



#SindicalismoEsPaz

# XII Informe Nacional de Trabajo Decente-2019



EDICIONES



ESCUELA  
NACIONAL  
SINDICAL

© Escuela Nacional Sindical - 2019  
Calle 51 N.º 55-84  
Tel: 513 31 00  
E-mail: fondoeditorial@ens.org.co  
<http://www.ens.org.co>  
Medellín-Colombia

Serie: Documentos de la Escuela  
12.º Informe Nacional de Trabajo Decente  
Trabajo Decente y los Tratados de Libre Comercio firmados por  
Colombia: ¿más comercio, menores estándares laborales?

Informe preparado por la Escuela Nacional Sindical para la  
Campaña Colombiana por Trabajo Decente

Fotografía de portada:  
“Camarógrafos”, Daniel Pietranera, Argentina, 2019

Diseño y diagramación:  
Raúl Humberto París Ángel

ISSN: 1794-9270

Este material se puede reproducir total o parcialmente por  
cualquier medio, previo permiso de los editores.

# **12.º Informe Nacional de Trabajo Decente**

Trabajo Decente y los Tratados de Libre Comercio firmados por Colombia: ¿más comercio, menores estándares laborales?

**Carmen Lucía Tangarife López  
(Coordinadora)**

**Aportes temáticos de:**

Ana María Amado

Carlos Julio Díaz

Carmen Lucía Tangarife López

Daniel James Hawkins

Erick Alberto Orgullosa Martínez

Giancarlo Delgado Huertas

Héctor Vásquez Fernández

Laura María Valderrama

Robinson Larios

Viviana Colorado

Medellín, noviembre de 2019





## Contenido

Introducción . . . . .	5
Comercio y empleo . . . . .	7
Análisis del Trabajo Decente desde los cuatro pilares estratégicos. . . . .	15
Objetivo estratégico uno: generación de empleo e ingresos . . . . .	15
El flagelo de la informalidad laboral . . . . .	15
Acuerdos de formalización laboral (AFL) . . . . .	17
Cuentapropismo y relaciones laborales ilegales: sin derechos laborales básicos . . . . .	18
Tercerización laboral ilegal. . . . .	19
Bajos salarios y desigualdad en la redistribución de la riqueza. . . . .	23
Objetivo estratégico dos: garantía de derechos fundamentales en el trabajo, fortalecimiento institucional . . . . .	26
El fortalecimiento institucional: una preocupación nacida en el extranjero y no en brazos de una política pública . . . . .	26
Sin política pública no hay arquitectura institucional que valga . . . . .	28
Paradoja: política pública de inspección y Plan Nacional de Desarrollo . . . . .	37
Objetivo estratégico tres: protección social . . . . .	40
El sistema pensional, o de protección social en la vejez. . . . .	41
El sistema de protección en riesgos laborales. . . . .	44
La protección social en salud . . . . .	45
La protección social en el evento del desempleo . . . . .	46
Objetivo estratégico cuatro: libertad sindical y diálogo social . . . . .	51
Derecho de sindicalización. . . . .	52
Negociación colectiva. . . . .	53
Erradicar la violencia contra sindicalistas en Colombia: un reto más para garantizar derechos, la libertad sindical y la paz . . . . .	56

Panorama de las violaciones a la vida, libertad, integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia, 2011-2018 . . . . .	57
Se requieren más garantías para la protección a sindicalistas . . . . .	63
Tema Especial:	
Balance laboral en los sectores priorizados en el Plan de Acción Laboral (palma de aceite, flores, caña de azúcar, minería y puertos). . . . .	67
Palma de aceite . . . . .	67
Flores . . . . .	70
Caña de Azúcar . . . . .	71
Minería . . . . .	73
Puertos . . . . .	74
Inspección laboral en el marco del PAL. . . . .	76
Acuerdos de formalización en los sectores priorizados . . . . .	77
Movilización sindical y principales reivindicaciones laborales . . . . .	78
Desafíos y recomendaciones para que Colombia cumpla los compromisos laborales internacionales derivados de los TLC. . . . .	81
Referencias bibliográficas . . . . .	93

## Introducción

Desde el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez, la política económica del país se consolidó con un enfoque hacia el mercado internacional, el cual amplió el giro neoliberal que se había dado a comienzos de los noventa bajo la apertura comercial iniciada por César Gaviria (1990-1994). No obstante, el fracaso de este primer intento por modernizar la economía colombiana –el cual terminó en déficits comerciales históricamente altos, el crecimiento apreciable de la deuda externa y, como golpe de gracia, la crisis financiera que trajo consigo una gran recesión económica finalizando el siglo XX–, Uribe prometió más de lo mismo a través de la atracción de la inversión extranjera directa (IED) y la negociación y firma de numerosos tratados de libre comercio (TLC) y otros tipos de acuerdos comerciales bilaterales (de inversión, de la no doble tributación, etc.).

La promesa fue que con más inversión extranjera y menos restricciones al comercio internacional crecería más la economía colombiana, las divisas internacionales y el empleo. Los dos gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2018) siguieron la misma receta –incluso con mayor intensidad–, para lograr la ratificación de los tres principales TLC (Canadá en 2011, Estados Unidos en 2012 y la Unión Europea en 2013). Pero, frente a la fuerte oposición nacional e internacional a la firma de esos TLC y teniendo en cuenta las prácticas tan difusas sobre precarización laboral y violencia antisindical que predominaban por entonces en Colombia, para aprobarlos en las instancias políticas de los respectivos países socios, el gobierno colombiano tuvo que firmar diversos acuerdos y planes sobre la política laboral, todos enfocados en mejorar los estándares laborales, especialmente los asociados a los cuatro derechos fundamentales, y a las condiciones laborales y sindicales.

Han pasado más de ocho años desde que se firmó el primero de estos acuerdos laborales (el Plan de Acción Laboral



–PAL– de Obama-Santos) y, por esto, en la ENS decidimos que, con este 12.º Informe Nacional de Trabajo Decente ya era tiempo de, primero, hacer una evaluación del nivel de efectividad de estos planes para mejorar las condiciones de trabajo decente, priorizando los cuatro pilares estratégicos en los que se fundamenta: oportunidades de empleo, protección social, la inspección laboral y las libertades sindicales; y, segundo, evaluar, de forma más macroeconómica, el impacto de los TLC y la IED en el período comprendido entre 2011 y 2018, poniendo el énfasis en la generación de empleo y de ingresos laborales.

## Comercio y empleo

La relación entre comercio internacional y empleo es compleja; no es fácil determinar los impactos de los acuerdos comerciales sobre la disminución o aumento de la mano de obra de un determinado país. Sin embargo, se pueden enunciar algunos de los aspectos que impactan directamente en el empleo.

La liberalización del comercio obliga a la reorganización de la actividad económica y genera un debate sobre los posibles impactos que pueda tener para el país. Por un lado, se habla de que los impactos “positivos” están encaminados al aumento de la inversión extranjera, a la creación de nuevas empresas, a la generación de empleo, a la ampliación del mercado de bienes y servicios, a las ventas de productos de mayor valor agregado, etcétera. Por otro lado, los impactos “negativos” pueden presentarse en la reducción de costos laborales, las exenciones tributarias, las pérdidas de empleo, el replazo de la producción nacional por importaciones, el rezago del sector rural y otros sectores económicos, la excesiva protección a los inversionistas extranjeros, entre otros.

Colombia se ha convertido en uno de los países de la región más integrados al mercado mundial, a través del fomento de la IED y la firma de acuerdos comerciales (que incluyen TLC y acuerdos de alcance parcial). Con esta integración nos han hecho creer que se aumentarían las exportaciones y habría más crecimiento, empleo y competitividad.

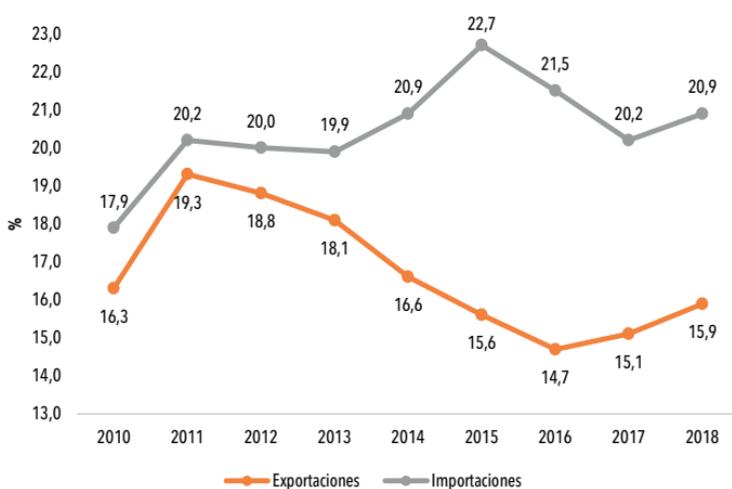
Sin embargo, en el país las “maravillas” de la integración comercial aún son una deuda pendiente. Cuando se analiza la participación de las exportaciones sobre el Producto Interno Bruto (PIB) puede apreciarse que esta es inferior a la participación que han registrado las importaciones. Mientras que, para el 2010 las exportaciones de bienes y servicios representaban el 16,3 % del PIB, las importaciones lo hacían con el 17,9 %. Después de 2011, las importaciones representaron más del 20 %, y a partir de 2013 se amplió la brecha entre las ventas y compras en el exterior, como consecuencia del



comportamiento de los precios del petróleo y el carbón, principales productos de exportación colombiana. Para el 2018, las exportaciones representaron el 15,9 %, mientras que las importaciones lo hicieron en el 20,9 %.

Lo anterior parece indicar que la presencia de los TLC lo que ha generado realmente es una reducción de las exportaciones colombianas y un aumento de las importaciones desde los países con los que se firmaron esos acuerdos. En el Gráfico 1 se evidencia esta situación.

**Gráfico 1. Participación porcentual de las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios en el PIB, 2011-2018**



Fuente: elaboración propia con información de datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE.

Así mismo, con la firma de los acuerdos comerciales se hicieron promesas del impacto que estos tendrían en el crecimiento económico y en el empleo del país. Se trató de una promesa que nunca se cumplió, pues la tasa de crecimiento anual del PIB, que fue del 5,0 % en promedio entre 2006-2011 (antes de la entrada en vigor del TLC con Estados Unidos, por ejemplo) pasó a ser del 3,2 % en promedio, después de la implementación del TLC con este país (en mayo de 2012), situación generalizada para todos los tratados comerciales como consecuencia de la dependencia de la extracción de bienes minero-energéticos. En el Gráfico 2 se observa la tasa anual de crecimiento del PIB entre 2006 y 2018. Además, existe evidencia que indica que la competitividad de Colombia cayó del puesto 51 al 60.

En 2017, la Contraloría General de la República realizó una auditoría al Ministerio de Comercio y en esta encontró no solo que “existe un bajo y deficiente desempeño en la estrategia de aprovechamiento de los TLC suscritos con Estados Unidos



yla Unión Europea”, sino que hay un bajo nivel con respecto a la inserción del aparato productivo en las cadenas globales de valor y un lento avance en la consolidación de la oferta exportadora. En pocas palabras: la canasta exportadora no se ha diversificado (Contraloría General de la República, 2017).

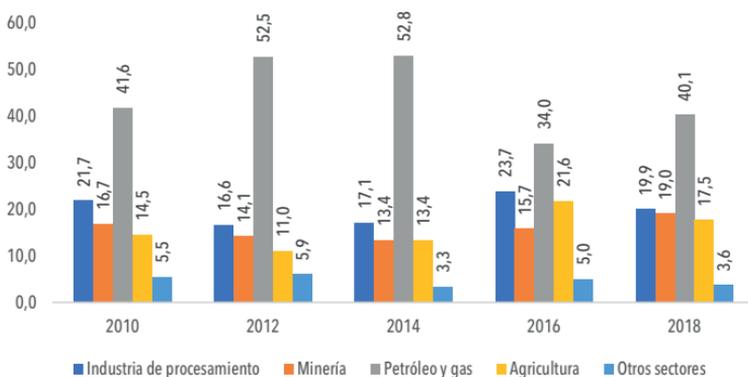
Gráfico 2. Tasa de crecimiento anual del PIB, 2006-2018



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales.

La falta de diversificación la señala Mario Valencia, a través de la lectura del *Índice de Herfindahl Hirschman*, que mide la concentración económica, y que muestra que, tanto con Estados Unidos como con la Unión Europea, las exportaciones están más concentradas que antes del TLC, es decir, seguimos exportando más de lo mismo (Valencia, 13 de noviembre de 2017). Aunado a esto, se observa una disminución en las partidas arancelarias; en el caso del TLC con Estados Unidos, mientras que en 2004 se vendían 773 partidas, en 2018 se redujeron a 707, una disminución de 66 partidas exportadas (Dinero, 15 de mayo de 2019).

Gráfico 3. Participación porcentual de las exportaciones por sectores, 2010 y 2018



Fuente: Elaboración propia con información de DANE.

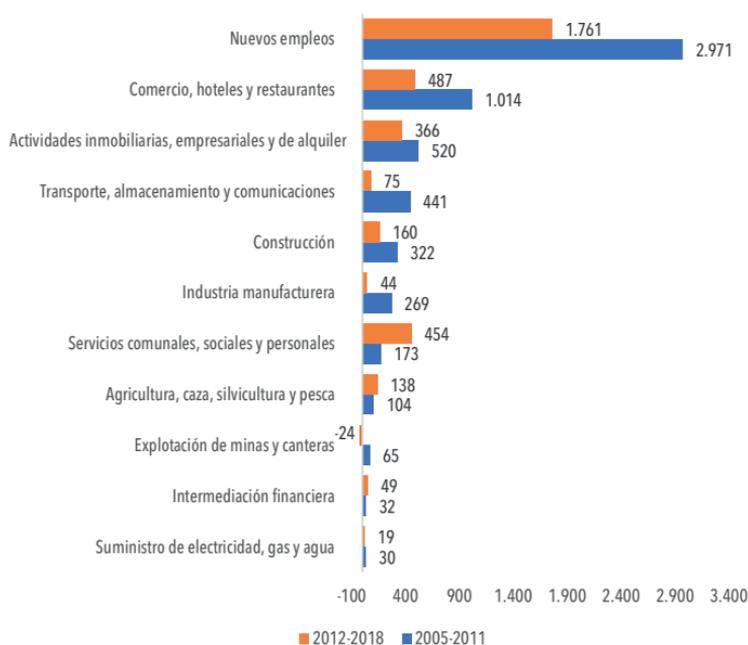
Cuando se observa la oferta exportadora del país, efectivamente se encuentra una fuerte concentración en las ex-



portaciones de productos como el petróleo, que tuvo una participación promedio, entre 2011 y 2018, de 45,0 % en el total de exportaciones, y el sector minero, con el 15,7 % en promedio, principalmente, el carbón. Por su parte, sectores “claves o a reactivarse” en las negociaciones de acuerdos comerciales como la industria y la agricultura solo participaron con el 19,3 % y el 15,7 %, en promedio, en este período de análisis.

Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo existe evidencia empírica que determina que la liberalización del comercio es un factor determinante en el empleo y los salarios para algunos sectores y oficios, por lo que esto hace que aumente la desigualdad dentro de los países (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 8 de abril de 2013).

**Gráfico 4. Nuevos empleos entre 2005-2011 y 2012-2018 por rama de actividad económica (miles de ocupados)**



Fuente: Elaboración propia con información de DANE.

Como se mencionó anteriormente, uno de los efectos “positivos” de estos acuerdos comerciales sería el crecimiento de la ocupación en los países involucrados. Cuando se analiza el comportamiento de la ocupación en Colombia desde la entrada en vigor del TLC con Estados Unidos se encuentra que entre 2012 y 2018 la cifra de ocupados ascendió en 1.761.000, de los cuales, la industria y la agricultura aportaron en conjunto 181.000 puestos (10,3 % de los nuevos empleos); mientras que, sectores como comercio, hoteles y restaurantes y servicios co-

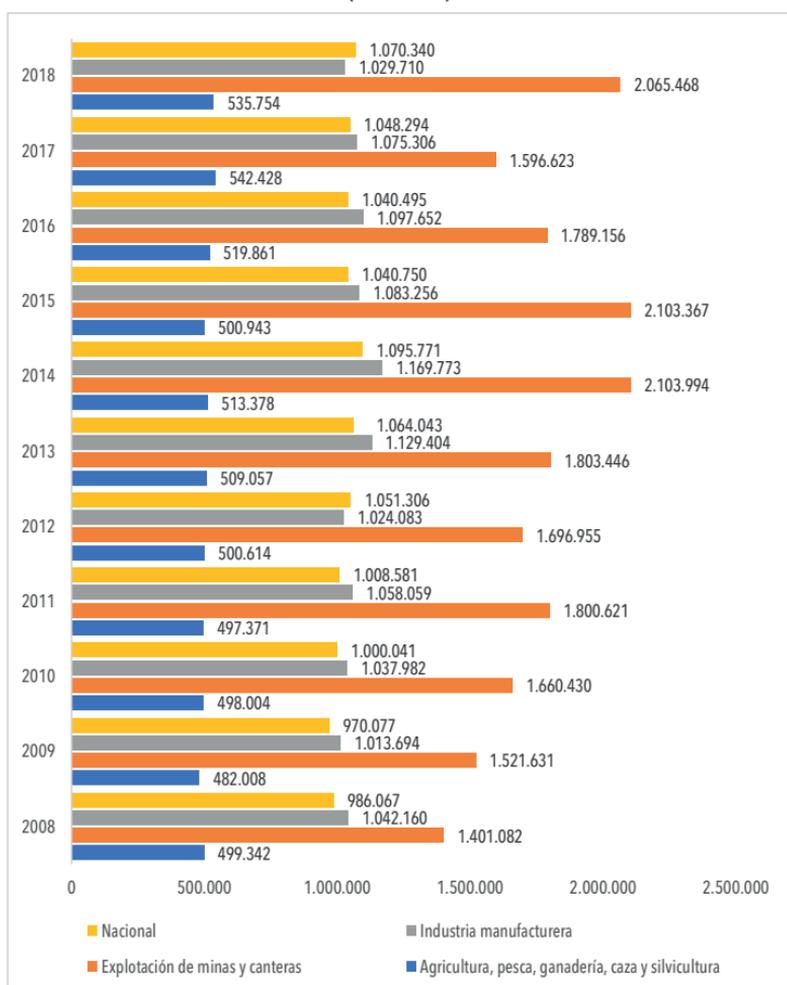


munales, sociales y personales lo hicieron con 487.000 (27,7 %) y 454.000 (25,8 %), respectivamente. Sin embargo, el sector exportador y receptor de la mayor parte de la IED, explotación de minas y canteras, expulsó 24.000 empleos.

Peor esto no es todo; hay evidencia que indica que, en años anteriores a la entrada en vigencia del TLC, los nuevos ocupados fueron 2.971.000 personas, de los cuales 374.000 (12,6 %) fueron aportados por los sectores productivos como el agro y la industria. Así las cosas, se han perdido 1.210.000 empleos (Cedetrabajo, 15 de mayo de 2019, pp. 10-11).

El promedio de población cesante<sup>1</sup> entre 2012-2018 fue de 2.010.000 personas, o sea, 76.000 más que el promedio entre 2005-2011, cuando esta cifra era de 1.934.000. Por ramas de actividad, para el último período, industria manufacturera expulsó, en promedio, 222.000 ocupados, y agricultura 132.000 personas.

**Gráfico 5. Promedio de ingreso laboral nacional y por ramas económicas claves (2008-2018). En términos reales**



Fuente: construido por la ENS utilizando la información de Fuente de Información Laboral y Sindical (Filco). Ministerio de Trabajo y DANE.

1. Cesantes son las personas que, habiendo trabajado antes por lo menos dos semanas consecutivas, ahora se encuentran sin trabajo.

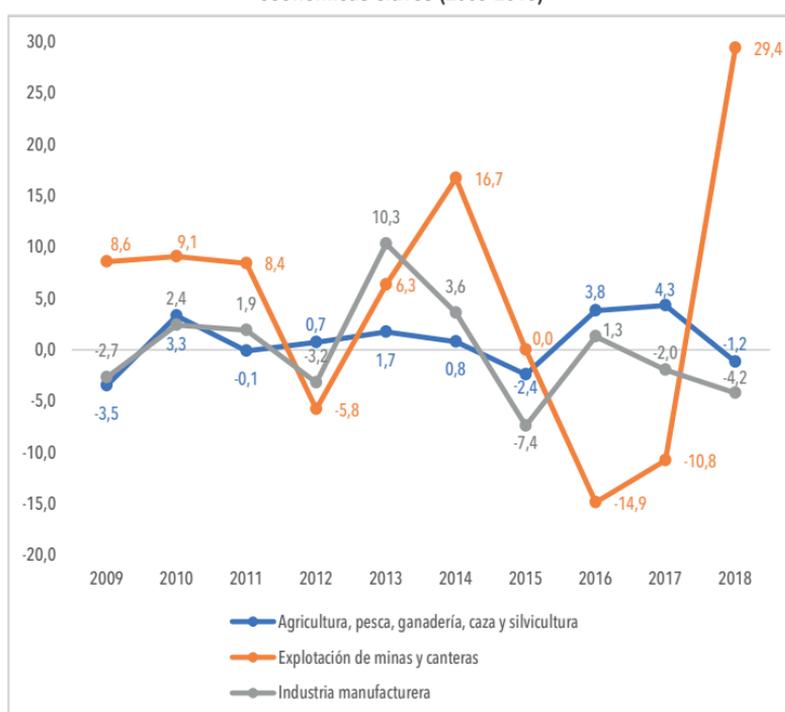


En el caso del ingreso salarial promedio real nacional, este presentó una variación promedio anual en el período comprendido entre 2012 y 2018 de solo 0,9 %, y terminó en 2018 en un valor de \$1.070.340. Vale la pena resaltar la situación del sector agricultura, ganadería, silvicultura y pesca que agrupó a 3.760.000 ocupados, pero registró, en 2018, un ingreso promedio de solo \$535.754, esto es el 68,6 % del salario mínimo establecido para ese año. Mientras que, el sector de explotación de minas y canteras solo concentró a 211.000 ocupados y reportó un ingreso promedio de \$2.065.468.

Además, el sector agrícola recibió solo el 2,1 % del total de IED; mientras que, explotación de minas y canteras (incluyendo el petróleo) percibió el 36,9 % de los flujos que entraron al país. Lo anterior evidencia la concentración de IED en sectores que poco empleo y valor agregado generan.

Ahora bien, analizando el comportamiento de los ingresos promedios reales en los sectores productivos (agricultura e industria) se evidencia que, en general, no ha habido avances en las remuneraciones reales. En el primer sector la variación promedio anual entre 2012-2018 fue de 1,1 %, y culminó en 2018 con una disminución de 1,2 % con respecto al año anterior. Para el segundo sector, la variación promedio anual de los ingresos reales fue de -0,2 %, y terminó el 2018 con una disminución de -4,2 %.

**Gráfico 6. Variación porcentual de los ingresos laborales en ramas económicas claves (2009-2018)**



Fuente: construido por la ENS utilizando la información de Fuente de Información Laboral y Sindical (Filco). Ministerio del Trabajo y DANE.



Por su parte, el ingreso promedio real de explotación de minas y canteras tuvo una variación promedio anual de 3,0 % para el mismo período, sin embargo, sobresalen 2014 y 2018 en donde se presentaron crecimientos de 16,7 % y 29,4 %, respectivamente.

El Gráfico 6 muestra las variaciones porcentuales de los ingresos laborales en estas tres ramas económicas.

Es claro que la política comercial del país debe repensarse, e incluso se dice que se deben renegociar los acuerdos comerciales, e incluso hasta derogarlos, puesto que se tiene una debilidad exportadora que radica, en parte, en la poca diversidad de productos para vender al exterior. Es necesario que la política parta del estímulo a la agricultura y a la industria para contar con bienes de mayor valor agregado para ofrecerle al resto del mundo. Así mismo, dado que la liberalización del comercio puede afectar negativamente a una parte de la fuerza de trabajo, habrá que adoptar políticas laborales y sociales para redistribuir algunos de los beneficios de los ganadores a los perdedores.



# **Análisis del Trabajo Decente desde los cuatro pilares estratégicos**

## **Objetivo estratégico uno: generación de empleo e ingresos**

Con los acuerdos bilaterales se adquiere el compromiso de respetar la regulación del socio comercial y exigir el cumplimiento de sus normas. Con la firma de los TLC, los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y de la Unión Europea aceptan la regulación laboral colombiana y esperan que los bienes y servicios que se exporten hacia estos países provengan de empresas residentes en Colombia que contraten trabajadores bajo las normas colombianas y con el estricto cumplimiento de su regulación (Bonilla, 2011).

Con la suscripción de los acuerdos comerciales los gobiernos de los países involucrados se comprometen a aplicar y proteger los principios y derechos fundamentales en el trabajo; además de cumplir con la legislación laboral, todo debe estar enfocado a la consecución de condiciones de trabajo decente para las y los trabajadores. Sin embargo, en Colombia persisten prácticas de tercerización y de relaciones laborales ilegales que afectan el cumplimiento de estándares laborales para la población.

## **El flagelo de la informalidad laboral**

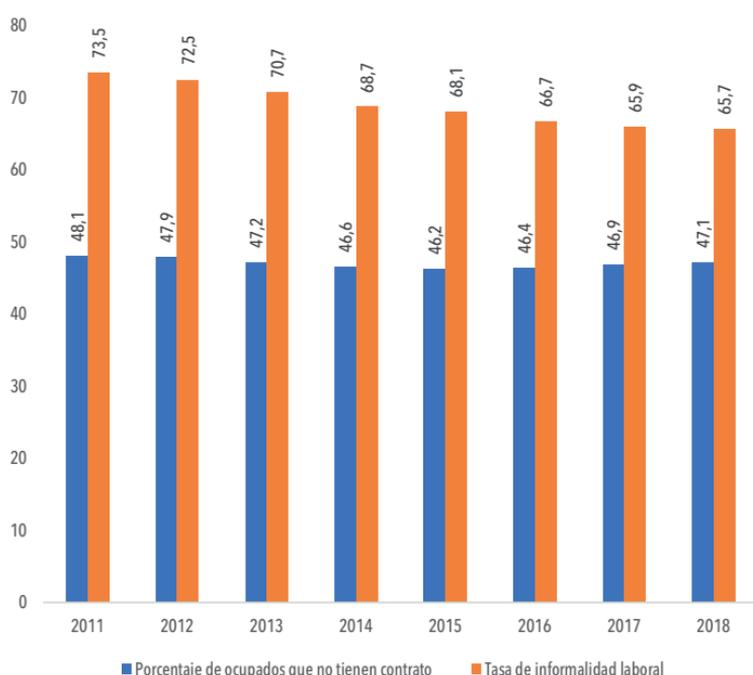
El aumento en la apertura comercial parece que impactó poco el flagelo de la informalidad laboral del país. Para el 2018, Colombia registró un total de 22.457.000 personas ocupadas, sin embargo, más de 14,5 millones de estas están excluidas de los sistemas de seguridad social básica. Se trata de una tasa de informalidad (medida por afiliación a salud, pensión y riesgos laborales) del 65,7 %, que, si bien registró una disminución con respecto a 2011, aún se mantiene en niveles muy altos, pues, como se evidencia, la mayoría de la población se mantiene en estas condiciones. No sobra aclarar que el acceso a la seguridad social básica es un indicador mí-



nimo, aunque insuficiente, de formalidad y legalidad en las relaciones laborales del país.

Aunado a lo anterior, nos encontramos con que el 47,1 % de los ocupados no cuenta con un contrato de trabajo, aunque se haya registrado una leve disminución con respecto a 2011, ya que, en valores absolutos, mientras en 2011, 9.623.000 personas no contaban con la protección mínima del contrato de trabajo y lo que este conlleva, para el último año, fueron 10.567.000 personas ocupadas en esta condición.

**Gráfico 7. Tasa de informalidad laboral y porcentaje de ocupados sin contrato de trabajo (2011-2018)**



Fuente: elaboración propia con información del DANE y de Fuente de Información Laboral de Colombia (Filco).

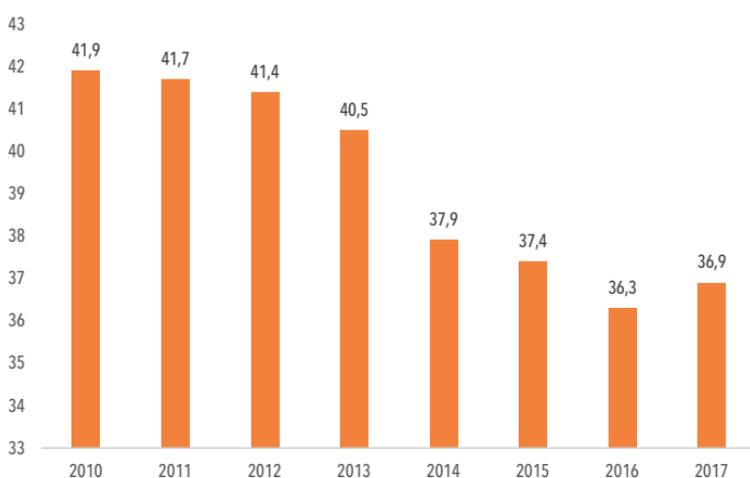
La informalidad laboral es una problemática que tiene múltiples determinantes y las respuestas del gobierno nacional, al parecer, no han sido efectivas. Dos reformas, la Ley 1429 de 2010, conocida como “Ley de generación de empleo”, y la Ley 1607 de 2012 o “Reforma Tributaria”, buscaban “incentivar” la contratación formal a través de una reducción general (22,4 %) de los recargos extrasalariales que gravan las nóminas de las empresas. En el Gráfico 8 se observa que en la industria manufacturera, por ejemplo, se presentó una disminución de las prestaciones sociales. Mientras en 2011 representaban el 41,7 % del total pagado en este sector, en 2014 ya representaban el 37,9 % y en el 2018 su participación es de 36,9 %.

Sin embargo, la evidencia indica, luego de una evaluación de impacto, que la Ley de formalización no tuvo efectos



significativos sobre la contratación de empleo formal (Econometría, 2013); y que la reforma tributaria tuvo un impacto muy modesto, con un total de 145.000 nuevos empleos generados exclusivamente por microempresarios y pequeñas empresas formales. Las medianas y grandes empresas no aportaron incrementos ocupacionales significativos (Bernal *et. al*, 2017).

Gráfico 8. Porcentaje de prestaciones sobre total pagado en la industria manufacturera en Colombia



Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera (EAM), 2000-2017

### Acuerdos de formalización laboral (AFL)

Los AFL se convirtieron en una estrategia “clave” del gobierno para la disminución de prácticas abusivas por parte de los empresarios en el incumplimiento de la legislación laboral. En sí, un AFL es un compromiso adquirido, por uno o varios empleadores, de mejoras en formalización de las relaciones laborales mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia y suscrito con una dirección territorial del Ministerio de Trabajo. Estos acuerdos pueden culminar en la condonación de multas y la suspensión de las actuaciones administrativas para los empresarios que realizan intermediación laboral, a cambio del compromiso de contratación directa de los trabajadores y la formalización de las relaciones laborales con trabajadores previamente tercerizados de manera ilegal.

Hablamos de estrategia “clave” porque tuvo un alto despliegue mediático, pero, en realidad, no ha tenido el impacto deseado; y esto se sustenta en el hecho de que entre 2012 y 2018, el Ministerio de Trabajo ha firmado 299 acuerdos de formalización con una cobertura de solo 38.121 trabajadores beneficiarios.



Tabla 1. Número y cobertura de acuerdos de formalización laboral (2012-2019)

Año	N.º de acuerdos de formalización laboral suscritos	N.º de trabajadores formalizados
2012	3	1.905
2013	42	9.571
2014	39	9.332
2015	72	4.544
2016	54	3.930
2017	49	6.148
2018	40	2.691
Total	299	38.121

Fuente: construido con información tomada de Mac Caster, Bruce y Echavarría (2019).

Así mismo, existe evidencia que indica que no en todos los AFL se logró la contratación directa de los trabajadores que laboraban sin acceso a sus derechos laborales básicos, sino que estos fueron “reubicados” a través de sociedades por acciones simplificadas (SAS) que prestaban servicios a la empresa matriz. Incluso, a través de un análisis reciente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), esta pudo constatar que, de 30 AFL, en solo cinco se incluyeron la formalización de trabajadores con un contrato indefinido, los restantes quedaron a término fijo, con tiempos que van desde tres meses hasta un año; períodos que distan de la estabilidad laboral promulgada por el concepto de trabajo decente.

### **Cuentapropismo y relaciones laborales ilegales: sin derechos laborales básicos**

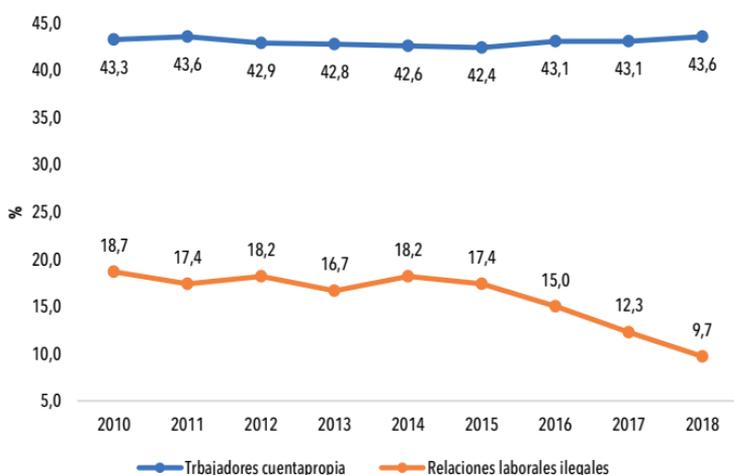
En los últimos ocho años, la participación promedio anual de los cuentapropia ha sido del 43,0 %, convirtiéndose en la principal categoría en la que se emplean los trabajadores del país. Mientras que en 2011, 8.735.000 personas trabajaban por cuenta propia, en 2018 esta población ya alcanzaba 9.791.000, evidenciando un incremento de más un millón de personas. Si bien esta categoría incluye a los profesionales independientes, sería irresponsable decir que la totalidad de los cuentapropia son personas con niveles de educación superior, cuando nos encontramos que el promedio de años de educación de la población ocupada del país y de los cuentapropia es de 9,2 y 8 años respectivamente.

En el Gráfico 9 se encuentra la participación de los ocupados en el cuentapropismo y la evolución de la práctica de



relaciones laborales ilegales<sup>2</sup>, fenómeno que, si bien ha disminuido, aún lo padecen el 9,7 % de los ocupados, esto es, 2.184.318 personas que prestan sus servicios a un empleador y este no les garantiza derechos laborales ni protección social.

Gráfico 9. Porcentaje de ocupados por cuenta propia y en relaciones laborales ilegales, 2010-2018



Fuente: elaboración propia con información tomada de DANE.

### Tercerización laboral ilegal

En el país, tanto las instituciones públicas como las privadas han utilizado formas de contratación no salarial, contratando personal sin establecer vínculos laborales, y lo han hecho a través de cooperativas de trabajo asociado (CTA) o de contratos sindicales y de prestación de servicios. Con la firma del PAL, cláusula complementaria al TLC suscrito con Estados Unidos, se le exigía al gobierno colombiano cumplir con su propia legislación laboral, como la protección de los derechos laborales de los trabajadores colombianos, especialmente en lo que respecta a formalización laboral, la libertad sindical y la protección de la vida e integridad de organizaciones y miembros de sindicatos.

Con el PAL, el gobierno colombiano se comprometió a “poner en cintura” a las CTA y cualquier forma de intermediación laboral ilegal que obstaculizara la garantía y respeto de los derechos laborales en el país. Para el 2011, había

2. Los ocupados en relaciones laborales ilegales corresponde al número de personas que tienen un empleador y este no les garantiza derechos laborales ni la protección social. Este indicador lo calculamos de la siguiente manera: del total de ocupados sin protección social (trabajadores sin afiliación a cesantías) se resta el total de trabajadores por cuenta propia y el total de trabajadores en la categoría patrón o empleador.



evidencia de que las CTA eran la forma más utilizada para precarizar las condiciones de las y los trabajadores y que habían registrado un crecimiento exponencial desde 2000, no solo en número sino en la cantidad de trabajadores asociados, alcanzando su mayor nivel en 2010 con 4.307 CTA y 610.526 asociados. Es importante señalar que en muchas ocasiones se trataban de “falsas” CTA, puesto que eran empresas intermediarias de mano de obra y sus asociados eran enviados a empresas clientes a desarrollar actividades misionales permanentes, liberando a estas últimas de las obligaciones que suscita un contrato laboral.

Después de 2011, se prohibió la contratación de actividades misionales permanentes a través de CTA y Pre-CTA, por lo que estas empezaron a disminuir, al punto que en 2017 se registraron solo 624 CTA con 65.000 asociados. Sin embargo, esta disminución no significó la desaparición de la intermediación laboral ilegal, a pesar de los planteamientos del PAL y de la Resolución 2628 del Parlamento Europeo; al contrario, sufrieron una metamorfosis y aparecieron nuevas estructuras legales que continuaron con el fomento de las condiciones laborales precarias, como es el caso de las SAS y los contratos sindicales. Incluso, se ha mimetizado en otras figuras existentes y legales, como las empresas de servicios temporales (EST) y los contratos de prestación de servicios, que son utilizados para minimizar costos laborales y restringir los derechos de las y los trabajadores.

Una SAS<sup>3</sup> es una figura de derecho comercial que no requiere tener un objeto social determinado; puede estar constituida por una o varias personas; se puede crear y disolver a voluntad y sin restricciones de tiempo y las obligaciones tributarias y laborales recaen sobre la sociedad y no sobre los accionistas, entre otras características, lo que la convierte en una figura comercial ultraflexible. Así como lo indica Julián Domínguez, presidente de Confecámaras, quien explica que

la alta concentración de las sociedades tipo SAS se debe a la flexibilidad que ofrece este tipo de asociación a la hora de formar empresa. Esta modalidad cuenta con un régimen de funcionamiento más flexible que les permite a los emprendedores simplificar trámites y comenzar su proyecto con bajo presupuesto. (El País, 25 de abril de 2019).

---

3. Las SAS fueron creadas con la Ley 1258 de 2008 con el fin de facilitar la apertura de compañías en el país, es decir que se eliminaran procesos y trámites.



El destacado crecimiento que presentaron las SAS coincidió con la regulación presentada a las CTA debido a la presión internacional por eliminar esta figura de intermediación laboral. Tal y como se observa en el Gráfico 10, entre 2011-2017 se han constituido más de 496.000 SAS, esto es, 62.049 en promedio por año, como respuesta a los múltiples beneficios y flexibilidades que en materia económica, fiscal, tributaria y laboral pueden obtenerse al constituirse este tipo de empresa.

Gráfico 10. N.º de CTA (eje derecho) y creación de SAS (eje izquierdo), 2009-2017



Fuente: la información sobre las CTA fue tomada de Confederación de Cooperativas de Colombia, con base en información de las superintendencias que vigilan las CTA. En el caso de las SAS, de ANDI (2019).

El incremento de las SAS no ha encontrado una respuesta de regulación o supervisión por parte del gobierno, por lo que se desconocen las condiciones de empleo y relaciones laborales que practican. Al ser los trabajadores de las SAS considerados, legalmente, como socios, estas empresas no suelen ser susceptibles a la vigilancia y/o supervisión por parte del Ministerio de Trabajo, lo que dificulta de manera considerable el rastreo e incumplimiento en materia laboral. Así mismo, las SAS no requieren autorización de la Superintendencia de Sociedades para disolver la sociedad, y sus accionistas solo están obligados a responder por el capital invertido. Así las cosas, están libres de responder, por ejemplo, por deudas o incumplimiento de pagos laborales.

Con respecto a las EST, si bien estas son las únicas figuras legalmente constituidas para ejercer funciones de intermediación laboral (en casos específicos como picos de producción de venta o temporadas de cosecha y para el reemplazo de personal en vacaciones, licencias por enfermedad o

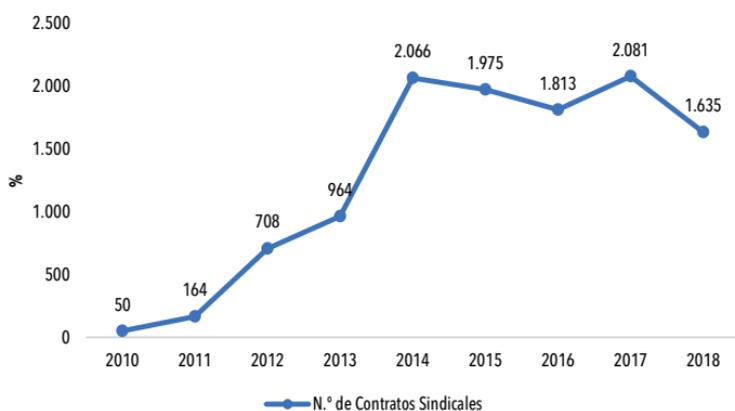


de maternidad-paternidad), se han documentado casos en que estas han sido objeto de crítica y, eventualmente, sanciones por parte del Ministerio de Trabajo, dada su actuación como intermediadoras laborales en situación contraria a lo dispuesto por ley.

Por su parte, los contratos sindicales, categoría admitida como convenio colectivo, ha mostrado un crecimiento vertiginoso en los últimos años. Según el Código Sustantivo del Trabajo (CST), se trata de un contrato suscrito entre uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios empleadores o sindicatos patronales para la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados.

En la práctica, el contrato sindical funciona como una forma flexible para que empresarios puedan tercerizar actividades comerciales, y funciona de manera análoga a las CTA, pues entre los trabajadores partícipes del contrato sindical y el sindicato no existe ningún vínculo laboral.

Gráfico 11. Número de contratos sindicales, 2010-2018.



Fuente: Sistema de Información Sindical y Laboral (Sislab), con base en información del Ministerio de Trabajo. El número de contratos sindicales que se tiene en cuenta en cada año es establecido por la vigencia de cada uno de estos.

Mientras que en 2010 existían 50 contratos sindicales, en 2014 alcanzaron a ser 2.066 y en 2018 se registraron 1.635. Como puede observarse en el Gráfico 11, desde la ratificación de los TLC con Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá, esta figura, en lugar de retroceder, parece tomar cada vez más fuerza. Entre 2011 y 2018, el incremento registrado fue de más de 800 % y, del total de los contratos sindicales registrados, el 98 % fue firmado en el sector de la salud.

Por otro lado, en el país se evidencia un crecimiento destacado de los trabajadores que laboran en empresas diferentes a quienes los contratan (tercerizados, de manera legal o ilegal). Entre 2011 y 2018, estos crecieron un 7,0 %, al pasar



de 1.224.524 personas a 1.305.181 en el último año, esto es 80.657 personas más, tal y como se observa en el Gráfico 12.

**Gráfico 12. Ocupados que laboran en la empresa que los contrata (eje izquierdo) frente a ocupados tercerizados (eje derecho), (2011-2018).**



Fuente: elaboración propia con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE).

En síntesis, con la información esbozada se puede inferir que la problemática de la tercerización laboral ilegal en el país persiste y está lejos de ser erradicada, a pesar de la presión internacional y los compromisos que adquirió Colombia con el fin de agilizar la ratificación de los TLC, principalmente, con Estados Unidos y la Unión Europea. Después de ocho años, lo que ha sucedido es una metamorfosis de la práctica de tercerización laboral ilegal, que denota que las medidas que el gobierno ha tomado frente a este fenómeno no han sido eficaces ni suficientes. Son necesarias más y mejores regulaciones, pero con un enfoque que priorice la protección de los derechos de las y los trabajadores.

### **Bajos salarios y desigualdad en la redistribución de la riqueza**

No es cierto que Colombia sea un país de ingresos medios, como nos quieren hacer creer reiterativamente, pues la clasificación que hace el DANE dista mucho de esa realidad, al considerar que una persona de clase media se está ganando entre \$450.000 pesos y \$2,25 millones y que el 31,0 % de la población del país se ubica en este rango (Galindo, y Rolando, 25 de febrero de 2019).

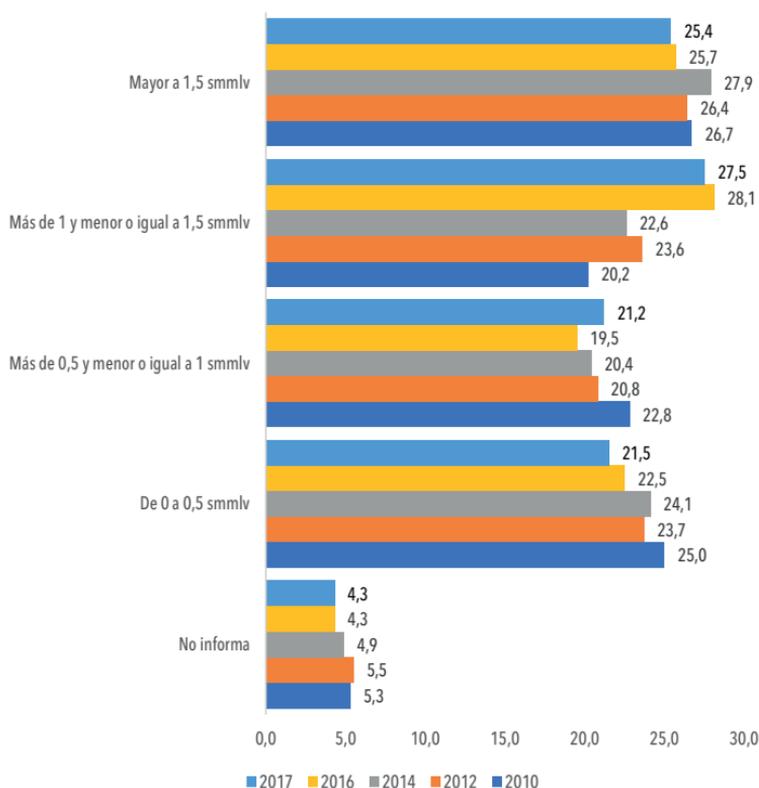
Dicha tesis se distancia enormemente de toda realidad puesto que los ingresos promedios de la población ocupada son bajos, al punto de que para el 2017, solo el 25,4 % de los ocupados recibió un ingreso promedio mayor a 1,5 salarios



mínimos mensuales legales vigentes (smmlv), porcentaje menor al registrado en 2010, cuando fue de 26,7 %. Lo más preocupante es encontrarnos con que el 70,2 % de los ocupados tuvo como ingresos promedios una cifra menor o igual a 1,5 smmlv, población que creció con respecto a 2010, cuando era el 68,0 % de los ocupados.

Lo anterior hace de Colombia uno de los países más desiguales de la región, con un coeficiente de concentración de la riqueza (Gini) de 0,517 para 2018. Según la OCDE, en el país se necesitan 11 generaciones para salir de la pobreza; mientras que Brasil requiere nueve y Chile y Argentina, seis (El Colombiano, 12 de febrero de 2019).

**Gráfico 13. Distribución porcentual de los ocupados por rangos de salario mínimo mensual legal vigente (smmlv) 2010-2017**

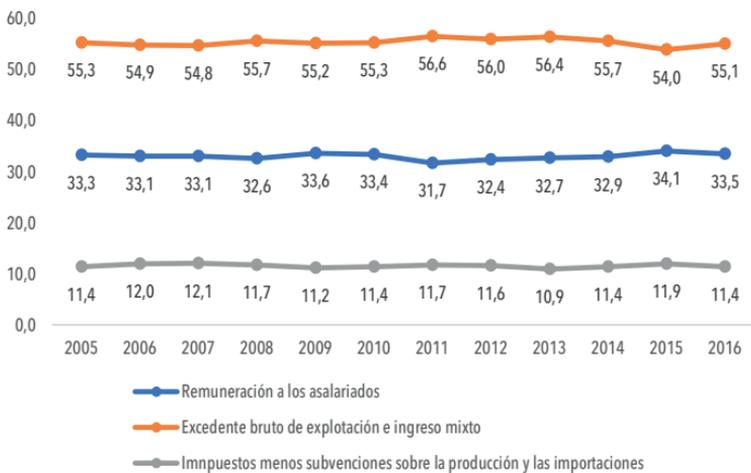


Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares. \*No informa incluye a los trabajadores sin remuneración.

Por otro lado, al analizar el comportamiento de la distribución del PIB por el enfoque de los ingresos, nos encontramos con que la masa salarial (definida como la relación entre el total de remuneraciones de la población asalariada sobre el total del PIB) representó, en promedio, entre 2001-2016, el 32,9 % del PIB; mientras que el excedente bruto de explotación e ingreso mixto bruto, representó el 55,6 % del PIB, en promedio para el mismo período.



Gráfico 14. Distribución del PIB por el enfoque de ingresos, 2005-2016.



Fuente: elaboración propia con información de DANE. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales



## **Objetivo estratégico dos: garantía de derechos fundamentales en el trabajo, fortalecimiento institucional**

Desde la Constitución de 1991, las bases jurídicas de Colombia cambiaron sustancialmente, al consagrarse que el país constituía un Estado social de derecho. Es así como se descentró la Ley como piedra angular del ordenamiento jurídico, desplazándose hacia la Constitución, la cual comenzó a ser exigible directamente por parte de los ciudadanos, obligando al Estado a hacer efectivos los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta para, en últimas, garantizar la dignidad humana.

Dada la importancia del trabajo<sup>4</sup> para la garantía de la dignidad humana, el Artículo 53 de la Constitución prescribió la obligación, en cabeza del Estado, de generar un Estatuto del Trabajo a partir de principios esenciales. No obstante, esta tarea se ha incumplido sistemáticamente, y se ha generado una falta de coherencia estructural en la normatividad laboral colombiana y, en consecuencia, ha afectado el fortalecimiento institucional necesario para garantizar los derechos fundamentales del trabajo.

Desde esta perspectiva evidenciaremos que las medidas implementadas para regular la inspección laboral y la investigación penal por vulneraciones a la asociación sindical han obedecido al cumplimiento de directrices emitidas en el marco de la suscripción de acuerdos internacionales y no a una política pública; puntualizaremos que, como consecuencia, Colombia carece de una arquitectura institucional apta para el fortalecimiento del proceso de inspección, vigilancia y control (IVC) y para hacer efectivo el Artículo 200 del Código Penal, reformado como parte de las obligaciones del PAL Obama-Santos, lo cual redundará en el incumplimiento de las obligaciones internacionalmente adquiridas al respecto.

### **El fortalecimiento institucional: una preocupación nacida en el extranjero y no en brazos de una política pública**

Se entiende por política pública a un conjunto de uno o varios objetivos colectivos, que son considerados como necesarios o deseables, frente a los cuales se hace imperativo implementar medios y acciones por parte de una institución

4. El trabajo fue concebido por la Carta como uno de los valores fundantes del Estado Social de Derecho (artículo 1), como un principio rector del ordenamiento jurídico en razón del cual se imponen reglas mínimas que deben ser respetadas por el legislador (artículo 53), y un derecho-deber social con un núcleo fundamental y un contenido de desarrollo progresivo (artículo 25).



u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación que ha sido percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 1999).

La normatividad en materia laboral se generó en la primera mitad del siglo XX, con el objetivo de atender la naciente dinámica del mercado laboral en razón al desarrollo industrial en las ciudades, teniendo como resultado el CST (Decreto Extraordinario 3518 de 1949), emitido en el marco de un Estado de sitio y en el cual se unificaron disposiciones sobre IVC en cabeza del Ministerio de Trabajo.

Con posterioridad al CST, la normatividad emitida en materia de IVC ha obedecido al cumplimiento (en el papel) de directrices emitidas internacionalmente; de esta forma, con la ratificación del Convenio 81 de la OIT, a través de la Ley 23 de 1967, se fortaleció a la Inspección del Trabajo como institución; la Ley 50 de 1990 y la Ley 789 de 2002 se promulgaron en virtud de las orientaciones de política económica y social emitidas por los organismos multilaterales, implicando una reducción en el ámbito de intervención de la Inspección del Trabajo frente a las nuevas formas de contratación, aunada a la promoción de un modelo reactivo, fuerte y poco apto para el sector rural, con pocos recursos y sujeto a políticas de corto plazo; y en 2007 un proyecto de cooperación técnica con USAID generó reformas para que el modelo de inspección comenzara a fortalecer el carácter preventivo. A pesar de que la ratificación del Convenio 81 se dio en los años sesenta, fue a partir de la segunda década de los años 2000 cuando comenzaron a gestarse medidas normativas, concebidas en virtud del TLC y del ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tendientes a fortalecer la labor de inspección, así:

Fuente de la medida normativa	Normatividad implementada en relación con el fortalecimiento institucional
TLC Colombia-Estados Unidos.	<b>Ley 1444 de 2011</b> , Decreto 4108 de 2011: Ministerio de Trabajo, Objetivos y Estructura. <b>Decreto 1228 de 2011</b> : Ampliación planta de Inspectores del Trabajo. <b>Ley 1453 de 2011 (artículo 26)</b> , reforma al artículo 200 del Código Penal.
TLC Colombia-Unión Europea (Resolución 2628 del Parlamento Europeo)	<b>Ley 1610 de 2013</b> : Inspección del Trabajo-competencia, principios, funciones y graduación de las sanciones- funciones de los Inspectores: función preventiva, función coactiva, función conciliadora, función de mejoramiento normativo, función de acompañamiento y garante del sistema de riesgos laborales y de pensiones.
Organización para la Cooperación y el Desarrollo.	<b>Decreto número 34 de 2013</b> : Procedimiento y poder preferente. <b>Resolución 2021 de 2018</b> : lineamientos respecto de la inspección, vigilancia y control que se adelanta frente al contenido del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.



Es evidente que las medidas implementadas por el Estado para el fortalecimiento institucional de IVC no se enmarcan en los parámetros de una política pública, ya que son normas insulares, y no resultaron de un diagnóstico participativo liderado por el Ministerio de Trabajo, que lleven a determinar situaciones problemáticas y a una estrategia de solución, y son la razón de la ineficacia en torno al cumplimiento de las obligaciones internacionalmente adquiridas por Colombia, como lo veremos a continuación.

### **Sin política pública no hay arquitectura institucional que valga**

La inexistencia de una política pública laboral tiene como consecuencia que la normatividad relacionada con el fortalecimiento institucional para garantizar la labor de IVC se haya enfocado en puntos concretos en virtud de las obligaciones adquiridas con base en los TLC con Estados Unidos y la Unión Europea, aunado al ingreso a la OCDE, que no satisfacen la misión<sup>5</sup> y función<sup>6</sup> del Sistema de Inspección Laboral según los criterios establecidos en los Convenios 81 y 129 de la OIT.

En ese sentido:

- *No existen insumos ni medios humanos suficientes para el funcionamiento del sistema.* Muy a pesar de las manifestaciones que periódicamente hace este ministerio en sus diferentes informes, la verdad es que su infraestructura no resulta suficiente, ni en personal ni en recursos, para el desarrollo de las actividades misionales de la entidad. Por ejemplo, al considerar que muchos de los inspectores pueden requerir la realización de visitas y/o trabajo de campo, ya sea para IVC urbana o rural, es evidente que para ello se necesita cubrir gastos de desplazamientos, alimentación y alojamiento, entre otros; sin embargo, revisados los valores que se les reconocen a título de “viáticos” para la realización de tales tareas, encontramos que estos no están dados en función de la tarea misma de IVC, sino que giran o se tasan según la asignación básica salarial del funcionario (Decreto 1013 del 06/06/2019).

5. Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en ejercicio de su profesión. Facilitar información técnica y asesorar a empleadores y trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales. Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

6. Control; información y asesoramiento; puesta en conocimiento de autoridades competentes.



Desde el año 2006, la OIT (16 de noviembre de 2006) fijó una base para calcular el número de inspectores de trabajo, en relación a la cantidad de trabajadores, que deben tener los países según su nivel de desarrollo a efectos de poder realizar apropiadamente las tareas que se les asignan. Dado que Colombia se ha querido vender ante el mundo como un país que cumple condiciones para ingresar a la OCDE, se le mira entonces como país de ingresos medios y/o en capacidad de cumplir con mejores prácticas y políticas públicas. Dichas recomendaciones de la OIT son de uno por cada 10.000 en los países industrializados con economías de mercado; uno por cada 20.000 en los países en transición; y a uno por cada 40.000 en los países de menor desarrollo. Al hacer las cuentas, según cifras del DANE (septiembre de 2019), Colombia cuenta con una población ocupada de poco más de 22,4 millones de personas, lo que arroja una necesidad de aproximadamente 2.246 inspectores. Según la información que el propio Ministerio de Trabajo proporciona (Informes al Congreso 2014-2016 y 2017-2019), a 2019 se tienen aproximadamente 853 inspectores.<sup>7</sup> Ello nos deja con un déficit de 1.393 inspectores frente a la recomendación. Si a lo anterior, agregáramos que de la cifra de por sí insuficiente, apenas 218 tienen funciones específicas de IVC, el déficit de personal para esta función se incrementaría, quedando en 2.028. Porcentualmente hablando, sería como decir que Colombia apenas cumple con 9,7 %, o, en el mejor de los casos, tomando la totalidad de los 853 inspectores actuales, daría 38,2 % de cumplimiento frente a la recomendación de OIT para el número de inspectores en países industrializados con economías de mercado. Es eso o realmente no deberíamos formar parte de la OCDE, y se está vendiendo una imagen al mundo que no corresponde y los cálculos deberían hacerse como si fuéramos un país con bajos niveles de desarrollo. Para finalizar, y no menos importante, tenemos un hecho puntual y es que la labor de IVC, aunque formalmente cuenta con la “posibilidad” de apoyarse en peritos y/o auxiliares de la justicia, en la práctica dicha opción no es ejercida como práctica institucional en medio de las facultades con que están investidos los inspectores del trabajo. El Decreto 291 de 1957 determina que se podrá

7. Esta cifra difiere de la planteada en el Decreto 1497 de 2018 (903 inspectores), pero responde a información dada por el propio Ministerio.



convocar al procedimiento de investigación para solución de controversias en contrato de aparcería (Inspección Rural) para evaluar la producción y/o rentabilidad del cultivo. Pero, más allá de eso, las facultades establecidas en el numeral 1 del artículo 486 del CST no parecen ser empleadas, puesto que en la práctica no se evidencia que la inspección del Ministerio hubiere empleado a ningún tipo de perito o experto que acompañe sus labores y le ayude a determinar si está o no en presencia de una infracción a las normas que debe defender.

- *No existe cooperación entre el sistema de inspección y la rama judicial.* Tomando en consideración la información, procedimientos, sustento normativo y demás asuntos del actual *Manual del Inspector de Trabajo y Seguridad Social* (Mintrabajo, 2014), así como el documento *Política Pública de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo, Comprometidos con el Trabajo Decente (2019-2030)*, e inclusive, al tenor de lo dispuesto en la Resolución 2021 de 2018 “Lineamientos respecto de la inspección, vigilancia y control que se adelante frente al contenido del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010”, no se encuentran mecanismos y/o protocolos de colaboración entre los inspectores de trabajo y la rama judicial. Es decir, la inspección laboral actúa como función de policía administrativa y limita totalmente sus actuaciones, sin que se conozcan convenios específicos en los cuales la IVC del Ministerio de Trabajo pueda aportar insumos, pruebas o algún tipo de colaboración a la rama judicial, procesos ordinarios laborales o especiales de fuero. De allí que sean los y las directamente afectados por vulneración de sus derechos laborales quienes deban acudir a la jurisdicción laboral sin contar con el apoyo del Ministerio de Trabajo.
- *El proceso llevado a cabo para ampliar la planta de personal del Ministerio cuenta con serias falencias.* El Ministerio de Trabajo convocó a concurso público de méritos para la provisión de cargos de carrera administrativa de inspectores del trabajo a nivel nacional. Dicha convocatoria se surte como la Convocatoria Pública 428 de 2016, para efectos del concurso y de la incorporación o posesión en los empleos equivalentes de inspector de trabajo y seguridad social, Código 2003, Grado 14. La convocatoria ha estado plagada de problemas que no se han resuelto apropiadamente, e inclusive, se han hecho múltiples modificaciones por efecto de tener que acatar



diversos fallos de tutela, por cuanto, el propio Ministerio de Trabajo estableció una especie de orden de protección (Mintrabajo, 30 de octubre de 2018), mediante la Circular 053 de 2018, para efectos de retirar al personal en provisionalidad en la medida que quienes hubieren adquirido derechos por superar los términos de la convocatoria, hicieren uso del derecho a posesionarse en sus respectivos cargos de carrera. La circular misma surge como respuesta a diferentes acciones de tutela interpuestas contra el concurso, de suerte que, actualmente el proceso no ha finalizado, los cargos que salieron a concurso no se encuentran provistos en su totalidad y es de esperar que surjan nuevos cambios, toda vez que están en curso acciones constitucionales, acciones especiales de fuero e inclusive incidentes de desacato en contra de la ministra y sus subalternos encargados de cumplir fallos de tutela.

- *El Plan de Inspección Móvil no puede reemplazar la obligación de contar con un sistema de inspección para el sector agrícola.* Colombia no cuenta con un sistema de inspección para el sector agrícola, delineado en virtud del Convenio 129 de la OIT. Las medidas que se han implementado en este campo han tenido como fuente el Acuerdo de Paz suscrito entre las FARC-EP y el Estado (puntos 1.2.2 y 1.3.3.5), concretadas en el Plan de Inspección Móvil, que tiene como objetivo el acercamiento del Sistema de Inspección del Trabajo a todas las regiones del país con énfasis en el sector rural.

En 2017 se realizaron seis ferias territoriales de servicios de IVC, en las que se socializaron los servicios del Ministerio de Trabajo a 1.695 personas. Para 2018 y 2019 el sistema comenzó a operar bajo dos modelos de intervención: Modelo de Operación-Ciclo de Intervención Integral (sensibilización y capacitación a estudiantes de grados 10 y 11, ferias de servicios de IVC, Oficina de Inspección Móvil, por un término de 3 o 4 días), y Modelo de Operación-Brigada de Inspección (cada dirección territorial selecciona un municipio que no sea sede de inspección de trabajo, en el cual se programa una brigada de inspección de un día, que incluye una jornada de promoción y formación en rutas de atención IVC y mesas de trabajo con empleadores y/o comunidades y/o autoridades locales para tratar problemáticas de temas laborales).<sup>8</sup>

8. Se requirió información vía derecho de petición al Ministerio del Trabajo, el cual respondió según oficio No. 08SE2019332100000021021. Fecha de corte mayo de 2019.



Año	Ciclo de intervención integral	Ciclo de intervención integral
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total vigías capacitados: 2.258</li> <li>• Total asistencia a la feria: 3.354</li> <li>• Total atenciones en oficina móvil: 1.493</li> </ul>	Total, personas atendidas: 3.519
2019	Capacitados 514 vigías laborales al 26 de abril de 2019.	Total, personas atendidas: 10 al 26 de abril de 2019.

Fuente: elaboración propia con respuesta a derecho de petición formulado al Ministerio de Trabajo (abril 2019)

Si bien el Plan de Inspección Móvil aborda municipios de sectores rurales y priorizados para el posconflicto no resulta suficiente, ya que los retos generados para la construcción de paz en Colombia requieren de la presencia permanente, estructural y sistemática del Estado en los municipios más afectados por el conflicto armado interno, lo cual lamentablemente no está ocurriendo. Analizando la información aportada por el Ministerio de Trabajo en torno a la planta de inspectores del trabajo y de la seguridad social en 2019, se evidencia que la presencia de inspectores de trabajo que realizan labores de IVC es precaria en los municipios priorizados para el posconflicto, resulta especialmente preocupante la situación de departamentos como Antioquia, Chocó, Cauca, Nariño y el Vaupés, así:

Tabla 2. Inspectores de trabajo y municipios priorizados

Departamento	Planta general de inspectores de trabajo y seguridad social (2019*)	Municipios priorizados para el posconflicto	Municipios priorizados que cuentan con inspectores**	N.º de inspectores por municipio priorizado que cuenta con inspector
Antioquia	68	60	3	1
Chocó	11	26	2	1
Cauca	22	27	3	1
Bolívar	21	11	1	1
Arauca	8	7	1	1
Boyacá	23	5	0	0
Caldas	21	2	0	0
Casanare	4	9	0	0
Cundinamarca	30	4	0	0
Guaviare	1	4	0	0
Huila	18	4	0	0
Vichada	1	2	0	0
Risaralda	25	2	0	0
Caquetá	7	16	1	1
Casanare	4	9	0	0
Cesar	29	12	4	1 (Codazzi-Curumani) 2 (Chiriguaná-La Jagua)



Córdoba	24	6	2	1
Guajira	17	8	1	1
Magdalena	24	5	2	1
Meta	20	16	1	2
Nariño	17	23	2	1
Norte de Santander	23	13	1	1
Putumayo	8	9	3	1
Santander	54	13	3	1
Sucre	13	7	1	1
Tolima	24	9	1	1
Valle del Cauca	67	20	4	1 (Bugá, Roldanillo, Sevilla) 2 (Tuluá)
Vaupés	0	2	0	0

\* Se requirió información vía derecho de petición al Ministerio de Trabajo, el cual respondió según oficio No. 08SE2019332100000021021. Fecha de corte mayo de 2019.

\*\* En esta columna tenemos en cuenta exclusivamente inspectores dedicados a la labor de IVC, puesto que existen funcionarios del Ministerio del Trabajo que están dedicados a otras funciones.

Fuente: elaboración propia con respuesta a derecho de petición por parte del Ministerio del Trabajo (mayo 2019) y listado de municipios priorizados para el posconflicto.

Si bien para 2019, el Ministerio presenta como avance la construcción de una plataforma de formación en línea para los inspectores del trabajo y de seguridad social que cuenta con diez cursos en ejes temáticos,<sup>9</sup> adolece por completo de un enfoque diferencial dirigido a los Inspectores que se encuentran en la ruralidad, incumpliendo una de las principales obligaciones inscritas en el Convenio 129 de la OIT (art. 9).

Puede aducirse que la creación de un sistema de inspección para el sector agrícola en el marco de posacuerdo de paz no constituye una prioridad para el Estado colombiano, máxime cuando, además de la Inspección Móvil, la única medida que puede encontrarse en el informe presentado por el Ministerio de Trabajo al Congreso se enmarca en el componente de “Emprendimiento y empresarismo rural y urbano”, enfocado en el fortalecimiento de capacidades productivas, acceso a activos, asistencia técnica, reconstrucción del capital social y enfoques transversales, careciendo de un enfoque de derechos.

- *La reforma al Artículo 200 del Código Penal: la fallida protección de un tipo penal incomprendido.* Dentro de las condiciones establecidas por el Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, estaba la incorporación de una norma

9. Según informe de actividades sector trabajo al Congreso de la República, 2018-2019.



en el ordenamiento penal que “protegiera” los derechos de asociación y demás libertades sindicales. En efecto, con ocasión de una Ley de Seguridad Ciudadana (Ley 1453/11), se incorporó una importante modificación al tipo penal de violación de los derechos de reunión y asociación.

La verdad sea dicha, ni el gobierno en su iniciativa, ni el legislador en su trámite, ni la Corte Constitucional en su estudio de constitucionalidad sentaron bases para poder dar la debida aplicación al tipo penal que se modificaba y aquellos encargados de realizar las investigaciones, es decir, la Fiscalía General de la Nación, continúan sin dar los resultados que se hubieran esperado de una norma que pretende proteger derechos constitucionales laborales. A pesar del tiempo transcurrido, 2011-2019, el ente investigador no parece lograr interpretar el sentido de la disposición y, menos, entender los ingredientes descriptivos y normativos de dicha modalidad delictiva. Vale la pena aclarar que el derecho penal en Colombia solo puede ser aplicado a las personas naturales y, por lo tanto, las personas jurídicas, que son la mayoría de empleadores, no responden ante la jurisdicción penal.

Lo anterior, ha contribuido a que las organizaciones sindicales y los ciudadanos particulares que han intentado acudir a la denuncia por violación del Artículo 200 del Código Penal Colombiano,<sup>10</sup> se encuentren con una ex-

10. Código Penal Colombiano. Artículo 200. Violación de los derechos de reunión y asociación. <Artículo modificado por el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en pena de prisión de uno (1) a dos (2) años y multa de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que celebre pactos colectivos en los que, en su conjunto, se otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados, respecto de aquellas condiciones convenidas en convenciones colectivas con los trabajadores sindicalizados de una misma empresa.

La pena de prisión será de tres (3) a cinco (5) años y multa de trescientos (300) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes si la conducta descrita en el inciso primero se cometiere:

1. Colocando al empleado en situación de indefensión o que ponga en peligro su integridad personal.
2. La conducta se cometa en persona discapacitada, que padezca enfermedad grave o sobre mujer embarazada.
3. Mediante la amenaza de causar la muerte, lesiones personales, daño en bien ajeno o al trabajador o a sus ascendientes, descendientes, cónyuge, compañero o compañera permanente, hermano, adoptante o adoptivo, o pariente hasta el segundo grado de afinidad.
4. Mediante engaño sobre el trabajador.



perencia frustrante por la apabullante ausencia de resultados contundentes. Los más afortunados han logrado dudosas “conciliaciones”, en las cuales la parte denunciada se compromete a dejar de hacer y, sin embargo, la parte afectada vuelve a quedar expuesta prontamente a las acciones y/u omisiones del empleador y su personal, de manera que la conciliación previa solo sirvió para que algunos de los responsables de la conducta reprochada “salvaran” su compromiso penal.

Según las cifras que la propia Fiscalía ha manejado en sus sistemas de información y gestión,<sup>11</sup> en el periodo 2011 a 2018, se tienen 2.428 procesos, de los cuales 2.107 (86,8 %) cuentan como casos terminados y los restantes 321 (13,2 %) figuran como activos. Respecto a la cifra total, exponen que han sido archivados por presunta inexistencia del delito 719 (29,6 %), desistidos 393 (16,2 %), otras actuaciones 293 (12,1 %), querellante “ilegítimo” 228 (9,4 %), otros motivos de archivo 210 (8,6 %), conciliación con acuerdo 138 (5,7 %) e inactivado por conexidad 126 (5,2 %).

Vale la pena señalar que en palabras de la propia Fiscalía, solo se tiene una sentencia, pero de carácter absoluta y que se encuentra en proceso de apelación. Lo anterior se traduce en que, según dicha información, en entre 2011 y 2018, solamente una investigación por Artículo 200 logró llegar a etapa de juicio, pero al cursar el mismo la sentencia fue dada como absoluta, o sea, no se encontró responsabilidad penal atribuible a la persona judicializada. Se conoce únicamente una sentencia penal condenatoria,<sup>12</sup> pero por hechos ocurridos entre los años 2001 y 2003, investigados y sancionados con la versión anterior del Artículo 200, cuando aún no se había incorporado la modificación que penaliza el uso ilegal de pactos colectivos. Es decir, una vez en vigencia de los acuerdos comerciales con EEUU, no se tiene registro de condenas por tal motivo.

Entre otras, llama especialmente la atención la causal o medición de archivo con ocasión de “querellante ilegítimo”. Sobre el particular, la Fiscalía sostiene el criterio que solamente pueden ser querellantes legítimos para efectos

11. Se requirió información vía derecho de petición a la FGN, la cual respondió según oficio DVFG - No. 20192000002541. Fecha de corte marzo 18 de 2019 para el periodo 2011-2018.

12. Ver sentencia en <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Sentencia-Radicado-5371.pdf>



del Artículo 200 las organizaciones sindicales, negando así el derecho individualmente considerado para las personas naturales, dejando sin posibilidades de amparo penal a las personas que no se encuentren afiliadas a una organización, o que, estando afiliadas, la misma no se haga parte dentro de la investigación formulando o ratificando la querrela inicialmente planteada. Esto viene también del carácter que tiene actualmente dicho tipo penal, pues desde la Ley 1453 de 2011, se estableció que el tipo penal del Artículo 200 tiene naturaleza querellable. Es decir, solamente procede abrir investigación a petición de parte interesada y legitimada. Además de la errada postura de la Fiscalía al considerar que las personas naturales no están legitimadas o no pueden ser querellantes legítimos, tenemos la circunstancia de la caducidad para la querrela,<sup>13</sup> lo que exige que la denuncia sea presentada dentro de los seis meses siguientes, so pena de perder la posibilidad de hacerlo. Así pues, múltiples son las condiciones que dificultan el acceso a la justicia penal para la libertad sindical desde el punto de vista procedimental.

Por otro lado, la forma en que está redactado el artículo tiene sus propias particularidades, dado que al no tener una definición en sí misma del bien jurídico protegido, obliga a remitirse para ello a otras normas (CST, Constitución Política y tratados internacionales) para poder comprender que son la libertad sindical, así como los derechos de reunión y asociación.

Pareciera que los funcionarios encargados no tuvieran una apropiada comprensión de los conceptos involucrados, de forma que al realizar sus programas metodológicos, con frecuencia deciden que no existen elementos de juicio para impulsar la apertura formal de la fase de indagación, y dada la naturaleza querellable del tipo, prefieren intentar evacuar el proceso por la vía de una conciliación que, aun resultando fallida, con posterioridad no llega a la etapa de imputación de cargos, lo que viabilizaría un llamamiento a juicio.

En conclusión, el Artículo 200 del Código Penal no está pudiendo cumplir su tarea disuasoria y protectora, por

---

13. Artículo 73. Caducidad de la querrela. La querrela debe presentarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la comisión de la conducta punible. No obstante, cuando el querellante legítimo por razones de fuerza mayor o caso fortuito acreditados no hubiere tenido conocimiento de su ocurrencia, el término se contará a partir del momento en que aquellos desaparezcan, sin que en este caso sea superior a seis (6) meses.



cuanto el ente investigador no tiene ni el enfoque ni la comprensión apropiados, y, por otro lado, el tipo penal no ha sido establecido de manera suficientemente clara como para poder proteger los derechos o bienes jurídicos de relevancia para el derecho penal.

### Paradoja: política pública de inspección y Plan Nacional de Desarrollo

En 2019, el Ministerio de Trabajo produjo un documento sentando las bases de la “Política Pública de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo: Comprometidos con el Trabajo Decente (2019-2030)”, la cual se encuentra inscrita en un proyecto de decreto que incorporaría las medidas en el Decreto 1072 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Trabajo).

La política pública focaliza “cuatro nudos críticos” que deben ser enfrentados por el Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control, a través de su intervención: *i)* el fortalecimiento del Sistema de IVC; *ii)* las estructuras de cumplimiento y efectividad de las decisiones de policía administrativa laboral; *iii)* la importancia de la Libertad Sindical y el Derecho de Asociación; *iv)* la prevalencia de la informalidad laboral como una manifestación de la calidad del mercado laboral en Colombia. Frente a estas necesidades se proponen seis líneas de acción estratégica basadas en los principios de: Prevalencia de los derechos fundamentales; Construcción de paz; Trabajo digno y decente; Principio protector; Diálogo social; Enfoque diferencial; Enfoque territorial; Prevención; Conocimiento para la adaptación y la transformación y Paz laboral.

Tabla 3. Líneas de acción estratégica

Línea	Objetivo de la línea
Hacia un Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control en el Trabajo: confiable, oportuno, estratégico, autónomo con pertinencia territorial.	Direccionar, articular y soportar la acción conjunta de los diversos actores del sistema frente a la protección de los trabajadores, y responder a las necesidades de especialización tanto económica como territorial.
Generación de un nuevo soporte normativo para la regulación del mundo del trabajo y de manera especial el desarrollo de la Inspección del Trabajo y sus funciones.	Cerrar la brecha entre las realidades del mundo del trabajo y la competencia y mecanismos de la Inspección del Trabajo, y generar un nuevo soporte normativo para la acción preventiva, estratégica y con pertinencia territorial.
Generación de mecanismos de dirección y gobernanza del Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control.	Posicionar el liderazgo y direccionamiento estatal y regional, en cabeza del Ministerio de Trabajo, y reconocer la diversidad de actores sociales, institucionales no públicos y económicos que garanticen y protejan los derechos de los trabajadores que requieren de protocolos para soportar su acción conjunta.



Línea	Objetivo de la línea
Transformación cultural orientada hacia el respeto y garantía de los derechos de los trabajadores.	Transformar valores, creencias y prácticas y permitir ver en el respeto y garantía de los derechos de los trabajadores un mecanismo de justicia social, paz laboral, incremento de los niveles de sostenibilidad empresarial, productividad y competitividad, consolidando un compromiso con el Trabajo Decente.
Promoción y fortalecimiento de las libertades sindicales y el derecho de asociación.	Junto con el diálogo social permitirá generar un equilibrio sostenible que asegure el Trabajo Decente y el mantenimiento de relaciones laborales favorables.
Fortalecimiento de las políticas de formalización y empleo.	Formalización laboral, como mecanismo para propiciar condiciones dignas para el trabajador y sus familias, así como constituirse en el primer paso sólido frente al camino de crecimiento empresarial.

El documento de política pública se basa en un diagnóstico realizado a través de investigación documental, apoyado en diversas fuentes, pero que no tuvo un carácter participativo que vinculara la mirada de diversos actores de la sociedad civil en la formulación del problema. No obstante, presenta medidas generales (sin indicadores ni resultados concretos) que pueden llegar a responder a las necesidades prioritarias que ostenta el Sistema de IVC, propugnando porque cuente con un carácter más preventivo que reactivo.

Se destaca del documento la inserción de principios clave para la transformación del sistema, centrados en las obligaciones del Estado social de derecho, la centralidad del trabajo como valor, principio, derecho y la presencia del principio protector; no obstante ¿no son estas medidas contrarias al enfoque del Plan Nacional de Desarrollo (PND) inscrito en la Ley 1955 de 2019?

En materia de fortalecimiento institucional para la protección de los derechos laborales, el PND podría considerarse como regresivo. Destacamos que, a través del Artículo 200 de la Ley 1955 de 2019, se establece que el Ministerio de Trabajo puede suspender o terminar, por mutuo acuerdo con el empleador, un procedimiento administrativo sancionatorio por violación de normas laborales (diferentes a las relacionadas con formalización laboral). La terminación por mutuo acuerdo se generará si el empleador investigado reconoce el incumplimiento e implementa un plan de mejoramiento laboral con plazos razonables y no superiores a un año. En el momento en que este plan se cumpla, se dará por terminado el procedimiento administrativo sancionatorio.

El proyecto de decreto, que regula el artículo, tiene serias falencias al incluir como actores principales de esta estrategia exclusivamente a los funcionarios del Ministerio de Trabajo y



los empleadores, lo que vulnera el derecho fundamental al acceso a la justicia y genera una grave afectación a los trabajadores, quienes no contarán con una garantía de reparación del daño causado; a su vez, carece de un enfoque diferencial que garantice los derechos en la ruralidad y omite implementar medidas afirmativas para brindar especial protección frente a la vulneración del derecho a la seguridad y salud en el trabajo.

Puede observarse que las medidas implementadas a través del PND no se corresponden por lo menos, con los principios de Diálogo Social, Enfoque Diferencial y Enfoque Territorial, los cuales son enunciados claramente como ejes de la política pública en mención, constituyendo una paradoja que podría malformar los loables esfuerzos inscritos en la transformación del Sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control.

En conclusión, teniendo en cuenta el incumplimiento sistemático de la cláusula del Estado social de derecho y en particular el artículo 53 de la Constitución Política, la ausencia, hasta 2019, de una política pública en Colombia contribuyó a la profundización de las problemáticas descritas y el incumplimiento de las obligaciones adquiridas en razón del PAL y los TLC con la Unión Europea y la OCDE; si bien en la actualidad hay esfuerzos tendientes a implementar la Política Pública de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo (2019-2030), la incoherencia que suscita la Ley 1955 de 2019 plantea serios retos en los que debe avanzarse para que, cada cuatro años, dejemos de contar con planes nacionales de desarrollo que, dependiendo del gobierno, avancen o retrocedan en lo poco o mucho que se hubiere ganado.



### Objetivo estratégico tres: protección social

La población ocupada en Colombia era de 22.457.154 personas en 2018. De estas, los trabajadores asalariados eran 10.838.265, el 48,3 %, (trabajadores dependientes, obrero o empleado del gobierno, trabajadoras domésticas, jornalero o peón), y los trabajadores por cuenta propia, 9.790.538, es decir, el 43,6 %. Toda esta población debería estar cubierta por un sistema de protección social contra los “eventuales riesgos en el ciclo de la vida”, sistema que “abarca los beneficios familiares y por niño, las prestaciones de maternidad, desempleo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, y la protección de la salud” (OIT).

Lo anterior se concentra en el Sistema de Seguridad Social Integral, mecanismo que está conformado por los siguientes subsistemas: Sistema General de Pensiones; Sistema General de Seguridad Social en Salud; Sistema General de Riesgos Profesionales y Servicios Sociales Complementarios.

Tabla 4. La cobertura de los distintos sistemas de protección social en Colombia.<sup>14</sup>

Pensiones	Afiliados		Pensionados >= 60 años		
	2018	2011	2018	2011	
AFP	6.130.515	4.254.624	AFP	153.701	51.357
RPM	2.282.128	1.903.645	RPM	1.334.980	1.003.509
Fomag	328.665	331.753	Fomag	203.669	131.928
FFAA	236.960	214.080	FFAA	155.348	98.903
Total	8.978.268	6.704.102	Total pensionados:	1.847.698	1.285.697
Cobertura	40,0%	33,5%	Pensionados >= 60 años	1.637.064	1.139.127
2. Riesgos laborales	10.487.602	7.499.493	Población adulta >= 60 años	5.979.956	4.628.394
Asalariados	9.627.739	7.291.825	Cobertura	27,4%	24,6%

14. Este cuadro se elaboró con información de los Ministerios de Trabajo (Informes de Gestión ante el Congreso) y de Hacienda, la Superintendencia Financiera, el Fondo Nacional del Ahorro, (Informes de Gestión 2011, pág. 87, y 2018, pág. 5), el Fomag (Informes de Gestión 2011, págs. 10 y 151, 2018, págs. 26 y 27), y el DANE.



Independientes	859.863	207.668
Cobertura	46,7%	37,5%
3. Salud nacional (aportantes)	9.464.959	7.510.311
Cobertura	42,2%	37,5%
4. Cesantías	9.403.443	6.320.399
Fondos privados	7.648.993	5.785.223
Fna	1.754.450	535.143
Cobertura	41,9%	31,6%
Población ocupada	22.457.154	20.019.511
Trabajadores asalariados	10.838.265	9.178.456
Trabajadores cuenta propia	9.790.538	8.735.228

Fuente: DANE, Superfinanciera, FOMAG, FNA, ministerios de Hacienda y de Trabajo.

La implantación efectiva de este sistema es característica de los Estados sociales, pues este tipo de organización estatal vincula el derecho a la protección social como un derecho humano fundamental, a diferencia de los estados liberales clásicos, en los que solo se reconocen como tales los derechos civiles y políticos. Así lo reconoció en 1992 la Corte Constitucional en la Sentencia N.º T-426/92:

Toda persona tiene derecho a un mínimo de condiciones para su seguridad material. El derecho a un mínimo vital –derecho a la subsistencia como lo denomina el peticionario–, es consecuencia directa de los principios de dignidad humana y de Estado Social de Derecho que definen la organización política, social y económica justa acogida como meta por el pueblo de Colombia en su Constitución.

La Tabla 4 nos muestra cuál es la cobertura que tienen estos subsistemas y cómo han evolucionado en los años de implementación de acuerdos bilaterales

### **El sistema pensional, o de protección social en la vejez**

En 2018 se encontraban afiliados como cotizantes a este sistema 8.978.268 personas, con una cobertura del 40,0 %, 6,5 puntos porcentuales más que en 2011. Aquí están todos los afiliados y afiliadas cotizantes a los fondos privados (68,3 %), a Colpensiones, (25,4 %), al Fomag (magisterio público) (3,7%), y las Fuerzas Armadas y de Policía (2,6 %). Respecto de los trabajadores asalariados, la cobertura de trabajadores afiliados cotizantes es del 82,8 %, lo cual indica que, entre los trabajadores dependientes de un patrono, las relaciones laborales ilegales alcanzan el 17,2 % de esta población.

Por ser cotizantes, estas son las personas que cuentan con la expectativa más cierta de que, al final de su vida laboral,



puedan reunir los requisitos para acceder a su derecho a una pensión.<sup>15</sup> Sin embargo, esta expectativa de pensionarse no es posible para la mayoría de los trabajadores afiliados al sistema, ni siquiera a los afiliados cotizantes. La Tabla 4 muestra que de cada cien adultos mayores (personas con una edad igual o mayor a 60 años), apenas 27 están pensionadas,<sup>16</sup> lo que significa que, si el 72,6 % de los adultos mayores no cuentan con una renta están condenados a vivir en la indigencia, o en todo caso sin ninguna o con muy poca autonomía, lo que en cualquier caso constituye una vulneración a su dignidad y a su condición de ciudadanos. Actualmente, en los fondos privados, de cada cuatro personas que cumplen la edad de pensión, solo a una se le concederá este derecho y, en Colpensiones, solo a una de cada tres; a los demás les devolverán sus aportes.

Esto es así, porque el sistema está diseñado únicamente para que se pensionen personas con una alta estabilidad laboral, mayoritariamente hombres, y esto no es posible para la mayoría de trabajadores que están en la economía informal y no cotizan, o para los que no tienen estabilidad laboral, porque son trabajadores temporales o están subcontratados, o porque tienen contratos de prestación de servicios, que entran y salen del mercado de trabajo, y por eso no van a reunir las semanas necesaria de cotización para acceder a la pensión, o están inmersos en relaciones laborales ilegales, y mayoritariamente no cotizan. El pago de la seguridad por horas trabajadas agrava esta situación de exclusión.

Estos trabajadores, que en Colombia son la mayoría, son los que están excluidos del sistema pensional, por lo que es de suponer que en la medida en que envejezca la población, vamos a tener un mayor número de adultos mayores sin ningún ingreso. A esta condición agreguemos la situación de las “amas de casa”, que realizan una labor esencial para el crecimiento económico como lo es la economía del cuidado, las que ni siquiera son consideradas como parte de la población

---

15. Los requisitos son: en el régimen de prima media que administra Colpensiones son dos: edad: 57 años las mujeres y 62 años los hombres; y semanas de cotización: 1.300; en los fondos privados tienen tres condiciones: semanas de cotización, 1.150; edad, 57 mujeres y 62 hombres, y de capital acumulado, caso en el cual si el cotizante acumula un capital que le permita financiar el 110 % de una pensión de salario mínimo, puede pensionarse antes de la edad prevista (en el caso de que un cotizante que cumpla la edad y el requisito de las semanas, pero su capital acumulado no alcanza a financiar el 110 % de una mesada de salario mínimo, el Estado debe completar este capital).

16. Los pensionados son más, pero no todos ellos son adultos mayores, pues aproximadamente el 11,4 % son pensionados que no han cumplido 60 años, principalmente pensionados por invalidez y por sobrevivencia.



económicamente activa, y por lo mismo, cuando lleguen a la edad mayor tampoco van a contar con ningún ingreso. Y agreguemos también a la población con alguna condición de discapacidad, que no trabajan, o que, si trabajan, su empleo es más precario y menos duradero. Cualquier reforma pensional que no le garantice a todo adulto mayor un ingreso antipobreza en su vejez, independiente de si ha cotizado o no al sistema y de su condición socioeconómica, resultará en una reforma que no ataca el problema mayor y más grave del sistema, que es de exclusión de gran parte de la población trabajadora, de las trabajadoras del cuidado y de las personas discapacitadas.

Con la población adulta mayor que no recibe pensión, el Estado colombiano tiene el compromiso de asegurarles un mínimo vital,<sup>17</sup> sin embargo, los programas existentes en ningún sentido aseguran este mínimo, ni tampoco condiciones de dignidad para esta población excluida. Uno es el programa “Colombia Mayor”, que cuenta con 1.500.000 cupos, en 2018 entregó subsidios que fueron de \$62.000 mensuales en promedio, el 24 % de la línea de pobreza y el 52,7 % de la línea de indigencia.

El otro programa es el de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), programa de ahorro individual orientado a las personas que trabajan en la informalidad y que no pueden cotizar al sistema sobre la base de un salario mínimo.

Este programa permite a sus vinculados ahorrar la cantidad que quieran. Adicionalmente, el gobierno nacional les otorga un subsidio del 20 % sobre lo que hayan ahorrado. La normatividad vigente estableció un monto mínimo de ahorro de \$5.000 y máximo al año de \$1.200.000 para el año 2019.

El programa también permite que las personas a las que les devuelven sus aportes en los fondos privados o en Colpensiones, debido a que no cumplieron con los requisitos para pensionarse, puedan aportar este capital como ahorro al programa BEPS y de esta manera asegurarse lo que este programa denomina “anualidades vitalicias”.

Según el *Informe de Gestión* de Colpensiones, que es la entidad que administra este programa, a 2018 estaban afiliados 1.270.050 personas, pero solo 439.089 eran ahorradores, y de estos, apenas 293.289 realizaron ahorros BEPS, de los cuales 178.841 lo hicieron por primera vez. Y respecto a las anualidades vitalicias reconocidas, el mismo informe indica

17. Una idea monetaria de este mínimo pueden ser los valores de la línea de pobreza y de indigencia que calcula el DANE, que para el 2018 eran de \$257.433 y \$117.605, respectivamente.



que hasta 2018 se habían entregado 8.917<sup>18</sup> anualidades, con un valor promedio de \$104.348 por mes, un valor que está por debajo de la línea de indigencia. Este promedio lo impulsan hacia arriba las anualidades vitalicias que hasta ahora les han reconocido a las personas que depositaron sus devoluciones de aportes a los BEPS, porque en general, la población objetivo de este programa no tienen capacidad de ahorro, o en todo caso, es muy poco lo que pueden ahorrar y no siempre lo pudieron hacer desde que comenzó a operar el programa. Los 439.089 ahorradores tienen ahorrado \$202.410.

### **El sistema de protección en riesgos laborales**

Al sistema de protección en riesgos laborales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) estaban afiliados 10.487.602 trabajadores en 2018, es decir, el 46,7 % de la población ocupada. Entre ellos, 859.863 son trabajadores independientes o por cuenta propia, el 8,8 % de esta categoría. La afiliación a este sistema presenta un incremento de 9,24 puntos porcentuales respecto a 2011. Y en relación con los trabajadores asalariados o dependientes, la cobertura es del 88,8 %, lo que indica la presencia de relaciones laborales ilegales del 11,2 %.

En este terreno se presentan dos problemas fundamentales: uno es la desprotección completa en que se encuentra la mayoría de los trabajadores denominados “trabajadores por cuenta propia”, de los cuales el 80 % son informales: solamente el 8,8 % está protegido frente a los riesgos de accidentes de trabajo, enfermedades de origen laboral e invalidez, la mayoría de ellos contratistas del Estado, aunque sorpresivamente, en 2018, en el sector agropecuario aparecen 116.699 nuevos trabajadores afiliados, de actividades y servicios agrícolas y ganaderos (CIU 1014001), actividad que, en 2011, registraba solo 283 trabajadores independientes. Los demás trabajadores por cuenta propia, el 91,2 % del total, deben asumir ellos mismos los riesgos propios de su actividad laboral sin que el Estado intervenga, con la excepción de la atención en salud, que se hace principalmente a través del régimen subsidiado.

Entre los trabajadores “independientes” o por cuenta propia, encontramos muchos trabajadores que en realidad realizan actividades de las cuales se beneficia toda la sociedad, como los recicladores, o de manera individual muchas

---

18. En este mismo período, el total de devoluciones de ahorros entregados (a personas cuyo ahorro no les daba para acceder a una anualidad vitalicia) fueron de 25.750 (Colpensiones, 2018, pág. 97).



empresas, como los vendedores por catálogo, los vendedores de prensa y revistas, los trabajadores de Rappi y los vendedores de productos específicos en las calles y quioscos. Por tanto, frente a estos trabajadores el Estado y la sociedad deberían tener una política activa para asegurarle su protección contra los riesgos laborales que se derivan de las actividades específicas que realizan, muchas de las cuales las realizan directamente en las calles contaminadas de nuestras ciudades y sometidos a toda clase de riesgos.

Los datos desagregados que entrega la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) sobre afiliación por actividades económicas, nos permiten observar cuáles son las que presentan la mayor desprotección social. La situación más grave se presenta entre los trabajadores agrícolas, incluyendo aquí la pesca: en este sector la afiliación al sistema de riesgos laborales es apenas del 13,8 % de la población ocupada en esta actividad, entre los que se incluyen 143.977 trabajadores “independientes” (en el sector agrícola, la mayor proporción de trabajadores afiliados se encuentran en las actividades de las flores y del banano, actividades con una importante presencia sindical). En segundo lugar, se hayan las trabajadoras domésticas, de las que apenas hay afiliadas 124.063, el 18,8 % de las trabajadoras totales de esta ocupación. En tercer lugar, comercio, hoteles y restaurantes, actividad que afilia solo al 24,3 % del total de trabajadoras de estas actividades. Finalmente, aparecen las actividades del transporte, almacenamiento y comunicaciones, con una afiliación de apenas el 48,1 %, con la mayor desprotección entre los trabajadores del transporte, principalmente de carga, de pasajeros (principalmente en las áreas rurales), taxistas y mototaxistas.

### **La protección social en salud**

Con todas sus deficiencias, este sistema es el que presenta la mayor cobertura. En 2018 estaban afiliados 20.756.706 como aportantes, beneficiarios y como parte del régimen subsidiado, el 92,4 % de la población ocupada. Sin embargo, los afiliados como aportantes al régimen contributivo eran apenas 9.464.959 personas, el 42,2 % de la población ocupada, con un incremento de 4,6 puntos porcentuales en siete años. En salud, los afiliados aportantes asalariados representan el 87,3 % del total de esta categoría de trabajadores, lo que indica que, en este terreno, las relaciones laborales por fuera de la legalidad alcanzan el 12,6 %.

En materia de protección social en salud el problema es la calidad y oportunidad de los servicios prestados por el



sistema. Este es un sistema en crisis, en el que los afiliados deben luchar permanentemente para que efectivamente se les atienda, como lo denunciaba el defensor del Pueblo:

A partir del análisis de la información del año 2018, se determinó que cada 34 segundos un colombiano está interponiendo una acción de tutela contra alguna EPS por violación al servicio de la salud.

El defensor del Pueblo aseguró que, durante el año pasado, de las 607 mil acciones de tutela que se presentaron por la violación a algún derecho fundamental,

207.734 corresponden a transgresiones al derecho de la salud, siendo la cifra más alta en la historia de Colombia desde la constitución política de 1991. (Radionacional, 8 de julio de 2019)

En este sentido, la aparente amplia cobertura que tiene la protección en salud no deja de esconder las enormes deficiencias que presenta el sistema, que hace que para muchos colombianos y colombianas este derecho no exista en realidad, o, en todo caso, sea muy precario.

La causa principal de esta crisis, es que el Estado dejó de manejar de manera directa los enormes recursos de la salud y se los entregó al sector privado, que lo aprovechó para expandir sus negocios, construyendo todo tipo de servicios alternativos y complementarios, mientras dejaban sin recursos las instituciones de salud que atienden de manera directa a los afiliados (Saludcoop es, en este sentido, el ejemplo emblemático). Según el Ministerio de Salud, en 2019 por cada afiliado, las EPS del régimen contributivo recibieron \$847.180,80 y las del régimen subsidiado \$787.327,20. Son casi \$37 billones en manos de las EPS, muchas de las cuales los utilizaron para hacer negocios mientras mantenían en crisis al sistema, con el agravante de que estas mismas instituciones se oponen a cualquier reforma que les reste control sobre el manejo de estos recursos, un problema que se origina en la propia normativa que les dio vida: la Ley 100 de 1993, que convirtió el derecho a la salud en un negocio.

### **La protección social en el evento del desempleo**

Según la OIT,

El objetivo fundamental de los regímenes de protección en caso de desempleo es garantizar la seguridad de los ingresos en caso de pérdida del empleo o falta de empleo, a través de asistencia o de un seguro de desempleo o de asistencia, programas de garantía del empleo u otros programas públicos de empleo y/o programas de garantía de



un ingreso mínimo. Además, las medidas de protección en caso de desempleo procuran facilitar la reincorporación al mercado laboral y el acceso a puestos de trabajo más dignos y productivos mediante programas de promoción del empleo, medidas para el desarrollo de las competencias profesionales y de apoyo a la iniciativa empresarial. Este objetivo doble de los citados regímenes forma parte de la esencia del Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168).

El derecho a la protección en caso de desempleo también está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 de las Naciones Unidas, en el que se reconoce que toda persona tiene derecho a los seguros en caso de desempleo (párr. 1 del art. 25). Igualmente está estipulado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 (art. 9), el derecho a la seguridad social, que incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea monetarias o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección en caso de desempleo, entre otras contingencias.

Finalmente, la Recomendación sobre los pisos de protección social de 2012 (núm. 202) de la OIT, insta a los países a establecer y garantizar, como parte de los pisos de protección social nacionales, la seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas de edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes por motivos tales como el desempleo.

En Colombia, la política de protección a los trabajadores cesantes y desempleados consiste básicamente: *i*) en un auxilio de cesantías, que lo reciben únicamente los trabajadores con contrato laboral (excepto los de salario integral); *ii*) el mantenimiento del acceso a salud por 30 días y hasta tres meses (según la antigüedad de la afiliación a una EPS); *iii*) en la oportunidad de que el trabajador cesante pueda mantener su cotización a pensiones (si cuenta con algún ingreso); *iv*) en el acceso al subsidio de desempleo, administrado por las cajas y con recursos de estas (lo que significa disminuir los recursos del subsidio familiar que reciben los trabajadores afiliados a las cajas), un subsidio que solo se puede solicitar una vez en la vida y está determinado en un monto equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual vigente, el cual se dividirá y otorgará en seis cuotas mensuales iguales y puede comprender aportes al sistema de salud, bonos alimenticios o educación, según la preferencia de cada beneficiario, y a él tendrán derecho los trabajadores que hayan hecho aportes a las cajas durante al menos un año continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos tres años; *v*) el acceso a servicios



de intermediación y capacitación laboral.<sup>19</sup>

Respecto de las cesantías, como su nombre lo indica, se supone que este auxilio tiene el objetivo de remplazar el salario del trabajador cuando pierde su empleo. Sin embargo, la mayoría de los trabajadores le dan otra finalidad, convirtiéndose fundamentalmente en un complemento a sus precarios salarios, utilizadas mayoritariamente para financiar vivienda y educación, y alternativamente para pagar las deudas que les deja el faltante de la canasta familiar.

El régimen de cesantías tiene una cobertura del 41,9 % de la población ocupada. En total, son 9.403.443 las personas que se encuentran afiliadas a este sistema, a las que sus empleadores les depositan cada año las cesantías, el 81,3 % en los fondos privados, y el 18,7 % en el Fondo Nacional del Ahorro (FNA). Esta entidad ha multiplicado 3,3 veces sus afiliados desde 2011. Este sistema está administrado por los banqueros (fondos privados de pensiones), para los cuales manejar este negocio les representa una renta muy importante (a 2018, el valor de los fondos de cesantías administrados por el sector privado ascendía a \$10.7 billones), y por el Estado, a través del FNA, entidad que el actual gobierno propone entregársela al sector financiero.

Respecto a los trabajadores asalariados afiliados al sistema de cesantías, la cobertura es del 91,2 %, por lo que la proporción de condiciones de trabajo ilegal en esta materia es del 8,8 %.

Como se puede apreciar, más allá de los servicios de intermediación y capacitación laboral, la política pública de protección social al trabajador cesante y desempleado es absolutamente precaria, muy lejos de los postulados que en este sentido ha establecido la OIT y de los mandatos de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, y del PIDESC. Es una política que excluye a más de la mitad de los trabajadores del país y frente a la cual el Estado no pone un solo peso.

Como hemos visto, en Colombia la protección social apenas tiene una cobertura promedio del 42,7 % de la población ocupada (34,5 % en 2011), mientras que las relaciones laborales ilegales, aquellas en las que el patrono no paga la seguridad social, o paga apenas parte de ella, es en promedio del 12,4 % (en 2011 era del 24,2 %). El poco progreso que ha tenido la cobertura en protección social (un punto porcentual promedio por año), se ha debido a varios factores muy dis-

---

19. *Abecé de protección al cesante*. Cartilla del Ministerio de Trabajo. Los puntos 2, 3, 4 y 5 fueron establecidos desde la ley 789 de 2002.



tintos de los impactos de los TLC. El primero de ellos fue el haber establecido el sistema de Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), que ha impedido en alguna medida que los patronos fueran selectivos a la hora de pagar sus aportes, un mecanismo que permite que haya menos evasión. Segundo, fueron los compromisos que en materia del respeto a los derechos laborales tuvo que asumir el país con los Estados Unidos y con la Unión Europea para que firmaran los TLC, que, entre otras medidas, contemplaba el fortalecimiento del sistema de inspección laboral y la prohibición de subcontratar a través de CTA. Sin embargo, falta todavía mucho por cumplir en relación con estos compromisos, al fin y al cabo, ya les firmaron los acuerdos y esto era lo que realmente le interesaba, tanto al gobierno como a los sectores empresariales que más ganaban con tales acuerdos.

La mayor desprotección social la siguen teniendo los trabajadores informales, (el 80 % o más de los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores familiares sin remuneración, los trabajadores sin remuneración que trabajan en otras empresas, la mayoría de las trabajadoras domésticas y los jornaleros o peones), y los que trabajan en los “centros poblados y rurales dispersos”, precisamente las regiones del país en las que las mayores ocupaciones se presentan en las actividades con una mayor ilegalidad en materia de condiciones de trabajo y de contratación, como el sector agrícola, el comercio, restaurantes, bares, cafeterías, hoteles, transporte. En estas regiones los inspectores del trabajo o no existen, o están completamente al servicio de los gamonales políticos que controlan esas regiones, precisamente, los dueños de los negocios en los que trabaja la gente.

Esta situación es resultado, por un lado, de que en el país no haya habido nunca diálogo social para construir una política pública verdaderamente eficaz en materia de protección social: la que existe ha sido impuesta de manera unilateral por los sectores dominantes (políticos y empresarios); tiene una cobertura reducida, es precaria y es demagógica, y no ha implicado un mayor esfuerzo tributario por parte de los sectores empresariales y más ricos del país.

Por otro, la alta prevalencia de trabajadores en condición de informalidad y por fuera de la protección social, es resultado también del modelo de desarrollo que le impusieron al país. Por ejemplo: al país le impusieron la idea de que

Negociar tratados de libre comercio era la vía para mejorar el bienestar de la población [ya que al propiciar] un mayor crecimiento económico, basado en el aumento del comercio y la inversión nacional e internacional,



[se iban a crear] mejores empleos, [reducir] la informalidad laboral, estimular la creación de empleos dignos, asegurar mejoras en calidad de educación y salud [y lograr] la cohesión social.

En particular, frente al TLC con los Estado Unidos, Uribe afirmaba que

Esta negociación busca abrir de manera permanente el mercado de los Estados Unidos para nuestros productos, a fin de generar empleo a partir de la inversión y generar recursos para erradicar la pobreza. (Resumen TLC-Colombia-EEUU).

Al contrario de lo que decían los promotores de los TLC, el acceso a la protección social universal y eficaz se empeoró con la firma de estos tratados, pues entre los factores que desde el lado colombiano sustentaban una “ventaja comparativa” del país para hacer competitivos nuestros productos en estos escenarios, estaba representada en los bajos costos laborales, ventaja que se mantiene y consolida a través de estrategias antisindicales y de precarización de la relación laboral y del empleo, como el trabajo temporal y tercerizado y los contratos de prestación de servicios, modalidades de contratación que hacen más precario el acceso a la protección social.

La senda más eficaz para el desarrollo económico y para la inclusión social es otra muy distinta a la del libre comercio, (que de libre tiene muy poco, por el poder que en él tienen las empresas transnacionales), y que está a la mano de cualquier Estado serio que de verdad se plantee la lucha por los derechos y por la inclusión social de sus ciudadanos y ciudadanas. Como lo ha indicado la OIT

La protección social, o seguridad social, es un derecho humano definido como un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida. La protección social desempeña un papel decisivo en el logro del desarrollo sostenible [...]. Las políticas de protección social constituyen elementos esenciales de las estrategias nacionales de desarrollo para reducir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida, y respaldar el crecimiento inclusivo y sostenible. Las políticas de protección social aumentan los ingresos de los hogares, impulsan la productividad y el desarrollo humano, aumentan la demanda interna, facilitan la transformación estructural de la economía y promueven el trabajo decente [...]. La falta de protección social deja a las personas expuestas a la pobreza, las desigualdades y la exclusión social en todo el ciclo de vida, y en consecuencia representa un obstáculo importante para el desarrollo económico y social.



## **Objetivo estratégico cuatro: libertad sindical y diálogo social**

Los TLC que ha firmado el país, en especial con Estados Unidos, la UE y Canadá, así como el reciente ingreso a la OCDE, demandan en los capítulos laborales que Colombia cumpla las exigencias de la OIT en cuanto a garantizar la libertad de asociación y de negociación colectiva, así como el derecho a la huelga.

En el capítulo laboral del TLC de Colombia con Estados Unidos y Canadá existe el compromiso de

proteger los derechos fundamentales de los trabajadores a la libertad de asociación y de negociación colectiva mediante la eliminación de vehículos legales usados para minar estos derechos (pactos colectivos, contratos sindicales, intermediación y subcontratación ilegales)”.

Adicional a las exigencias permanentes de la OIT, y más recientemente de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales de la OCDE, los gobiernos de Canadá y Estados Unidos emitieron dos informes en enero del 2017 en el que le hacen un llamado de atención al gobierno de Colombia por la violación a la libertad sindical y la negociación colectiva, luego de la queja presentada en abril de 2016 por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), la Unión Sindical Obrera (USO) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Agropecuaria (Sintrainagro), con el respaldo de la AFL-CIO de Estados Unidos y el Congreso Laboral Canadiense.

La Oficina Administrativa Nacional del Departamento de Trabajo de Canadá consideró que

Como otras formas de tercerización, el uso de contratos sindicales ha minado los derechos colectivos de los trabajadores evitando que los trabajadores afirmen los derechos bajo la ley frente a su empleador de facto, el dueño de negocio.

Sobre los pactos colectivos el informe expresa que

Han sido adoptados por los empleadores como manera de limitar las actividades del sindicato. Como los contratos sindicales, el uso de pactos colectivos ha sido reconocido ampliamente por observadores nacionales e internacionales como un impedimento a la capacidad de los sindicatos de formarse y defender efectivamente los intereses colectivos de sus miembros.

Por su parte, la Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales del Departamento del Trabajo de Estados Unidos (OTLA) afirma que



Los pactos colectivos en Colombia a veces se han utilizado para socavar los derechos a la libertad de asociación y la negociación colectiva [... y recominada] adoptar medidas adicionales eficaces para combatir la subcontratación abusiva y los pactos colectivos, incluidas la mejora de la aplicación de las leyes vigentes y la adopción y aplicación de instrumentos jurídicos nuevos cuando sea necesario.

En el informe se dice, con respecto a las recomendaciones, que la OTLA “evaluará todo avance en tal sentido dentro de un plazo de nueve meses y posteriormente, según proceda”.

El derecho de libertad sindical hace referencia al derecho de sindicalización, negociación colectiva y huelga. Abordaremos el estado actual del derecho de sindicalización y de negociación colectiva, pues la huelga prácticamente ha desaparecido por la debilidad estructural del sindicalismo y las limitaciones legales.

### **Derecho de sindicalización**

La tasa de sindicalización, que en la década de los setenta promediaba el 13 % llegó a caer al 3,9 % en el año 2012, para tener una leve recuperación y ubicarse en el año 2017 en el 4,6 %. La acción combinada de las reformas neoliberales, que debilitaron el contrato de trabajo a término indefinido, y de la violencia antisindical explican la tendencia decreciente en la densidad sindical en nuestro país. La denuncia internacional y la solidaridad del sindicalismo mundial presionaron al Estado colombiano a suscribir una serie de compromisos y atender las recomendaciones de organismos internacionales:

- Recomendaciones de los órganos de control de OIT (Comité de Expertos, Comisión de Normas y Comité de Libertad sindical)
- El Plan de Acción Laboral (PAL Obama-Santos) del 7 de abril del 2011.
- Hoja de Ruta en Derechos Humanos y Laborales, de la Unión Europea, del 13 de junio de 2012. Resolución 2628 del Parlamento Europeo.
- Conclusiones Misión de Alto Nivel de la OIT, febrero de 2011
- Recomendaciones del estudio de la OCDE sobre el mercado laboral y las políticas sociales Colombia, enero de 2016.
- Acuerdo Laboral TLC-Canadá, mayo de 2018.

Estos acuerdos y recomendaciones internacionales comprometen al Estado en cinco políticas: fortalecimiento de la institucionalidad del Estado (Ministerio del Trabajo y Fisca-



lía General de la Nación); disminución de la informalidad e ilegalidad laboral; protección y garantías a la libertad sindical; superación de la violencia e impunidad y ampliación del diálogo social.

Tabla 5. Evolución de la sindicalización en Colombia, 2012-2017

Indicador	2012	2014	2016	2017
Afiliados	821.957	956.004	1.025.754	1.028.764
Tasa de sindicalización	4,0%	4,4%	4,6%	4,6%
Ocupados	20.696.000	21.503.000	22.156.000	22.383.000

Fuente: Sistema de Información Laboral y Sindical. Subsistema Censo sindical. Escuela Nacional Sindical.

La violencia contra el sindicalismo, aunque se mantiene, se ha reducido, lo que ha facilitado una leve recuperación de la tasa de sindicalización; no obstante, sigue siendo extremadamente baja en comparación con los estándares internacionales. La tasa de sindicalización en el sector público se acerca al 42 %, mientras que en el sector privado apenas alcanza un 2,2 %.

Se observa que la sindicalización sigue estancada, por lo que las trabas legales, políticas y culturales que existen para ejercer el derecho de asociación no se han removido, y las normas legales creadas para proteger este derecho, como el Artículo 200 del Código Penal, no funcionan.

Los pactos colectivos y los contratos sindicales se continúan usando como estrategias antisindicales y de tercerización ilegal para el abaratamiento de la mano de obra como estrategia de competitividad, por lo que estas figuras están contraviniendo los compromisos adquiridos en los capítulos laborales y en las recomendaciones que se le han hecho al país.

### Negociación colectiva

La baja densidad sindical tiene como consecuencia una baja cobertura de la negociación colectiva, que es la razón de ser de una organización sindical, y esta debe ejercerse con autonomía y libertad. Según la legislación laboral, en Colombia existen tres modalidades de contratos colectivos:<sup>20</sup> convenciones colectivas, pactos colectivos y contratos sindicales. Adicionalmente están los Acuerdos Colectivos<sup>21</sup> que se han venido desarrollando desde el año 2013.

En relación con los contratos colectivos, solo la convención colectiva es producto de un proceso de negociación que

20. Regulan las relaciones colectivas de trabajadores con vínculo contractual en el sector privado y la de los trabajadores oficiales al servicio del Estado.

21. Regulan las relaciones colectivas de empleados de la Administración Pública con vínculo legal y reglamentario.



se desarrolla con relativa autonomía y libertad por parte de los trabajadores, pues los contratos sindicales y los pactos colectivos casi en su totalidad se ejercen sin ninguna independencia y el proceso de negociación es una simulación que expresa el control absoluto por parte del empleador hacia los trabajadores.

Las convenciones colectivas vigentes a 2018 suman 1.344 en 1.313 empresas y benefician a 393.723 trabajadores (el 4,6 % de los trabajadores clasificados como obreros o empleados particulares). Si le sumamos los acuerdos colectivos vigentes en el Estado, que benefician a 844.000 empleados públicos, tenemos que la cobertura de la negociación colectiva que se ejerce con autonomía y libertad en Colombia, es apenas del 5,5 % de la población ocupada, una de las más bajas del mundo.

Lo positivo en el desarrollo de la negociación colectiva se ha dado por el crecimiento de la cobertura en el sector público a partir del año 2013, básicamente por el reconocimiento parcial del derecho a la negociación colectiva de los sindicatos de empleados de la administración pública, al reglamentarse la Ley 411 de 1997, a través del 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, la firma de cuatro acuerdos marcos nacionales en los años 2013, 2015, 2017 y 2019, varios acuerdos sectoriales en la educación, salud, justicia y universidades, y más de 1.000 acuerdos colectivos en las entidades públicas nacionales y territoriales de todo el país.

En la Tabla 6 se muestra los convenios colectivos vigentes y la cobertura, que para el 2018 es de 7,1 %, y de 5,5 %, excluyendo los pactos colectivos y los contratos sindicales.

El gobierno nacional, en diciembre del 2010, expidió la Ley 1429 o “Ley de formalización y generación de empleo”, la cual prohibió que las CTA realizarán actividades de intermediación laboral. Sin embargo, a partir del 2011 se presentó una explosión de contratos sindicales, pues los empresarios de CTA las transformaron en sindicatos y continuaron adelantando las actividades de intermediación laboral ilegal bajo esta figura.

En el Gráfico 15 se puede observar el contraste producido por el extraordinario crecimiento de los contratos sindicales y el relativo estancamiento de las convenciones y los pactos colectivos.



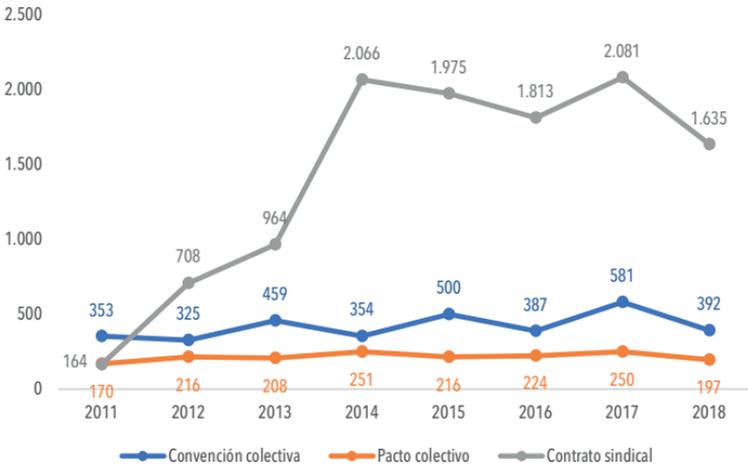
Tabla 6. Cobertura de los convenios colectivos vigentes

Indicador	2015				2018			
	Cobertura		Cobertura		Cobertura		Cobertura	
	Casos	%	Trabajadores	%	Casos	%	Trabajadores	%
Convenciones colectivas	1.092	23,6	269.441	18,5	1.344	26,5	393.723	24,8
Pactos colectivos	836	18,1	230.761	15,8	1.051	20,7	290.107	18,3
Contratos sindicales	1.975	42,7	105.000	7,2	1.636	32,2	56.980	3,6
Acuerdo colectivos sector público	720	15,6	851.000	58,4	1050	20,7	844.000	53,3
Trabajadores con contrato de trabajo regulado por el CST (afiliados a RL)	9.507.361		15,1		9.627.739		16,4	
Población asalariada total	10.719.000		13,4		10.838.000		14,6	
Población ocupada total	22.017.000		6,6		22.457.000		7,1	
Empresas afiliadas sistema RL	644.012				805.742			
Pactos y contratos sindicales	2.811	72	335.761	55,5	2.687	66,7	347.087	46,9
Convenciones colectivas	1.092	28	269.441	44,5	1.344	33,3	393.723	53,1
Total contratos colectivos	3.903		605.202		4.031		740.810	
Total convenios colectivos y cobertura en relación con ocupados	4.623	100	1.456.202	6,6	5.081	100	1.584.810	7,1
Cobertura de las convenciones colectivas y los acuerdos colectivos			1.120.441	5,1			1.237.723	5,5

Fuente: Ministerio del Trabajo, DANE y Sistema de Información Laboral y Sindical ENS.



Gráfico 15. Evolución de la contratación colectiva



Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Información Laboral y Sindical, ENS.

El crecimiento inusitado de los contratos sindicales y el comportamiento estable de los pactos colectivos limitan el ejercicio de procesos de negociación colectiva y el desarrollo sindical autónomo; por lo que estas dos modalidades no solo son una burla a la Ley 1429 del 2010 sino a los capítulos laborales de los TLC suscritos por Colombia, las recomendaciones de los departamentos de trabajo y a los compromisos internacionales adquiridos por Colombia de manera voluntaria.

### **Erradicar la violencia contra sindicalistas en Colombia: un reto más para garantizar derechos, la libertad sindical y la paz**

Durante la última década la situación de derechos humanos para el sindicalismo colombiano ha tenido un panorama claroscuro. Entre los aspectos favorables se puede señalar el efecto del cambio de gobierno que, en el año 2010 propició el desbloqueo de la agenda laboral, pues pasó de la negación al reconocimiento de la violencia antisindical como un fenómeno histórico y sistemático (PNUD, 2011). Igualmente se inició un proceso de reparación colectiva con el sindicalismo, ya que, en el marco de acuerdos internacionales, se dispusieron medidas para la superación de la violencia antisindical y la impunidad y, desde entonces se viene expresando una tendencia decreciente en las violaciones a los derechos humanos cometidas contra sindicalistas. Lo que ensombrece el panorama es que estos avances, aunque importantes, no lograron incidir en la consolidación de un ambiente de respeto por los sindicatos, en garantías para la realización de las actividades sindicales y en la ausencia de la violencia como forma de supresión de derechos y de restricción a la libertad sindical.



Adicionalmente se encuentra que la violencia contra sindicalistas no es un hecho del pasado, pues el reconocimiento de su existencia no derivó en su posicionamiento en el debate público; además, la impunidad sigue siendo imperante, el programa de protección no responde a las necesidades existentes y el proceso de reparación colectiva se encuentra paralizado (Escuela Nacional Sindical, 2016).

Particularmente, como se ha mencionado anteriormente, los últimos ocho años se caracterizan por la firma de acuerdos, planes de acción e implementación de medidas para mejorar estándares de derechos laborales y libertades sindicales, y erradicar las violaciones a los derechos humanos cometidas contra trabajadores y sindicalistas. Algunas de estas acciones provenían de propuestas que el movimiento sindical colombiano venía planteando desde décadas atrás, como también de las numerosas recomendaciones realizadas por distintas organizaciones internacionales, entre ellas la OIT, en su Misión de Alto Nivel, en febrero de 2011; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe: “Reconocer el pasado, construir el futuro. Informe sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados, 1984-2011”; y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su informe de 2015: “Recomendaciones de políticas para Colombia”. También las negociaciones de los TLC con Estados Unidos y con la Unión Europea impactaron la agenda laboral y sindical en materia de derechos humanos; de allí se derivaron algunas disposiciones que fueron incorporadas en el Plan de Acción Laboral y en la Hoja de Ruta (Resolución 2628). Pasados más de cinco años, el balance de estas iniciativas no se corresponde con las expectativas de cambio que se tenían.

### **Panorama de las violaciones a la vida, libertad, integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia, 2011-2018**

Resulta sumamente preocupante que pese a la implementación de medidas para la superación de la violencia antisindical y la impunidad, así como para reforzar el programa de protección a sindicalistas, los fenómenos de la persecución y la victimización sindical persistan. Al respecto de la situación de violación a los derechos humanos cometidas contra sindicalistas se destacan algunos aspectos que caracterizan el panorama entre los años 2011 y 2018: *i)* la violencia antisindical



no es un hecho del pasado, pese a que se ha desvanecido en el debate público; *ii*) de acuerdo a los casos registrados se identifica una tendencia decreciente, aunque también se observa subregistro, principalmente para los casos de violencia contra docentes sindicalizados; *iii*) la violencia antisindical focalizada en activistas y dirigentes sindicales; *iv*) se acrecientan los hechos de violencia dirigidos contra organizaciones sindicales como colectivo; *v*) se presenta un cruce entre la violencia y la criminalización de la acción sindical; *vi*) la reactivación de la violencia antisindical en el sector rural (Escuela Nacional Sindical, 2016); *vii*) la persistencia de la violencia antisindical en medio de un contexto de violencia contra líderes y defensores de derechos humanos; *viii*) la ausencia de justicia es preponderante y *ix*) las medidas dispuestas para proteger a sindicalistas no logran garantizar su libertad sindical y su integridad física.

Según el seguimiento realizado por la ENS, para este período fueron registradas, al menos, 3.199 violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra integrantes de organizaciones sindicales, entre las cuales se cuentan 211 homicidios, 126 atentados contra la vida, 15 desapariciones forzadas, 2.210 amenazas, 346 hostigamientos, 150 desplazamientos forzados y 98 detenciones arbitrarias. Del total de violaciones documentadas, 613 fueron contra mujeres y 2.589 contra hombres. Observando la cuestión en su conjunto, aunque se advierte una disminución en los casos registrados, pasando de 725 en 2011 a 234 en 2018, dinámica que podría ser un indicador de cambio, es preciso señalar que siguen siendo muchos y muy graves los hechos documentados.

**Tabla 7. Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas en Colombia por años, 2011-2018**

Tipo de violación	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Amenazas	544	450	337	244	121	202	137	175	2.210
Hostigamiento	61	50	63	78	30	30	26	8	346
Homicidios	31	25	37	21	21	20	22	34	211
Desplazamiento forzado	51	91	3	1	-	1	1	2	150
Atentado con o sin lesiones	13	9	18	24	17	18	17	10	126
Detención arbitraria	16	19	24	17	8	5	9	-	98
Allanamiento ilegal	1	3	2	2	2	8	1	1	20
Desaparición forzada	3	5	1	-	2	-	1	3	15
Tortura	2	2	-	1	4	2	1	1	13
Secuestro	3	-	4	-	3	-	-	-	10
<b>Total</b>	<b>725</b>	<b>654</b>	<b>489</b>	<b>388</b>	<b>208</b>	<b>286</b>	<b>215</b>	<b>234</b>	<b>3.199</b>

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



La disminución que se advierte sigue siendo un avance parcial en relación con las dimensiones de la problemática; es decir, 3.199 casos en total y 211 vidas de sindicalistas que fueron apagadas no significan una tragedia menor, por el contrario, indican que todavía es mucho el trabajo que hay por hacer para proteger la vida de quienes desempeñan la actividad sindical, pero, ante todo, para garantizar que los derechos y las libertades sindicales se puedan realizar sin que ello implique riesgos y violaciones a los derechos humanos.

Entre 2011 y 2018 se presentaron distintas formas de violencia antisindical, sin embargo cuatro de ellas tuvieron más regularidad y representaron el 90,0 % de la victimización sindical: el homicidio, el atentado contra la vida, la amenaza y el hostigamiento. Se observa entonces que, la violencia contra sindicalistas es un entramado complejo en el cual confluyen distintas prácticas, desde la intimidación y la persecución hasta la agresión y el exterminio, aunque en la coyuntura analizada prevalecen las primeras. El 79,1 % de las violaciones expresada a través de amenazas y hostigamientos indica la intención de sostener un ambiente de temor e incertidumbre que limita las posibilidades de defender derechos para mejorar las condiciones de trabajadores y comunidades a través de la acción sindical.

#### *La violencia antisindical contra las mujeres*

Las violaciones a la vida, la libertad y la integridad contra las trabajadoras sindicalizadas y las dirigentes sindicales continúan siendo una dimensión de la violencia antisindical que tiene particular gravedad. En el período de análisis, fueron 613 los casos registrados contra mujeres sindicalistas, entre ellos 23 asesinatos, 11 atentados contra la vida, 452 amenazas, 70 desplazamientos forzados, 39 hostigamientos y 8 detenciones arbitrarias. De todos estos casos, 212 fueron contra lideresas y directivas sindicales.

En los últimos años las mujeres sindicalistas han desempeñado un activismo destacado, fundamentalmente, en los sectores de la educación, la agricultura, la salud, las empresas municipales y oficiales y otros servicios comunales, donde se encuentran aquellas que se dedican a la actividad sindical. De manera proporcional a sus protagonismos, la violencia se ha desplegado contra ellas en estos sectores. En el campo de la educación las violaciones contra las mujeres se presentaron con más fuerza contra afiliadas a Adida, Sutev, Educal, SER, el Sindicato de Educadores del Magdalena (Edumag), Asinort y la Asociación de Institutores Huilenses (Adih). Mientras



que en otros ámbitos de la economía los sindicatos más golpeados por este tipo de violencia fueron Fensuagro, Anthoc, Astdemp, Sintraunicol, CUT y Asogras.

### *Crece la violencia antisindical contra dirigentes y activistas*

Ante un panorama de violaciones que progresivamente se reducen, llama la atención que la mayor parte de las víctimas son activistas y dirigentes sindicales; esto no solo es muy lesivo sino que configura una característica que sobresale en la dinámica actual de la violencia antisindical: menos violencia, pero más focalizada en la dirigencia sindical. Con relación a un promedio histórico del 39,65 %, en los últimos ocho años el 67,4 % de las violaciones fueron contra líderes, activistas y directivos sindicales. Más alarmante aún es que para el 2018 este tipo de agresiones alcanzaron el 83,3 % del total de casos documentados. En síntesis, aunque se observa una tendencia descendente en la violencia, también se identifica una tendencia creciente en la vulneración de los derechos humanos de los dirigentes sindicales.

**Tabla 8. Violaciones cometidas contra sindicalistas en Colombia según tipo de sindicalista, 2011-2018**

Clase de sindicalista	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Dirigente sindical	348	332	417	317	152	218	178	195	2.157
Trabajador de base	369	320	70	65	51	59	35	38	1.007
Asesor sindical	8	2	2	6	5	9	2	1	35
<b>Total</b>	<b>725</b>	<b>654</b>	<b>489</b>	<b>388</b>	<b>208</b>	<b>286</b>	<b>215</b>	<b>234</b>	<b>3.199</b>

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

Esta violencia genera impactos individuales y colectivos, pero además muestra el ambiente de vulnerabilidad en que se hayan los y las sindicalistas y los sindicatos que venían defendiendo derechos humanos y laborales, exigiendo garantías para realizar su actividad sindical, haciendo denuncias, apoyando la paz, participando en huelgas y protestas. A la permanencia de la violencia antisindical, se suma la criminalización de la acción sindical, esto es, el tratamiento que se le da a la actividad sindical: de orden público, judicial y punitivo.

### *Sectores económicos y sindicatos más victimizados*

Según la dinámica sectorial de la violencia antisindical se encuentra que el 64,0 % de los casos se concentraron en tres sectores económicos: la educación, la agricultura y la minería. Al respecto, cabe anotar dos aspectos relevantes: por un lado, aunque los docentes han sido la población más vic-



timizada en el periodo abordado (32,8 %), una lectura de los años recientes muestra que existe un vacío de información, ya que mientras en el año 2011 se documentaron 381 casos, en 2018 fueron solo 43. Otro aspecto a destacar es la reactivación de la violencia antisindical en el sector rural, expresada principalmente en las violaciones cometidas contra líderes de organizaciones sindicales en la agricultura y en la minería. Otros focos de la economía en los cuales se presentó la violencia antisindical fueron otros servicios comunales, industria manufacturera, salud, empresas municipales y oficiales, y servicios públicos (electricidad, gas y agua).

Además de las 3.199 violaciones a la vida, la libertad y la integridad cometidas contra sindicalistas, situación que se constituye en una grave vulneración a los derechos humanos, a los derechos laborales, a las libertades sindicales y a la democracia en sí misma, desde 2011 hasta 2018 se registraron alrededor de 212 hechos de violencia contra organizaciones sindicales. Este tipo de violencia antisindical que no individualiza, sino que elige como víctima la organización sindical en su conjunto, y cuya gravedad reside en su connotación colectiva, ha crecido significativamente: solo en estos ocho años se concentró el 73,1 % del total de las acciones que se tienen documentadas desde el año 1985.

**Tabla 9. Acciones contra organizaciones sindicales en Colombia, 2011-2018**

Tipo de violación	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Amenazas a la organización	24	17	37	14	19	20	7	31	169
Hostigamiento	3	1	12	6	6	-	-	3	31
Atentado	-	-	-	3	-	1	1	3	8
Robo de archivo físico o electrónico	-	-	-	1	1	-	1	-	3
Detonación de bomba	-	1	-	-	-	-	-	-	1
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>19</b>	<b>49</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>21</b>	<b>9</b>	<b>37</b>	<b>212</b>

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos (Sinderh), ENS.

A su vez, esta expresión de la violencia antisindical muestra una relación directa entre las violaciones individuales y las que se perpetran en contra de una organización sindical. Aunque no se puede generalizar, se encuentra una correlación entre algunos de los sindicatos que de forma colectiva son victimizados y la concentración de hechos de violencia antisindical contra sus integrantes, activistas y directivos, como son los casos de la CUT, Sintraunicol, Anthoc, Sintraelec, Sinaltrainal, USO, Educal, CGT, Fensuagro y Sintramienergética.

Por otro lado, la lectura regional de la violencia antisindical, entre los años 2011 y 2018, indica que en ocho departamentos y en Bogotá se concentró el 75,4 % del total de la



violencia antisindical: Valle (20,4 %), Antioquia (14,9 %), Cauca (8,4 %), Santander (8,1 %), Bolívar (5,4 %), Caldas (4,8 %), Atlántico (4,4 %), Cesar (4,4 %) y Bogotá (4,2 %). Sin embargo, al analizar los escenarios y las lógicas de las violaciones se observa que las regiones en las cuales la violencia fue más dura contra dirigentes y, por tanto, estuvo focalizada en vulnerar la actividad sindical y las organizaciones sindicales, fueron el Valle, Santander y Bolívar. Mientras que, en Antioquia la violencia contra dirigentes fue del 26,3 %, en el Valle concentró el 79,5 %, en Bolívar representó el 86,1 %, en Atlántico el 88,1 %, en Cesar el 95,7 % y en Santander alcanzó el 89,2 %. Esto denota situaciones diferenciales en la violación a los derechos humanos de los sindicalistas de acuerdo a los territorios.

#### *Los presuntos responsables de las violaciones cometidas contra sindicalistas*

En el periodo de análisis se puede observar también un común denominador de estas violaciones: se desconoce cualquier información sobre el presunto victimario, indicador que supera el 60,0% de los casos documentados. Mientras que, de los casos restantes los principales presuntos victimarios identificados (el 72,6 % de los casos) son grupos paramilitares, y en segundo lugar se encuentran los organismos estatales (19,0 % del total registrado). En menor medida han participado la guerrilla, el empleador y la delincuencia común. Lo que resulta preocupante es que los dispositivos de la violencia incorporen mecanismos de impunidad para impedir el esclarecimiento de la verdad; pero más grave aún es que el aparato judicial no haga los esfuerzos que se requieren para dar cumplimiento a los derechos de las víctimas a la verdad y a la justicia.

**Tabla 10. Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas según presunto responsable, 2011-2018**

Sector económico	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
No identificado	537	507	261	162	99	156	95	97	1.914
Paramilitares	138	85	166	146	72	110	95	121	933
Organismo estatal	40	40	41	60	25	17	19	3	245
Guerrilla	7	6	17	14	3	-	2	4	53
Empleador	1	10	1	6	8	2	-	5	33
Delincuencia común	2	6	3	-	-	1	4	4	20
Organismos de seguridad privada	-	-	-	-	1	-	-	-	1
<b>Total</b>	<b>725</b>	<b>654</b>	<b>489</b>	<b>388</b>	<b>208</b>	<b>286</b>	<b>215</b>	<b>234</b>	<b>3.199</b>

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



### Se requieren más garantías para la protección a sindicalistas

Han pasado más de ocho años desde que comenzaron a implementarse medidas para fortalecer el programa de protección a líderes sindicales, en términos de cobertura, financiación, funcionamiento y eficacia, pero el balance aún es insatisfactorio. Por su parte, el gobierno ha mostrado como avances desde el año 2011, con la creación de la Unidad Nacional de Protección (UNP):<sup>22</sup> *i*) la ampliación de la cobertura del número de sindicalistas protegidos y de las medidas asignadas; *ii*) el aumento de los estudios de riesgo; *iii*) la implementación de medidas para agilizar la respuesta a las solicitudes de protección: incremento de recursos económicos y humanos, y creación del Comité de Evaluación de Riesgos y la Recomendación de Medidas (CERREM).<sup>23</sup> Si bien, estos cambios mitigaron algunas de las falencias del programa de protección a sindicalistas, no repercutieron en cambios de fondo en su enfoque y en su funcionamiento, ya que: *i*) la protección no debe ser individual, su población objetivo deben ser las organizaciones sindicales y sus miembros; *ii*) la valoración del riesgo debe incluir el análisis de contexto, en los ámbitos social, político, económico y sindical; y *iii*) la protección debe ser más preventiva y garantista que reactiva. Además, son reiterativas las falencias operativas: *a*) la tardanza en los trámites para la evaluación del riesgo y la implementación de las medidas; *b*) existen casos de sindicalistas que requieren ingresar al programa y continúan desprotegidos; *c*) el retiro y/o reducción de las medidas de protección asignadas; *d*) aún no se avizoran avances en materia de protección colectiva, y *e*) no se cuenta con mecanismos de seguimiento y evaluación.

Adicionalmente, los resultados no permiten evaluar positivamente la eficacia del programa de protección. El principal indicador no puede ser que los sindicalistas incluidos en el programa no hayan sido asesinados, puesto que desde 1998, fecha de su creación, han sido asesinados 1.497 sindicalistas. Como se puede observar 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 de pesos colombianos, la violencia antisindical persiste. En el mismo periodo fueron 2.234 violaciones a la vida, la libertad e integridad cometidas contra los sindicalistas en Colombia, y esto da cuenta de un impacto limitado frente a las garan-

22. La UNP se creó en octubre de 2011, mediante el Decreto 4066.

23. El CERREM se creó el 26 de diciembre de 2011, mediante Decreto 4912.



tías que se requieren para adelantar la actividad sindical en Colombia. Más aún, en los reportes de la 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 de medidas asignadas.<sup>24</sup>

Continúa la gran brecha entre las necesidades de protección de los sindicalistas y los sindicatos y las medidas implementadas por el gobierno. A lo anterior se suman dos factores agravantes: la corrupción al interior de la UNP y la falta de capacidad operativa. El exsecretario de la UNP, Julián Marulanda, fue procesado por su responsabilidad en el déficit presupuestal y administrativo al interior de esta entidad (Semana, 11 de agosto de 2015 y 9 de febrero de 2016). Por otra parte, las centrales sindicales ya habían llamado la atención sobre las irregularidades en la prestación del servicio a través de empresas contratistas, pese a la existencia de recomendaciones que lo prohíben (Acnur, 1 de marzo de 2010).

#### *La superación de la impunidad aún es tarea pendiente*

Durante estos ocho años, con la implementación de medidas también se estimó un avance en materia de justicia con relación a las víctimas de la violencia antisindical. Si bien se produjo un importante fortalecimiento en la capacidad de la Fiscalía General de la Nación (FGN) para investigar los crímenes cometidos contra sindicalistas, los esfuerzos realizados no presentan resultados significativos, ya que la deuda histórica frente al tema es enorme y la tasa de impunidad pasó del 98,0 % en 2010 a 95,0 % en 2015. Con los datos disponibles, producto de información suministrada por la FGN, se realizó el contraste con la base de datos Sinderh de la ENS para calcular los porcentajes de impunidad, mostrando la relación entre las violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas y los avances en materia de investigaciones y sentencias.

Se realizó el análisis de 502 sentencias, de las cuales en 440 casos hubo condena, esto es 87,0 %. Si bien se identifican y juzgan responsables de crímenes contra sindicalistas, el número de sentencias sigue siendo ínfimo con relación al número de violaciones que han sufrido los trabajadores y trabajadoras sindicalizadas en el país. En general, frente a delitos relacio-

24. Respuesta de la UNP a la petición hecha por la ENS para elaborar el informe de la OCDE, octubre 31 de 2014. Respuesta de la UNP a derecho de petición hecho por la ENS, OFI16-00010596, marzo 15 de 2016. 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.



nados con graves violaciones a los derechos humanos tenemos que la impunidad en casos de sindicalistas es altísima, promediando el 95,0 % (Escuela Nacional Sindical, 2016).

Cabe anotar que fue solo entre el 2007 y el 2014 que se emitieron 497 sentencias, esto es el 99,0 % de la muestra de sentencias analizadas, periodo que coincide con la creación de la Subunidad de la Fiscalía dedicada a la investigación de casos de violencia contra sindicalistas. De igual forma, se observa un aumento sin precedentes de 125 sentencias para el año 2011, luego de firmado el PAL y de la visita a Colombia de la Misión de Alto Nivel de la OIT, tendencia que no se mantuvo en los años siguientes. A este avance limitado se suma que en 2016 el Consejo Superior de la Judicatura disminuyó de tres a dos el número de jueces dedicados exclusivamente al juzgamiento de homicidios cometidos contra sindicalistas (Escuela Nacional Sindical, 2016).

Respecto a casos recientes, la FGN informa que en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 28 de marzo de 2019 recibió la denuncia de 206 casos de homicidios contra sindicalistas y 964 casos de denuncias sobre otras violaciones (amenazas, desaparición forzada, desplazamiento forzado, secuestro).

**Tabla 11. Indicadores en la investigación de violaciones cometidas contra sindicalistas, entre el 1 de enero de 2011 y el 28 de marzo de 2019**

Indicadores en la investigación de violaciones cometidas contra sindicalistas	Homicidios	Otras violaciones
Registros ENS/Sinderh contra sindicalistas	216	3.003
Registros ENS/Sinderh contra sindicatos	-	212
Casos recibidos en Fiscalía	205	964
Avances procesales	-	activos 299 casos
Casos en investigación e imputación de cargos	15	-
Casos en indagación	-	297
Casos en indagación con orden de captura	9	-
Casos en juicio	26	2
Casos en ejecución de penas	38	-

Respuesta a Derecho de Petición enviado a la Fiscalía General de la Nación, Radicado Orfeo N.º 20195300005513, mayo 10 de 2019.

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

En síntesis, puede decirse que de las violaciones contra sindicalistas cometidas entre 2011 y 2019 (marzo 28), los casos reportados en la Fiscalía siguen siendo inferiores en relación con los casos que se presentan, principalmente en lo que se refiere a violaciones distintas al homicidio. También genera una alerta que, de los casos que se logra instaurar una denuncia ante esta entidad, los avances en términos de la investigación, la indagación y la sanción no son suficientes.



## **Tema Especial: Balance laboral en los sectores priorizados en el Plan de Acción Laboral (palma de aceite, flores, caña de azúcar, minería y puertos)**

En el marco del TLC entre Colombia y los Estados Unidos, firmado el 22 de noviembre de 2006, una de las condiciones para la puesta en marcha del acuerdo fue el compromiso entre las partes de aplicar medidas para la protección de derechos laborales, debido a los altos registros de violencia antisindical y la poca efectividad de la legislación laboral del país (Hawkins, 2016). Es así como se postula la implementación del Plan de Acción laboral (PAL) el 7 de abril de 2011 con la suscripción de 37 medidas en general y 10 específicas relacionadas con la protección de los derechos laborales, estipulando obligaciones especiales del Estado colombiano para atender los abusos de los derechos de los trabajadores en los sectores priorizados de aceite de palma, azúcar, minas, puertos y flores (Office of the United States Trade Representative, s.f.).

¿Cómo ha operado el PAL y cuáles han sido sus aportes a la mitigación de los impactos de los TLC?, es decir, si este marco legislativo nace como una forma de hacerle frente a los riesgos de precarización vigente a la firma de los acuerdos de los derechos laborales de las y los trabajadores en el país, ¿qué balance hacemos de la generación de empleo y condiciones laborales en dichos sectores priorizados?

### **Palma de aceite**

Colombia ocupa el cuarto puesto como productor de palma de aceite a nivel mundial, solo por debajo de países como Indonesia, Malasia y Tailandia; y el primero en América. Mantiene un crecimiento sostenido desde de la década de 1980: A finales de esta registró alrededor de 103.000 ha sembradas, y para 2018 alcanzaba más de 500.000.

El posicionamiento del sector palmero en cuanto a generación de empleo en el país se ha dado desde los inicios de siglo XXI: mientras que en el 2000, contaba con 49.000 empleos (directos e indirectos), en el 2012 se registraron



141.000. El crecimiento en la generación de empleo en estos años muestra un aumento de más del 180% (Fedepalma, 2013). En 2016 se generaron 140.000 empleos directos e indirectos, siendo los departamentos más sobresalientes el Meta, con 44.085 empleos, Cesar con 25.000, Santander con 23.288 y Magdalena con 17.882.

Una encuesta realizada por el DANE y Fedepalma sobre el empleo directo, asociado a la producción de palma de aceite en 2016, registró que el 88,0 % de los trabajadores desarrollaba actividades operativas, mientras que el 12 % eran administrativas; también se afirma que el 36,4 % de los trabajadores tenía formación básica primaria, y solo un 5,3 % contaba con formación universitaria. La relación entre el porcentaje de trabajadores que desarrollan actividades operativas y los niveles educativos de los mismos, nos permite afirmar que una población significativa del sector palmicultor no cuenta con la formación suficiente para acceder a una oferta laboral más amplia; si a esto se le suma el carácter territorial de monocultivo, encontramos que hay una latente vulnerabilidad de las personas con menor nivel educativo en lo que respecta a la baja diversificación geográfica productiva en la generación de empleo agrícola (Tenjo & Jaimes, 2018).

En un estudio reciente realizado por la Escuela Nacional Sindical, se analizan las transformaciones en la tecnificación productiva y las responsabilidades que los trabajadores del sector palmicultor han asumido en medio de este proceso, que para el país ha mostrado su mayor auge a partir de siglo XXI;

En las empresas de palma se han promovido cambios organizativos y cambios en los procesos productivos, como una manera de adaptarse a las reestructuraciones de la economía global y a la alta competitividad del mercado; eso se ha expresado en la transformación flexible del método y de los procesos de producción, mediante el establecimiento de alianzas productivas. A través de estas, todo el riesgo, tanto del mercado como de la volatilidad climática y biológica (pestes y plaguicidas), lo asumen los proveedores del fruto de palma, mientras que las grandes empresas que controlan la extracción de aceite de palma y el palmiste externalizan los costos laborales, los costos asociados con la adquisición y mantenimiento de la tierra y los otros riesgos mencionados, para poder concentrarse en una actividad con más valor agregado. (ENS, 2018, pág. 92)

Es importante señalar que en este proceso hay una mayor exposición a los riesgos de los trabajadores que realizan actividades operativas, y que, aunque la generación de empleo plantea un escenario creciente, las condiciones en que



se accede a este se encuentran mediadas por prácticas de intensificación del trabajo, pues en el proceso de tecnificación de la producción, son los trabajadores quienes han asumido mayores responsabilidades.

En este mismo estudio los investigadores señalan que las transformaciones en los procesos productivos han ampliado el espectro de riesgos laborales, pues ha generado un crecimiento de la demanda productiva que, si bien ha sido suplido en gran medida por medio de contrataciones, no deja de asumir para los trabajadores la intensificación del trabajo:

los mismos trabajadores coinciden en que las nuevas formas de organización del trabajo conducen al aumento de los movimientos repetitivos, la disminución del tiempo disponible para hacerlos y el desgaste físico. En una frase, la velocidad de deterioro es mayor pues las tareas por jornada son año a año más altas. Para tener una idea, en algunos casos se pasó del requisito de cosechar 350 kilos diarios a 1400 kilos y en otros de 802 kilos a 1040 kilos. (ENS, 2018)

Ampliando la información sobre riesgos laborales, los trabajadores del sector palmicultor se enfrentan a diversas prácticas riesgosas, que comprometen cargas asociadas a las altas temperaturas, especialmente en las plantas, por la cercanía con las calderas, y ya en el trabajo de campo abierto por la exposición al sol, lo que genera un alto riesgo de estrés térmico, entendido como el intercambio anormal de la temperatura corporal y el ambiente circundante (Gutiérrez & Guerra, 2018). También hay riesgos químicos por el uso de plaguicidas, soda cáustica y bencina, además de riesgos fisiológicos relacionados con las posturas prolongadas y mantenidas o la actividad de agacharse para recoger el fruto pesado (ENS, 2018, pág. 104).

El sector palmicultor configura un conjunto de riesgos laborales que sería necesario analizar a la luz de las afiliaciones a riesgos laborales contemplados en el sistema de seguridad social colombiano. Así, desde 2011 se ha dado un incremento en el número de trabajadores afiliados a este sistema (a excepción del año 2016): para 2018 se encontraron 9.821 personas afiliadas, evidenciando un incremento de 2,9 % con respecto al registro de 2017. Si bien el número de trabajadores afiliados desde 2016 es ascendente, en términos generales la cifra corresponde a un aproximado de 7,5 % de los trabajadores y trabajadoras del sector. En promedio, entre 2011 y 2018, el número de trabajadores afiliados a riesgos laborales fue de 8.003<sup>25</sup>.

25. La información sobre afiliación a riesgos laborales es suministrada por la Federación de Aseguradores Colombianos, en RL Datos, Reporte por clase de riesgos y actividad económica.



El crecimiento sostenido en la generación de empleo en el sector palmicultor contrasta con el número tan ínfimo de trabajadores afiliados a riesgos laborales. En el periodo que comienza con la implementación de los TLC con Estados Unidos y la Unión Europea hasta hoy, la oferta de puestos de trabajo ha crecido, pero esto ha representado intensificación del trabajo –que se configura como un factor de riesgo laboral–, y pocos avances en el cuidado de la calidad de vida de los trabajadores.

## **Flores**

Colombia es el segundo país productor mundial de flores, superado solo por Holanda y seguido por Ecuador; después del café, las flores son el segundo producto que más participación tiene dentro de las exportaciones del sector agropecuario, alimentos y bebidas, que alcanzó el 20,0 % en el 2018. El mayor socio comercial de la producción floricultora colombiana es Estados Unidos, que participa con el 78,1 % del total de las exportaciones, seguido por la Unión Europea, con el 11,3 %, y Japón con el 3,7 %.

La producción de flores en Colombia tiene la particularidad de que las temporadas de mayor intensificación de trabajo es en fechas especiales, pues su producción se focaliza en cuatro días del año: por Navidad, los días 24 y 25 de diciembre, cuando se participa con el 30 % de las ventas del año; el Día de la Madre, el 10 de mayo, con el 25 %; y Día de San Valentín, el 14 de febrero, con el 20 % (Semana, 3 de agosto de 2017).

En cuanto a la generación de empleo, en 2018 se registraron más de 130.000 empleos directos y otros 600.000 indirectos, lo que supone, en promedio, 15 empleos por ha sembrada (Samra, 2018, pág. 9); es decir, cinco veces más empleos por ha que sectores como el de producción de banano, que opera con tres personas ocupadas por ha. La floricultura, a pesar de no tener una vocación productiva expansiva, sí tiene una alta concentración de trabajadores por ha; de ahí que su presencia territorial, a pesar de no ser tan amplia en términos productivos, representa el posicionamiento que tiene.

Ahora bien, en el sector floricultor, al paarecer ocurre que a mayor producción menor generación de empleo, puesto que en el 2002 la generación de empleos directos e indirectos en el sector fue de 163.300 ocupados, en 2004 de 173.270 (Valero & Reyes, 2006, pág. 75), y en 2018 esta cifra contemplaba un aproximado de 130.000. Es evidente la pérdida de participación en la generación de empleo del sector floricultor en lo que va del siglo. Aun cuando sigue ocupando el primer



lugar en cuanto a que es la actividad agrícola que genera más empleo por unidad de área, ello no se traduce en un crecimiento en el número de personas ocupadas.

Teniendo en cuenta la afiliación a riesgos laborales, para el 2018 había 85.367 personas ocupadas afiliadas, mostrando un incremento de 19,0 % con respecto a 2017 que registró 71.721, y manteniendo la tendencia creciente de afiliación en el sector, pues en 2011 había solo 60.687 afiliados. Desde 2015 hasta 2018 la cifra de afiliación a este sistema muestra un crecimiento sustancial, ya que partiendo de un total aproximado de 130.000 trabajadores y trabajadoras en 2018, el porcentaje de afiliación fue del 65,6 %.

Aunque el crecimiento de la cifra de trabajadores afiliados a riesgos laborales en el sector floricultor desde 2015 ha sido notable, es necesario señalar que las condiciones en que se desempeña la producción son peligrosas por aspectos asociados a la salud ocupacional, como lo es el factor ergonómico: debido, primero, a las posturas que deben mantener las y los trabajadores de forma constante y en largas jornadas; de forma mecánica, por la repetición de movimientos, que propician, además cortaduras y lesiones; y, químicos, por el contacto que pueden tener con plaguicidas y pesticidas (Valero & Camacho, 2006).

Las cifras de generación de empleo en el sector floricultor no muestran un desarrollo comparable con su producción, que claramente ha mantenido un crecimiento ascendente en exportaciones, mientras las cifras de generación de empleo parecen “estancadas”, mostrando para 2018 una cifra menor trabajadores del sector floricultor que a inicio de siglo. A esto, habría que sumar que dada la especialidad temporal de la producción se presentan dos fenómenos que es pertinente traer a colación; por un lado hay una prevalencia de contratos a término fijo, con posibilidades de renovación en el cumplimiento de altísimos estándares de producción, y por otro lado, en algunas temporadas – finales de septiembre por San Valentín, inicios de mayo por día de madres, y finales de diciembre por Navidad–, se intensifica la exigencia en la producción, la cual se traduce en extenuantes jornadas de trabajo que superan las 12 horas diarias (ENS, 2016, pág. 28).

### **Caña de Azúcar**

La caña de azúcar representa el quintoproducto de mayor relevancia en el mercado exportador colombiano –por debajo del café, las flores, el banano y la palma de aceite–. En el 2018 participó con el 4,4 % de las exportaciones del sector;



en 2017, las exportaciones de azúcar alcanzaron 702.764 toneladas, evidenciando un destacado incremento de 35,6 % con respecto a 2016.

En materia laboral, en 2018 la industria azucarera generó alrededor de 290.000 empleos entre directos e indirectos, y según Asocaña “se garantizó que el cien por ciento de los corteros de caña tengan contratos con todas las prestaciones de ley y, dicho sea de paso, con ingresos muy superiores a los del promedio del agro nacional” (2019, pág. 6). Sin embargo, en una investigación realizada por Fedesarrollo en 2010 se evidenció que por cada empleo generado por los ingenios azucareros en sus plantas de producción, había 28,4 empleos adicionales en otros sectores de la economía; gracias a la actividad manufacturera de los ingenios, se generaban 265 mil empleos a través de toda la cadena de valor (Asocaña, s.f.).

Según un estudio realizado por la ENS, citando a Procaña, se afirma que los empleos indirectos representan el 69,2 % del total del empleo en el sector azucarero (ENS, 2016, pág. 38). En diversos estudios sobre el empleo en el subsector de caña de azúcar a inicios de siglo XXI (Urrea-Giraldo 2007; Aricapa, 2006), existe un consenso sobre la tercerización por medio de CTA y las implicaciones que esto tiene sobre la precarización de la calidad de vida de los trabajadores. Como señala Jiménez Nicholls:

Las cooperativas precarizan el trabajo, puesto que estas funcionan como bolsas de empleo para la tercerización laboral [...]. El gremio azucarero en su proceso de tercerización laboral ha combinado varias formas de subcontratación de los corteros de caña tales como los contratistas, las cooperativas de trabajo asociado (CTA), las empresas asociativas de trabajo (EAT), entre otras. Hacia el 2006, el 90 % de los 16 mil corteros que había en la región pertenecía a alguna cooperativa. (Aricapa, 2006, pág. 4; 2018, pág. 41)

La mediación de los procesos de contratación es, a su vez, una mediación de la relación obrero-patronal, y va en detrimento de las posibilidades de interlocución de las demandas que puedan tener los trabajadores. Las CTA configuran un obstáculo agregado para la mediación de conflictos laborales.

Como reacción a esta problemática los trabajadores de la caña de azúcar llevaron a cabo varias movilizaciones, dentro de las cuáles resaltamos el paro de corteros de caña en septiembre de 2008, que tuvo como resultado el bloqueo de las plantas de los ingenios Manuelita, Providencia, Central Tumaco, Mayagüez, Pichichí, Castilla, María Luisa, Cauca



(Montoya Duque, 2011, pág. 106). Con ocasión de estas manifestaciones, el gobierno nacional promulgó la Ley 1429 de 2010, y con el artículo 63 de esta ley prohibió la intermediación laboral ilegal a través de las CTA (ENS, 2018, pág. 57).

A pesar de la existencia de medidas normativas que regulan la tercerización laboral, en una investigación realizada por el Grupo de Investigación en Derecho Laboral María Cano (Gilmac), de la Universidad Libre de Cali, se realizó una encuesta a trabajadores del sector de caña de azúcar del Valle del Cauca en 2017, y la estadística muestra que un 12 % de los trabajadores, entre el año 2011 a 2015, seguía siendo contratado mediante la forma asociativa; es decir, después del año 2010 –año de promulgación de la ley citada–, la contratación por medio de terceros seguía vigente (Gilmac, Universidad Libre, 2018, pág. 137).

En lo concerniente a riesgos laborales, en 2011 se registraron 4.813 afiliaciones, que contrasta fuertemente con un total de 21.085 trabajadores afiliados en 2018. Si bien las cifras de afiliación han aumentado de forma considerable desde 2011, queda una tarea ardua, pues el porcentaje de afiliación, tomando las cifras de generación de empleo de 2018 (290.000 aproximadamente), es de 7,2 %, es decir, durante el año en mención, menos de uno de cada 10 trabajadores de la industria azucarera recibe atención adecuada respecto a situaciones de riesgo asociados al trabajo.

## **Minería**

Si algo caracteriza la estructura productiva colombiana de la última década es el énfasis que se le ha dado a las actividades extractivas como “motores de desarrollo”, ya que la participación del sector minero en la economía del país guarda una estrecha relación con la firma de los TLC. La puesta en marcha de estos acuerdos pronosticó un crecimiento económico para el país debido a la explotación minera y petrolera, aunque sería bueno evaluarlo.

Por lo tanto es pertinente señalar que aun cuando el porcentaje de exportaciones y de inversión extranjera directa (IED) del país se encuentra priorizadas en las actividades asociadas al sector minero y petrolero, este es uno de los que menos empleo genera; de hecho, en el periodo entre 2011 y 2018 el promedio de personas ocupadas en el subsector de minas y canteras fue de 212.340, representando menos del 1,0 % de todos los puestos del trabajo del país. Incluso, para 2018, la rama de actividad minero-petrolera representó el 0,9 % del total de empleo nacional.



Adicional a la baja generación de empleo, los trabajadores del sector minero tienen un panorama altísimo de riesgos, pues en esta actividad se genera una estrecha relación cotidiana con los accidentes y enfermedades laborales, la cual describen Luis Humberto Méndez y Berrueta, así:

Es común que el agudo, y nunca resuelto del todo, problema de la salud, la seguridad, el accidente, la enfermedad y la muerte en el trabajo minero muestre una profunda discordancia con los diversos esquemas existentes de organización de los procesos productivos establecidos en las minas. Una historia inmovilizada que, como una gran fatalidad, se apoderara del imaginario del obrero y lo obliga a aceptar un destino, inmarcesible como cualquier sino, de enfermedad, accidente o muerte. (2011, pág. 47)

El autor señala además, un factor de vital importancia, y es que la minería configura un conjunto de riesgos laborales que comprometen la vida de las personas que trabajan en este sector de forma constante. En específico, entre 2011 y 2018, los trabajadores del subsector minero afiliados a riesgos laborales fueron en promedio 150.480, que, tomando el promedio de personas ocupadas en minería para el mismo periodo, representa el 70,8 % de trabajadores del sector. En los años que comprenden la crisis del desplome de los precios del petróleo, el número de afiliados disminuyó sustancialmente, siendo el 2017 el más crítico con 133.112 afiliados, mostrando una recuperación para 2018, donde eran 144.541. En este punto es pertinente resaltar que de los sectores priorizados es el que presenta el porcentaje de afiliados a riesgos laborales más alto en relación al número de trabajadores ocupados.

## **Puertos**

Para 2019, con el puerto de Cartagena, Colombia ocupó el quinto lugar de producción portuaria en Latinoamérica, superada, en su orden, por los puertos de Colón en Panamá, de Santos en Brasil, de Balboa en Panamá y de Manzanillo en México (El Tiempo, 27 de febrero de 2019).

Según la Superintendencia de Industria y Comercio, el tráfico portuario en Colombia, entre 2011 y 2015, ha mostrado un crecimiento que se puede evidenciar con la comparación de cifras: mientras en 2011, este tráfico fue de 166.918.511 toneladas, para 2015 cerró con 197.609.154, mostrando un incremento del 15,5 %; su producción más baja ocurrió entre 2011 y 2016 con 132.864.655 (2016, pág. 22). Según cifras de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), el sector portuario en Colombia tiene una fuerte inversión privada; las



cifras entre 2010 y 2017 superan los 2.496 millones de dólares; en este mismo periodo se adjudicaron 12 concesiones portuarias, se renovaron 15 permisos portuarios y se invirtieron cerca de 158 millones de dólares en canales de acceso (Céspedes, 25 de mayo de 2018).

En cuanto a las cifras sobre generación de empleo y condiciones de trabajo en el sector portuario, en un rastreo de informes realizado en publicaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia de Puertos y Transporte, la ANI y la prensa, encontramos que no hay información que permita generar un balance desde la puesta en marcha de los TLC con Estados Unidos y la Unión Europea.<sup>26</sup>

No obstante, al observar una temporalidad más reciente, según la ENS, para 2015 el porcentaje de tercerización laboral del sector portuario se acercaba al 70 %; ello está relacionado con la creciente privatización que ha experimentado la actividad portuaria, que se convierte en un factor de riesgo para que el número de trabajadores temporales o no permanentes se mantenga el ascenso (Chávez Perdomo, 2017). La falta de vinculación, sumada al panorama de riesgos laborales que se da en el sector portuario, que comprende el constante movimiento por agentes externos (vientos, olas), el trabajo móvil en el desplazamiento entre puertos, el aislamiento familiar, y las condiciones sanitarias, amplía las posibilidades de precarización de los trabajadores del sector.

Tomando las actividades mencionadas, el promedio de personas afiliadas a riesgos laborales entre 2011 y 2018 fue de 27.718. Es evidente el comportamiento dinámico de este sector: mientras el 2011 muestra 19.782 personas afiliadas, en el 2014 se muestra un ascenso excepcional con 33.083 afiliados; sin embargo, para 2018 el cierre se da con 25.424 personas reportadas en el sistema, lo cual muestra una disminución respecto al 2014 del 23,1 %.

---

26. A la poca información existente se suma que, la información estadística suministrada por el DANE se contempla el sector portuario dentro de la rama de actividad económica Transporte, almacenamiento y comunicaciones, sin tener un ítem específico. Sin embargo, es posible aproximar las cifras sobre afiliación a riesgos laborales, desagregando de dicha rama en tres actividades, de las cuáles sí es posible rastrear información: *i*) Manipulación de carga (incluye las dedicadas al cargue y descargue de embarcaciones aéreas, marítimas y fluviales); *ii*) empresas dedicadas al transporte marítimo de cabotaje y *iii*) empresas dedicadas a estaciones de transporte acuático.



## Inspección laboral en el marco del PAL

La inspección laboral en los sectores priorizados entre los años 2015 y 2019, recoge, entre averiguaciones e investigaciones laborales, las siguientes actuaciones administrativas:

Actuaciones generales	2015	2016	2017	2018	2019
Averiguaciones	634	5491	6552	14.592	7.152
Investigaciones laborales	72	921	971	3.056	1.200

Fuente: elaboración propia con información de los Informes del Ministerio de Trabajo al Congreso de la República 2015-2019.

Llama la atención la gran diferencia de cifras entre las averiguaciones, las cuales conllevan a la apertura de las investigaciones laborales por posibles motivos de ausencia de mérito en las reclamaciones laborales. Ello dificulta la resolución de fondo, ya que en la práctica el sistema de inspección laboral es laxo con el cumplimiento de los derechos laborales.

Ahora bien, desagregando por sectores priorizados la revisión de las actuaciones administrativas laborales, se evidencian los siguientes datos:

**Tabla 12. Análisis de la inspección laboral en los sectores priorizados 2012-2019**

Período	Acción	Sector portuario	Sector azucarero	Sector palmero	Sector minero
2012-2013	Investigaciones	10			
	Averiguaciones	0			
	Visitas	0			
2016-2017	Investigaciones	17	1	5	74
	Averiguaciones	78	28	54	290
	Visitas	61	8	58	58
2017-2018	Investigaciones	27	5	13	120
	Averiguaciones	137	51	50	348
	Visitas	31	6	37	150
2018-2019	Investigaciones	11	2	10	85
	Averiguaciones	66	51	43	310
	Visitas	68	51	24	125

Fuente: Elaboración propia con información de los informes del Ministerio de Trabajo al Congreso de la República 2015-2019 y Boletines IVC del Ministerio de Trabajo.

Contrastando las cifras sobre actuaciones administrativas de los sectores priorizados con las actuaciones administrativas generales, se evidencia la lentitud en la verificación y fortalecimiento de la inspección laboral en sectores económicos que tienen demandas internacionales de garantía de los derechos laborales, en especial, la solución de problemáticas de intermediación ilegal que son comunes en todos los sectores.



El sector que más número de investigaciones registra es el minero, mientras que sectores como el azucarero y el palmero cuentan con pocos procesos investigativos. En este contexto, es importante señalar que las investigaciones dan cuenta de un tratamiento de los conflictos laborales que tengan implicaciones directas en las condiciones de vida de los trabajadores; esa es, precisamente, la diferencia práctica entre averiguaciones e investigaciones, y el énfasis puesto en este análisis en que las averiguaciones queden como quejas sin resolución.

### Acuerdos de formalización en los sectores priorizados

Los Acuerdos de Formalización Laboral (AFL) en los sectores priorizados entre 2013 y 2019 han sido pocos: un total de 30 suscripciones de AFL, que benefician a 1.759 trabajadores, bajo formas de contratación a término fijo. Observemos las cifras:

Tabla 13. Acuerdos de formalización sectores priorizados.

AFL-SP			Forma de contratación AFL		
Año	AFL	Beneficiarios	Contrato Indefinido	Fijo	Obra labor
2013	4	109	8	97	
2014	5	260	45	215	
2015	6	434	112	322	
2016	2	77	30	47	
2017	5	623	66	473	84
2018	5	180	27	17	136
2019	3	76	46	30	
Total	30	1.759	334	1.201	220

Fuente: elaboración propia con información de AFL del Ministerio de Trabajo (2012-2019).

La Tabla 14 nos muestra el número de AFL en los diversos sectores priorizados. Si bien todos reportan un bajo número de acuerdos, sobresale el sector de la palma como uno de los más beneficiados.

Tabla 14. AFL en los sectores priorizados y número de trabajadores, 2013-2019.

Sector	Indicador	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Palma	AFL	1	2	4	2	3	0	0
	Trabajadores	45	142	297	77	144	0	0
Puertos	AFL	1	2	0	0	1	2	0
	Trabajadores	36	73	0	0	79	34	0
Minas	AFL	2	0	1	0	0	2	0
	Trabajadores	24	0	64	0	0	10	0
Caña de azúcar	AFL	0	1	0	0	0	1	0
	Trabajadores	0	45	0	0	0	136	0
Flores	AFL	0	0	1	0	1	0	2
	Trabajadores	0	0	73	0	400	0	76

Fuente: elaboración propia con información de AFL del Ministerio de Trabajo (2012-2019)



Ahora bien, en aquellas intermediadoras que se vincularon a procesos administrativos por temas de tercerización laboral, observamos su estado posterior a la firma de los AFL, y se puede apreciar que el Ministerio de Trabajo no ha hecho ni los mínimos controles para impactar esta problemática. Lo anterior puede evidenciarse en el sector de la palma, el cual, si bien cuenta con el mayor número de trabajadores beneficiarios entre los cinco sectores priorizados, también es el que mayor cantidad de trabajadores tercerizados tiene. En el seguimiento realizado a los AFL de este sector, pudimos constatar que dichas sociedades intermediadoras, inicialmente operaban como CTA, luego fueron liquidadas y se activaron como SAS. Como vimos anteriormente, estas no tienen limitantes estrictos, y se constituyen como una forma de evadir responsabilidades legales en la contratación laboral.

Particularmente, nos llama la atención la falta de inspección en este sector, ya que se cuatro SAS se encuentran activas, con un total de 16.590 trabajadores temporales, los cuales han sido reportados en el Registro Único de Proponentes (RUES); esto contrasta de forma exponencial con el total de trabajadores que se vinculan en las empresas palmeras vinculadas con los AFL: 1.921 personas.

Tabla 15. Estado de sociedades de tercerización en la palma

Periodo	Sociedades canceladas	Sociedades activas	Trabajadores temporales	Trabajadores directos empresas palmera AFL
2013-2017	8 CTA	4 SAS	16.590	1.921

Fuente: elaboración propia con información de AFL del Ministerio de Trabajo (2012-2019)

## Movilización sindical y principales reivindicaciones laborales

Las y los trabajadores de los sectores priorizados han utilizado las acciones de cese y movilización como mecanismo para la reivindicación de sus derechos laborales y sindicales. Vale la pena resaltar los esfuerzos de los trabajadores de caña de azúcar durante más de siete años en contra de la intermediación laboral, que costó movilizaciones, muertos y detenidos (ENS, abril 2015).

Desde el 2012 hasta el 2018, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) calificó las huelgas de los sectores priorizados de minas, puertos y flores. Se destacan algunas que se desarrollaron en empresas con conexidad al desarrollo y misionalidad de los sectores. En total, se registraron 12 sentencias integradas: dos de ellas con decisión judicial de legalidad y en 10 de ilegalidad.



Tabla 16. Sentencias de huelga CSJ, Sala Laboral en los sectores priorizados

Demandante	Demandado	Motivo de la huelga	Decisión
Fenoco	Sintraime	Negativa de negociación	Ilegalidad de la huelga
Drummond	Sintramienergetica	Imputable al empleador por incumplimiento de las normas de salud y seguridad social	Ilegalidad de la huelga
Flores de las Indias	Asoindias	Imputable al empleador	Ilegalidad de la huelga
Fenoco	Sintraime	Negativa de negociación	Ilegalidad de la huelga
Carbones de la Jagua	Sintramienergetica	Negativa de negociación	Ilegalidad de la huelga
Dimantec	Sintraime	Solidaridad	Ilegalidad de la huelga
Drummond	Sintramienergetica	Negativa de negociación	Ilegalidad de la huelga
Dimantec	Sintraime	Negativa de negociación	Ilegalidad de la huelga
Cerromatoso	Sintracerromatoso	Imputable al empleador por exceso de 12 horas de jornada de trabajo superiores a la CCT	Ilegalidad de la huelga
PetroSantander	USO	Imputable al empleador	Ilegalidad de la huelga
Consortio Minero Unido	Sintramienergetica	Negativa de negociación	Legalidad huelga
Sociedad Portuaria TC Buen	SNTT	Negativa de negociación	Legalidad huelga

Fuente: Recopilación jurisprudencial de sentencias de huelga 2008-2019. ENS.

Las principales motivaciones para la cesación de actividades fueron las inconformidades de las organizaciones sindicales frente la negativa recurrente de los empleadores para el desarrollo de la negociación colectiva. Recordemos que la negociación colectiva es un instrumento válido para la consecución de derechos laborales extralegales, que queda incesante ante la declaratoria judicial de ilegalidad de la huelga.

Así mismo, se encuentran los limitantes para el desarrollo de una huelga de solidaridad y las huelgas imputables al empleador. En esta última, en los sectores priorizados se identificaron causas de movilización, en un caso por exceso de jornada máxima legal a 12 horas y en el otro por el incumplimiento de las normas de salud y seguridad social del empleador que provocó la muerte de trabajadores.

Además, se encontraron decisiones de ilegalidad de las huelgas fundamentadas en que las actividades desarrolladas por las empresas, implicadas de los sectores priorizados, fueron consideradas como servicios públicos esenciales, distando de los lineamientos de OIT sobre servicio público esencial en sentido estricto.



En conclusión, si hiciéramos una evaluación del crecimiento en las exportaciones y procesos de integración económica logrados a partir de la firma de los acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea, podríamos afirmar que se ha dado un crecimiento, que aún afectado por la crisis del desplome de los precios del petróleo en 2013, mantuvo a Colombia como un país receptor de inversión extranjera. Sin embargo, en relación al cumplimiento de lo estipulado en el PAL Obama-Santos, es evidente que, en la generación de empleo, las condiciones de trabajo y las acciones legales en la búsqueda de garantías de mejora de condiciones de las y los trabajadores, los resultados son insuficientes.

Los TLC se blindaron con un marco normativo para mitigar sus impactos en materia laboral, pero no lograron en términos concretos darle viabilidad a lo estipulado en el PAL, lo que nos deja ante un panorama de mayor inversión, con menores garantías laborales.

## **Desafíos y recomendaciones para que Colombia cumpla los compromisos laborales internacionales derivados de los TLC**

En el marco de los TLC, el Estado colombiano y en particular el gobierno nacional, se ha caracterizado por incumplir los acuerdos y compromisos en materia laboral y de derechos humanos, tanto a nivel internacional como en el ámbito nacional. Pero lo más grave es que alienta el dumping social y provoca una desmejora en las condiciones laborales, aumenta la precariedad en el empleo y no avanza en garantizar la libertad sindical de los trabajadores.

El presente informe de Trabajo Decente dedicado al examen de los principales indicadores económicos, laborales y de derechos humanos comparados con el grado de implementación de los TLC de Colombia con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, pone en evidencia que con estos tratados se han perdido empleos productivos y los trabajadores sus derechos laborales y sindicales, mientras el comercio de estos socios comerciales crece y las exportaciones colombianas se reducen.

De acuerdo con el estudio de la Contraloría General (2017), se encontró que entre 2011 y 2015 la desaceleración de las exportaciones de Colombia fue la más pronunciada en América Latina y en el resto del mundo, pasando de 17,6 % al -7,8 % en 2015. Desde 2014 se mantiene un déficit en el comercio de Colombia con el resto del mundo, con importaciones superiores a las exportaciones en más de 15.500 millones dólares en el 2015 y continúa la misma tendencia deficitaria hasta el día de hoy.

El texto de PAL estableció expresamente que

El Gobierno de Colombia ratifica su compromiso de proteger los derechos laborales internacionalmente reconocidos, prevenir la violencia contra sindicalistas y castigar a los autores de estos actos violentos. En concordancia, el Gobierno de Colombia y el Gobierno de Estados Unidos acuerdan que las siguientes medidas se han adoptado o se adoptarán en los plazos indicados.



La Corte Constitucional, en la Sentencia C-187/19, se pronunció inhibiéndose respecto a la demanda del PAL y asumió competencia especial o atípica en materia de control abstracto de constitucionalidad, respecto a acuerdos con sujetos de derecho internacional en los que el Estado colombiano adquiere nuevas obligaciones internacionales, las amplía o las modifica, aun cuando el respectivo instrumento no haya tomado la forma de un tratado solemne aprobado por el Congreso de la República y revisado automáticamente por la Corte Constitucional, sino de un acuerdo simplificado, como el caso del PAL de Colombia y Estados Unidos para Derechos Laborales, en concordancia con lo resuelto en Sentencia C-571 de 2012. La Corte dejó en firme la vigencia y el efecto vinculante del “Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales”, así mismo, respecto a la constitucionalidad del Artículo 200 de la Ley 599 de 2000<sup>27</sup> (Código Penal), referido a la violación de los derechos de reunión y asociación.

Con la firma de acuerdos comerciales, el Estado suscribe compromisos en materia laboral, de derechos laborales y ambientales frente a los cuales está obligado a cumplir de buena fe y adoptar medidas eficaces para garantizar la protección de los derechos que estén vinculados a dichos tratados.

Como se demuestra en este informe, en el caso colombiano, el PAL es una promesa aún sin cumplir o se avanza muy parcialmente en algunos temas, como se evidencia en el no cumplimiento de las metas económicas de crecimiento, ni en las metas de generación de empleo, ni en la garantía de derechos laborales y ni en el respeto de los derechos humanos.

Se evidencia también que la tasa de crecimiento anual del PIB fue del 5,0 % en promedio entre 2006 y 2011, antes de la entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos, por ejemplo. Luego de la implementación del TLC con este país, el promedio del crecimiento anual pasó a ser solo del 3,2 %, situación generalizada para todos los tratados comerciales, como consecuencia de la dependencia de la extracción de bienes minero-energéticos. La vigencia del TLC ha generado una reducción de las exportaciones colombianas y un aumento en las importaciones desde los países con los que se han firmado acuerdos.

Específicamente, la Resolución 2628 de 2012 pide a Colombia que garanticen (en la Hoja de Ruta) salvaguardar los derechos humanos, ampliar y mejorar los derechos de los sin-

---

27. Modificado por el artículo 5 de la Ley 1309 de 2009, y posteriormente por el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011.



dicalistas y proteger el medio ambiente; sugiere que tengan en cuenta el PAL, en particular, en los siguientes compromisos: *i)* aplicación y puesta en práctica de actos legislativos y medidas políticas que garanticen la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva, en particular para los trabajadores del sector informal, especialmente, mediante la eliminación del uso de cooperativas, pactos colectivos u otras medidas que tengan por finalidad o efecto negar a los trabajadores sus derechos sindicales o los beneficios de una relación laboral directa; *ii)* las inspecciones laborales; *iii)* reforzar el diálogo social en los niveles regional y local, así como por parte de las empresas; *iv)* garantizar la aplicación efectiva de la legislación en materia de protección del medio ambiente y la diversidad, en particular, frente a los efectos negativos de la deforestación y la extracción de materias primas y *v)* poner fin a la impunidad, investigando, actuando penalmente y castigando en tribunales civiles a aquellas personas con mayor responsabilidad, tanto intelectual como material, en los delitos cometidos en Colombia.

Cuando se analiza el comportamiento de la ocupación en Colombia desde la entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos se evidencia que entre 2012 y 2018, si bien se crearon empleos adicionales (1.761.000), el número de empleos acumulados disminuyó comparado con el período 2005-2011, cuando se generaron 2.971.000 empleos. Es decir, se han perdido 1.210.000 empleos, luego de la vigencia de este tratado. La mayor pérdida ocurre en los sectores productivos, de la industria y de la agricultura, mientras aumenta la proporción de empleos precarios en los sectores de comercio, hoteles y restaurantes (27,7 %), y en servicios (25,8 %). Solo el sector exportador y receptor de la mayor parte de IED, como es la explotación de minas y canteras, destruyó 24.000 empleos.

Respecto al Título IX del Acuerdo Comercial de Colombia con la Unión Europea contiene tres artículos que estipulan medidas de protección y garantías obligatorias para las partes firmantes (artículos 268, 269 y 270). En especial, el artículo 269 plantea los compromisos de cada Estado respecto a cinco de los derechos laborales fundamentales de la OIT: *i)* la libertad de asociación sindical; *ii)* la negociación colectiva; *iii)* la eliminación de trabajo forzoso; *iv)* la abolición efectiva de trabajo infantil; y *v)* la eliminación de la discriminación en el empleo y las ocupaciones.

Según los datos oficiales se registra una disminución de la informalidad laboral, medida por afiliación a los tres sistemas de la seguridad social básica (salud, pensión y riesgos labora-



les), en solo cinco puntos en cinco años (pasó 70,7 % en 2013 a 65,7 % en 2018); en contraste, el número de trabajadores sin contrato ha aumentado y prácticamente se mantiene la misma proporción, que es superior al 47,1 % del total de la población ocupada en el 2018; esto respecto al 2013, cuando era de 47,2 %.

“La agricultura colombiana consolida su contribución a la canasta exportadora de Colombia hacia la UE”, fue lo señaló la embajadora de la UE en Colombia, Patricia Llombart (EEAS, 2019). Lo paradójico del aumento de las exportaciones de productos agrícolas, es que la participación del empleo sectorial disminuyó, al pasar del 17,5 % en 2012 al 16,7 % del total de la ocupación en 2018; pero, además, en el campo colombiano se concentra la mayor informalidad, superior al 87 % y las condiciones más precarias para los trabajadores, pues no cuentan con protección social ni en salud ni en riesgos laborales ni en el derecho a la pensión. En las zonas rurales el 53,4 % de los ocupados es cuentapropista (2.620.000); el 67,4 % son trabajadores no asalariados (3.303.000), y el 91,2 % tienen un empleo precario, es decir, son trabajadores sin contrato o con contrato a término fijo o tercerizado.

La situación de precariedad del trabajo en las zonas rurales es dramática. La informalidad sigue siendo muy alta (superior al 80 %), mientras que el ingreso salarial promedio real del sector agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (3.760.000 ocupados) solo es de \$535.754, en el 2018, esto es el 68,6 % del salario mínimo establecido para ese año.

Colombia es un país profundamente desigual; el coeficiente de Gini marca 0,517, lo que lo hace el segundo país más desigual de América Latina, después de Honduras, según el Banco Mundial (2017). La tasa de pobreza en el campo fue del 36,1 %, superior en más de 12 puntos a la registrada en las zonas urbanas (24,4 %).

En este contexto se hace necesario poner en marcha una serie de medidas urgentes de política pública y acciones decididas del gobierno nacional y el control político a cargo del Congreso de la República.

Teniendo en cuenta los incumplimientos de los compromisos laborales internacionales derivados de los acuerdos comerciales, y ante la grave situación de violaciones a los derechos humanos que comprometen al gobierno colombiano, y de los graves riesgos por el incumplimiento del Acuerdo de Paz, el sindicalismo nacional e internacional viene haciendo un vehemente llamado al gobierno nacional de Colombia para que cumpla el Acuerdo de Paz, y cumpla los compromisos laborales y de derechos humanos.



*Armonizar las políticas económicas, comerciales y de empleo.*

La política económica, comercial y de trabajo decente del gobierno debe armonizarse para garantizar el cumplimiento de compromisos comerciales, laborales, de derechos humanos y ambientales derivados de los TLC y de algunas recomendaciones de la OCDE. Debe existir un plan de estímulos efectivos para alentar el crecimiento sostenido de los sectores priorizados en los TLC, especialmente, el fortalecimiento del sector agrícola, la producción de alimentos y productos con vocación exportadora, que faciliten la generación de empleo decente y digno, con las garantías laborales y sindicales. Incentivar la inversión extranjera directa en procesos productivos y de innovación que generen empleo de calidad que incluyan cláusulas a las empresas multinacionales con presencia en Colombia para que cumplan los estándares laborales, los protocolos internacionales en materia de derechos humanos, la libertad sindical, así como los acuerdos marco sectoriales. Se deben revisar o renegociar los TLC para lograr mejores condiciones de intercambio comercial, que favorezcan las exportaciones colombianas, establezcan mejores condiciones para la inversión y la transferencia tecnológica que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población. Más comercio justo con garantía de derechos laborales. Extender las oportunidades para los proyectos productivos derivados de la implementación del Acuerdo de Paz que amplíe la demanda interna y la oferta exportable.

*Quejas internacionales contra el Estado*

Debido a los incumplimientos internacionales del Estado colombiano, apoyamos a las organizaciones sindicales para promover una acción de cumplimiento y una queja ante la Unión Europea, ante los Estados Unidos y ante la OIT, para que el gobierno de Iván Duque sea requerido internacionalmente y responda por los incumplimientos en materia laboral y derechos humanos y tome las medidas necesarias a fin de que no se sigan desmejorando los estándares laborales y los derechos sindicales de las y los trabajadores colombianos.

En el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo, en los 100 años de la OIT, las organizaciones sindicales de Colombia, de las Américas y del sindicalismo internacional, se reunieron el 13 de junio de 2019, para respaldar la implementación del Acuerdo de Paz y exigir al gobierno medidas efectivas frente a la situación de la libertad sindical y de los derechos laborales en Colombia. En este marco, se acordó



promover campañas de incidencia para hacer exigencias al gobierno colombiano y a los gobiernos contrapartes de los acuerdos comerciales, socios y aliados de Colombia para que el Estado cumpla los compromisos y adopte efectivas medidas de protección a la vida y a los derechos humanos. En el mismo sentido, se debe garantizar el funcionamiento del Grupo Consultivo de la Sociedad Civil, en el marco del TLC con la Unión Europea con el fin de realizar el monitoreo de los compromisos laborales y ambientales.

### *Consolidar la paz para el desarrollo*

La implementación del Acuerdo de Paz es una condición necesaria para alcanzar el desarrollo humano sostenible y aprovechar las ventajas que se puedan derivar de los TLC, respecto a la inversión extranjera en sectores productivos como la agricultura y la industria y sectores con vocación exportadora y, de esa manera, pueda generar nuevos empleos de calidad que garanticen los derechos laborales y contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población, especialmente los campesinos y trabajadores rurales. La cooperación para la implementación del Acuerdo de Paz debe ser manejada con total transparencia para que los recursos lleguen a la población rural, a las víctimas y a los reincorporados que hacen parte de procesos productivos en los territorios. El comercio justo, la cooperación para el desarrollo debe contribuir a la consolidación de la paz en Colombia.

### *Impedir los asesinatos a líderes sociales y sancionar a los responsables*

Urge que el gobierno nacional tome medidas eficaces para detener los asesinatos de líderes sociales, sindicales, defensores de derechos humanos y excombatientes, así como brindar las garantías necesarias para el ejercicio del liderazgo social, la defensa de los derechos de ciudadanía y del ambiente.

El gobierno muestra avances desde el año 2011 con la creación de la Unidad Nacional de Protección (UNP) y en la cobertura del número de sindicalistas protegidos y de las medidas de protección asignadas; no obstante, siguen ocurriendo hechos de violencia contra sindicalistas y las medidas son insuficientes.

Desde la posesión del presidente Iván Duque hasta el 8 de septiembre de 2019, más de 268 personas líderes sociales y defensores de derechos humanos han sido asesinadas en Colombia. Desde la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno nacional y las FARC-EP y hasta el 8 de septiembre de 2019,



151 reincorporados han sido asesinados en el territorio nacional (CACEP, Indepaz, 2019, p. 14).

El gobierno manifiesta que avanza en el desmonte de los grupos paramilitares y la Fiscalía expresa que hay avances en las investigaciones; sin embargo, los datos indican que persiste una alta impunidad, debido a que apenas se han proferido siete sentencias, que equivalen al 7 % del total de casos, lo que significa una impunidad del 93 % de los casos de asesinatos y violaciones a los derechos humanos (Correa, 2019).

Las instituciones judiciales del Estado deben redoblar las acciones para realizar las investigaciones sobre los asesinatos y violaciones a los derechos humanos de los sindicalistas y defensores de derechos humanos, para que no siga reinando la actual impunidad generalizada. De los 964 casos, de hechos de violencia, 205 asesinatos contra sindicalistas, denunciados ante la Fiscalía entre 2011 y 2019, solo dos casos están en etapa de juicio y siguen activos 299 casos, lo que explica la alta impunidad. Se requiere fortalecer la Subunidad de la Fiscalía dedicada a la investigación de casos de violencia contra sindicalistas, que muestre avances efectivos en las investigaciones al nivel que tuvo entre el año 2011, luego de firmado el PAL y de la visita a Colombia de la Misión de Alto Nivel de la OIT, tendencia que no se mantuvo en los años siguientes.

La Fiscalía General debe realizar un análisis de las sentencias de homicidios de sindicalistas y activistas, con el fin de obtener conclusiones que puedan ayudar en el mejoramiento de directivas y protocolos para la efectividad de las investigaciones y el procesamiento de casos futuros.

Los resultados de este análisis serán públicos y ampliamente divulgados. El conocimiento adquirido de este análisis y su amplia difusión servirán como herramientas para reducir la impunidad y prevenir futuros crímenes. Para ello la Fiscalía General desarrollará un plan para descongestionar los casos de homicidios de sindicalistas que incluirá, entre otras acciones: a) reuniones periódicas con cada una de las centrales obreras y la ENS para lograr una conciliación de las cifras de homicidios de sindicalistas reportados por la base de datos de la ENS y la de la Fiscalía General; b) la expedición de una directriz interna a los fiscales para acelerar su gestión en aquellos casos con pruebas y cerrar provisionalmente casos con menor posibilidad de resolución.

Además, se debe cumplir el compromiso de la Fiscalía de realizar reuniones de seguimiento con las centrales sindicales y la ENS, para revisar el avance de los asesinatos de los sindicalistas y contrastar la información existente sobre los hechos de violencia.



### *Control político*

Se requiere que el Congreso de la República continúe con las acciones de control político a los compromisos internacionales del Estado en materia laboral, de derechos humanos y ambiental derivados de los TLC y de la OIT, así como de las políticas del gobierno al respecto, y hacer seguimiento a las recomendaciones, evaluaciones y propuestas de las centrales sindicales, de la academia, las organizaciones sociales y de los centros de pensamiento como la ENS.

### *Inspección, Vigilancia y Control Laboral (IVC)*

Teniendo en cuenta que el país presenta un déficit de al menos 1.376 inspectores respecto a las recomendaciones de la OIT, para que cumplan funciones específicas de IVC, se requiere un plan de inspección móvil. Colombia no cuenta con un Sistema de Inspección para el sector agrícola, consagrado en el Convenio 129 de la OIT, y el Acuerdo de Paz suscrito entre las FARC-EP y el Estado (puntos 1.2.2 y 1.3.3.5). Para ello, se propone la creación de un sistema de inspección independiente, equivalente a una Superintendencia de Inspección y Vigilancia Laboral, que incluya un sistema especial para el sector agrícola y la inspección móvil.

Derogar el artículo 200 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo) en tanto no cumple con los parámetros establecidos en los Convenios 81 y 129 de la OIT relativos a la Inspección del Trabajo y a los puntos 1.2.2 y 1.3.3.5 del Acuerdo de Paz. Así mismo, que el Ministerio de Trabajo se abstenga de adoptar el Proyecto de Decreto que reglamenta dicho artículo, dado que estaría viciado, y va en contravía de los compromisos laborales internacionales. El proyecto de decreto del Ministerio de Trabajo no satisface el modelo de inspección al que se ha comprometido Colombia internacionalmente, en especial el artículo 3 del Convenio 81 de la OIT. El decreto permitiría que la empresa que incumpla la ley laboral, pero que, si adopta un plan de mejoramiento cuando ese empleador investigado reconoce el incumplimiento de las normas laborales o de seguridad social y garantiza la implementación de medidas, se suspende la investigación y el proceso sancionatorio laboral. Sin embargo, los trabajadores carecen de cualquier tipo de acción o de participación cuando se declara víctima de la acción violatoria de un derecho fundamental. Ni siquiera se contempla el derecho de las organizaciones de los trabajadores a ser notificados cuando se suscribe el plan de mejoramiento o cuando se determine el eventual incumplimiento.



De los 2.428 procesos referidos a denuncia por el artículo 200 del Código Penal, han sido archivados 719 (29,6 %) por presunta inexistencia del delito, y han sido desistidos 393 (16,2 %), lo que evidencia una justicia muy precaria para sancionar las prácticas violatorias de la libertad sindical.

### *Libertad sindical*

Teniendo en cuenta que la tasa de sindicalización nacional sigue siendo muy baja (4,6 %), en el sector privado apenas alcanza un 2,2 % y en el sector público se acerca al 42 %, se requiere un programa de promoción del derecho de sindicalización para todos los trabajadores y trabajadoras de cada uno de los sectores de la economía, incluyendo la ruralidad. Adicionalmente, se requieren campañas contra la estigmatización de la acción sindical y del derecho de sindicalización, que facilite el ejercicio efectivo del derecho sin limitaciones, ni amenazas, ni riesgos de perder la vida por ser sindicalista o defensor de derechos humanos de los trabajadores.

De la misma manera, se deben promover buenas prácticas para el desarrollo y respeto de la negociación colectiva, que apenas llega al 5,5 % de la población ocupada, una de las más bajas del mundo. Las autoridades públicas y las empresas privadas deben promover o facilitar acciones que permitan a los trabajadores asociarse y ejercer el derecho de negociación colectiva, con el fin de mejorar el trámite y solución de los conflictos laborales a nivel de empresa, industria, sector o cadena de valor, respetando los acuerdos laborales marco sectoriales suscritos por las empresas multinacionales y los sindicatos de las casas matrices de los países desarrollados.

### *Control efectivo a las formas ilegales de contratación*

Se requieren medidas eficaces para controlar y sancionar por el uso ilegal de los pactos colectivos y los contratos sindicales, y las prácticas de tercerización, aún más cuando existen sindicatos en las empresas y entidades públicas. Si bien los datos muestran que los pactos colectivos solo han crecido de 170 en 2011 a 179 en el 2018, los contratos sindicales lo hicieron en forma crecientemente alta en esos años: al inicio de los TLC en el 2012, eran 708 y en el 2018 alcanzaron la cifra de 1.635; lo cual muestra que muchas empresas siguen haciendo uso de estas figuras contractuales para impedir la sindicalización y limitar la negociación colectiva, lo que vulnera las libertades de los trabajadores, especialmente, la libertad sindical.

Si bien, se observa una tendencia descendente de la violencia antisindical, también es evidente una tendencia cre-



ciente vulneración de los derechos humanos de los dirigentes sindicales.

### *Política Pública de Trabajo Decente*

El gobierno nacional debe promover la adopción de una política de trabajo decente que incluya los compromisos laborales internacionales, los compromisos laborales del Acuerdo de Paz, especialmente, para la ruralidad y los programas consagrados en el Plan Nacional de Desarrollo, que buscan la generación de empleo, la formalización del empleo, la protección a los trabajadores del cuidado, la regulación de las plataformas digitales que usan trabajadores en la modalidad de autónomos y la regulación efectiva de las modalidades de contratación mediante un sistema moderno de inspección, entre otras medidas.

### *Políticas públicas de protección social*

Ante el fracaso de la Ley 100 de 1993 y del actual sistema pensional y de bajas coberturas en la protección social, se requiere una verdadera reforma que garantice el derecho a la pensión y a la protección a la población adulta mayor, especialmente a los rurales, los informales, las personas dedicadas al trabajo doméstico, las amas de casa, y las personas en condiciones de pobreza extrema, que no ha tenido ni tiene ningún vínculo contractual y por lo tanto, no cumple los requisitos para acceder al derecho a la pensión en el modelo actual del régimen de ahorro individual, administrado por los Fondo Privados. Ante las evidencias de estudios comparados como los de OIT y la Cepal que muestran los fracasos del modelo de ahorro individual, se requiere una política de fortalecimiento del sistema público de pensiones en cabeza de Colpensiones, y alentar a los trabajadores y trabajadoras a que se afilien y coticen al sistema público, dado que el sistema privado es un fraude a la mayoría de la población, que hoy no tiene la expectativa cierta de recibir una pensión.

La posible reforma al sistema pensional actual debe ser producto de un proceso de diálogo social y de un acuerdo nacional, que incluya la adopción del ingreso universal de protección social para la población en situación de vejez, iniciando por los más pobres, a la manera de un piso de protección social para esta población, como lo propone la OIT. Este modelo de protección universal debe financiarse con impuestos, además de los recursos que hoy existen en los programas públicos como Colombia Mayor, entre otros fondos. También, se debe integrar este modelo con el sistema integral de pro-



tección social, que incluya otros dos pilares para acceder al derecho a la pensión, es decir, un pilar público para todos los trabajadores que tengan ingresos hasta 4 o 5 salarios mínimos mensuales y un sistema complementario para los ingresos superiores a ese nivel de ingresos.

Se requiere acciones legales, de movilización y denuncia nacionales e internacionales para hacer exigibles los Acuerdos Laborales Internacionales y nacionales, y las recomendaciones de la OIT, que contribuyan a mejorar las condiciones laborales, de formalización de los trabajadores y del ejercicio de la libertad sindical en Colombia, incluyendo el derecho de huelga.

La solidaridad internacional del movimiento sindical, de las organizaciones de derechos humanos, de los gobiernos democráticos, de los parlamentos de los países amigos y de los organismos internacionales ayuda a exigirle, a la vez que alienta, al gobierno colombiano a que cumpla la ley, que cumpla e implemente el Acuerdo de Paz, proteja efectivamente la vida de los líderes sociales, sindicalistas, defensores de DD.HH. y ambientalistas, que cumpla efectivamente los compromisos internacionales y los derechos laborales en Colombia.

La paz de Colombia y el trabajo decente son aspiraciones colectivas y derecho universal que se consolida con el comercio justo, el desarrollo incluyente que sea respetuoso de los derechos humanos lo que efectivamente puede contribuir a que prevalezca el trabajo decente como lo postula el objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.



## Referencias bibliográficas

- Acnur (1 de marzo de 2010). Informe de la relatora especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos Margaret Sekaggya, Misión a Colombia (7-18 de septiembre de 2009), Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8326.pdf>
- Aricapa, A. R. (2006). Las cooperativas de trabajo asociado en el sector azucarero: flexibilización o salvajismo laboral. Documentos de la Escuela N° 58. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Asocaña (2018). Aspectos generales del sector agroindustrial de la caña 2017-2018. Informe anual. Recuperado de: <https://www.asocana.org/modules/documentos/15248.aspx>
- Asocaña (2019) Aspectos generales del sector agroindustrial de la caña 2018-2019. Informe anual. Recuperado de: <https://www.asocana.org/modules/documentos/2/234.aspx>
- Asocaña (s.f). El sector azucarero colombiano en la actualidad. Asocaña, Recuperado de: <http://www.asocana.org/publico/info.aspx?Cid=215>
- Barriga Ramírez A. (febrero 2018). Panorama de la agricultura en el Cesar. *El Palmicultor* No. 552. Fedepalma. Recuperado de: <https://publicaciones.fedepalma.org/index.php/palmicultor/issue/view/1362>
- Bernal et al. (2017). Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms' Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform, IDB Technical Note núm. 1268. Citado en Farné 2018. El tránsito de la economía informal a la formal en Colombia período 2007-2017.
- Camacho, Karina & Valero, Edgar (ene-jun. 2006). El lado oscuro en las prácticas de responsabilidad social corporativa del sector floricultor. *Revista Innovar/Contabilidad y Finanzas*, 16(27), Bogotá, Colombia.
- Cedetrabajo (15 de mayo de 2019). ¿Quién saca provecho del TLC con Estados Unidos? Balance de los 7 años de implementación. Recuperado de: <https://cedetrabajo.org/blog/quien-saca-provecho-del-tlc-con-estados-unidos-balance-de-los-7-anos-de-implementacion/>
- Céspedes, Juan (25 de mayo de 2018). Reportan que más de 70 navieras del mundo llegan a puertos colombianos. Loginews Recuperado de: <https://noticiaslogisticaytransporte.com/logistica/25/05/2018/reportan-que-mas-de-70-navieras-del-mundo-llegan-a-los-puertos-colombianos/120838.html>
- Chávez Perdomo, L. E. (20 de octubre de 2017). Riesgos laborales marítimos. Situación aplicada a la gente de mar y peritos marítimos en Colombia. *Verbum*, 12(12), 51-72. Recuperado de: <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/verbum/article/view/959/805>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (8 de abril de 2013). Efectos del comercio en la creación de empleo y la reducción de la pobreza. Recuperado de: [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/cid29\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/cid29_es.pdf)



- Contraloría General de la República (2017). Resultados de la auditoría de desempeño al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *Comunicado de Prensa* N° 144. Recuperado de: [https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-prensa-2017/-/asset\\_publisher/y0hcbpxJNnDG/content/resultados-de-auditoria-de-desempeno-al-ministerio-de-comercio-industria-y-turismo-y-procolombia-bajo-y-deficiente-aprovechamiento-de-los-tlc-con-esta?inheritRedirect=false](https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-prensa-2017/-/asset_publisher/y0hcbpxJNnDG/content/resultados-de-auditoria-de-desempeno-al-ministerio-de-comercio-industria-y-turismo-y-procolombia-bajo-y-deficiente-aprovechamiento-de-los-tlc-con-esta?inheritRedirect=false).
- DANE (Septiembre 2019). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- EAES (2019). El comercio bilateral entre Colombia y la Unión Europea creció 8,1% en el primer trimestre de 2019. Recuperado [https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/64151/el-comercio-bilateral-entre-colombia-y-la-uni%C3%B3n-europea-creci%C3%B3-81-en-el-prim-er-trimestre-de\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/64151/el-comercio-bilateral-entre-colombia-y-la-uni%C3%B3n-europea-creci%C3%B3-81-en-el-prim-er-trimestre-de_es)
- Econometría (2013). Evaluación a la implementación de la Ley 1429 de 2010 y diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación. Citado en Farné 2018. El tránsito de la economía informal a la formal en Colombia período 2007-2017.
- El Colombiano (12 de febrero de 2019). Colombia, lejos de ser un país de ingresos altos. *El Colombiano*. Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/negocios/economia/colombia-lejos-de-ser-un-pais-de-ingresos-altos-LD10206850>
- El País (2019). ¿Qué son las empresas SAS y cómo crearla? Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/economia/que-son-las-empresas-s-a-s-y-como-crearlas.html>
- El Tiempo (27 de febrero de 2019). Colombia, quinto en competitividad de puertos en América Latina. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/asi-compiten-los-puertos-colombianos-en-la-region-331700>
- Escuela Nacional Sindical (2016). Cinco años de incumplimiento: cinco años esperando cambios reales. Informe sobre los cinco años de implementación del Plan de Acción Laboral (PAL). Medellín: Ediciones Escuela Nacional Sindical.
- Escuela Nacional Sindical (abril 2015). Cuatro años de incumplimiento del Plan de acción Obama Santos ENS. Recuperado de: [http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/12/INFORME-PLAN-DE-ACCION-LABORAL-OBAMA-SANTOS-2015\\_opt.pdf](http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/12/INFORME-PLAN-DE-ACCION-LABORAL-OBAMA-SANTOS-2015_opt.pdf)
- Escuela Nacional Sindical (2018). Saldar la deuda con las trabajadoras y trabajadores. Informe Nacional de Coyuntura Social y Laboral 2017. Ensayos Laborales N.º 30. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Escuela Nacional Sindical, (2018). La palma de aceite en Colombia: integración económica, organización del trabajo y salud laboral. Colección de Ensayos Laborales, N.º 31. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Escuela Nacional Sindical (2016). Voces que no callan. *Cuaderno de Derechos Humanos* N° 24. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma) (2018). Boletines Económicos 2017. Recuperado de: <http://web.fedepalma.org/boletin-economico-fedepalma>.
- Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma). (2013). Boletines Económicos 2014. Recuperado de: <http://web.fedepalma.org/boletin-economico-fedepalma>.
- Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma).



- Grupo de Investigación. En Derecho Laboral María Cano (GILMAC), (2018). Tercerización Laboral de los Corteros de Caña en el Sector Agroindustrial del Valle del Cauca y sus efectos sobre las Pensiones. Colección: Dinámicas sujetos, organizaciones y condiciones de trabajo. Cali: Universidad Libre, Seccional Cali.
- Galindo, Mauricio y Rolando Lozano (25 de febrero de 2019). Los que se consideran ricos están lejos de las fortunas de US\$1 millón. El Tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/cuanto-hay-que-ganar-para-ser-de-clase-alta-en-colombia-330586>
- Gutiérrez, R Guerra, K. (2018). Evaluación de riesgo por estrés térmico en trabajadores de los procesos de incineración y secado de una empresa de tableros contrachapados. Información Tecnológica 29(3),133-144.
- Hawkins, D. (diciembre 2016). El tema laboral en las negociaciones de los TLC: lecciones de las experiencias de Colombia frente a los TLC con los Estados Unidos y la Unión Europea. Controversia N.º 207. Cuarta etapa.
- Jíménez Nichols, M. (2016). De trabajadores a proveedores. La responsabilidad social empresarial y la tercerización laboral en los ingenios azucareros. Trabajo de Grado Socióloga. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Mac Caster, Bruce y Echavarría Saldarriaga, Alberto (2019). Tercerización e intermediación laboral. Balances y retos. Medellín: Cesla-Andi. Recuperado de: <http://www.andi.com.co/Uploads/Tercerizacio%CC%81n%20e%20intermediacio%CC%81n%20laboral%20balance%20y%20retos%20Colombia%20CESLA.pdf>
- Méndez, Berrueta, L. (sep.-oct. 2011). El trabajo minero: accidente, enfermedad y muerte. *El Cotidiano*, (169),71-82. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/325/32519776008.pdf>
- Mintrabajo (2014): Manual del Inspector de Trabajo. Ministerio de Trabajo. Recuperado de: <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59626886/Manual+del+Inspector.pdf/502943f8-2cd0-0774-88e1-9c9ae9312533>
- Mintrabajo (30 de octubre de 2018). Circular 053. Ministerio de Trabajo. Recuperado de: <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/6028064/ANEXO+22.+Circular+053+del+30+de+Octubre+de+2018-+MIN-TRABAJO+Procedimiento+desvinculaci%C3%B3n.pdf/2e649952-6850-346c-5f5a-6006a0517fcb?download=true>
- Montoya Duque, M. (ene.-jun. 2011). El paro de corteros de caña en el Valle del Cauca-Colombia: una acción colectiva de cara al modelo económico. *Entramado* 7(1), Universidad Libre de Cali.
- Correa, Hernán Darío (ed.) (septiembre de 2019). El aprendiz del embrujo. Bogotá: PCDDH, CCEEU, Alianza.
- Office of the United States Trade Representative (s.f.) Trabajo en el Acuerdo de Promoción Comercial de Estados Unidos y Colombia. Recuperado de: <https://ustr.gov/uscolombiatpa/labor>
- OIT (16 de noviembre de 2006). La OIT pide fortalecer la inspección del trabajo en el mundo. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_077635/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_077635/lang-es/index.htm)
- PNUD (2011). Reconocer el pasado, construir el futuro. Informe sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados, 1984-2011. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/Gobernabilidad/undp-co-informesindicalismo-2013.pdf>



- Radionacional (8 de julio de 2019). Cada 34 segundos se interpone una tutela en Colombia. Recuperado de: <https://www.radionacional.co/actualidad/noticias/defensoria-pueblo-tutelas-derecho-salud>
- Revista Dinero (15 de mayo de 2019). ¿Por qué no todos celebran el TLC con Estados Unidos? Recuperado de: <https://www.dinero.com/economia/articulo/por-que-no-todos-celebran-el-tlc-con-estados-unidos/272078>
- Resumen TLC-Colombia-EEUU. Recuperado de: <https://www.slideshare.net/AlvaroUribeVelez/colombia-frente-alostlc>
- Samra Escobar, M. (2018). Diagnóstico financiero del sector florícola de la provincia de Sabana Centro”. Trabajo de grado Economista con énfasis en finanzas internacionales, Bogotá: Universidad de la Sábana.
- Semana (3 de agosto de 2017). Así está el mercado de flores en Colombia. Recuperado de: <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/mercado-de-las-flores-en-colombia-asi-esta-este-sector/38350>.
- Semana (11 de agosto de 2015). Los líos de la Unidad Nacional de Protección. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-lios-de-la-unidad-nacional-de-proteccion/438132-3>
- Semana (9 de febrero de 2016). Exsecretario de la UNP será procesado en ausencia. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/unp-julian-marulanda-sera-procesado-como-reo-ausente/460044>
- Superintendencia de Industria y Comercio (diciembre de 2016). Una visión general del sector de Puertos en Colombia. *Estudios Económicos Sectoriales* N.º 14.
- Tenjo J, & Jaimes, C. (ene.-jun. 2018). Ingresos y educación en el sector rural colombiano. *Revista de Economía Institucional*, 20(38),209-233
- Urrea-Giraldo, F. (2007). La rápida expansión de las cooperativas de trabajo asociado. *Revista Controversia* (188),119-169.
- Valencia, Mario (12 de noviembre de 2017). Revisión de los TLC, sí o sí. *Revista Dinero*. Recuperado de: <https://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/revision-de-los-tlc-si-o-si-por-mario-valencia/252329>



