

Saldar la deuda con trabajadores y trabajadoras

*Informe de Coyuntura Económica,
Laboral y Sindical 2017*

Carmen Lucía Tangarife (Coordinadora)



ensayos laborales 30

EDICIONES
ens ESCUELA
NACIONAL
SINDICAL

CONTENIDO

Introducción	3
Breve balance Santos vs. Santos	5
Condiciones laborales de la población colombiana . . .	9
Informalidad laboral	13
Condiciones laborales de las mujeres	18
La violencia contra las mujeres en el lugar de trabajo	24
La violencia contra las mujeres sindicalistas . . .	26
Condiciones laborales de los jóvenes (14-28 años). . .	27
Estado del trabajo infantil en el país	34
Situación de la protección social de las y los trabajadores	39
La protección en riesgos laborales	40
Accidentes de trabajo y enfermedades laborales en Colombia.	41
La protección de los trabajadores cesantes y desempleados	46
La protección social en salud	48
La protección social de la vejez	49
La tercerización laboral y los acuerdos de formalización laboral	55

Acciones administrativas laborales y sancionatorias del Ministerio de Trabajo en los temas subcontratación ilegal.	63
Acuerdos de Formalización Laboral (AFL)	63
Sindicalización y negociación colectiva.	67
Continúa la baja sindicalización y la alta fragmentación	67
Dinámica de la negociación colectiva: avances en el sector público, marginal y sin autonomía en el sector privado	70
Dinámica de la violencia antisindical	75
Se agudiza la violencia contra directivos y activistas sindicales.	78
Se reactiva la violencia antisindical en el sector rural .	79
Las víctimas de la violencia antisindical esperan verdad y justicia	80
Se requieren más garantías en materia de protección a sindicalistas	81
Dinámica de la movilización social y sindical	85
Crece la protesta laboral y sindical en Colombia . . .	87
La huelga de los pilotos de Avianca afiliados a ACDAC .	89
Bibliografía	97

Ensayos laborales treinta

***Saldar la deuda con las
trabajadores y trabajadoras***

Informe Nacional de Coyuntura Social y Laboral 2017

Carmen Lucía Tangarife López
(Coordinadora)

Equipo de Investigación ENS:

Ana Teresa Vélez Orrego
Camilo Vargas Garrido
Carlos Julio Díaz Lotero
Héctor Vásquez Fernández
Laura María Valderrama Cano
María Cristina Tamayo Castaño
Oscar Gallo Vélez
Sonia Monsalve Barrera
Viviana Colorado López



Primera edición: mayo de 2018
© Escuela Nacional Sindical
Apartado Aéreo 12175,
Medellín, Colombia

Carmen Lucía Tangarife
Coordinadora Economista ENS

Fotografía de portada:
“Mujeres Constructoras”, Sofía Bensadon, 2017

Para esta publicación la Escuela Nacional Sindical contó con el apoyo de



Se puede reproducir total o parcialmente por cualquier medio,
previo permiso de los editores.

INTRODUCCIÓN

Luego de ocho años termina agobiante el gobierno de Juan Manuel Santos. Las condiciones laborales, las libertades sindicales, los derechos humanos y laborales en Colombia siguen evidenciando un déficit de trabajo decente que se mantiene en el tiempo. El desempleo continúa afectando a miles de trabajadoras y trabajadores colombianos; para los jóvenes, y especialmente para las mujeres, la escasez de oportunidades de trabajo se ha convertido en el común denominador; la informalidad persiste en niveles elevados y el cuentapropismo es la principal posición ocupacional.

En el campo sindical, la tasa de sindicalización tiene pocos avances; la cobertura de la negociación colectiva es baja y predominan figuras como el pacto colectivo y el contrato sindical que obstaculizan la garantía de los derechos de las y los trabajadores; la protesta social se estigmatiza y no cesan las violaciones a la vida, libertad e integridad contra el movimiento sindical.

En este sentido, el nuevo gobierno debe destinar más recursos y mejores oportunidades a la educación pública, a la salud y a la calidad de vida de toda la población, incluyendo la salud laboral, los empleos formales, el trabajo digno y decente con mejores salarios, el derecho a la protección social incluyente y equitativa y las garantías para el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva.

Se necesitan mejores políticas públicas en materia de empleo y derechos laborales, para que Colombia mejore frente a los países

de la región en cuanto a la calidad del empleo, el control de la informalidad y la tercerización, y en materia de libertades sindicales que hoy registran pésimos indicadores si se compararan con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), club de países ricos y de “buenas prácticas” al que el gobierno actual se propone ingresar antes de terminar su período.

Si bien algunos indicadores bajaron levemente durante el año 2017, como son los casos de la informalidad y el número de sindicalistas asesinados, las políticas económicas mantienen su sesgo anti-laboral, muy poco cambian los estándares laborales y la precariedad del empleo de los 22 millones de trabajadores y trabajadoras sigue siendo bastante cuestionable. Las personas aspiran a un trabajo decente y a un ingreso digno que les permita tener una mejor calidad de vida con plenas garantías a la vida y las libertades públicas.

La Escuela Nacional Sindical (ENS) publica este nuevo informe comprensivo de la coyuntura de la situación social y laboral colombiana, con motivo de la conmemoración del Primero de Mayo. Este no solo incluye las principales cifras del mundo del trabajo en Colombia para el 2017, sino también propuestas de políticas públicas y normas que durante los últimos 16 años se han apoyado en su formulación y deliberación, y pueden ayudar al nuevo gobierno a cambiar el precario panorama actual; además se hace en un momento decisivo para el país, en donde con grandes expectativas, temores y necesidades, la ciudadanía elegirá un nuevo presidente para el periodo 2018-2022.

BREVE BALANCE SANTOS VS. SANTOS

En 2010, al ser elegido presidente, Juan Manuel Santos ofreció un proceso de reformas que lograron ilusionar, como aumentar la formalización laboral, fortalecer la inspección del trabajo para proteger a los trabajadores y trabajadoras y cumplir las obligaciones internacionales del Estado colombiano, permitiendo el ejercicio de las libertades sindicales y garantizando la protección la vida y la integridad física de las y los sindicalistas, tan atropellados por la violencia en las décadas recientes. Incluso, en su discurso de posesión, el 7 de agosto de 2010, reiteró que su gobierno sería el del trabajo, trabajo y más trabajo y que la esencia de la “Prosperidad Democrática” radicaría en brindar a la ciudadanía una casa digna, un empleo estable, con salario y prestaciones justas, y acceso a la educación y a la salud.

Ocho años después, el balance laboral del gobierno es precario; no hay una mejora sustantiva en la calidad del trabajo, y esto se evidencia en:

- La tasa de desempleo permanece por encima de la del promedio de América Latina;
- Las mujeres y los jóvenes continúan excluidos del mundo del trabajo con altas tasas de desempleo (12,3 % y 16,1 % respectivamente);
- Persiste la desigualdad salarial entre hombres y mujeres: ellas reciben 19 % menos de los ingresos que reciben los hombres;

- Ha crecido el número de trabajadores por cuenta propia (en 2010 eran 8.315.000 y en 2017 alcanzó la cifra de 9.644.000);
- La proporción del trabajo asalariado casi no ha variado (de 46,3 % a 48,5 % en los ocho años);
- El empleo no asalariado sigue con mayor participación en el empleo total (51,5 %);
- Veintiuno de cada 100 jóvenes en edad de trabajar, no estudian, no trabajan y no están buscando empleo (20,9 % jóvenes Ninis);
- El 66 % de la población trabajadora carece de protección social básica (salud, pensión y riesgos laborales);
- Siete de cada 10 personas que trabajan no están afiliadas a una caja de compensación y seis no están afiliadas a pensiones;
- El 35,6 % de la población en edad de trabajar es inactiva;¹
- Se mantienen las violaciones a la vida, libertad e integridad contra sindicalistas (212 casos en el último año);
- Crece la protesta y movilización social (384 movilizaciones, el mayor número desde 1991), y
- La tasa de sindicalización apenas se mantiene o aumenta levemente, a pesar de los enormes esfuerzos del sindicalismo (pasó de 4,3 % a 4,6 %).

Los anteriores indicadores son solo algunos de los muchos que se pueden analizar para comprender la coyuntura laboral y sindical del país. A continuación, se presenta con mayor detalle el comportamiento del mundo del trabajo colombiano, no solo para la población en general, sino también para las mujeres, los jóvenes y los niños, niñas y adolescentes; así como los indicadores de la seguridad social integral y el ejercicio de la libertad sindical (asociación, negociación y huelga), indicadores que dicen

1. Se le llama “población inactiva” a las personas en edad de trabajar que, en la semana de referencia, no participaron en la producción de bienes y servicios porque no necesitan, no pueden o no están interesadas en tener actividad remunerada. En esta población se encuentran: estudiantes, amas de casa, pensionados, jubilados, rentistas, incapacitados permanentemente para trabajar, personas que no les llama la atención o creen que no vale la pena trabajar.

mucho más sobre las condiciones de trabajo del país que la simple disminución en la tasa de desempleo.

Tabla N.º 1. Indicadores laborales. Colombia 2010 y 2017 (%)

Indicador	2010	2017
Tasa de desempleo	11,8	9,4
Tasa de desempleo mujeres	15,6	12,3
Tasa de desempleo hombres	9,0	7,2
Tasa de desempleo jóvenes	20,0	16,1
Tasa de informalidad por acceso a la seguridad social (salud, pensión, riesgos)	74,1	65,9
Número de trabajadores por cuenta propia	8.315.000	9.644.000
Participación cuenta propia en total de ocupados	43,3	43,1
Participación empleo asalariado en el total de ocupados	46,3	48,5
Participación empleo no asalariado en el total de ocupados	53,7	51,5
Porcentaje ocupados afiliados a Cajas de Compensación Familiar	23,2	30,3
Porcentaje ocupados que no contribuyen a pensión	68,6	60,7
Tasa de jóvenes Ninis	22,5	20,9
Tasa de inactividad	37,3	35,6
Tasa de sindicalización	4,3	4,6

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Fuente de Información Laboral de Colombia (FILCO) con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Ministerio de Trabajo y Escuela Nacional Sindical (Censo Sindical).

CONDICIONES LABORALES DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA

El estancamiento de la economía colombiana ha tenido un impacto directo en el empleo del país en los últimos dos años, y esto lo evidencia el consecutivo incremento en la tasa de desempleo (8,9 % en 2015, 9,2 % en 2016 y 9,4 % en 2017). Si bien la tasa continúa en un dígito, no hay mucho que celebrar, pues permanece en un nivel superior al reportado por el promedio de América Latina, que se ubicó en 8,4 % en 2017 (*Portafolio*, diciembre 18 de 2017).

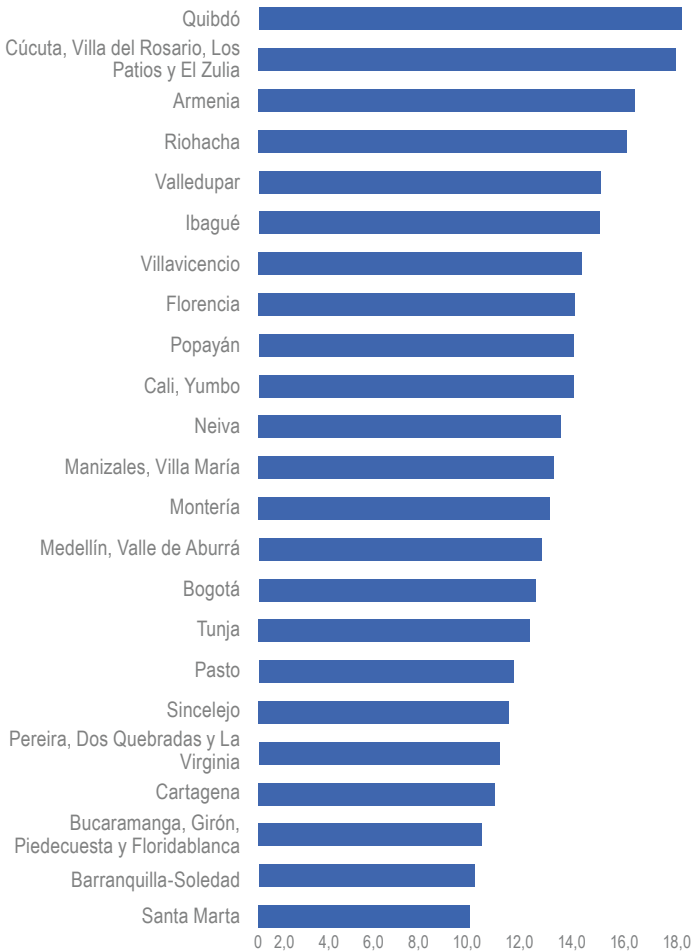
En total se registraron 2.314.000 desocupados, 2,9 % (65.000 más que los reportados en 2016, cuando fueron 2.249.000. Este desempleo provino en mayor proporción de la situación de desempleo que se vivió en las cabeceras, en donde la tasa de desempleo pasó de 10,3 % en 2016 a 10,5 % en 2017.

Vale la pena resaltar que en el último año hubo 2.068.000 desocupados cesantes, es decir, aquellos que aunque antes habían trabajado por lo menos dos semanas consecutivas, ahora se encuentran desocupados. Las ramas de actividad de donde más trabajadores se expulsaron fueron: comercio, hoteles y restaurantes, con el 29,8 %; servicios comunales, sociales y personales, con 24,8 %; industria manufacturera, con 10,9 % y construcción, con el 10,8 %.

Las ciudades que mayores tasas de desempleo reportaron fueron: Quibdó (16,1 %), Cúcuta (15,9 %), Armenia (14,3 %),

Riohacha (14,0 %) y Valledupar (13,0 %). Las de menores tasas fueron: Santa Marta (8,0 %), Barranquilla (8,2 %), Bucaramanga (8,5 %), Cartagena (9,0 %) y Pereira (9,1 %).

Gráfico N.º 1. Tasa de desempleo para las 23 ciudades y áreas metropolitanas, 2017



Fuente: Fuente de Información Laboral de Colombia (FILCO) con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Ministerio de Trabajo.

Por su parte, la tasa de ocupación presentó una leve disminución al pasar de 58,5 % a 58,4 %. En total había 22.383.000 ocupados en el país, presentando un aumento de 1,0 % con respecto a 2016 cuando eran 22.156.000. Si bien se registró un aumento en los puestos de trabajo, este fue inferior al aumento presentado en el número de trabajadores, es decir, la población económicamente activa aumentó en 292.000 personas mientras que, los ocupados lo hicieron en 226.000, así las cosas, de cada 100 personas que entraron a hacer parte de la oferta laboral solo 77 encontraron trabajo, el resto no.

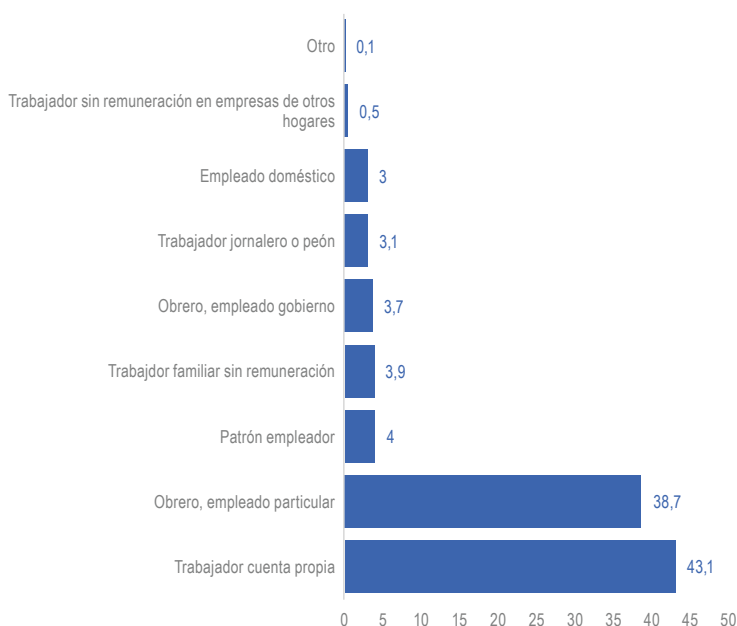
Tabla N.º 2. Indicadores laborales nacional y según zonas. 2016-2017.

Indicador	2017			2016		
	Nacional	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso	Nacional	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso
Tasa de ocupación-TO-	58,4	58,8	57,0	58,5	59,2	56,4
Total ocupados	22.383.000	17.472.000	4.910.000	22.156.000	17.328.000	4.828.000
Tasa de desempleo-TD-	9,40	10,50	5,10	9,20	10,30	5,30
Total desempleados	2.314.000	2.049.000	265.000	2.249.000	1.982.000	267.000
Tasa de informalidad	65,9	59,9	87,3	66,7	60,8	87,9
Promedio años de educación	9,1	9,9	6	9	9,9	5,9
Promedio de horas trabajadas a la semana	44,3	45,4	40,4	44,6	45,5	41,1
Porcentaje de ocupados con tipo de contrato escrito	33,6	39,5	12,4	33,3	39,1	12,2
Porcentaje de ocupados afiliados a cajas de compensación familiar	30,3	35,7	10,8	29,6	35,1	9,9

Fuente: Fuente de Información Laboral de Colombia (FILCO) con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Ministerio de Trabajo.

Por posición ocupacional la tendencia permanece en donde dos posiciones concentraron la mayoría del empleo: empleado particular (38,7 %) y trabajador por cuenta propia (43,1 %). En menor proporción se ubicaron trabajador sin remuneración (4,3 %); patrón o empleador (4,0 %) y empleado del gobierno (3,7 %). Los trabajadores cuenta-propia son vulnerables y enfrentan dificultades para ejercer sus derechos fundamentales, tener acceso a las prestaciones de seguridad social y a la formación profesional, pensar en proyectos de vida a mediano y largo plazo, entre otras.

Gráfico N.º 2. Participación porcentual de los ocupados por posición ocupacional 2017



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Las ramas de actividad económica que más ocupados concentraron, fueron: comercio, hoteles y restaurantes (27,2 %);

servicios comunales, sociales y personales (19,3 %); agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (16,7 %) e industria manufacturera (11,8 %). De los 226.000 nuevos puestos de trabajo, la agricultura aportó 159.000, registrando un incremento de 4,5 % con respecto al año anterior. Lo que significa que el campo aporta una destacada cuota del nuevo empleo que se genera en el país, aunque este sea mayoritariamente informal y precario.

Informalidad laboral

La tasa de informalidad laboral,² medida por acceso a los tres sistemas básicos: salud, pensión y riesgos laborales, presentó una leve disminución, pues pasó de 66,7 % a 65,9 % en 2017; fueron aproximadamente 14.750.000 ocupados excluidos de estos sistemas. Por sexo, la tasa de informalidad de los hombres fue de 66,0 % y la de las mujeres se ubicó en 65,8 %.

Los centros poblados y rural disperso reportaron una tasa de informalidad de 87,3 %, alrededor de 4.280.000 ocupados en estas condiciones. En el caso de las cabeceras, la informalidad fue de 59,9 % (en 2016 estas tasas fueron de 87,9 % y 60,8 %, respectivamente).

Por ramas de actividad se encontró que, si bien hubo una leve disminución en la tasa de informalidad de todas las ramas, tres de ellas reportaron tasas superiores al 70 %; estas son: construcción (74,1 %); comercio, hoteles y restaurantes (78,2 %) y agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura (con un alarmante 90,7 %).

2. La medición de informalidad que realiza el DANE y que asume el gobierno nacional, es por tamaño de empresa. En esta se definen ocupados informales como aquellos empleados particulares, trabajadores sin remuneración, empleados domésticos, trabajadores por cuenta propia (exceptuando los independientes profesionales) y los patrones o empleadores que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupan hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio. Para el 2017 la tasa de informalidad por tamaño de empresa en las 23 ciudades y áreas metropolitanas fue de 48,4 %, mostrando una variación marginal con respecto a 2016 cuando era 48,6 %.

Tabla N.º 3. Tasa de informalidad por rama de actividad económica (%), 2016-2017

Rama de actividad económica	2016	2017
Actividades inmobiliarias	49,0	47,5
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	91,0	90,7
Comercio, hoteles y restaurantes	79,5	78,2
Construcción	74,2	74,1
Electricidad, gas y agua	8,1	8,3
Explotación de minas y canteras	50,5	49,7
Industria manufacturera	56,1	56,3
Intermediación financiera	19,1	17,5
No informa	67,7	62,0
Servicios comunales, sociales y personales	45,7	44,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	65,4	64,4
Total Nacional	66,7	65,9

Fuente: Fuente de Información Laboral de Colombia (FILCO) con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Ministerio de Trabajo.

Analizando la informalidad laboral por nivel educativo se tiene que, los ocupados que tienen hasta básica primaria, alcanzaron una tasa del 89,0 %; los ocupados con básica secundaria, 82,1 %; con media, 62,4 % y, los trabajadores con educación superior o universitaria, registraron una tasa de informalidad del 36,7 %.

Por ciudades se encontró que, de las 23 ciudades y áreas metropolitanas en diez de ellas la tasa de informalidad superó el 65,0 %; estas son: Barranquilla (65,2 %), Cúcuta (74,3 %, mayor que 2016), Florencia (66,5 %), Montería (67,3 %), Pasto (65,8 %), Quibdó (70,6 %), Riohacha (73,3 %), Santa Marta (68,2 % superior a la del año anterior), Sincelejo (73,9 %) y Valledupar (70,6 % superior a la del 2016).

Por su parte, Bogotá, Manizales y Medellín reportaron las menores tasas de informalidad: 47,5 %, 42,7 % y 43,2 %, respectivamente.

Tabla N.º 4. Tasa de informalidad para las 23 ciudades y áreas metropolitanas (%), 2016-2017

Ciudad y área metropolitana	2016	2017
Armenia	60,7	60,3
Barranquilla-Soledad	64,5	65,2
Bogotá	49,6	47,5
Bucaramanga, Girón, Piedecuesta y Floridablanca	60,5	60,7
Cali-Yumbo	57,1	55,4
Cartagena	63,2	60,2
Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia	73,5	74,3
Florencia	67,0	66,5
Ibagué	65,0	61,4
Manizales y Villa María	45,2	42,7
Medellín-Valle de Aburrá	43,7	43,2
Montería	70,5	67,3
Neiva	64,0	61,7
Pasto	67,6	65,8
Pereira, Dos Quebradas y La Virginia	55,3	54,6
Popayán	64,9	62,8
Quibdó	73,9	70,6
Riohacha	74,4	73,3
Santa Marta	67,7	68,2
Sincelejo	74,9	73,9
Tunja	53,0	51,9
Valledupar	69,6	70,6
Villavicencio	64,2	63,4

Fuente: Fuente de Información Laboral de Colombia (FILCO) con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Ministerio de Trabajo

Ante este panorama, son varios los retos que debe asumir el próximo gobierno para superar estas condiciones de precariedad e informalidad que padecen los trabajadores y trabajadoras del país, dentro de estos, cumplir con las normas y compromisos internacionales que tiene Colombia: *i)* las recomendaciones de los órganos de control de OIT (Comité de Expertos, Comisión de Normas y Comité de Libertad Sindical); *ii)* el Plan de Acción Laboral (PAL Obama-Santos) del 7 de abril del 2011; *iii)* la Resolución 2628, “Hoja de ruta en derechos humanos y laborales” del Parlamento Europeo, del 13 de junio de 2012; *iv)* las conclusiones de la Misión de Alto Nivel de la OIT de febrero de 2011; *v)* las recomendaciones del Comité de Relaciones de Empleo y Políticas Sociales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y *vi)* el Acuerdo de Cooperación Laboral entre Colombia y Canadá, como parte del TLC con Canadá (agosto de 2011).

Estos acuerdos internacionales coinciden en cinco temas fundamentales: 1) fortalecimiento de la institucionalidad del Estado (Ministerio de Trabajo y Fiscalía General de la Nación) con énfasis especial en la inspección laboral; 2) disminución de la informalidad e ilegalidad laboral (formalización laboral); 3) protección y garantías a la libertad sindical; 4) superación de la violencia e impunidad y 5) ampliación del diálogo social.

Con respecto a las recomendaciones de la OCDE, si efectivamente el país llega a ser parte de ese grupo, el próximo gobierno deberá:

- a) Eliminar las barreras que persisten para la formalización laboral: 1) mejorando el vínculo entre lo que se les exige a los trabajadores y patronos que aporten al seguro social y las prestaciones y servicios que reciben a cambio; 2) informando mejor a los trabajadores acerca de las prestaciones del seguro social; 3) fortaleciendo la aplicación de la legislación laboral, y 4) corrigiendo los complejos procedimientos para la inscripción de empresas y la afiliación de trabajadores a la seguridad social.
- b) Revisar los diferentes contratos atípicos del mercado laboral para evitar abusos y promover la formalización. En

particular, monitorear de cerca los contratos a través de empresas de servicios temporales y prohibir el mal uso de contratos civiles que socavan los derechos laborales de los trabajadores involucrados.

- c) Avanzar más en lo que debe proporcionar de ayuda económica a las personas desempleadas. En este contexto, reforzar el sistema de cuentas individuales de ahorro de cesantías limitando las opciones para retirar fondos por razones distintas al desempleo (como la compra/renovación de una vivienda o la educación), y complementar el subsidio económico dando suficiente financiación a los proveedores de servicios de empleo, con el fin de mejorar la efectividad del apoyo en la búsqueda de empleo y de los programas activos del mercado laboral.
- d) La aplicación correcta de la legislación laboral como primer paso hacia un mercado laboral más equitativo. Los inspectores de trabajo y el sistema de justicia laboral son actores clave para investigar y sancionar las violaciones de la normatividad laboral; además, el diálogo social y los mecanismos de negociación colectiva también son importantes para garantizar condiciones laborales decentes. Es crucial mejorar el funcionamiento de cada uno de estos sistemas. Se requieren reformas adicionales para sacar a los trabajadores de la informalidad y darles mejor protección, a ellos y a sus familias, contra la pobreza, las enfermedades y el desempleo.

Así mismo, formular, adoptar e implementar la política pública de trabajo decente, ordenada por el artículo 74 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, de manera concertada con sindicatos, empresas, organizaciones sociales y la academia. Que incluya temas como: *i)* formalización laboral en los sectores privado y público; *ii)* prohibición y sanción de la intermediación laboral para actividades misionales y permanentes; *iii)* el control a las empresas de servicios temporales y *iv)* reforma, regulación y control a los contratos de prestación de servicios, a fin de procurar la formalización laboral y la garantía de derechos a los trabajadores y empleados.

También se debe formular, adoptar e implementar una política pública de trabajo decente en el sector rural que impacte en la formalización laboral rural, respaldar el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo y la protección social de estos trabajadores y trabajadoras.

Respaldar el cumplimiento del Acuerdo de Paz, en su integridad, promoviendo una agenda laboral y sindical para la paz en el mundo del trabajo, que permita la garantía de los derechos laborales a las y los trabajadores rurales, incluyendo la protección especial a la mujer.

Condiciones laborales de las mujeres

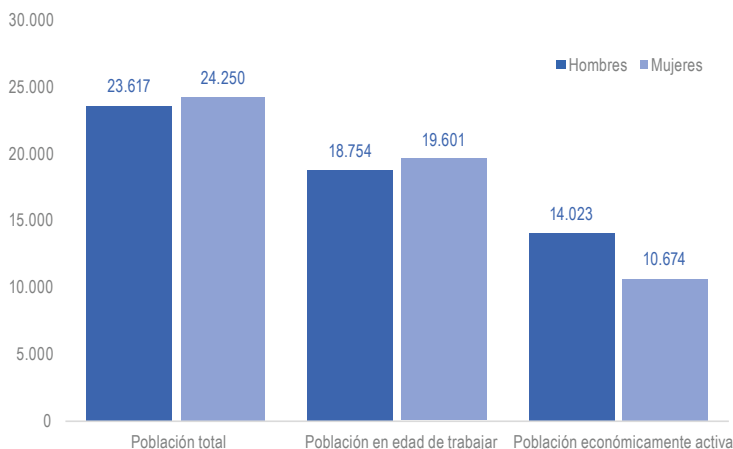
Las desigualdades y la división sexual en el trabajo son las mayores expresiones de las desigualdades de género en la sociedad. Las brechas de género en términos económicos, sociales, culturales y simbólicos ponen a las mujeres en franca desventaja frente a sus pares masculinos para el acceso, la promoción y la permanencia en el mundo laboral; desventaja que afecta en particular la autonomía económica de las mujeres y su desarrollo como personas, pero también impactan negativamente la distribución del ingreso, a las familias y a la sociedad en su conjunto.

En este sentido, el 2017 continuó la tendencia adversa para las mujeres en Colombia en todos los indicadores laborales. Así, la Tasa Global de Participación, es decir, la presión que ejercen las mujeres en el mercado de trabajo, evidencia un primer síntoma de la situación, donde ellas apenas representaron el 54,5 %, mientras los hombres lo hicieron con el 74,8 %.

A pesar de que las mujeres superan en un millón a los hombres, en términos de población económicamente activa son cuatro millones menos. Este fenómeno se explica por la dificultad que tienen para acceder y permanecer en el mercado laboral; pero además, el efecto que produce dicha situación es la renuncia a la búsqueda de empleo, de tal forma que se aumenta la tasa de la población inactiva, generando como resultado una inactividad

del 45,5 % en las mujeres; cifra que, para en el caso de los hombres, alcanza solo el 25,5 %.

Gráfico N.º 3. Población total, población en edad de trabajar y población económicamente activa desagregado por sexo, 2017 (miles)



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Aunque existe la Ley 1496/2011 sobre igualdad salarial, para el año 2016 la diferencia de ingresos salariales entre hombres y mujeres fue de 19 puntos, es decir, las mujeres ganaron el 81 % del salario que recibieron los hombres. En promedio el salario de los hombres fue de 1.051.359 y el de las mujeres de 854.328. Esto, a pesar de la mayor formación de las mujeres, que para el mismo año registró un promedio de 9,6 años de formación y para los hombres 8,5. Para el 2017 la diferencia fue de 18 puntos (1.096.560 frente a 904.039).

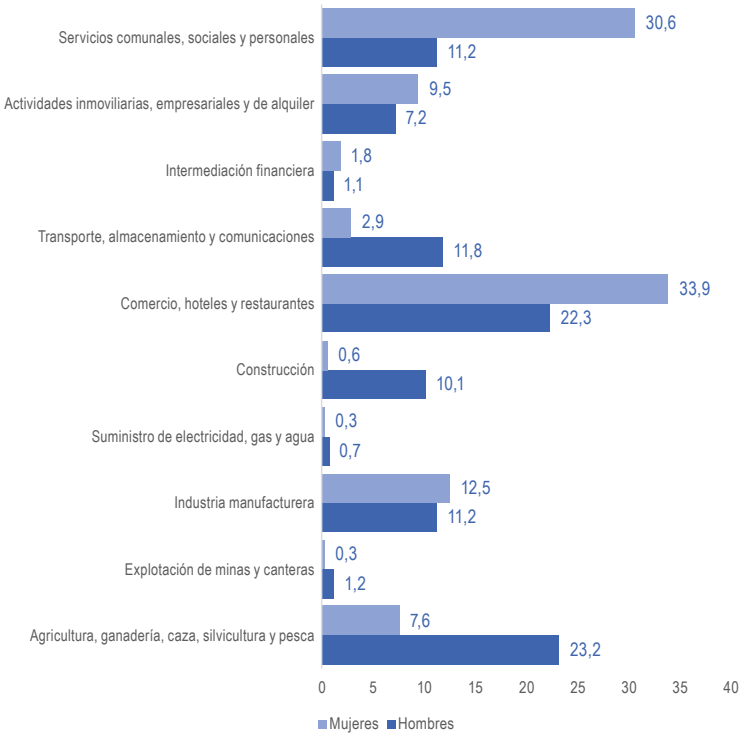
Para el año 2017 había 6.152.000 hombres asalariados y 4.713.000 millones mujeres en esta condición, es decir, de cada 100 hombres asalariados había alrededor de 80 mujeres asalariadas.

Según un estudio de la Universidad Jorge Tadeo Lozano (*El Tiempo*, 8 de marzo de 2018), las mujeres asalariadas trabajan

cinco horas menos a la semana que los hombres (ellos, 50 horas; ellas, 45). Las no asalariadas trabajan 10 horas menos que los hombres (ellos, 48; ellas, 38). Pero en cuanto a las jornadas dedicadas al cuidado de niños, ancianos, discapacitados, hogar, etc., las mujeres que trabajan destinan más del doble de las horas que los hombres a estas tareas (20 horas frente a ocho).

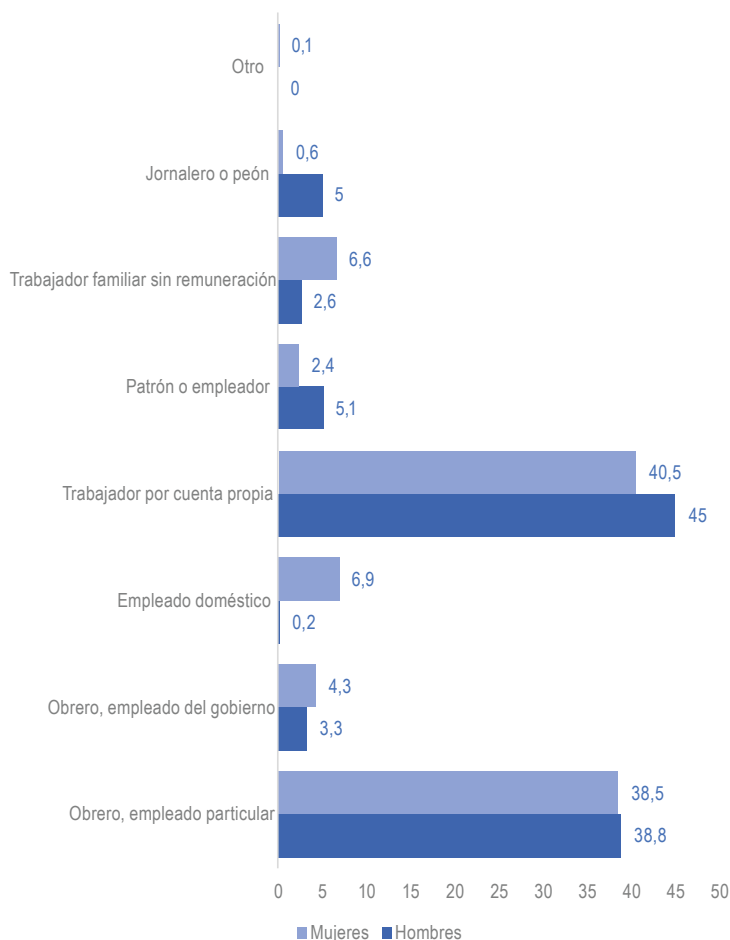
En términos de desempleo siguen siendo las mujeres quienes presentan mayores tasas de desocupación. Para el año 2017 la tasa de desempleo de las mujeres fue de 12,3 % y la de los hombres 7,2 %, esto representa 5,1 puntos de diferencia.

Gráfico N.º 4. Participación porcentual de los ocupados por rama de actividad desagregada por sexo. 2017



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares

Gráfico N.º 5. Participación porcentual de los ocupados por posición ocupacional desagregada por sexo. 2017

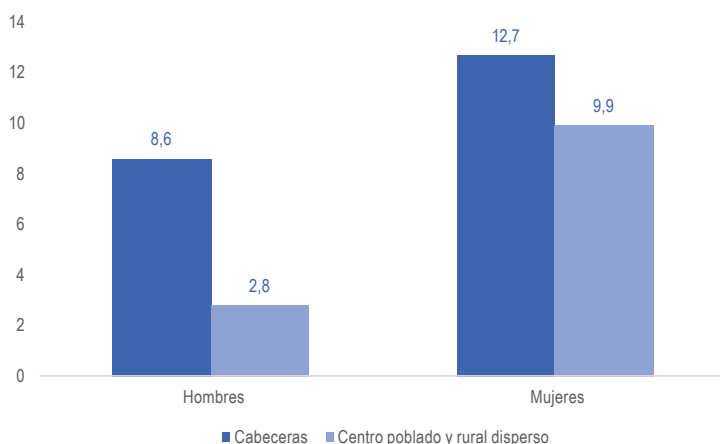


Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares

La visión de la función de cuidado asignado a las mujeres expresada en el mundo laboral sigue siendo evidente en su participación en actividades económicas culturalmente feminizadas, como son los servicios comunales y sociales, donde participan con un 30 %, y en comercio, hoteles y restaurantes, con el 34 %.

La participación de la mujer en actividades asignadas a roles masculinos aún es muy baja. La posición ocupacional también expresa las desigualdades de género en el trabajo y la asignación de roles sociales de cuidado y vida privada. Las mujeres tienen la mayor participación como trabajadoras domésticas y como trabajadoras familiares sin remuneración. Mientras que en ocupaciones como empleador o trabajador por cuenta propia prevalecen los hombres.

Gráfico N.º 6. Tasa de desempleo desagregada por zonas y sexo. 2017

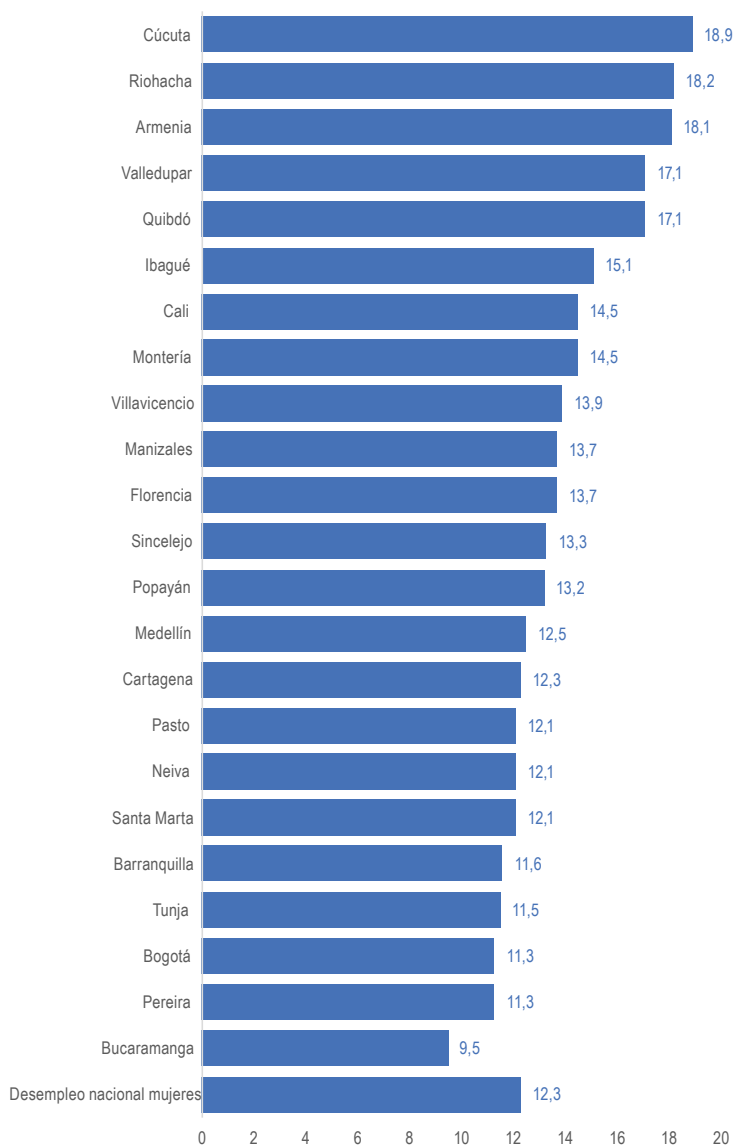


Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares

Por ciudades las tasas más altas de desempleo de mujeres se encontraron en Cúcuta, Riohacha, Armenia, Quibdó y Valledupar, las cuales estaban por encima del 17 %. Bucaramanga fue la ciudad con menos tasa de desempleo femenino con 9,5 %, siendo además, la única ciudad con una tasa por debajo de los dos dígitos.

La zona rural como en la mayoría de las categorías estadísticas, presentó desventajas para las mujeres; en términos de desempleo se registró una desocupación de siete puntos por encima de los hombres mientras que en las cabeceras la diferencia fue de cuatro puntos.

**Gráfico N.º 7 Tasa de desempleo de las mujeres
en las 23 ciudades, 2017**



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares

La violencia contra las mujeres en el lugar de trabajo

Las Naciones Unidas definen la violencia contra la mujer como «todo acto de violencia de género que resulte o pueda tener como resultado un daño físico, sexual, psicológico o económico para las mujeres, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada».

En este sentido, la violencia y el acoso que viven las mujeres en los lugares de trabajo es una de las expresiones de violencia de género más comunes, pero poco documentadas, denunciadas y sancionadas. La violencia y el acoso en el mundo del trabajo constituyen una violación de los derechos humanos y una amenaza contra la dignidad, la salud y la seguridad de los individuos, contrario a los acuerdos internacionales en la materia.

Este tipo de violencia adopta múltiples formas de abuso de poder del empleador, y pueden abarcar el maltrato físico, incluyendo agresiones, palizas, tentativa de homicidio y homicidio; violencia sexual, incluyendo violación y abusos sexuales; agresión verbal y sexista; hostigamiento; maltrato psicológico e intimidación; acoso sexual; amenazas de violencia y acecho. Formas de violencia y acoso que generan una afectación de directa de maltrato, persecución, discriminación, entorpecimiento, inequidad y desprotección en el ámbito del laboral, sin importar el grado o nivel de violencia y periodo de tiempo.

La violencia y el acoso en el lugar de trabajo se dirigen predominantemente hacia las mujeres y, entre estas, con mayor frecuencia hacia las jóvenes, quienes la experimentan de manera diferenciada y desproporcionada, con impactos también diferenciados y desproporcionados. Esto se traduce en limitaciones para el acceso al mercado de trabajo, su permanencia en él o que progresen en su carrera profesional, y desarrollen plenamente sus proyectos de vida.

En Colombia, según cifras del Ministerio de Trabajo, en 2014 se recibieron 1.069 querellas de acoso laboral, mientras que en julio de 2015 la cifra disminuyó a 735. Una disminución

que resulta de la pobre y poca respuesta institucional frente a las víctimas. Según estadísticas de la Línea 155 de la Policía Nacional, desde el 2015 se han denunciado 127 casos de acoso laboral.

Adicionalmente, se han identificado barreras de acceso a la justicia laboral para los y las trabajadores víctimas de la violencia y el acoso laboral. Según los reporte de procesos de la rama judicial, por especialidad de acoso laboral en las ciudades de Medellín, Bogotá y Bucaramanga, para los casos de demanda de las mujeres trabajadores, alcanza una cifra de 42 demandas, pero también se identifica un alto número de sentencias absolutorias (15 casos), en trámite (26 casos) y solo una condena, ocurrida en Bucaramanga.

La violencia y el acoso son enormemente contextuales y a menudo responden a dinámicas que operan tanto en el mundo del trabajo como en la sociedad en general, incluyendo, entre otras cosas, las relaciones de poder, los roles de género, normas culturales y sociales y discriminación. Aunque la violencia y el acoso afectan a todos los sectores y ocupaciones, las relaciones de poder negativas, la discriminación basada en la interacción de distintos factores (como género y raza), las circunstancias y condiciones del trabajo y los riesgos psicosociales pueden incrementar el riesgo de exposición a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Se necesita un enfoque integrado, no solo para la prevención, sino también para la protección, las garantías, la rehabilitación, la compensación y otras acciones de reparación.

Condiciones como trabajar solas, en entornos aislados o en la intimidad pueden ser factores de mayor vulnerabilidad, como es el caso de las trabajadoras del servicio doméstico, por ejemplo, las cuales están especialmente expuestas a un alto riesgo de sufrir violencia y acoso en el trabajo. Para este caso específico se requieren medidas de inspección laboral que correspondan con las características de los hogares cuando estos son los lugares de trabajo, como en el caso de los y las trabajadoras del servicio doméstico, trabajadoras a domicilio, en empresas familiares, personas en teletrabajo o en el trabajo de cuidado no remunerado.

La violencia contra las mujeres sindicalistas

En 2017 y lo que va de 2018 se han presentados 204 violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas; de estas, 186 acciones fueron contra los hombres y 18 contra mujeres. Como puede observarse, este tipo de violencia se ha dado en mayor proporción contra los hombres, sin embargo, esta tiene características especiales cuando se dirigen hacia las mujeres, pues las prácticas violentas han buscado no solo reducir su activismo sindical sino vulnerar su condición misma de ser mujer y lideresas en los ámbitos social y político; además se han identificado diversos daños e impactos individuales y colectivos para las mujeres.

Tabla N.º 5. Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas en Colombia, 2017-2018 (marzo 7)³

Tipo de violación/sexo	Mujeres	Hombres	Total general
Amenazas	11	120	131
Hostigamiento	3	21	24
Homicidios	3	16	19
Atentado con o sin lesiones	1	15	16
Detención arbitraria		9	9
Allanamiento ilegal		2	2
Desaparición		1	1
Desplazamiento forzado		1	1
Tortura		1	1
Total general	18	186	204

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, SINDERH, ENS.

3. Nota metodológica: Las cifras correspondientes a los años 2017 y 2018 son provisionales ya que se encuentran en proceso de recolección, contrastación y validación.

Este panorama de condiciones de desventaja para las mujeres frente a los hombres en el ámbito laboral lleva a plantear unos retos importantes para el nuevo gobierno.

- El trabajo del cuidado es un reto inminente y necesario, y requiere de un Sistema Nacional de la Economía del Cuidado que reconozca el valor de este trabajo para la sociedad, y que genere alternativas laborales dentro del marco del trabajo decente, para quienes ejercen esta labor dentro de una institucionalidad pública que brinde posibilidades para el cuidado de la vida (cuidado de niños y niñas, de personas enfermas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad).
- Disminuir las brechas salariales entre hombres y mujeres continúa siendo un reto, si bien este indicador tiende a la disminución en las últimas décadas, aún hay un gran camino por recorrer para llegar a un indicador de equidad en la materia, además de generar políticas que no permitan una involución de los indicadores actuales.
- En el marco del posconflicto, la atención del Estado al campo y con ello a las poblaciones más vulnerables como las mujeres con la función social asignada de cuidado, requieren atención y soluciones inmediatas, dadas las condiciones de violencia que estos grupos han sufrido, donde los cuerpos de las mujeres han sido usados como campo de batalla de los enemigos en la guerra, además del abandono estatal que han vivido hasta ahora en las zonas rurales como víctimas del conflicto.

Condiciones laborales de los jóvenes (14-28 años)

La población joven, junto con las mujeres, ha registrado indicadores laborales preocupantes respecto al total nacional. En 2017 registró una tasa de desempleo de 16,1 %, superior en 6,7 puntos porcentuales a la reportada a nivel nacional. Un total de 1.144.000 desocupados jóvenes, los cuales, a su vez, representaron el 49,4 % del total de desocupados en el país.

El desempleo juvenil por sexo evidencia una gran diferencia entre unos y otras, pues la tasa de desempleo de las mujeres estuvo nueve puntos porcentuales por encima de la de los hombres (21,1 % frente a 12,2 %, respectivamente). Del total de desempleados jóvenes, 650.000 eran mujeres y 494.000, hombres.

Tabla N.º 6. Indicadores laborales de la población joven (14-28 años) 2016-2017

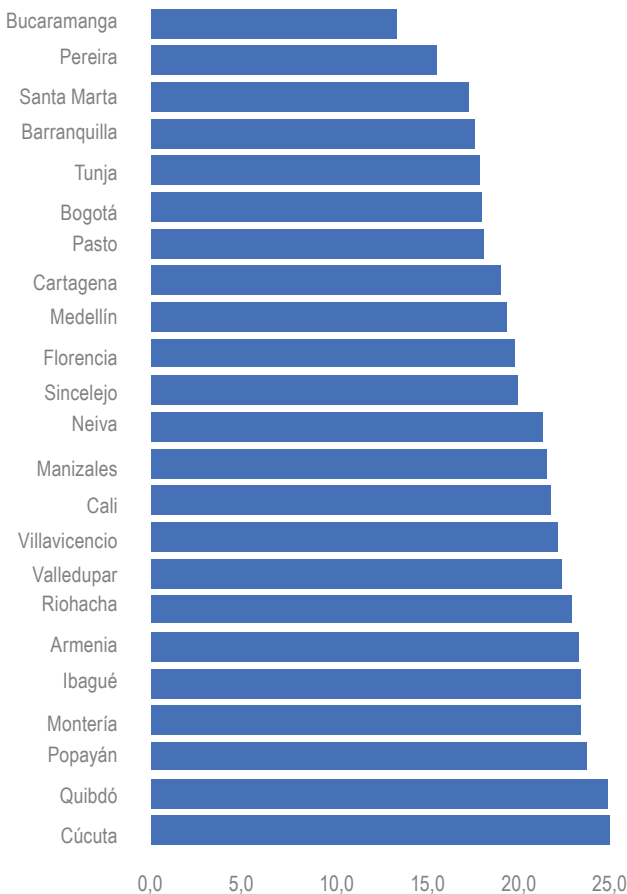
Indicador	2017			2016		
	Nal.	♂	♀	Nal.	♂	♀
Tasa de ocupación	48,9	57,8	39,8	49,1	58,0	40,0
Tasa de desempleo	16,1	12,2	21,2	15,9	12,1	20,8
T.D. Abierto	15,2	11,7	19,9	15,0	11,6	19,5
T.D. Oculto	0,8	0,5	1,3	0,9	0,5	1,3
Inactivos/PET 14 a 28 años (%)	41,8	34,2	49,5	41,7	34,0	49,4
Población en edad de trabajar*	38.355	18.754	19.601	37.851	18.506	19.345
Población en edad de trabajar de 14 a 28 años*	12.242	6.159	6.083	12.123	6.080	6.044
Población económicamente activa*	7.126	4.053	3.073	7.070	4.014	3.056
Ocupados*	5.982	3.559	2.423	5.949	3.529	2.420
Desocupados*	1.144	494	650	1.122	486	636
Abiertos*	1.084	474	610	1.060	465	595
Ocultos*	60	20	40	62	21	41
Inactivos*	5.116	2.106	3.010	5.053	2.066	2.987

Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares. *Cifras en miles

Al indagar por la tasa de desempleo juvenil (18 a 28 años) para las ciudades, se encuentra que, de las 23 ciudades, nueve reportaron tasas superiores al 20,0 %, estas son: Villavicencio

(20,5 %), Valledupar (21,0 %), Riohacha (21,6 %), Armenia (21,7 %), Ibagué (21,8 %), Montería (21,8 %), Popayán (22,1 %), Quibdó (22,2 %) y, el caso más alto, Cúcuta (24,0 %). Por su parte, Bucaramanga y Pereira registraron tasas menores, de 14,6 % y 15,1 %, respectivamente. En el gráfico N.º 8 se puede apreciar esta situación.

Gráfico N.º 8. Tasa de desempleo jóvenes (18-28 años) por ciudades, 2017



Fuente: Fuente de Información Laboral de Colombia (FILCO) con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Ministerio de Trabajo.

En el caso de la ocupación se tiene una tasa de 48,9 %, inferior en 9,5 puntos porcentuales a la registrada en el nivel nacional. En el país había 5.982.000 jóvenes ocupados (3.559.000 eran hombres y 2.423.000 mujeres). De estos ocupados el 51,8 % son empleados particulares, 32,1 % trabajadores por cuenta propia, 7,1 % trabajadores sin remuneración y 3,9 % jornalero o peón, entre otros.

Por ramas de actividad económica los jóvenes se ocuparon principalmente en: comercio, hoteles y restaurantes (29,2 %); servicios comunales, sociales y personales (17,5 %); agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (15,8 %) e industria manufacturera (12,0 %).

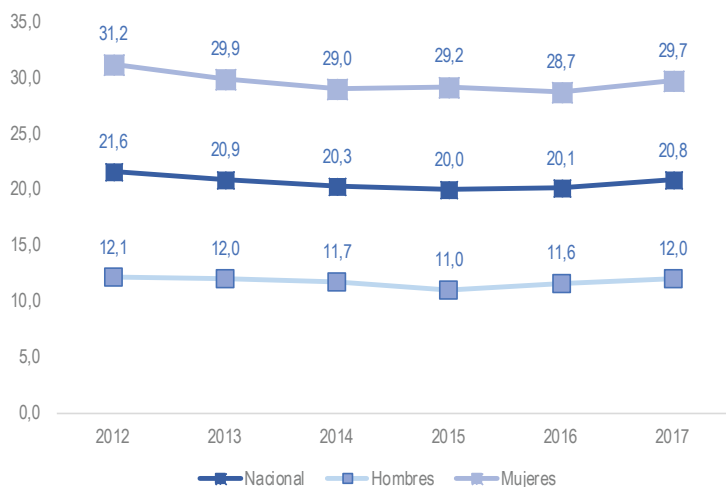
Para esta población se puede determinar que de cada 100 jóvenes que entraron a hacer parte de la oferta laboral, solo 60 encontraron un trabajo, los demás no. Lo anterior, ya que la población económicamente activa aumentó en 55.000 personas mientras que los ocupados lo hicieron en 33.000, es decir, hubo más trabajadores que puestos de trabajo.

Por otro lado, se evidencia una alta tasa de inactividad para esta población, la cual se ubicó en 41,8 %, para un total de 5.116.000 personas en esta condición.⁴ Por sexo, las mujeres registraron una tasa de inactividad de 49,5 % frente a 34,2 % registrada por los hombres, esto es superior en 15,3 pp.

Aunado a lo anterior, se encuentra la población joven que no trabaja, no estudia ni se encuentra buscando trabajo, los llamados Ninis. En los últimos seis años, el porcentaje de Ninis a nivel nacional ha sido de 20,6 % en promedio, ubicándose en 20,8 % en 2017, representando a aproximadamente 2.550.000 jóvenes en edad de trabajar.

4. La población inactiva comprende a todas las personas en edad de trabajar (12 años y más) que no participan en la producción de bienes y servicios porque no necesitan, no pueden o no están interesadas en tener actividad remunerada. A este grupo pertenecen: las personas que son exclusivamente: estudiantes, amas de casa, pensionados, jubilados, rentistas, incapacitados permanentes para trabajar, personas que no les llama la atención o creen que no vale la pena trabajar, otros incluidos dentro de la población en edad de trabajar (PET).

Gráfico N.º 9. Porcentaje de la población Nini entre 14 y 28 años nacional y desagregado por sexo. 2012-2017



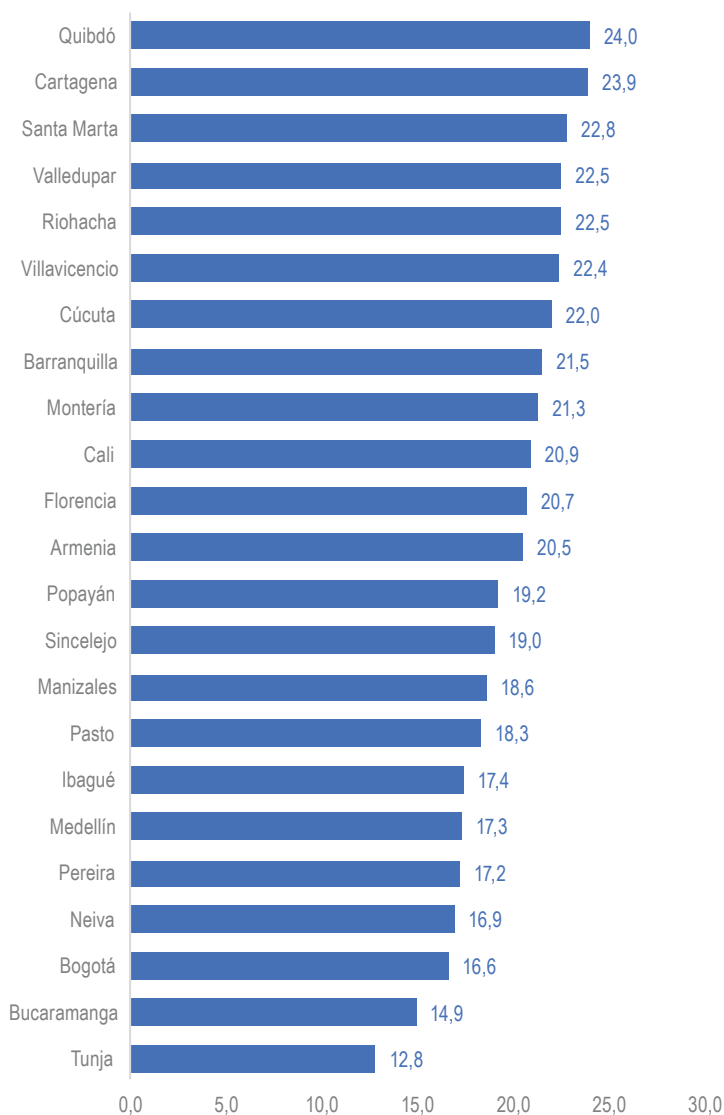
Fuente: Fuente de Información Laboral de Colombia (FILCO) con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Ministerio de Trabajo.

La desagregación por sexo de este indicador evidencia una vez más las marcadas brechas, mientras la tasa de hombres ninis fue de 12,0 %, la de las mujeres estuvo por encima en 17,7 pp llegando a 29,7 %. Esta alta tasa alcanzada por las mujeres tiene que ver, en parte, por las tareas de cuidado y responsabilidades reproductivas de los hogares que asumen las mujeres jóvenes.

Por zonas del país también se presentan diferencias, la tasa de ninis en las cabeceras fue de 19,8 %, incrementándose en un punto porcentual, ya que en 2016 se ubicó en 18,8 %. Por su parte, en los centros poblados y rural disperso esta tasa fue de 24,5 %, presentando una marginal disminución de 0,5 pp, pues en 2016 fue de 25,0 %.

Al analizar este indicador por nivel educativo los resultados indican que la mayor incidencia de esta problemática se presenta en los jóvenes con nivel de hasta básica primaria (37,1 %), seguido por los jóvenes con nivel media (29,4 %), básica secundaria (15,7 %) y nivel superior o universitario (11,0 %).

Gráfico N.º 10. Porcentaje de la población Nini entre 14 y 28 años por ciudades, 2017



Fuente: Fuente de Información Laboral de Colombia (FILCO) con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Ministerio de Trabajo

Por otro lado, las ciudades con mayor tasa de jóvenes ninis fueron: Quibdó (24,0 %); Cartagena (23,9 %); Santa Marta (22,8 %); Valledupar (22,5 %); Riohacha (22,5 %) y Villavicencio (22,4 %). Tunja y Bucaramanga presentaron las menores tasas con 12,8 % y 14,9 % respectivamente. El gráfico siguiente ilustra el porcentaje de ninis para las 23 ciudades principales.

Es importante señalar que la problemática de los Ninis responde a las múltiples limitaciones institucionales y la falta de oportunidades que se presentan en ámbito educativo y laboral, más que a la falta de motivación e interés por parte de los jóvenes. En el caso del mundo laboral se presenta, en ocasiones, discriminación hacia esta población por su edad, experiencia, o incluso su aspecto, estilo e identidad.

Algunos retos claves que se identificaron para que el próximo gobierno pueda superar los altos índices de desempleo y de ninis de esta población son:

- Crear programas específicos que mejoren la formación profesional y asesoramiento en la secundaria para mejorar la transición a la universidad o al mundo del trabajo. En el país, por un lado, se presentan bajos niveles de acceso a la educación superior y, por el otro, hay una sobreoferta de programas y procesos de formación en Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH) que buscan habilitación para el trabajo, pero sin evaluar intereses ocupacionales, ni realizar orientación socio-ocupacional. Los jóvenes acceden a ofertas con posibilidad de mejorar competencias para encontrar un mejor trabajo, pero no están relacionadas con su perfil vocacional ni ocupacional.
- Desarrollar estrategias masivas de desestigmatización de este grupo poblacional, y prohibir prácticas excluyentes y discriminatorias en el mundo del trabajo.
- Las instituciones educativas, los empleadores y el gobierno deben diseñar programas que promuevan la transición hacia un primer empleo, usando períodos de prueba en vez de solicitar niveles de experiencia laboral poco realistas para los

jóvenes. Los programas de formación de la escuela al trabajo y más oportunidades de entrenamiento serían ideales para hacer conexiones entre la educación y la experiencia en el mundo real.

- El sistema de intermediación laboral nacional debe contar con mecanismos claros para hacer un seguimiento riguroso y acompañamiento a los jóvenes, luego de una vinculación laboral o luego de participar de un acompañamiento o postulación a procesos de emprendimiento.

Estado del trabajo infantil en el país

En 2017 había en el país 796.000 niños, niñas y adolescentes (NNA), entre los 5 y 17 años, trabajando, representados en una tasa de trabajo infantil de 7,3 %, la cual presentó una leve disminución con respecto al año anterior de 0,5 pp, cuando era de 7,8 %. La mayor incidencia del trabajo infantil se presentó en los centros poblados y rural disperso, en donde duplicó al nivel nacional y triplicó a las cabeceras, registrando una tasa de 14,7 %, esto es, 442.000 NNA en esta condición. Además, se evidencia un incremento en 1,1 pp con respecto a 2016. En el caso de las cabeceras, la tasa se ubicó en 4,4 %, que correspondía a 354.000 NNA trabajadores.

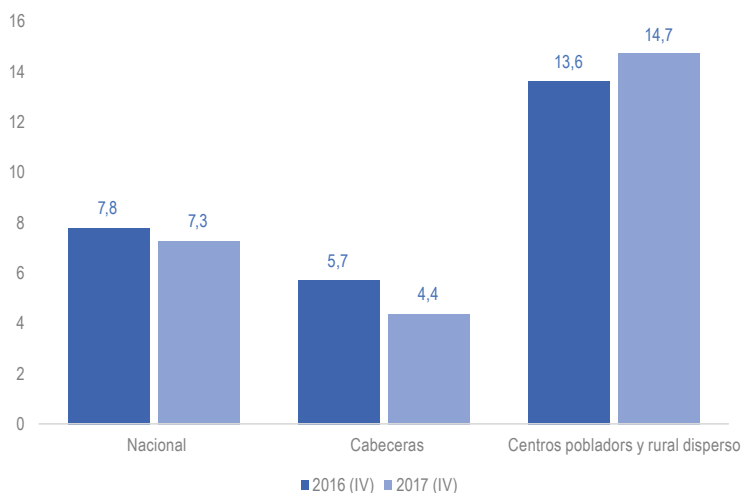
Estas marcadas diferencias entre zonas se presentan por los obstáculos que ha tenido por años la población rural en la consecución de condiciones de trabajo decente, la ausencia de Estado en cobertura y calidad de la educación y la creencia cultural del trabajo como formador de valores independientemente de la edad, entre otras.

Los niños registraron una tasa superior a la de las niñas, 9,0 % frente a 5,4 % respectivamente. En total había 516.000 niños trabajadores y 280.000 niñas trabajadoras.

Los niveles de desigualdad del país, las bajas remuneraciones, los empleos precarios, la informalidad y muchos otros problemas laborales de la población en general tienen un impacto directo en las economías de los hogares y en esta medida en el trabajo

infantil. El 44,8 % de los NNA que trabajan lo hacen porque deben participar en la actividad económica de la familia y el 9,2 % porque debe ayudar con los gastos de la casa y en esta medida, ayudar a costearse el estudio; así mismo, se encontró que el 31,2 % lo hacen porque le gusta trabajar para tener su propio dinero y un 11,6 % porque el trabajo forma, lo hace honrado y lo aleja de los vicios.

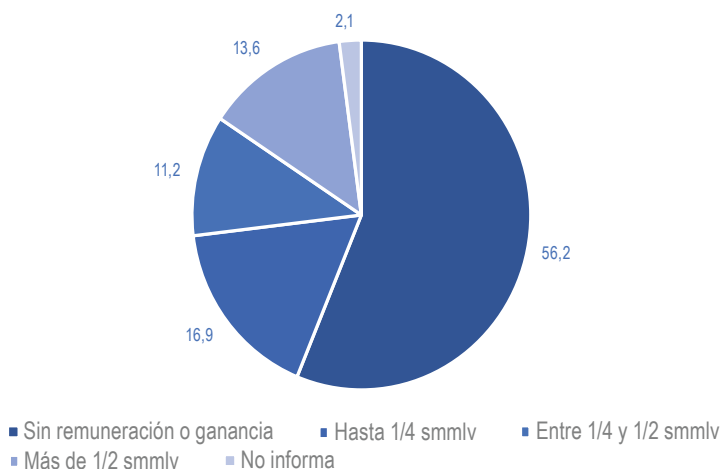
Gráfico N.º 11. Tasa de trabajo infantil nacional y diferenciada por zonas del país, 2016-2017.



Fuente: DANE - GEIH - Módulo de Trabajo Infantil

Se pensaría que se trabaja para recibir dinero a cambio, sin embargo, esta lógica no es del todo real en los trabajadores infantiles. El 56,2 % trabajó sin remuneración o ganancia; el 16,9 % recibió solo el 25 % de un smmlv; el 13,6 % más de medio /2 smmlv y 11,2 % recibió entre el 25 y el 50 %½ de un smmlv. El que los NNA no reciban una remuneración parte de la hipótesis de que el trabajo mismo es un aporte a la familia cuando esta, y no el NNA, es quien recibe el ingreso por su labor. O cuando se recibe pago en especie como vivienda, ropa o alimentación.

Gráfico N.º 12. Distribución porcentual de los NNA que trabajan según rangos de ingresos laborales recibidos el mes pasado, 2017.



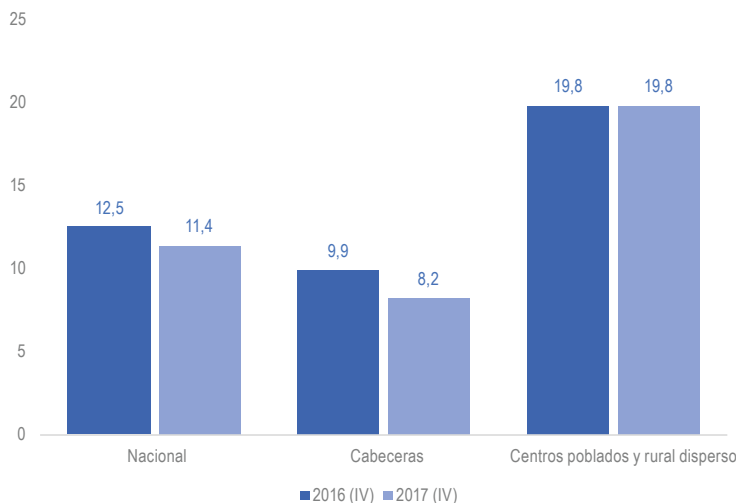
Fuente: DANE - GEIH - Módulo de Trabajo Infantil

El 85,5 % de los NNA trabajadores se concentraron en tres ramas de actividad económica: agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (44,4 %); comercio, hoteles y restaurantes (30,1 %) e industria manufacturera (11,0 %). En menor proporción participaron en servicios comunales, sociales y personales (7,0 %) y transporte, almacenamiento y comunicaciones (3,5 %).

Por otro lado, centrando la atención en la tasa de trabajo infantil ampliada, aquella que tiene en cuenta a los NNA que realizan oficios del hogar por 15 horas o más a la semana, se encontró una tasa nacional que pasó de 12,5 % a 11,4 %. En total había en el país 453.000 NNA en este trabajo, de estas personas el 78,4 % (355.000) eran niñas y el 21,6 % (98.000) eran niños.

En la zona rural se presentó la mayor incidencia de trabajo en oficios del hogar, 19,8 % sin presentar variaciones de un año a otro. Por su lado, las cabeceras registraron una tasa de 8,2 % evidenciando una disminución de 1,7 puntos porcentuales con respecto a 2016. Por sexo, el 12,2 % de las niñas realizaron oficios del hogar frente al 10,7 % de los hombres.

Gráfico N.º 13. Tasa de trabajo infantil ampliada nacional y diferenciada por zonas del país, 2016-2017.



Fuente: DANE - GEIH - Módulo de Trabajo Infantil

Dentro de los oficios que se consideran están: limpieza y mantenimiento del hogar; hacer mandados y/o mercados; lavar; cuidar niños pequeños y/o personas enfermas o con discapacidades del hogar; entre otros.

En general, si bien se ha presentado una leve disminución del trabajo infantil en el país, es necesario prestarle más atención a esta problemática, ya que esta condición es la que más afecta el desarrollo de los niños en el mundo; la necesidad económica y cultural del ingreso de los NNA al trabajo generan limitantes para el acceso a derechos y por tanto, a condiciones de educación, cualificación, salud y nutrición necesarias para un óptimo desarrollo y de esta manera para la obtención de oportunidades equitativas de ingreso al mundo laboral en la vida adulta.

Para atender el trabajo infantil y sus peores formas los retos del próximo gobierno deben ir encaminados a:

- Reformular e implementar la estrategia nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección

integral del adolescente trabajador con un enfoque territorial, poblacional, diferencial y étnico. Esta debe hacerse de manera participativa con los actores involucrados.

- Fortalecer las estrategias de prevención y evaluar casos exitosos a nivel internacional y regional que puedan ajustarse a la realidad nacional.
- Mejorar el trabajo de inspección, vigilancia y control, especialmente en los centros poblados y rural disperso. Y de esta manera, diseñar mecanismos eficientes de sanciones ejemplarizantes para las personas y empresas que promuevan el trabajo infantil y sus peores formas.
- Diseñar un mecanismo de articulación efectivo con el sector empresarial y sindical que promueva una movilización social que exija la erradicación de la problemática.
- Desarrollar iniciativas normativas que respondan a la problemática laboral de los adolescentes autorizados a trabajar, que incluya el Sistema de Riesgos Laborales y que fortalezca su formación académica y especialización en el trabajo.
- Realizar campañas masivas de sensibilización de esta problemática a nivel nacional y con especial énfasis en aquellas ciudades turísticas en donde se tienen identificados casos de explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes.

SITUACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LAS Y LOS TRABAJADORES

En el terreno de la protección social el país arrastra un déficit de muchos años y aunque ha habido avances, el camino es muy lento, las exclusiones son muchas y el padecimiento que acompañan estas exclusiones es mayor. En 2017, de cada 100 personas ocupadas en el mercado laboral, en promedio, solo 43 accedieron como cotizantes al sistema de protección social y apenas el 32 % de la población adulta mayor tiene asegurada una pensión.

El derecho a la protección social es un derivado del carácter social del Estado colombiano. Este carácter se le dio en la Constitución de 1991, estableciendo en ella que Colombia es una república “fundada en el respeto de la dignidad humana”, (art. 1); que “el trabajo es un derecho [que en todas sus modalidades] goza de la especial protección del Estado”, y que “toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas” (art. 25); y en la que “se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social, (art. 48).

Esta obligación está regulada por la Ley 100 de 1993 que estableció un Sistema de Seguridad Social Integral para proporcionarle a los trabajadores su inclusión a la prestación de los servicios de salud, la protección frente a los riesgos laborales y el aseguramiento de los ingresos en los eventos de incapacidad, invalidez, desempleo y vejez. Pero la propia Ley 100 desvirtuó completamente el carácter social del Estado, al permitirle a los

particulares convertir en negocio y fuente de extraordinarias rentas, el aseguramiento en estos riesgos, lo que ha originado un sistema que condiciona el acceso real a estos derechos a través de la obtención de un empleo formal y estable del que está excluido el 60 % de la población trabajadora.

Tabla N.º 7. Protección social de los y las trabajadores del país, 2017

Afiliados	2017	Cobertura %
Población ocupada	22.383.000	100
Afiliados sistema riesgos laborales*	10.236.046	45,7
Afiliados fondos de cesantías (fondos privados y FNA)**	9.068.152	40,5
Afiliados sistema contributivo en salud***	10.895.783	48,7
Afiliados cotizantes sistema pensional**	8.641.409	38,6
Afiliados promedio sistema de protección social	9.710.348	43,4
Población adulta mayor (60/64 años o más)	5.752.958	100
Pensionados****	1.855.637	32,3

Fuentes:

*Fasecolda;

**Superintendencia Financiera;

***DANE; Ministerio de Trabajo.

**** Del total de pensionados, el 87 % son efectivamente adultos mayores, los demás son personas menores de 60/64 años que reciben pensión de invalidez o de sobrevivencia. El 55,75 % de los pensionados corresponden a Colpensiones, 5 % a los fondos privados, 14,5 % al Fondo de Pensiones Públicas, FOPEP, 18,15 % a los regímenes exceptuados del magisterio, la policía y las FFAA, y el resto a entidades estatales, algunas de ellas ya liquidadas como los Ferrocarriles Nacionales, Adpostal, Caja Agraria, Foncolpuertos, Incora e ISS.

La protección en riesgos laborales

Del total de trabajadores que había en el país en 2017, apenas el 45,7 % estaba protegido contra los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades laborales, con un aumento de menos de un punto porcentual con respecto a 2016.

Tabla N.º 8. Protección en riesgos laborales, afiliados. 2016-2017

	2017	2016	Part. % 2017	Part. % 2016	Var. % 2017/16
Total afiliados	10.236.046	10.039.527	45,7	45,3	2,0
Trabajadores dependientes	9.592.583	9.507.361	81,1	81,1	0,9
Trabajadores independientes	643.463	532.166	6,7	5,6	20,9
Número de empresas	742.950				

Fuente: Fasescolda

En el caso de los trabajadores dependientes y asalariados, la tasa de afiliación al sistema de riesgos laborales fue del 81,1 %, la cual se concentró principalmente en las grandes ciudades, donde hay mayor presencia del Estado, a través de los inspectores de trabajo. La presencia de esta institución es prácticamente inexistente en la mayoría de los 1.122 municipios que posee Colombia y en los municipios; es más, donde el Ministerio de Trabajo hace presencia su intervención casi siempre está subordinada a los gamonales que controlan el poder político local, casi siempre representantes ganaderos, comerciantes y transportadores.

La cobertura al sistema de riesgos laborales incluye a 643.463 trabajadores independientes, muy seguramente la mayoría de ellos contratados a través de contratos de prestación de servicios, que los obligan a que sean ellos mismos y no el empleador, el que asuma el pago de este riesgo. Esto significa que apenas el 6,7 % de los trabajadores por cuenta propia están incluidos en esta protección.

Accidentes de trabajo y enfermedades laborales en Colombia

Las estadísticas o evaluaciones cuantitativas producidas por diferentes instituciones públicas o privadas ha sido el método habitual aplicado en diferentes países para objetivar el impacto de

las políticas públicas o las acciones de las empresas en materia de salud laboral. Lo absurdo es que los registros colombianos acerca de la magnitud de los accidentes de trabajo y de las enfermedades laborales se caracterizan por la imprecisión, algo que afecta igualmente a otros países del mundo. De ahí que algunos investigadores sugieran para otros países que es “fútil contentarse con producir cifras de manera bruta, dejando suponer que ellas permiten una medida del desastre humano, sanitario y demográfico” (Rosental & Devinck, 2016, p. 186).

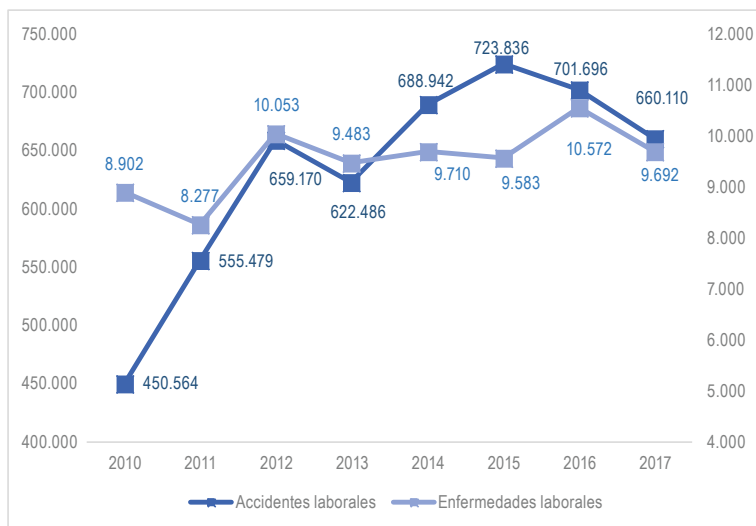
Por lo tanto, no se desconoce que aún en los países de la OCDE toda cifra no es más que una aproximación al problema o un mecanismo que a largo plazo banaliza la injusticia bajo el principio de que las estadísticas expresan abiertamente los problemas e inquietudes que debe resolver el Estado. Una función retórica de la cifra que ha sido recordada por varios autores (Estrada Orrego, 2017; Estrada, Gallo, & Márquez, 2016; Hacking, 2010), pero que pretende en este informe alertar sobre la ingenuidad de creer que la cifras son neutrales o que describen con precisión el fenómeno social de los accidentes de trabajo o las enfermedades laborales. Dicho de otra forma, toda cifra es un ejercicio de gobierno y de gestión, como se anota acerca de la invisibilidad de la enfermedad en una empresa colombiana (Gallo & Pico, 2017).

En el caso de Colombia efectivamente responde a los intereses organizacionales, pero están muy lejos de describir el fenómeno de los accidentes y enfermedades laborales (ATEL). Para comenzar los datos que se poseen alertan sobre el potencial de riesgo que afecta a uno de cada dos colombianos, pues como se expresó anteriormente de 22.383.000 únicamente están afiliados a riesgos laborales 10.236.046 (según cifras de Fasescolda). Esto explica en parte porque las tasas de ATEL son tan bajas en el país y parece que vivimos en un paraíso de la prevención (Conde, 2016).

De acuerdo con las cifras de Fasescolda los accidentes y enfermedades laborales disminuyeron en términos absolutos entre el 2016 y el 2017. Los primeros pasaron de 701.696 a 660.110, una reducción de 5,9 %, mientras que las segundas lo hicieron de

10.572 a 9.692, una disminución de 8,3 %. En el país cada día ocurrieron aproximadamente 1.809 accidentes de trabajo y 27 enfermedades calificadas como laborales.

Gráfico N.º 14. Número de accidentes (eje izquierdo) y enfermedades laborales (eje derecho) 2010-2017.



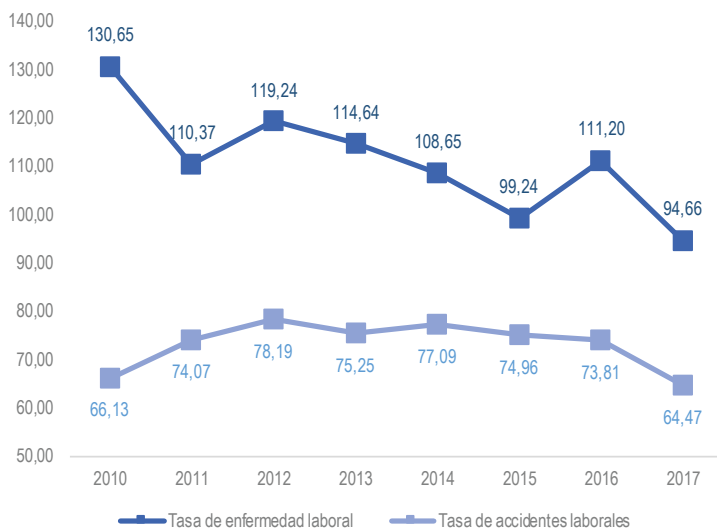
Fuente: Fasecolda, 2017.

Sin embargo, esta disminución no puede ser aún considerada un éxito de las políticas de seguridad de las organizaciones, porque a lo largo del año las cifras de Fasecolda tienden a incrementarse. En cualquier caso, la tasa de enfermedad y accidentalidad sigue disminuyendo ubicándose en 94,66 % y 64,47 % respectivamente.⁵

Al igual que ocurre en el caso anterior, las cifras de muertes calificadas disminuyeron con cierta notoriedad, aunque no deja de ser alarmante que cada día se presenten alrededor de dos muertes a causa del trabajo.

5. La tasa de enfermedad laboral es por cada 100.000 ocupados afiliados mientras que, la tasa de accidentalidad es por cada 1.000 trabajadores afiliados.

Gráfico N.º 15. Tasa de enfermedad y accidentalidad laboral, 2010-2017.



Fuente: Fasecolda, 2017.

**Tabla N.º 9. Muertes calificadas/accidentes de trabajo/
enfermedades profesionales 2010-2017**

Año	Muertes calificadas por accidentes de trabajo	Muertes calificadas por enfermedades profesionales
2010	689	2
2011	692	1
2012	676	2
2013	706	2
2014	564	5
2015	563	3
2016	602	5
2017	568	4

Fuente: (Fasecolda, 2017)

Como se puede observar se han presentado leves mejoras en las estadísticas de riegos laborales, aunque continúan en niveles considerables. Existe una rama de actividad económica en donde hay una baja cobertura en esta materia, es el caso de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. Para el 2017 esta actividad concentró a 3.730.000 ocupados y solo el 10,0 % se encontraba afiliado al Sistema General de Riesgos Laboral (SGRL), esto es 374.272 afiliados dependientes.

Para el último año, en esta rama se reportaron 61.582 accidentes calificados, mostrando un crecimiento de 2,5 % con respecto a 2016 cuando fueron 60.060. En el caso de las enfermedades hubo una disminución, estas pasaron de 1.302 a 1.019. Así las cosas, en 2017, cada día se registraron, en promedio, 169 accidentes laborales y 3 enfermedades profesionales en esta rama económica.

Tabla N.º 10. Afiliados, accidentes, enfermedades y muertes en Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. 2009-2017

Año	Afiliados dependientes	Número de accidentes calificados	N.º de enfermedades calificadas	Muertes calificadas por accidente	Muertes calificadas por enfermedad laboral
2009	267.236	35.874	743	29	0
2010	270.062	36.265	1.144	23	0
2011	286.767	42.826	966	40	0
2012	307.816	57.794	1.123	36	0
2013	302.795	59.498	1.149	47	0
2014	318.236	61.009	1.266	33	0
2015	344.935	63.791	984	37	0
2016	356.930	60.060	1.302	38	0
2017	374.272	61.582	1.019	26	0

Fuente. RL Datos Fasecolda, consultado el 18 de abril de 2018.

En relación con este derecho, el reto para el próximo gobierno es ampliar esta cobertura a través de la implementación de políticas como las siguientes:

- Fortalecer la labor de inspección del trabajo asegurando la presencia de inspectores del trabajo en cada uno de los municipios del país, dotándolos de la autonomía necesaria y evaluando permanentemente su trabajo.
- Imponer una contribución adicional al Sistema de Riesgos Laborales a todas aquellas empresas que utilizan como estrategia para la venta de sus productos, la externalización de este riesgo en trabajadores por cuenta propia (empresas de diarios y revistas, ventas por catálogo, mercadeo en red, multinivel, loterías, vendedores ambulantes, etc.). Esta contribución serviría para financiar la afiliación al Sistema de Riesgos Laborales y las cotizaciones a pensiones a este tipo de trabajadores.
- Afiliar de manera automática a los trabajadores recicladores al Sistema de Riesgos Laborales y al Sistema Pensional, como reconocimiento del Estado y de la sociedad, a la contribución que hace este colectivo de trabajadores a la protección del medio ambiente y a la duración de rellenos sanitarios. El pago de las cotizaciones de estos trabajadores estaría a cargo del Estado y de una contribución adicional de las empresas que ahorran costos de producción utilizando como materias primas material reciclado.
- Facilitarles a los trabajadores independientes la cotización por separado a este sistema, una cotización que hoy no es posible si no se hace juntamente con las cotizaciones a salud y a pensiones.

La protección de los trabajadores cesantes y desempleados

La precariedad del Estado social en Colombia se refleja claramente en la situación que padecen los trabajadores desempleados y cesantes: los primeros no cuentan con ningún ingreso que les asegure el mínimo vital mientras encuentran un primer empleo;

los segundos, una vez pierden el empleo, la única protección con que cuentan son sus cesantías, cuyo monto depende del tiempo trabajado, por lo que no asegura siquiera un mínimo vital por todo el tiempo que pueda durar la cesantía. Los trabajadores cesantes tienen además otro problema: que una vez pierden el empleo, su permanencia en el Sistema de Protección en Salud se mantiene solo entre 1 y 3 meses, según la antigüedad de la afiliación, y si no pertenecen al SISBEN 1 o 2, están excluidos del régimen subsidiado.

Tabla N.º 11. Protección a los ingresos de los trabajadores cesantes y desempleados, 2016-2017

	2017	2016	Part. % 2017	Part. % 2016	Var. % 2017/16
Total afiliados fondos de cesantías	9.068.152	8.521.905	40,5	38,5	6,4
Afiliados trabajadores dependientes/asalariados	8.769.583	6.993.203	74,1	59,6	25,4
Trabajadores independientes y voluntarios	298.569	140.460	3,1	1,5	112,6

Fuente: Superintendencia Financiera y Fondo Nacional del Ahorro.

Como lo indica el cuadro anterior, del total de la población ocupada en Colombia solo el 40,5 % estaba afiliada a los fondos de cesantías, y por lo tanto, contaba con la posibilidad de asegurar algún ingreso mientras estaba cesante. Entre estos afiliados, 298.569 trabajadores eran independientes, los cuales representaron apenas el 3,1 % de los trabajadores por cuenta propia, un indicador que refleja claramente la situación de precariedad en que se encuentra la mayor parte de esta población trabajadora.

Esta situación de desprotección explica en buena medida porque es tan alto en Colombia el trabajo informal por cuenta propia, pues este tipo de ocupación se convierte en una alternativa desesperada para rebuscarse algún ingreso que proteja a los desempleados y cesantes de caer en la pobreza o en la indigencia.

Hasta ahora, las únicas intervenciones del Estado para asegurarle un ingreso a los desempleados y cesantes, han sido, primero, la de establecer por ley un auxilio de cesantía a los trabajadores formales que se quedan sin empleo, (Ley 6 de febrero de 1945), auxilio que es financiado completamente por los empleadores, y más recientemente, el establecimiento de un subsidio de cesantía a cargo de las cajas de compensación familiar, subsidio financiado completamente por los propios trabajadores afiliados a las cajas, pues este se paga con parte del subsidio en dinero que reciben los trabajadores por cada hijo menor de edad a cargo. Este subsidio equivale únicamente a 1,5 smmlv, y se entrega en seis cuotas mensuales que pueden utilizarse para pago de aportes al sistema de salud (EPS), alimentos (bono), o pago de educación.

En este terreno, el reto para el nuevo gobierno es que el Estado asuma de una vez por todas la responsabilidad que tiene de asegurarle a toda la población el mínimo vital, mínimo que le permita protegerla contra la indigencia y le asegure su dignidad, financiado con aportes patronales e impuestos.

La protección social en salud

La protección social en salud es la que más amplia cobertura registró en relación con la población ocupada total y con la población trabajadora dependiente y asalariada: de cada 100 trabajadores, el 93,2 % en promedio estaba cubierto por el aseguramiento en salud. Sin embargo, menos de la mitad de la población ocupada, el 48,7 % estaba afiliada como cotizante al régimen contributivo, un indicador no solo del alto nivel de trabajo informal que predomina en la economía, sino también de los bajos ingresos que percibe la mayor parte de la población trabajadora colombiana, que no les permite hacer su propia contribución.

Hay que agregar, además, que esta amplia cobertura en ningún sentido es un indicativo de la calidad y oportunidad de los servicios de protección en salud, un indicador que hay que buscarlo por el lado de las tutelas y de la crisis general que hoy atraviesa el sistema de salud colombiano.

Tabla N.º 12. Protección en salud, 2016-2017

	2017	2016	Part. % 2017	Part. % 2016	Var. % 2017/16
Total trabajadores afiliados	20.857.542	19.993.086	93,2	90,2	4,3
Afiliados régimen contributivo	10.895.783	10.876.010	92,1	92,7	0,2
Afiliados régimen subsidiado	9.313.719	9.117.076	95,6	95,4	2,2

Fuente: DANE.

En esta materia, el reto para el próximo gobierno es el de eliminar la intermediación financiera que hoy existe sobre el sistema de salud a través del aseguramiento de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), que convirtió el derecho a la salud en un negocio, para liberar recursos por esta vía y ampliar la cobertura y calidad e implantar un amplio y efectivo régimen de salud preventiva. Igualmente fortalecer la red hospitalaria pública y dignificar la labor del personal de salud en todos los niveles.

La protección social de la vejez

Colombia padece un grave problema de exclusión del sistema pensional: apenas el 38,6 % de los trabajadores estaba afiliado y cotizando activamente al sistema pensional y, por lo tanto, podía tener alguna expectativa cierta de alcanzar su derecho a la pensión; y, de cada 100 adultos mayores, apenas el 32,2 % estaba pensionado, los demás, si no contaban con una renta para vivir, tuvieron que sobrevivir de la solidaridad de la familia, lo que menoscaba su dignidad, o estaban en la completa indigencia.

Esta situación es consecuencia del modelo pensional que tiene el país, el cual está diseñado únicamente para que se pensionen personas que trabajen en el sector formal de la economía, con una alta estabilidad laboral, que posean altos niveles educativos y que trabajen preferiblemente en la zonas urbanas, condiciones

que excluyen del derecho a la pensión a la mayoría de la población trabajadora, pues menos del 10 % de esta se va a pensionar efectivamente, acumulando las semanas mínimas de cotización, o el capital necesario para acceder a una pensión.⁶

Tabla N.º 13. Protección a la vejez, 2016-2017.

	2017	2016	Part. % 2017	Part. % 2016	Var. % 2017/16
Afiliados cotizantes sistema pensional	8.641.409	8.507.571	38,6/73,0	38,4/72,5	1,6
Pensionados*	1.855.637	1.817.890	32,2	32,8	2,1
Población adulta mayor (60/64 años o más)	5.752.958	5.542.477			3,8

Fuente: DANE, Superintendencia Financiera, Ministerio de Trabajo.

* El 55,75% de los pensionados corresponden a Colpensiones, 5% a los fondos privados, 14,5% al Fondo de pensiones públicas, FOPEP, 18,15% a los regímenes exceptuados del magisterio, la policía y las FFAA, y el resto a entidades estatales, algunas de ellas ya liquidadas como los ferrocarriles nacionales, Adpostal, Caja Agraria Foncolpuertos, Incora y el ISS.

Ante esta situación de exclusión propia del régimen pensional, se han implementado tres clases de reformas:

- La primera para disminuir la carga que el gasto pensional tiene sobre las finanzas del Estado, a través de aumentar la

6. “López y Lasso (2012) elaboran un modelo para evaluar el futuro laboral y pensional de la población en edad de trabajar a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos del 2007. A través de probabilidades anuales de transición entre los estados de asalariado, no asalariado, desempleado y de la mano con una clasificación por edades y rangos educativos, el estudio demuestra que bajo las condiciones actuales la cobertura pensional será muy baja, pues tan solo el 9 % de la población analizada en el RPM alcanzaría una pensión, mientras que en el RAIS se incrementaría al 11 %. Así mismo, el estudio demuestra que la probabilidad de pensionarse se reduce drásticamente para la población sin educación superior, los resultados destacan que de este grupo tan solo 1,6 % en el RPM y el 1,4 % RAIS cumplirá requisitos para acceder a una mesada pensional”. (Nieto Ramos, Alejandro. El Efecto de las pensiones sobre la desigualdad en Colombia. Documentos CEDE, Universidad de los Andes, pp. 23 y 24).

edad y las semanas de cotización, y de disminuir la mesada pensional y la eliminación de la mesada 14 (durante el gobierno de Álvaro Uribe).

- La segunda, convertir el sistema pensional en un jugoso negocio en manos del sector financiero, a través de los fondos privados de pensiones que hoy tienen la mayor proporción de afiliados cotizantes, dejándole al Estado la mayoría de los pensionados, entre ellos, todos los de los regímenes especiales (Ley 100 de 1993, cuyo ponente y coautor fue el entonces senador Uribe Vélez).
- Y la tercera, la creación de una serie de subsidios para amortiguar los efectos de exclusión y desprotección en queda la población que no alcanza a una pensión, ni tiene ingresos que les permitan pagar su cotización, a través de un programa que otorga subsidios en dinero y en especie que no alcanza a superar la línea de indigencia (Colombia Mayor) y un sistema de ahorro denominado Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), que sigue siendo muy marginal y no asegura ingresos suficientes para escapar de la pobreza extrema.

El modelo pensional no puede entonces depender únicamente de las características del mercado laboral, menos en un país que presenta un alto nivel de informalidad, alrededor del 60 % de la población ocupada, problema que desde los diferentes gobiernos han sido tratados con políticas similares, con pocos avances y un desarrollo muy lento, pues sus resultados están limitados por el modelo de desarrollo económico que han impuesto estos mismos gobiernos, altamente dependiente del extractivismo minero, que aporta poco a la ocupación y a la distribución del ingreso; del latifundio, que excluye a la mayoría de la población campesina de la posesión de la tierra e impide el desarrollo agroindustrial; y de unas políticas públicas, financieras y comerciales que no apoyan el desarrollo empresarial, y que en últimas son responsables de las altas tasas de informalidad laboral.

En este sentido, es necesario recordar la jurisprudencia de la Corte Constitucional que, de manera reiterada, se ha referido a los derechos de la población de la tercera edad, a la que han incluido en la categoría de sujetos de especial protección constitucional⁷. Esta obligación se concreta en la garantía del acceso al mínimo vital, un derecho que según la Corte Constitucional, se deriva del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de Naciones Unidas, suscrito por Colombia, que hace parte del bloque de constitucionalidad, según el cual “las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuados, mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia”.

Además de esta exigencia, la reforma del régimen de pensiones que necesita el país debe hacerse también a partir de las orientaciones que organismos internacionales como Naciones Unidas y OIT han hecho sobre la necesidad de que los países adopten un piso de protección social, adaptado a las necesidades y contextos locales y que pueda implementarse de forma progresiva.⁸

El reto para el próximo gobierno es entonces promover una reforma pensional cuyo foco sea asegurar ingresos dignos a toda la población adulta mayor, como un derecho de ciudadanía y no simplemente como un programa asistencial. Precisamente, este es el núcleo de la propuesta que desde los sindicatos se ha estado elaborando, que en concreto reivindica la creación de un sistema de pilares, con un primer pilar solidario, financiado con impuestos, recursos públicos y cotizaciones, que asegure a toda persona

7. La Corte Constitucional, en Sentencia C-1037 de 2003, manifestó que el derecho al mínimo vital de las personas adultas mayores adquiere una protección reforzada, porque sin la posibilidad de tener ingresos se ocasionarían perjuicios irremediables a esta población, al afectarse otros de sus derechos fundamentales.

8. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Para recuperarse de la crisis económica y financiera mundial: un pacto mundial para el empleo. Resolución E/2011/L. 21/ Rev. 1, aprobada el 26 de julio de 2011, 2011. p. 2.

adulta mayor, independiente de su condición socioeconómica, de si ha cotizado o no al sistema, un ingreso mínimo equivalente a medio salario mínimo legal (piso de protección social), inicialmente focalizado en la población adulta mayor más vulnerable, ingreso que se podría incrementar mediante cotizaciones y/o con un sistema de ahorros individuales como los que propone el sistema BEPS.

La financiación de este pilar se podría asegurar con impuestos, incrementando la tributación efectiva del capital, que hoy es apenas del 12 % de las ganancias, y eliminando las exenciones tributarias al capital, que en 2016 le costaron al fisco aproximadamente 1,2 % del PIB, según el propio gobierno;⁹ además se podrían destinar para tal fin recursos como los del Fondo de Solidaridad Pensional (más de un billón de pesos); el valor acumulado de las cotizaciones de aquellas personas que no alcanzan a cotizar el número de semanas suficiente para acceder al derecho a la pensión y que hoy son reclamadas a través de la figura de la indemnización sustitutiva; los recursos del Programa de Subsidio al Aporte para Pensión (PSAP), próximo a eliminarse; con el ahorro directo que hacen los ciudadanos al programa de ahorro BEPS; con los aportes que “un aliado hace a los ciudadanos de su interés”, en el programa BEPS, que deben ser obligatorios para todas aquellas empresas que tienen como estrategia las ventas por catálogo, las que utilizan masivamente vendedores informales, y las que ahorran costos de producción usando material reciclado; con los recursos que generaría el impuesto a pensiones millonarias (las personas que reciben pensiones millonarias no cotizaron nunca por el valor de las pensiones que hoy reciben y en cambio, todos los meses, reciben de todos los colombianos un subsidio millonario por el que no hacen ninguna contribución); y con la destinación de un dólar por cada barril de petróleo exportado, para la conformación de un fondo cuyos rendimientos se destinarían a financiar exclusivamente esta pensión.

9. Salomón Kalmanovitz. <https://www.elespectador.com/opinion/promesas-tributarias-y-realidades-columna-727670>

Ampliar la cobertura universal en el sistema pensional implicará cambios en el modelo de desarrollo y la política de empleo, procurando una mayor formalización laboral y una mayor responsabilidad de la empresa y del Estado en las coberturas al trabajador y a las personas indistintamente del tipo de contrato de trabajo y del vínculo laboral.

Antes de emprender una reforma pensional, se requiere una evaluación profunda de los impactos de la Ley 100 de 1993 y de las normas que la modificaron en materia pensional, para establecer los ajustes necesarios al sistema y la institucionalidad que administra los regímenes pensionales de prima media y los fondos privados. La reforma pensional debe ser producto de un gran acuerdo nacional, que incluya a los sindicatos, los gremios, las entidades territoriales y al gobierno nacional, y pueda contar con la asistencia técnica de la OIT y la CEPAL.

LA TERCERIZACIÓN LABORAL Y LOS ACUERDOS DE FORMALIZACIÓN LABORAL

Las nuevas estructuras de producción moderna corresponden a estrategias de flexibilización de la contratación en el mercado laboral colombiano con alto contenido de descentralización empresarial a través de un amplio marco jurídico normativo, que convalida las posibilidades de tercerización en el desarrollo de actividades productivas suministradas de forma independiente por el empleador o por medio de terceros contratistas tales como: empresas de servicios temporales (EST), cooperativas de trabajo asociado (CTA), sociedades por acciones simplificadas (SAS) y sindicatos con la modalidad del contrato sindical. Dichas posibilidades de subcontratación son permitidas por la legislación colombiana, pero en la práctica obstruyen la relación típica laboral entre el beneficiario de la labor (quien debería ser el empleador) y los trabajadores tercerizados, destinados al incremento de los procesos de producción permanente habituales al objeto social, en vista de la existencia desproporcionada de la libertad y autonomía de contratación que fragmenta las responsabilidades laborales del gremio empresarial.

Dicho panorama de tercerización y descentralización de actividades por medio de terceros contratistas, no se enmarca en la aplicación de la Ley 1429 de 2010; por el contrario, impide el crecimiento y formalización del empleo y, con ello, la superación

de las problemáticas del mercado laboral. Sin embargo, estas circunstancias se han mantenido en el contexto social y laboral del país, gracias a la falta de normas, mecanismos e instituciones que contundentemente prevengan el abuso de dichas figuras.

Por lo tanto, es conveniente subrayar que, si bien es cierto que la ley permite que las empresas intermedien o tercericen labores, dicha permisión se contempla estrictamente para los casos de: *i)* labores ocasionales, accidentales o transitorias (art. 6, Decreto 4369 de 2006), es decir, actividades diferentes a las normales ejecutadas diariamente, íntimamente ligadas al objeto social o giro de negocios ordinario de las empresas (en estos casos la ley laboral también le permite a los empleadores contratar directamente a los trabajadores por un período no mayor a un (1) mes, de acuerdo con el art. 45, CST); *ii)* en los eventos de reemplazos en períodos de vacaciones de los trabajadores de planta y a su vez, para licencias relativas a la incapacidades médicas por enfermedades o maternidad por un período inicial de seis (6) meses y un período de prórroga de seis (6) meses (art. 71, Ley 50 de 1990; art. 2, Decreto 503 de 1998, Decreto 4369 de 2006); o *iii)* para atender incrementos en la producción, el transporte, las ventas de productos o mercancías, los períodos estacionales de cosechas y en la prestación de servicios, por un término de seis (6) meses prorrogable hasta por seis (6) meses más (art. 71, Ley 50 de 1990). En los tres casos señalados, la intermediación solo es posible de forma legal con esa finalidad y a través de una EST debidamente constituida como tal.

Por fuera del espectro de la permisión legal para intermediar o tercerizar labores, claramente se está frente a eventos de intermediación o tercerización laboral ilegal, que no implican otra cosa que el disfrazamiento de verdaderas relaciones de trabajo o la evasión de cargas laborales en perjuicio de los trabajadores.

Además, se encuentran estas formas de contratación, como las CTA, las SAS y los contratos sindicales, en las que se presentan, igualmente, encubrimiento de relaciones de trabajo, pues se trata de empresas, que sin ser EST –lo que genera la primera sensación

de irregularidad— envían trabajadores aparentemente suyos a prestarle servicios a terceros que se benefician de los mismos, impidiendo que entre este y aquellos se configure directamente un contrato laboral. Este contexto, desde hace algunos años, ha revelado nuevos modelos de relaciones atípicas caracterizadas generalmente por el desconocimiento de derechos laborales y la imposibilidad de ejercer las libertades sindicales.

Con la promulgación de la Ley 1429 de 2010, que inicialmente tenía el ánimo de fomentar y crear pequeñas empresas y la formalización de empleos productivos, se prohibió la intermediación laboral ilegal a través de CTA y otras modalidades de vinculación (art. 63, Ley 1429). Esta norma, fue reglamentada por el Decreto 2025 de 2011, norma que, además de ratificar la prohibición de intermediación ilegal a través de CTA, permitió la aplicación de fuertes sanciones pecuniarias a quienes violaran dicha prohibición. Así, se concretó uno de los primeros y más claros avances normativos para la lucha contra la tercerización ilegal en Colombia.

Dicha prohibición ocasionó una notable disminución de las CTA creadas con anterioridad a la Ley 1429 y que prestaban sus servicios en los sectores de la salud, la caña, la palma y las flores.¹⁰ Pero, esta medida normativa no garantizó precisamente, en la práctica, la limitación de otras formas de tercerización laboral, puesto que, en una relación directamente proporcional, mientras desaparecían las CTA, comenzaron a surgir nuevos “sindicatos”, creados con el único propósito de suscribir contratos sindicales para garantizar mano de obra a las empresas que antes tenían contratos con las CTA desaparecidas.

En estos sindicatos, por regla general, no existieron las garantías de ejercicio de las libertades sindicales, ni se evidenció un ejercicio democrático y participativo de los afiliados en la toma de decisiones. Y el mayor agravante es que la normatividad,

10. Confederación Cooperativas de Colombia, Confecoop, Informe desempeño de las cooperativas en Colombia, pp. 90-91.

expresamente, permite este tipo de contratación (art. 482, CST), en el que un sindicato contrata con un tercero para prestarle servicios a través de sus afiliados, sin que entre estos y aquél surja una relación de trabajo por ese hecho.

En este panorama social y legislativo, ya en sí bastante problemático, el gobierno nacional expidió el Decreto 583 de 2016, que conllevó a una pérdida de alrededor de 32.703 empleos formales para ese año, de acuerdo con los datos publicados por la Asociación Colombiana de Empresas de Servicios Temporales (ACOSSET)¹¹, que además estima que en 2017 se presentó una pérdida de 38.034 trabajadores¹². Este decreto, que desde un principio recibió fuertes críticas por parte del movimiento sindical e inclusive del gremio de las EST, atentó directamente contra la formalización laboral, al permitir: *i)* que modalidades distintas de contratación, adicionales a las EST, pudieran enviar a empresas beneficiarias trabajadores en misión; *ii)* que la calificación de “ilegal” o “legal” de la tercerización dependiera única y exclusivamente del cumplimiento de estándares laborales; y, por lo tanto, *iii)* que el personal en misión pudiera contratarse para la realización de actividades misionales y permanentes de la empresa beneficiaria.

El decreto en mención fue demandado en nulidad ante el Consejo de Estado, demanda en la que coadyuvó el movimiento sindical, y el 26 de julio de 2017 esta instancia anuló parcialmente el decreto, por considerar que vulneraba la integridad y los derechos de los trabajadores, a la vez que fomentaba la informalidad y la precarización del empleo en Colombia¹³.

Con la sentencia del Consejo de Estado, el panorama normativo había regresado al escenario inicial de prohibición que

11. Observatorio de Mercado laboral Acoset, p. 2. [http://www.acoset.org/images/PDF/Informe %20final %20estad %C3 %ADstico %20 a %C3 %Blos %202016.pdf](http://www.acoset.org/images/PDF/Informe_%20final_%20estad%C3%ADstico%20a%C3%Blos%202016.pdf)

12. [http://www.acoset.org/images/PDF/informe %20primer %20trimestre %20total %20terminado.pdf](http://www.acoset.org/images/PDF/informe_%20primer_%20trimestre%20total%20terminado.pdf) Pagina2

13. Sentencia Consejo de Estado, Referencia: 11001032500020160048500

generó el Decreto 2025 de 2011. Sin embargo, el mismo Consejo de Estado, en una sentencia de febrero de 2018¹⁴ anuló algunos artículos del Decreto 2025, por desbordamiento de la facultad reglamentaria del gobierno nacional. Esta nueva sentencia, cuyos resultados prácticos todavía no se evidencian, habilita plenamente –y de nuevo– la tercerización e intermediación laboral sin restricciones y, lo que es peor, sin garantías mínimas para la población trabajadora vinculada bajo este tipo de contratación indirecta, en materia de estabilidad laboral y ejercicio de las libertades sindicales.

A continuación, se relaciona la evolución y tendencia de formas de intermediación laboral (CTA, EST, CS, SAS), desde 2012 a 2017.

Tabla N.º 14. Evolución de las Cooperativas de Trabajo Asociado, 2012-2016.

Año	Cooperativas de Trabajo Asociado	Afiliados trabajadores vinculados con las CTA
2012	2.857	386.138
2013	2.699	327.533
2014	1.144	116.986
2015	923	95.718
2016	724	90.230

Fuente: Confecoop. Consultado el 25 de enero de 2018.

De acuerdo con la anterior información sobre CTA se observa una tendencia a la baja desde el 2014, como consecuencia de las limitaciones legales de la contratación bajo esta figura, lo que incentivó la disolución de este tipo de sociedades y la creación de falsas organizaciones sindicales al servicio de actividades misionales.

14. Sentencia Consejo de Estado, Referencia: 11001-03-25-000-2011-00390-00 (1482-2011)

En el caso de las EST, se evidencia, entre el 2012 y el 2017, un decrecimiento en el número de trabajadores en misión, que se explica, inicialmente, por los impactos de las normas antes mencionadas (en especial, con el Decreto 583). Asimismo, se observa que, principalmente, esta forma de tercerización se presenta en la industria manufacturera, el comercio y los servicios. Según ACOSSET se destaca que un 64 % de trabajadores en misión (302.931) solo devengaron un salario mínimo mensual legal vigente (smmlv).

Tabla N.º 15. Evolución de las Empresas de Servicios Temporales, 2012-2017

Año	Nº trabajadores en misión EST	Sectores económicos principales en la EST Nº Contrataciones		
		Manufactura	Comercio	Servicios
2012	595.590	S.D	S.D	S.D
2013	546.100	S.D	S.D	S.D
2014	497.398	109.428	124.350	74.610
2015	513.069	133.398	102.614	82.092
2016	480.366	143.841	99.201	74.561
2017 (I semestre)	473.329	146.732	75.733	80.466

Fuente: ACOSSET, Consultado el 25 de enero de 2018.

Con respecto a los contratos sindicales, se observa una tendencia al crecimiento entre 2012 y 2015, a raíz de la disolución de las CTA; evidentemente, esta figura profundizó la tercerización e intermediación laboral.¹⁵

15. Estudio ENS: El contrato sindical a la luz del contrato sindical del trabajo decente <http://calcolombia.co/eventos/memorias-iv-encuentro-nacional-organizaciones-sindicales> - Demanda Inconstitucionalidad Contrato Sin-

Tabla N.º 16. Evolución de los contratos sindicales, 2012-2017.

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017 oct.
Total	708	964	2.066	1.975	1.026	518

Fuente: Sistema de información Sindical y Laboral- SISLAB- ENS

Finalmente, las SAS, que son figuras societarias inicialmente creadas para el desarrollo y el emprendimiento empresarial, han tenido un notable crecimiento en Colombia, según información de la Confederación de Cámaras de Comercios de Colombia (Confecámaras).¹⁶ Así, en 2011, las SAS habían llegado a representar casi el 90 % del total de sociedades legales registradas, con una tasa de crecimiento del 43 % mientras que, las sociedades limitadas reportaron tasas de crecimiento negativo de 47 %. De hecho, ese año se registraron más de 11.000 SAS. En 2015, se estimó que desde el 2008, el 54 % de todas las empresas creadas en Colombia eran SAS.¹⁷ Entre otras características, las SAS tienen una gran flexibilidad para la conformación del capital social, no necesitan determinar su objeto social ni requieren crear instancias de control como juntas directivas y revisoría fiscal.

En 2017, en 69 municipios del departamento de Antioquia se contaba con 40.045 empresas SAS¹⁸ y en 18 municipios del departamento de Bolívar con 10.030 SAS en total.¹⁹ Para abril de 2018²⁰ se evidencia una tendencia al crecimiento de nuevas SAS en 20 ciudades del país, especialmente en Cali, Bucaramanga, Villavicencio, Cúcuta, Santa Marta, Casanare y Armenia.

dical ENS, radicada el 22 de marzo de 2018 Expediente: D-12636

16. Domínguez, J., 2011. “Empresas creadas 2011”. Confecámaras. http://www.confecamaras.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=227:empresas-creadas-2011&catid=38:catnoticiaprincipal (consultado 2014).

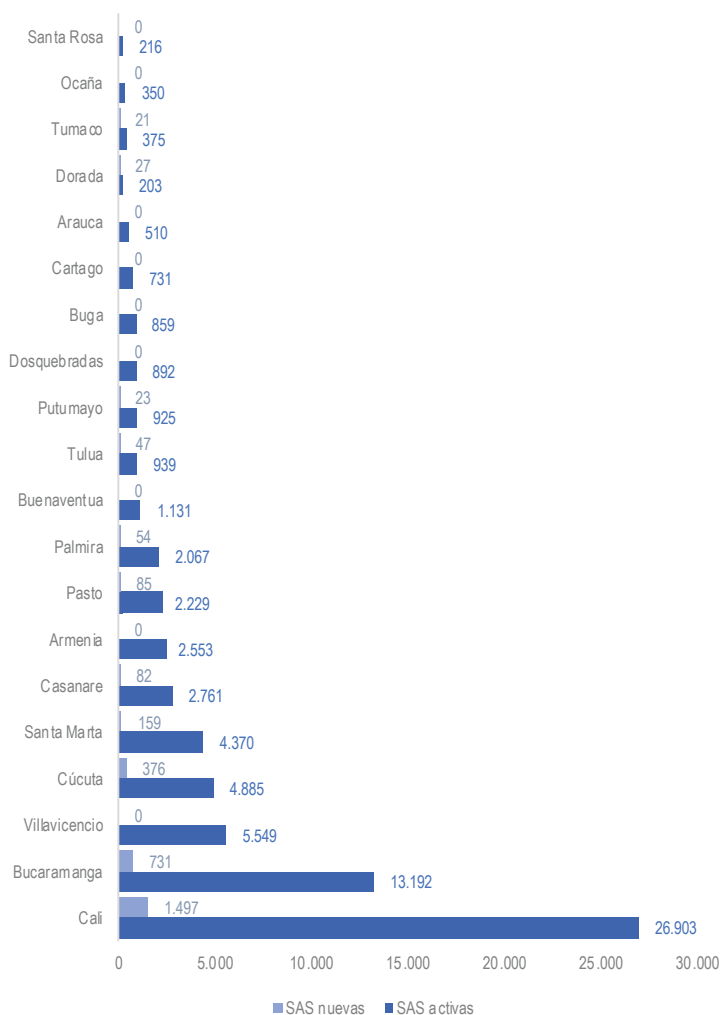
17. El Colombiano. “De las sociedades por acciones simplificadas: un gran balance”. 15 de junio de 2015. <http://www.elcolombiano.com/negocios/de-las-sociedades-por-acciones-simplificadas-un-gran-balance-BC2136524>

18. <http://www.camaramedellin.com.co/site/Servicios-Empresariales/Informacion-Empresarial/Estadisticas-Camara.aspx>

19. <http://www.cccartagena.org.co/>

20. <http://www.compite360.com/>

Gráfico N.º 16. Sociedades por Acciones Simplificadas, a abril de 2018



Fuente: Compite 360. Información Empresarial de Colombia. Recuperado de: <http://www.compite360.com/>. Consultado el 26 de marzo de 2018.

Así mismo, se encontró que estas ciudades las SAS son el modelo societario más utilizado. Esta gran cantidad de empresas

tienen vinculados a una gran cantidad de trabajadores destinados a la ejecución de actividades misionales y permanentes, de medianas y grandes empresas que descentralizan y fragmentan la responsabilidad de los diferentes actores que intervienen en ese mapa de tercerización legal.

Acciones administrativas laborales y sancionatorias del Ministerio de Trabajo en los temas subcontratación ilegal

En relación con el panorama de tercerización, entre junio de 2014 y diciembre de 2017, las organizaciones sindicales colombianas presentaron ante el Ministerio de Trabajo 121 querellas en casos de tercerización e intermediación ilegal en empresas de los sectores alimenticio, comunicaciones, eléctrico, industria (manufacturera, metalmecánica), minero, petrolero, público, portuario, salud, seguridad privada, textiles y del transporte. En dichos casos, se identificaron 68 empresas beneficiarias y 128 empresas intermediarias.

A la fecha, el Ministerio de Trabajo solo ha adelantado algunas gestiones en 34 de las querellas por tercerización e intermediación ilegal referidas²¹ y ha impuesto sanciones administrativas por subcontratación, por valor total de \$107.333 millones.²² De esta manera, se observa que las medidas administrativas que ofrece la ley son ineficaces para combatir la tercerización ilegal y lograr la formalización de los trabajadores y las trabajadoras del país, con la garantía plena de sus derechos laborales y sindicales.

Acuerdos de Formalización Laboral (AFL)

Los AFL son una herramienta creada por el Decreto 2025 de 2011 para erradicar el fenómeno de la tercerización laboral ilegal. Con la intervención y competencia del Ministerio de Trabajo se busca que las empresas investigadas y/o sancionadas por ter-

21. Sector Trabajo Informe al Congreso 2016-2017, p. 33.

22. Informe Avances del Sector Trabajo (ELSAC-OCDE), Ministerio de Trabajo 2018, p. 9

cerización ilegal, conforme al Decreto 2025 de 2011, contraten directamente a los trabajadores tercerizados ilegalmente, para condonar, de esta manera y en el mediano plazo, la sanción interpuesta o para lograr el archivo de la investigación administrativa correspondiente.

La ENS encontró que entre 2012 y 2017 se suscribieron 260 AFL que beneficiaron a 42.713 trabajadores de todo el país.

Tabla N.º 17. Acuerdo de Formalización Laboral 2012-2017.

Año	Nº de acuerdos de formalización laboral	Nº trabajadores formalizados
2012	3	1.905
2013	42	9.563
2014	41	9.493
2015	74	11.791
2016	53	3.926
2017	47	6.035
Total	260	42.713

Fuente: Matriz realizada por la ENS sobre los AFL, con información suministrada por el Ministerio de Trabajo 2012-2017

Sin embargo, se encontró que dentro de los 42.713 trabajadores “formalizados”, solamente 27.212 fueron contratados directamente con vocación de permanencia, mientras que a 12.821 trabajadores²³ no se les garantizó la estabilidad laboral y la permanencia en la nueva contratación, pues los contratos fueron transitorios, por períodos fijos inferiores a un año, por obra o labor, e incluso, por contrato de prestación servicios.

Las anteriores cifras, evidencian que, en la práctica, los AFL antes que buscar recomponer la situación de los trabajadores afectados con la tercerización laboral ilegal, son más bien una

23. Cifra correspondiente a los AFL abril de 2017, y los acuerdos de formalización que tenían información completa y detallada del número de trabajadores beneficiados y los tipos de contratación laboral.

herramienta para que las empresas evadan su responsabilidad laboral y eviten sanciones administrativas por incumplir la normatividad. A esto, se suman las ambigüedades normativas (principalmente de la Ley 1610 de 2013 o “Ley de Inspección Laboral”) sobre el concepto de “vocación de permanencia” a favor de los trabajadores tercerizados y la falta de capacidad del Ministerio de Trabajo para promover verdaderos acuerdos de formalización, exigir garantías de cumplimiento a los empleadores tercerizadores ilegales y hacer seguimiento a los compromisos adquiridos, so pena de retomar los trámites administrativos archivados o revivir las sanciones impuestas.

Tabla N.º 18. Acuerdo de formalización laboral por tipo de contrato.

Tipo de Contrato	Número	Observaciones
Contrato por obra o labor	325	No se especifica fecha de terminación de labor sujeta a contrato de obra o labor
Contrato fijo 1 año	10.938	Contratos sin verificación posterior Min Trabajo
Contrato fijo inferior a 1 año	1.195	Contratos fijos con término de duración de 3, 5 o 10 meses sin verificación del Ministerio.
Contrato de Prestación de Servicios	366	CPS en los AFL con la anterior forma de vinculación CPS por medio de EST. En lo que no hay control de verificación ni determinación de la fecha de terminación del contrato.
Total	12.824	

Fuente: Matriz ENS de los AFL con información suministrada por el Ministerio de Trabajo 2012-2017

De esta manera, el contexto laboral colombiano continúa caracterizándose por una permanente inseguridad jurídica para la población trabajadora y dista mucho de alcanzar los anhelados niveles de formalización que tanto los trabajadores y trabajadoras, como el movimiento sindical históricamente han reclamado.

Así las cosas, los retos del nuevo gobierno para superar la tercerización laboral y, con ello, fomentar la formalización del empleo, bajo criterios de vinculación directa en las estructuras de producción moderna de las empresas, garantías laborales, cobertura plena de la seguridad social y respeto por las libertades sindicales, van encaminados a cambios en la normatividad vigente.

Estos cambios deberán de un lado, desincentivar el uso de prácticas de tercerización ilegal en las empresas, bien a partir de incentivos tributarios y/o comerciales, o bien a partir de sanciones más drásticas, que no conlleven a una sanción administrativa que, la mayoría de las veces, no va a ser cobrada por el Estado. De otro lado, que creen mecanismos efectivos de protección para los trabajadores y trabajadoras que padecen esta forma irregular de contratación. Al respecto, una propuesta sería la de dotar al Ministerio de Trabajo con nuevas competencias sancionatorias – distintas a la multa administrativa– y de declaración de derechos laborales, en la destinación de inspectores de trabajo en cada dirección territorial y crear grupos especializados permanentes en temas de tercerización e intermediación ilegal y para zonas rurales, y actividades de alto riesgo y sectores de trabajadores especialmente vulnerables (puertos, flores, caña, palma, minería). O, inclusive, la intervención de otras autoridades que, desde los ámbitos de su competencia, puedan fomentar una cultura de la formalización laboral en las empresas (por ejemplo, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales –UGPP–, a partir de la competencia que tiene para investigar casos de evasión o elusión de aportes a la seguridad social).

SINDICALIZACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Continúa la baja sindicalización y la alta fragmentación

La densidad sindical sigue siendo marginal en el país, y con una leve tendencia al deterioro, al pasar de 4,63 % en el 2016 al 4,60 % en el 2017 (en valores absolutos se pasó de 1.025.792 afiliados a 1.028.764); a su vez, la estructura sindical es un poco más fragmentada, mientras en el 2016 existían 5.449 sindicatos, en el 2017 la cifra ascendía a 5.523.

Los sindicatos de gremio y los de empresa representaron el 46,1 % del total organizaciones sindicales existentes en 2017 y sindicalizaron al 49,3 % del total de trabajadores afiliados.

Tabla N.º 19. Número de sindicatos y afiliados por clase de sindicato, 2016-2017

Clase de Sindicato	2017				2016			
	Nº de sindicatos	Part. %	Afiliados	Part. %	Nº de sindicatos	Part. %	Afiliados	Part. %
Sindicato de Gremio	2.547	46,1	507.329	49,4	2.520	46,2	506.352	49,3
Sindicato de Empresa	1.885	34,1	239.239	23,2	1.863	34,2	238.439	23,3
Sindicato de Industria	960	17,4	275.635	26,8	939	17,2	274.606	26,8
Sindicato de Oficios Varios	131	2,4	6.561	0,6	127	2,3	6.395	0,6
Total	5.523	100	1.028.764	100	5.449	100	1.025.792	100

Fuente: Sistema de información Sindical y Laboral SISLAB, Subsistema Censo Sindical, alimentado con información de Min-Trabajo, CUT y sindicatos.

De acuerdo con la tabla siguiente, en donde se aprecia el número de ocupados y afiliados a sindicatos por ramas de actividad, se encuentra que servicios comunales, sociales y personales contribuyó con el 51,8 % de los afiliados en el año 2017, le siguen industria manufacturera, con el 11,7 %; comercio, con el 9,4 %; agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, con el 9,0 %; transporte, almacenamiento y comunicaciones, con el 8,4 %; suministro de electricidad, gas y agua, con el 3 %; intermediación financiera, con el 2,4 %; explotación de minas y canteras, con el 1,8 %; actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, con el 1,6 % y construcción, con el 0,8 %.

Tabla N.º 20. Número de ocupados, afiliados a sindicatos y tasa de sindicalización por rama de actividad económica, 2017

Rama de actividad económica	Ocupados	%	Afiliados	%	Tasa de sindicalización
Total nacional	22.383.000	100,0	1.028.764	100,0	4,6
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3.730.000	16,7	92.992	9,0	2,5
Explotación de minas y canteras	186.000	0,8	18.971	1,8	10,2
Industria manufacturera	2.636.000	11,8	120.758	11,7	4,6
Suministro de electricidad gas y agua	115.000	0,5	30.355	3,0	26,4
Construcción	1.369.000	6,1	7.956	0,8	0,6
Comercio, hoteles y restaurantes	6.078.000	27,2	97.070	9,4	1,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.807.000	8,1	86.192	8,4	4,8
Intermediación financiera	306.000	1,4	24.579	2,4	8,0
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	1.831.000	8,2	16.493	1,6	0,9
Servicios comunales, sociales y personales	4.319.000	19,3	533.398	51,8	12,4

Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares y ENS. Censo Sindical.

No obstante, los sectores de mayor a menor tasa de sindicalización fueron, en su orden: suministro de electricidad, gas y agua, con el 26,4 %; servicios comunales, sociales y personales, con el 12,4 %; explotación de minas y canteras, con el 10,2 %; intermediación financiera, con el 8,0 %; transporte, almacenamiento y comunicaciones, con el 4,8 %; industria manufacturera con el 4,6 %; agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con el 2,5 %; comercio, hoteles y restaurantes, con el 1,6 %; actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, con el 0,9 % y construcción, con el 0,6 %.

En la rama económica de servicios comunales, sociales y personales a 2017, educación tenía 270.965 afiliados, la administración pública, 121.153, y los servicios sociales y de salud, 114.559. Del total de sindicalizados, según se muestra a continuación, el 48 % correspondió al sector público y, el 52 %, al privado, pero la tasa de sindicalización en el primero fue del 42 %, mientras que en el segundo fue de tan solo el 2,4 %. Incluso, si se excluye a las Fuerzas Militares, que por prohibición constitucional no se pueden sindicalizar, la tasa de sindicalización en el sector público se eleva al 72 %.

Tabla N.º 21. Tasa de sindicalización en el sector público y privado, 2017.

Ocupados	22.383.000
Empleados públicos	1.166.510
Empleados públicos sin defensa y policía	688.383
Contratistas del estado	925.211
Ocupados sector privado	20.291.279
Sindicalizados sector privado	535.346
Sindicalizados sector publico	493.418
Tasa de sindicalización en Colombia	4,6
Tasa de sindicalización sector privado	2,6
Tasa de sindicalización sector público	42,0
Tasa de sindicalización sector público sin defensa y policial	72,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, DAFP y ENS.

Casi el 60 % de los sindicalizados del país se concentró en cuatro regiones: Bogotá, con el 34,4 %; Antioquia, con el 11,9 %; Valle, con el 8,3 % y Santander, con el 5,2 %. El 40 % restante se distribuyó en el resto del país.

La consigna de “menos sindicatos y más trabajadores sindicalizados” sigue teniendo vigencia en los retos sindicales del pos-acuerdo. Se espera que, en el nuevo entorno democrático, sin armas, que supere la violencia anti-sindical, y de una economía que sobrepase su sesgo anti-laboral para lograr la formalización del trabajo, se creen las condiciones para el crecimiento sindical y la auto reforma estructural que pongan al sindicalismo como un nuevo actor en la democracia colombiana.

Dinámica de la negociación colectiva: avances en el sector público, marginal y sin autonomía en el sector privado

La cobertura de la negociación colectiva alcanzó un 7,4 % de la población ocupada en el año 2015, básicamente por el reconocimiento parcial del derecho a la negociación colectiva de los sindicatos de empleados de la administración pública a partir del año 2013, al reglamentarse la Ley 411 de 1997²⁴ con el Decreto 1092 del 2012 y posteriormente con el Decreto 160 del 2014.

Este avance en el sector público ha permitido, en medio de grandes jornadas de movilización y déficit en el cumplimiento de lo acordado, la firma de tres acuerdos marcos nacionales en los años 2013, 2015 y 2017, respectivamente, varios acuerdos sectoriales en educación, salud, justicia y más de 1.000 en entidades públicas nacionales y territoriales de todo el país.

En contratación colectiva se ha venido presentando como tendencia en los últimos años un estancamiento de las convenciones colectivas y los pactos colectivos, mientras que los contratos sindicales tuvieron, a partir del 2010, un crecimiento exponencial, al pasar de 50 en el año 2010, con unos 11 mil beneficiarios, a 1.975 en el 2015, con más de 100 mil beneficiarios.

24. Ley que ratificó el Convenio 151 de la OIT.

En la tabla N.º 22 se muestran las convenciones y los pactos que se firmaron durante el año 2016.

Tabla N.º 22. Convenciones y pactos colectivos firmados durante 2016

Año	Convención colectiva		Pacto colectivo		Total	
	Nº casos	Trab. benef.	Nº casos	Trab. benef.	Nº casos	Trab. benef.
2016	387	83.558	224	71.935	611	155.493

Fuente: ENS. Dinámica de la Negociación Colectiva.

Por otra parte, las organizaciones sindicales de empleados públicos presentaron 276 pliegos de solicitudes a febrero 28 del 2016, distribuidos así: 23 casos del nivel nacional; 54 del nivel departamental y 199 del nivel municipal.

En el año 2017 las centrales obreras CUT, CTC, CGT, CTU, CNT, CSPC y UTC con sus federaciones, presentaron al gobierno nacional un pliego marco estatal unificado de 155 puntos, en desarrollo del Decreto 160 de 2014. Por más de tres meses –marzo a junio–, se desarrolló la negociación nacional que estuvo enmarcada por una ola de movilizaciones encabezadas por Fecode, varios paros estatales y en varias entidades como el mismo Ministerio de Trabajo. El 29 de junio de 2017 se firmó un nuevo acuerdo marco nacional con una vigencia de dos años (2017 y 2018).

Así mismo, las organizaciones sindicales de empleados públicos presentaron en este mismo año 349 pliegos de solicitudes en los diferentes niveles del Estado.²⁵

De esta manera, se evidencia que la convención colectiva, modalidad de la contratación colectiva que se desarrolla con cierto grado de autonomía y libertad, se mantiene sin progresos reales, mientras que las modalidades sin margen de negociación, como los pactos y los contratos sindicales, ya tienen una cobertura de

25. Informe de actividades sector trabajo al Congreso de la República 2016-2017

más del 60 % de los trabajadores beneficiados. Por otra parte, se resalta como positivo el avance de la negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos que lograron suscribir un nuevo acuerdo marco en el año 2017, el cual extiende su cobertura a la totalidad de los empleados de vínculo legal y reglamentario.

Ante este panorama de fragmentación sindical y baja cobertura de la convención colectiva, los retos para el nuevo gobierno deben encaminarse en el incremento de la membresía sindical y de la cobertura de la negociación colectiva. Para esto es necesario:

- Proteger y promover el derecho de asociación sindical con las siguientes acciones: desarrollo del artículo 200 del Código Penal para asegurar sanciones penales para las prácticas antisindicales; creación de un mecanismo judicial efectivo para la protección contra actos de discriminación e injerencia antisindical; establecer un fondo de financiación y promoción de las organizaciones sindicales; adelantar campañas en medios masivos para la promoción de la libertad sindical y promover una cultura de legalidad laboral.
- Proteger el derecho de negociación colectiva y de huelga con medidas como: prohibición del uso antisindical de los pactos colectivos; control a la creación de «falsos sindicatos» que se prestan para tercerizar a través de contratos sindicales; mejorar las reglas para la conformación y trámite de tribunales de arbitramento, de tal forma que se generen soluciones prontas, satisfactorias y estables para las partes; promover la negociación colectiva de empleados públicos con un marco normativo más garantista; impulsar la negociación colectiva sectorial y multinivel previo desarrollo de estructuras sindicales de rama y establecer una regulación protectora del derecho a la huelga y expedir el marco normativo sobre los servicios públicos esenciales.
- Promover el diálogo social para el trámite de los conflictos y de garantías al derecho de movilización y protesta.
- Fortalecer la institucionalidad laboral y acceso a la justicia para garantizar el ejercicio de los derechos de libertad

sindical a través de: el fortalecimiento del Sistema de Inspección Laboral, con más y mejores inspectores, y mejora de las condiciones laborales de los mismos; la capacitación de jueces y fiscales en derecho laboral internacional y con enfoque constitucional; la creación de la Defensoría Pública Laboral (Convenio 81 de la OIT) y la descentralización de la inspección laboral y el establecimiento de la inspección rural (Convenio 129 de la OIT).

- Promover una estrategia de diálogo social bipartito, tripartito y multipartito para el trámite y solución de los conflictos socio-laborales a nivel de empresa, sectorial, territorial y nacional, y brindar garantías al derecho de movilización y protesta.

DINÁMICA DE LA VIOLENCIA ANTISINDICAL

La ampliación de la democracia, el fortalecimiento del movimiento sindical, las garantías para la libertad sindical y el respeto por los derechos laborales son algunos de los principales cambios que podrían tener una ventana de oportunidad derivada de la coyuntura de paz que vive el país. Sin embargo, ha pasado más de un año desde que se firmó el acuerdo entre el gobierno y las Farc-EP y desde que se instaló la fase pública de diálogos de paz con el ELN, y el balance muestra que el camino no ha sido fácil y que cada vez son más grandes los retos para hacer posible la paz.

En medio de este contexto, uno de los principales factores de preocupación ha sido la situación de violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos;²⁶ esto, sumado al seguimiento realizado por la Escuela Nacional Sindical (ENS) sobre las violaciones contra sindicalistas, constituye una grave preocupación que empaña los esfuerzos por la paz. Según la Confederación Sindical Internacional (CSI), Colombia sigue siendo el primer país en el mundo con el mayor índice de asesinatos de

26. Según el programa Somos Defensores, en 2017 aumentó la violencia contra defensores y defensoras de derechos humanos. Mientras que para el año 2016 se documentaron 481 agresiones, en 2017 se registraron un total de 560 agresiones, de las cuales se cuentan 106 asesinatos y 50 atentados. Véase: <https://choco.org/documentos/informe-anual-2017-piedra-en-el-zapato.pdf> [consultado el 4 de abril de 2017].

sindicalistas.²⁷ Por ello, ante la persistencia de la persecución, la violencia y la criminalización contra quienes lideran la defensa de los derechos humanos desde sus organizaciones y sus territorios, es necesario mantener encendidas las alarmas y la exigencia de garantías.

La violencia contra el movimiento sindical colombiano, que ha persistido por más de cuatro décadas, en el 2017 continúa como un grave obstáculo para la libertad sindical y para la defensa de derechos humanos y laborales. Según las estadísticas de la ENS, desde el 1 de enero de 1973 hasta el 10 de abril de 2018, se registraron al menos, 14.638 violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas, entre la cuales se han documentado 3.149 homicidios, 399 atentados contra la vida, 238 desapariciones forzadas, 7.167 amenazas de muerte, 105 torturas, 668 hostigamientos y 1.897 desplazamientos forzados. De todos los sindicalistas que perdieron su vida, 2.823 eran hombres, 326 eran mujeres y 912 eran dirigentes sindicales.²⁸

De acuerdo con el Sistema de Información en Derechos Humanos (Sinderh), de las 212 violaciones a la vida, la libertad y la integridad física cometidas contra sindicalistas en Colombia documentadas durante 2017, se encontraron 22 homicidios, 16 atentados contra la vida, 135 amenazas, 25 hostigamientos y 9 detenciones arbitrarias. Adicionalmente, se siguen presentando acciones contra organizaciones sindicales como colectivo,²⁹ entre ellas: 7 amenazas, un atentado a sede sindical y un robo de archivo sindical. El 8 de marzo de 2017 fue atacada con una granada la sede del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Agropecuaria –Sintrainagro–, seccional Ciénaga, en el

27. Confederación Sindical Internacional, CSI. (2016). Índice Global de los Derechos de la CSI. En: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_ra_2016_sp.pdf [Consultado septiembre 30 de 2016].

28. Sistema de Información de Derechos Humanos, Sinderh, Escuela Nacional Sindical.

29. Este tipo de violaciones se dirigen contra la organización sindical en su conjunto, no individualiza víctimas.

departamento de Magdalena. Allí se encontraban reunidos los directivos nacionales y de la seccional. Al respecto, en julio de 2017 la Confederación Sindical de las Américas (CSA) remitió una carta al presidente Santos manifestando su rechazo contra la violencia y la falta de garantías para que los sindicalistas puedan desempeñar su labor.

Tabla N.º 23. Violaciones a la vida, libertad e integridad, contra sindicalistas en Colombia, 2016-2017

Tipo de violación/Sexo	2016		2017	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Amenazas	23	179	19	116
Hostigamiento	5	25	3	22
Atentado con o sin lesiones	1	17	1	15
Homicidios	4	16	5	17
Allanamiento ilegal	3	5	-	2
Detención arbitraria	-	5	-	9
Tortura	-	2	-	1
Desplazamiento forzado	-	1	-	1
Desaparición forzada	-	-	-	1
Total general	36	250	28	184
		286		212

Fuente: Sistema de Información de Derechos Humanos, SINDERH, ENS.

En los casos documentados, se identifica como un factor favorable de cambio, la continuidad de la tendencia decreciente de la violencia antisindical, mientras en 2016 fueron registrados 286 casos, durante el año 2017 se reportaron 212 casos. No obstante, la violencia antisindical persiste, más grave aún es que en el último año fueron asesinados 2 sindicalistas más que en el año anterior, lo cual indica la existencia latente del riesgo que podría incidir en el incremento de vulnerabilidad para las y los sindicalistas en medio de un ambiente de violencia selectiva contra líderes y defensores de derechos humanos.

Durante este último año la violencia antisindical se caracterizó por: i) una disminución del 25,9 % en los casos documentados con relación al año anterior;³⁰ ii) el aumento de los hechos de violencia ocurridos en escenarios de movilización, denuncia y defensa de derechos; iii) la reactivación de la violencia en las zonas rurales y iv) la violencia articulada a la criminalización de la acción sindical. En 2017, al igual que en años anteriores, prevalece la violencia no letal, la amenaza y el hostigamiento, las cuales representaron el 75,5 % del total de casos registrados.

Por otra parte, se registraron 28 violaciones cometidas contra mujeres sindicalistas, la mayoría de ellas directivas y activistas sindicales, quienes desempeñan su labor principalmente en el ámbito rural, así: 15 en la educación, 8 en el sector de la agricultura, 2 en servicios comunales, 1 en transporte almacenamiento y comunicaciones, 2 en el sector de minas y canteras.

Se agudiza la violencia contra directivos y activistas sindicales

La principal característica de la violencia antisindical es que se concentra en los y las dirigentes sindicales y en el activismo sindical. Mientras que para el 2016 este tipo de casos registraron el 75,9 %, en el año 2017 alcanzaron el 82,5 %. Gran parte de los sindicalistas y sindicatos que fueron víctimas estaban llevando a cabo procesos de defensa de derechos humanos y laborales, del territorio y de la paz; promoción de procesos organizativos de los trabajadores; participación en ámbitos de negociación colectiva; acciones de movilización y solidaridad; defensa de la libertad sindical, en especial del derecho a la huelga; apoyo y pedagogía por la paz; veeduría de los recursos públicos; denuncias frente a casos de corrupción y malos manejos al interior de las empresas; así como articulación a procesos sociales, políticos y comunitarios.

30. Nota metodológica: es necesario anotar que, pese a la disminución de los casos registrados en el año 2017, con relación al año 2016, existe un subregistro concentrado principalmente en los casos de docentes sindicalizados.

Tabla N.º 24. Violaciones a la vida, libertad e integridad contra sindicalistas en Colombia según tipo de sindicalista, 2017

Tipo de sindicalista	N.º de casos	%
Dirigente Sindical	175	82,5
Trabajador De Base	35	16,5
Asesor Sindical	2	0,9
Total General	212	100,0

Fuente: Sistema de Información de Derechos Humanos, SINDERH, ENS.

Se reactiva la violencia antisindical en el sector rural

Precisamente, derivado de los diálogos de paz entre el gobierno y las Farc, uno de los principales retos que enfrentaría el país sería la transformación de las condiciones de violencia, desigualdad, inequidad, pobreza y exclusión que perviven en las zonas rurales y que afectan a distintas poblaciones. Por esto se torna tan preocupante la reactivación de la violencia antisindical en el sector rural. Durante el 2017, el sector de la agricultura concentró 73 casos, es decir, más de una tercera parte de la violencia antisindical registrada en el país. Cabe anotar que, en consonancia con la tendencia nacional de focalización de la violencia contra la dirigencia sindical, en el sector rural este tipo de violencia alcanzó el 80,0 %. Una parte significativa de esta violencia se expresó en homicidios en la región del suroccidente.

En 2017 la violencia contra sindicalistas y sindicatos se presentó en 21 departamentos y, en 10 de ellos, se agrupó el 81,1 % de los casos documentados: Cauca, Valle, Santander, Tolima, Antioquia, Caldas, Guajira, Bolívar, Huila y Nariño.

Por último, sobre la información relacionada con los presuntos responsables de la violencia cometida contra sindicalistas, se tiene que, en lo corrido del año 2017, los principales presuntos victimarios fueron los paramilitares en el 44,8 % de los casos registrados. El segundo lugar lo ocuparon los organismos estatales, lo cual genera una alarma sobre la responsabilidad del Estado en

la garantía de los derechos humanos. Además, resulta muy grave que en el 43,4 % de los casos no haya ningún indicio sobre el presunto responsable.

Tabla N.º 25. Violaciones a la vida, libertad e integridad contra sindicalistas en Colombia según sector económico, 2016-2017

Sector económico	2016	2017	Total general
Agricultura, caza y pesca	67	73	140
Educación	56	50	106
Minas y canteras	45	56	101
Otros servicios comunales y personales	33	20	53
Salud	33	3	36
Industria manufacturera	28	5	33
Empresas entes territoriales (municipales y oficiales)	13	-	13
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3	4	7
Comercio	2	-	2
Construcción	2	1	3
Electricidad, gas y agua	2	-	2
Financiero	2	-	2
Total general	286	212	498

Fuente: Sistema de Información de Derechos Humanos, SINDERH, ENS.

Las víctimas de la violencia antisindical esperan verdad y justicia

En el país aún existe una enorme deuda en materia de verdad y justicia con las víctimas individuales y colectivas de la violencia antisindical, pues la tasa de impunidad en relación con estos crímenes supera el 95,0 %. Este cálculo se realizó en el año 2015, contrastando el reporte de 502 sentencias entregado por la Fiscalía General de la Nación (FGN) y la base de datos Sinderh de la

ENS sobre violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas, así se identificaron los avances en materia de investigaciones y sentencias.

Si bien, en julio de 2017 la Ministra de Trabajo manifestó que el número de condenas por actos de violencia cometidos contra trabajadores sindicalizados ascendía a 748 en los últimos 17 años,³¹ aún no se ha logrado tener acceso al total de sentencias para actualizar la tasa de impunidad y ampliar el análisis de las mismas. Mientras que la ENS reporta un total de 177 homicidios de sindicalistas entre los años 2011 y 2017, la fiscalía informa sobre avances en los casos más recientes, reportando investigaciones de 173 casos de homicidios de sindicalistas, los cuales han ingresado entre 2011 y 2017. De estos hay 32 sentencias condenatorias en 23 casos y 25 casos en etapa de juicio.³² Para el año 2017 fueron solo dos los jueces dedicados exclusivamente a investigar crímenes cometidos contra sindicalistas. Aún con estos avances, para este periodo la tasa de impunidad sobre el delito de homicidio continúa superando el 80,0 %.

Se requieren más garantías en materia de protección a sindicalistas

Han pasado más de seis años en la implementación de medidas para fortalecer el programa de protección a trabajadores y líderes sindicales en términos de cobertura, financiación, funcionamiento y eficacia, y aún el balance es insatisfactorio. Pese a los recursos económicos que se han asignado para la protección a sindicalistas durante los últimos años, que, según la información disponible, desde el año 2012 hasta el año 2017, fueron de \$335.305.806.713, la violencia antisindical persiste. En total se

31. Ministerio de Trabajo, Tasa de homicidios de sindicalistas se ha reducido 51 % en los últimos seis años, julio 14 de 2017, en: <http://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/prensa/comunicados/2017/julio/tasa-de-homicidios-de-sindicalistas-se-ha-reducido-51-en-los-ultimos-seis-anos>

32. Fiscalía, Respuesta a Derecho de Petición Radicado N° 20185300025061, febrero 15 de 2018.

presentaron 2.234 violaciones a la vida, la libertad e integridad cometidas contra los sindicalistas en Colombia en este periodo, y esto da cuenta de un impacto limitado frente a las garantías que se requieren para adelantar la actividad sindical en Colombia. Más aún, en los reportes de la Unidad Nacional de Protección (UNP) se observa que, con relación al año 2012, hoy son menos los sindicalistas protegidos y las medidas asignadas, y, por el contrario, se ha incrementado el retiro estas últimas.³³

Los anteriores indicadores muestran que aunque se observan factores de cambio y avances en relación con la situación de derechos humanos del sindicalismo, hay muchos retos para el gobierno pues aún el balance deja un saldo de tareas pendientes, entre ellas, la superación de la violencia antisindical, la disminución de los altos índices de impunidad que la encubren, la reparación integral al sindicalismo, el esclarecimiento de lo ocurrido y la ampliación de garantías para la protección a sindicalistas.

Sigue vigente la deuda del gobierno colombiano para enfrentar la violencia antisindical y perseguir a sus promotores y a sus autores de manera sistemática y estructurada, pese a que han sido numerosas las recomendaciones de organizaciones internacionales, entre ellas la OIT,³⁴ el PNUD³⁵ y la OCDE,³⁶ aunque se han ratificado compromisos y se han implementado medidas por parte del Gobierno y la institucionalidad en el marco del Plan de

33. Respuesta de la UNP a derecho de petición hecho por la ENS, OFI18-00007619, febrero 23 de 2018. Copia de respuesta enviada el 8 de noviembre de 2017.

34. Conclusiones de la Misión Tripartita de Alto Nivel a Colombia, 14-18 de febrero de 2011. En: http://www.ens.org.co/apc-aa-files/3a8983fd-104d6672011fe348084d2e16/Conclusiones_Misi_n_Tripartita_Alto_Nivel_OIT_2011.pdf

35. Reconocer el pasado, construir el futuro. Informe sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados, 1984-2011, coordinado por el PNUD. En: http://www.pnud.org.co/2012/informe_sindicalismo.pdf

36. Estudios de la OCDE sobre el mercado laboral y las políticas sociales: Colombia 2016. Resumen ejecutivo, evaluación y recomendaciones. En: <https://www.oecd.org/fr/els/emp/OECD-Reviews-of-Labour-Market-and-Social-Policies-Colombia-AR-Spanish.pdf>

Acción Laboral (PAL)³⁷ y la Hoja de Ruta (Resolución 2628).³⁸

Si bien los esfuerzos adelantados han generado avances parciales, su impacto en la transformación de las realidades que viven las organizaciones sindicales aún no muestra los resultados esperados: *i)* la violencia antisindical persiste en medio de un contexto de agudización de la violencia contra líderes y defensores de derechos humanos; *ii)* la ausencia de justicia es preponderante; *iii)* las medidas dispuestas para proteger a sindicalistas no logran garantizar su libertad sindical y su integridad física.

Para avanzar en la reparación colectiva al sindicalismo es necesario que se tomen medidas contundentes que expresen la voluntad política del Estado para continuar con el proceso, tales como el funcionamiento de la Mesa Permanente de Concertación, creada a través del Decreto 624 de 2016 y la adopción de acciones decididas de respeto a la libertad sindical, disposición de recursos y apoyo técnico para generar espacios autónomos, para que las diversas expresiones del sindicalismo fortalezcan sus propuestas metodológicas y de contenido para la reparación.

Dado que el sindicalismo es uno de los colectivos que ha sufrido una violencia selectiva y sistemática contra sus afiliados y organizaciones,³⁹ la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Jurisdicción

37. Cinco años de incumplimiento, cinco años esperando cambios reales. Informe de los cinco primeros años de implementación del Plan de Acción Laboral (PAL). Escuela Nacional Sindical, mayo de 2016. En: <http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/12/INFORME-PLAN-DE-ACCION-LABORAL-OBAMA-SANTOS-2016.pdf> (Consultado septiembre 15 de 2017)

38. Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2012, sobre el Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú (2012/2628(RSP)), En: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0249+0+DOC+XML+V0//ES> (Consultado septiembre 15 de 2017)

39. Según el Sistema de Información de Derechos Humanos, Sinderh, desde el año 1973 hasta el año 2018 (marzo 21) se han registrado, al menos, 14.609 violaciones a la vida, la libertad y la integridad cometidas contra sindicalistas. Aproximadamente 487 sindicatos han sido víctimas de la violencia en el país.

Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), son hoy escenarios fundamentales para que el sindicalismo persista, a través de la incidencia y la participación, en su lucha y exigencia para que los derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición les sean garantizados a las víctimas de la violencia antisindical.

Uno de los retos centrales es que el caso sindical sea priorizado por los mecanismos del SIVJRNR, principalmente por la CEV y la JEP, y que a las víctimas de la violencia antisindical se les garantice una participación amplia, plural, efectiva y desde los territorios para que sus diversas voces sean tenidas en cuenta.

DINÁMICA DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL Y SINDICAL

Desde años atrás en Colombia se han venido consolidando marcos normativos hacia la movilización y la protesta social, al igual que se le ha dado un tratamiento restrictivo y punitivo, fundamentado en una concepción preponderante de estas formas de acción colectiva como un delito y/o un factor alterador del orden público, desconociendo su carácter de derechos constitucionales con reconocimiento en el derecho internacional.

De manera particular, durante el año 2017 el ejercicio de la protesta social y sindical estuvo marcado por una serie de escenarios. Uno de los elementos a resaltar es el avance en la normatividad restrictiva para la regulación de la movilización social, la cual para este año dio un paso más en el camino hacia un entorno cada vez más limitado y punitivo, a través del nuevo Código de Policía que se hallaba en proceso de deliberación y trámite, y empezó a ser implementado desde el 30 de enero del 2017. A la par de esta nueva legislación continúa la restricción inserta en el Código Penal para la regulación de la protesta en la Ley 1453 del 2011 o “Ley de Seguridad Ciudadana”, donde la manifestación es asumida como un asunto que tiende a alterar el orden público y afectar la propiedad privada; en vez de considerarla un derecho contemplado en la Constitución Política de 1991, en su artículo 37.⁴⁰

40. Fundación Foro Nacional por Colombia. “El derecho a la protesta pacífica en Colombia” (2015).

Por otra parte, como consecuencia del desarrollo legislativo adelantado en la fase inicial de la implementación de los Acuerdos de Paz, uno de los elementos centrales dentro de lo pactado en el punto 2, fue el tema de Participación Política el cual tiene por fin una serie de proyectos de ley y decretos con miras a ampliar el acceso a la democracia de sectores históricamente excluidos del ejercicio de la participación y la política. En este marco, aparece la propuesta de garantías para la movilización y la protesta, donde el Estado se comprometió a tutelar el acceso de manifestantes y ciudadanos al derecho de protesta, la creación de espacios de para que estas expresiones sociales reciban un tratamiento democrático y mecanismos de seguimiento a lo acordado entre las partes en tensión⁴¹.

Con el propósito de construir una ley para la participación y movilización ciudadana, el gobierno nacional le otorgó la responsabilidad de elaborar los lineamientos de ley estatutaria al Consejo Nacional de Participación (CNP). Esta entidad convocó a organizaciones no gubernamentales como el Centro de Investigación en Educación Popular (Cinep), la Corporación Viva la Ciudadanía y la Fundación Foro Nacional por Colombia⁴² para construir una propuesta para la ley estatutaria, en un espacio de participación nacional, por medio de foros regionales y nacionales con diferentes organizaciones en cada territorio. El ejercicio de la movilización y la protesta, así como otras propuestas de participación, tomaron relevancia en el discurso de las distintas organizaciones participantes, entre ellas el sindicalismo, dado

41. La Oficina del Alto Comisionado para la Paz. “Acuerdo Final de paz: La oportunidad para construir paz”. En: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Nuevo_enterese_version_6_Sep_final_web.pdf

42. Presidencia de la República. “Gobierno elabora proyecto de ley de garantías y promoción de participación ciudadana con aportes del Consejo Nacional de Participación y de la Comisión de Diálogo”. En: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170513-Gobierno-elabora-proyecto-de-ley-de-garantias-y-promocion-de-participacion-ciudadana-con-aportes-del-Consejo-Nacional-de-Participacion-y-de-la-Comision-de-Dialogo>

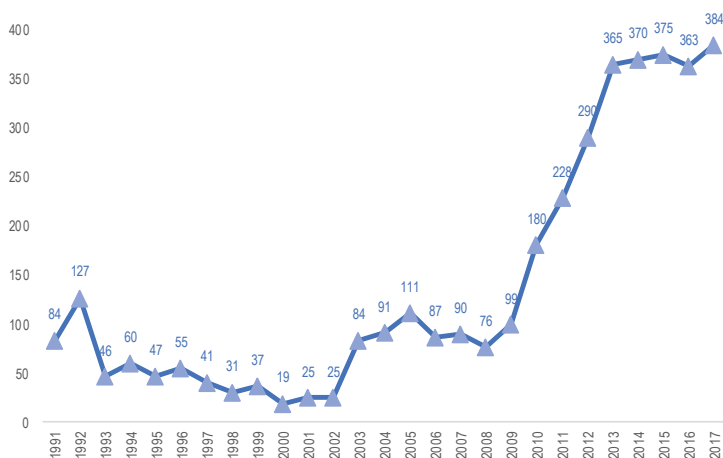
que, mayores garantías para estos derechos son necesarias para transformar la forma en la cual se tramitan los conflictos sociales y laborales, promover el respeto por los derechos y la libertad sindical, fortalecer la democracia y avanzar en la construcción de la paz.

Pese a los avances en la deliberación y propuestas sobre la ley estatutaria de garantías para la participación y la movilización, se identifica la falta de voluntad política por parte del Estado para su legislación, promulgación e implementación.

Crece la protesta laboral y sindical en Colombia

A pesar de la persistencia de limitantes para el ejercicio de la protesta social, el movimiento laboral y sindical sigue expresándose a través de la acción colectiva. Cabe destacar que no solo persiste el activismo de trabajadoras, trabajadores y sindicalistas, sino que cada vez lo hacen con una mayor regularidad, desde el año 2009 el número de movilizaciones ha venido incrementando. El 2017 se convierte en el año con mayor número de movilizaciones desde el año 1991, con 384 acciones de protesta.

Gráfico N.º 17. Tendencia de la acción colectiva sindical y laboral, 1991-2017



Fuente: Sistema de Información de la Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral, ISLAB, Escuela Nacional Sindical

No obstante, es necesario precisar que la información registrada en el Sistema de Información de la Dinámica de la Acción Colectiva Laboral y Sindical, de la ENS ya no expresa el mismo incremento anual que tuvo el periodo 2009-2013 donde las cifras de cada año evidenciaban un aumento exponencial.

En el 2017 la acción colectiva laboral de trabajadores y sindicalistas se ha expresado a través de distintas modalidades, desde la manifestación en espacios públicos y las empresas, hasta la suspensión de sus actividades. En este periodo continúa la tendencia en la cual sobresalen las jornadas o manifestaciones, representadas en el 80,4 %, entre ellas, mítines (165), marchas (57), bloqueo de vías (25), tomas de instalaciones (19) y jornadas nacionales de protestas (42).

Tabla N.º 26. Tipo de acción colectiva sindical y laboral, 2016-2017

Tipo de acción colectiva	2016	2017	Variación
Cese de actividades	48	52	8,3
Paro (Conflicto colectivo)	41	50	22,0
Huelga (contractual)	7	2	-71,4
Jornadas o manifestaciones	286	309	8,0
Mitin o Plantón	127	165	29,9
Marcha	64	57	-10,9
Jornada de protestas	45	42	-6,7
Bloqueo de vías	33	25	-24,2
Toma de instalaciones	9	19	111,1
Huelga de hambre	8	1	-87,5
Ocupación de empresa	0	0	0,0
Otras acciones	29	23	-20,7
Total	363	384	5,8

Fuente: Sistema de información de la Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral, SISLAB, Escuela Nacional Sindical

Como se observa, los mítines son los más recurrentes, lo cual puede obedecer a que suelen ser acciones que no requieren de mayores niveles de preparación y no generan tantos choques y

señalamientos por parte de la fuerza pública, como sí podría ser el caso de las marchas y los bloqueos de vías. No obstante, algo particular de este último año fue el aumento de la toma de instalaciones, con un crecimiento de 111,1 %, y la cuasi desaparición de las huelgas de hambre, con una disminución de 8 sucesos a un caso particular, el de los trabajadores vinculados al Sindicato Nacional del Sistema Agroalimentario (Sinaltrainal) en Medellín, que desarrollaron esta acción contra el Grupo Nutresa y su política de tercerización laboral.

Para el caso de los ceses de actividades, mientras se destaca un aumento del 22 % de los paros, en sentido contrario las huelgas disminuyeron en el 71,4 %. El paro se mantiene como la expresión preponderante de los ceses de actividades en comparación con las huelgas, su mayor número puede estar relacionado con el hecho de que los responsables de estas acciones no solamente son los sindicatos, sino también trabajadores no sindicalizados u otro tipo de manifestantes con reivindicaciones laborales. Frente al derecho a la huelga, si bien se contempla en la legislación colombiana y en recomendaciones internacionales como una parte estructurante de la libertad sindical, en la práctica persisten variados obstáculos y restricciones para su garantía y ejercicio.

Tales limitantes van desde el uso de los medios de comunicación para deslegitimar este tipo de acción colectiva ante la sociedad, declarar la ilegalidad de la huelga por medio de juzgados y así despedir a sus participantes, judicializar, perseguir e intimidar a sus líderes más representativos. Teniendo en cuenta las anteriores barreras, además del nivel de capacidad y organización que se requiere para llevar a cabo una huelga, no sorprende la crisis y la decadencia de la huelga en Colombia.

La huelga de los pilotos de Avianca afiliados a ACDAC

Desde el 20 de septiembre del año 2017, la huelga realizada por la Asociación de Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC) fue una de las acciones colectivas de trabajadores con más impacto mediático durante los últimos años. Los pilotos sindicalizados,

quienes decidieron entrar en huelga por la búsqueda de mejores condiciones laborales y salariales, enfrentaron durante 54 días restricciones a la libertad sindical de diversa índole: *i)* la negativa al diálogo y la negociación por parte de las directivas de la empresa Avianca, *ii)* la campaña de estigmatización hacia la huelga, desde los medios masivos de comunicación para presionar el restablecimiento del transporte aéreo; *iii)* judicialización y criminalización a líderes sindicales negociadores; *iv)* omisión de las autoridades estatales, como el Ministerio de Trabajo, en la protección de los derechos de los trabajadores; *v)* solicitud de la empresa para contratar temporalmente pilotos extranjeros; *vi)* el 29 de noviembre, la Corte Suprema emite su concepto en el cual se ratifica la ilegalidad de la huelga⁴³ y *vii)* despido de trabajadores sindicalizados que participaron en la huelga.

Otro caso que ilustra las enormes dificultades para realizar una huelga es el del Sindicato de Trabajadores de la empresa Big Group Salinas Colombia S.A. (Sintrabgsalinas) y (Sintrasales). Mientras se encontraban en una huelga que duró 60 días, fueron amenazados 12 afiliados el 21 de abril de 2017. El 22 de mayo de 2017 fue víctima de un atentado el presidente de Sintrabgsalinas, Carlos Andrés Gómez Galván. Asimismo, en las empresas Bancamía y Bimbo de Colombia se presentaron presiones y falta de garantías al momento de los trabajadores realizar la votación de la huelga.

Tabla N.º 27. Motivaciones de las acciones colectivas laborales y sindicales en Colombia

Motivo de la acción	2016	2017
Negociación de Convenio Colectivo Laboral	10	21
• Convención colectiva	9	18
• Pacto colectivo	1	3
Solidaridad	17	15

43. “Corte Suprema declaró ilegal la huelga de pilotos en Avianca”. 29/11/2017. <https://www.elespectador.com/economia/corte-suprema-declaro-ilegal-la-huelga-de-pilotos-en-avianca-articulo-725819>

Motivo de la acción	2016	2017
Reestructuración o Reconversión	14	25
• Cambios administrativos	10	24
• Cambio de empleador	3	-
• Cambios tecnológicos	1	1
Violación al convenio colectivo	8	29
Violación DDHH, vida, libertad e integridad [VLI]	15	20
Políticas Generales o de Estado	129	76
• Política social	50	41
• Política laboral	44	18
• Política económica	27	12
• Política ambiental	8	5
Despidos	19	38
Flexibilización o tercerización	5	11
Negociación al salario mínimo	1	-
Incumplimiento de Obligaciones del Empleador	104	80
• Salarios	60	46
• Derechos y garantías sindicales	19	21
• Seguridad social integral	15	4
• Discriminación laboral	6	7
• Salud ocupacional	4	2
• No reconocimiento de derechos a mujeres en maternidad	-	-
Cierre de empresa	10	7
Privatización de empresa	10	4
Otros motivos de movilización	21	58
Total	363	384

Fuente: Sistema de información de la Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral, SISLAB, Escuela Nacional Sindical

Con respecto a las motivaciones detrás de la movilización siguen prevaleciendo los incumplimientos en las obligaciones del empleador (80) como principal razón para la protesta, donde el no pago de salarios (46) se posiciona como el reclamo más importante. En segundo lugar, la oposición a las políticas generales o de Estado (76) permite interpretar que el actual movimiento

sindical y obrero no se agota en demandas que se delimitan a su actividad laboral, sino que su activismo, en una considerable medida, también orienta sus acciones contra el Estado para que tome decisiones sobre temas económicos, ambientales, sociales y laborales. No obstante, se debe aclarar que ambos grupos tuvieron una disminución importante frente al 2016, incumplimientos de empleador (de 104 a 80) y políticas de Estado (de 129 a 76), o sea, una reducción de 23,1 % y 41,1 %, respectivamente. En contraposición, otros motivos de movilización pasaron de 21 a 58 casos, con un aumento del 176,2 %, lo cual puede significar que han surgido una serie de nuevas demandas que no han sido recurrentes en el pasado y que ahora se hace necesario reconocer y categorizar en los análisis cuantitativos de la ENS.

Como asunto particular de las motivaciones es necesario destacar el incremento significativo que tuvieron las protestas contra la violación al convenio colectivo como la categoría que más aumentó en relación al año 2016, pues pasó de 8 a 29 casos, con un aumento de 262,5 %. Es posible que este suceso aparezca como consecuencia de decisiones administrativas de las empresas, sean públicas o privadas, para tratar de aminorar de manera sus obligaciones y responsabilidades pactadas en las convenciones colectivas, a lo que el sindicato en su papel de veedor de estos procesos, cuestiona y reclama.

Algunos de las recomendaciones y retos para el próximo gobierno están dirigidas a:

- Insistir en la defensa de la movilización y la protesta social como derechos fundamentales y como ejes vinculantes de la libertad sindical, ya que, en contravía a este ejercicio legítimo y democrático, actualmente el tratamiento a los mismos está basado en un enfoque restrictivo y de criminalización, extendido incluso a otros ámbitos de la acción sindical. Lo que se observa en este periodo es una confluencia de la dinámica de la protesta social y la falta de garantías, lo cual lleva a considerar como un imperativo la concertación e implementación de acciones transformadoras a través de la adopción de

un enfoque garantista y de derechos humanos con el que se promueva, proteja y garantice el derecho a la protesta social para individuos y colectivos en general, y para el movimiento sindical como parte de las libertades sindicales.

- Tal como lo sugiere la dinámica de la protesta social en el ámbito nacional, y de manera particular en lo que atañe a la protesta sindical, ante un activismo creciente que tiende a extenderse, el deber y la respuesta por parte del gobierno debería traducirse en más garantías para ejercer los derechos y las libertades sindicales. Sin embargo, hasta ahora la institucionalidad ha privilegiado un enfoque restrictivo para el tratamiento de la protesta social, y ante un escenario de implementación de los acuerdos y de construcción de paz, dicha situación requiere ser transformada a través de la adopción de un enfoque más garantista.
- Además, han sido diversas las organizaciones que han emitido recomendaciones en la materia, principalmente frente al derecho de huelga, entre ellas la OIT y la OCDE. Por un lado, desde hace muchos años los expertos y el Comité de Libertad Sindical de la OIT, han expresado al gobierno colombiano su preocupación por las graves prohibiciones normativas respecto al derecho de huelga. Adicionalmente, en septiembre de 2015 el PNUD se reunió con el gobierno colombiano para discutir acerca del proyecto de Ley del Código Nacional de Policía y Convivencia y avanzar en la construcción de un nuevo protocolo para el manejo de la protesta social.⁴⁴
- También el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Cajar) ha avanzado en recomendaciones frente a las garantías a la protesta social y sindical como parte de una agenda para la consolidación de la paz y las garantías de no repetición frente a la violencia histórica que ha padecido el sindicalismo. Al

44. “Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta social”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, publicado el 10 de septiembre de 2015, En: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2015/09/10/garant-as-para-el-ejercicio-del-derecho-a-la-protesta-social.html>

respecto argumentan que debe existir un cambio en la política del Estado referida a la movilización social y actividad sindical en concordancia con los acuerdos surgidos en las negociaciones de La Habana. Garantías que requieren de una revisión del actual marco jurídico que regula la movilización y la protesta social, así como una respuesta dialogada desde el Estado a las exigencias de los distintos sectores sociales y no una criminalización y judicialización de las acciones que constituyen la protesta en sí.⁴⁵

- Organizaciones sociales defensoras de derechos humanos y movimientos sociales, entre ellos, el sindicalismo, han venido reclamando cambios en la forma en que es tratada la protesta social en Colombia, y ven en la implementación del Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno y las Farc-EP una oportunidad para que esta realidad sea revertida. Pues el punto dos sobre participación política, establece la creación de una Ley Estatutaria que incorpora las garantías para la existencia y la participación de las organizaciones y movimientos sociales. Sobre esto, el sindicalismo ha construido propuestas para que se incorporen garantías en materia de asociación sindical, negociación colectiva, huelga, consulta, protección contra actos de injerencia y discriminación antisindical, y reforma de la normatividad para garantizar la protesta social. En vista de que el conflicto social persistirá y es perentorio sentar bases para hacer posible la construcción de una paz estable, duradera y con justicia social, desde ya se requiere generar condiciones favorables, normas garantistas y una cultura de promoción y respeto por la protesta social; así como garantías para la existencia, funcionamiento, participación e interlocución de las organizaciones y los movimientos sociales.

45. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, informe especial presentado en el marco del Encuentro Nacional por la no Criminalización de protesta social y sindical, Noviembre 2015.

- Avanzar en el desarrollo del Decreto 158 de 2017 mediante el cual se busca regular el derecho constitucional a la huelga y garantizar las condiciones para su ejercicio en cumplimiento de los Convenios de la OIT, ratificados por el Estado Colombiano, así como la definición de los servicios públicos en los cuales el derecho se encuentra limitado.

BIBLIOGRAFÍA

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- (2018). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Empleo y desempleo. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- (2018). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Mercado laboral de la juventud. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-de-la-juventud>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- (2018). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Mercado laboral trabajo infantil. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/trabajo-infantil>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- (2018). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Mercado laboral según sexo. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/segun-sexo>
- Ministerio de Trabajo (2018). Fuente de Información Laboral de Colombia –Filco-. Estadísticas del Trabajo. Recuperado de: <http://filco.mintrabajo.gov.co/FILCO/faces/estadisticas.jsf>
- Superintendencia Financiera de Colombia (2018). Pensiones y Cesantías. Recuperado de: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicacion/61153>.
- Federación de Aseguradores Colombianos –Fasecolda- (2018). RL Datos Riesgos Laborales. Recuperado de: <https://sistemas.fasecolda.com/rldatos/Reportes/xClaseGrupoActividad.aspx>
- Escuela Nacional Sindical –ENS- (2018). Sistema de Información Sindical y Laboral. Subsistema Censo Sindical.
- Escuela Nacional Sindical –ENS- (2018). Sistema de Información Sindical

- y Laboral. Subsistema Dinámica Sindical.
- Escuela Nacional Sindical –ENS- (2018). Sistema de Información Sindical y Laboral. Subsistema Dinámica de la Contratación Colectiva.
- Escuela Nacional Sindical –ENS- (2018). Sistema de Información Sindical y Laboral. Subsistema Sinderh.
- Rosental, P.-A., & Devinck, J.-C. (2016). Estadística y muerte industrial: la fabricación del número de víctimas de la silicosis en las minas de carbón en Francia, de 1946 hasta nuestros días. En Ó. Gallo & E. Castaño (Eds.), *La salud laboral en el siglo XX y el XXI: de la negación al derecho* (pp. 141-190). Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Estrada Orrego, V. (2017). ¿Cuántos somos? Una historia de los censos civiles y de la organización estadística en Colombia en la primera mitad del siglo XX. *Historia Crítica*, (64), 141-160. <https://doi.org/10.7440/histcrit64.2017.08>
- Estrada, V., Gallo, Ó., & Márquez, J. (2016). Retórica de la cuantificación: tuberculosis, estadística y mundo laboral en Colombia, 1916-1946. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, 23(2), 277-299.
- Gallo, Ó., & Pico, C. (2017). *La salud laboral en el sector minero: la invisibilidad de las enfermedades laborales en el Cerrejón*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Conde, J. V. (2016, abril). Logros y desafíos en la salud laboral en Colombia. Ponencia presentada en Prevenia, Cartagena.