firmado)

Sr. Sergio Paixao Pardo

Presidente, Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia de la 99 Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo

Sr. Ed Potter, Vicepresidente, Grupo de los Empleadores, Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia de la 99 Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo

Sr Luc Cortebeeck

Vicepresidente, Grupo de los Trabajadores, Comisión de Aplicación de Normas de la

Conferencia de la 99 Sesión de
la Conferencia Internacional del
Trabajo

Sir Roy Trotman,
Vicepresidente, Consejo de
Administración de la OIT

Sr. Dagoberto Lima Godoy,
Miembro Empleador, Consejo
de Administración de la OIT