



## **Balance del primer año de implementación del Plan de Acción en Derechos Laborales**

- Es necesario realizar un balance público sobre el Plan de Acción, que permita mejorar su implementación—**
- No es serio y responsable afirmar que el Plan se ha cumplido—**
- Persisten preocupantes situaciones de ataque a los sindicalistas y restricciones al derecho de asociación en Colombia —**

El pasado 7 de abril se cumplió el primer año de la adopción del Plan de Acción sobre Derechos Laborales acordado entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos. Todos esperábamos, como debe ser en una sociedad democrática, que el gobierno colombiano presentara un balance completo y lo sometiera a discusión pública, sin embargo esto no ha ocurrido.

Por el contrario, si se visita el sitio Web<sup>1</sup> dedicado a informar los avances de este plan, se puede notar una gran desactualización y dispersión de la información y la ausencia total de un balance, al tiempo que el gobierno colombiano difunde informes parciales y comunicaciones en Estados Unidos, donde se afirma, sin mayor sustento<sup>2</sup>, que Colombia ha cumplido con los compromisos del Plan de Acción Laboral. No es serio y responsable con el país y con los trabajadores afirmar que el plan se ha cumplido.

Como lo vamos a demostrar en este balance, el gobierno colombiano no ha adoptado todas las medidas a las que se comprometió. De las 37 medidas que contiene el plan de acción, al menos 9 no se han adoptado, y de las 28 que se han adoptado, varias se pueden calificar como parciales e insuficientes<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> [http://wsp.presidencia.gov.co/Especiales/2011/Paginas/TLC\\_EEUU.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Especiales/2011/Paginas/TLC_EEUU.aspx)

<sup>2</sup> En carta del Ministro de Trabajo Rafael Pardo dirigida a Richard Trumka Presidente de la AFL CIO esta semana se afirma: "El gobierno colombiano ha cumplido todos y cada uno de los compromisos establecidos en el plan de acción".

<sup>3</sup> Para ver en detalle las medidas adoptadas y su grado de implementación, consultar el texto "Seguimiento a las medidas del plan de acción en derechos laborales", elaborado por la ENS a partir de la información disponible. [Ver enlace.](#)

Hay que reconocer que el gobierno ha adoptado medidas importantes, como la creación del Ministerio del Trabajo, el aumento de fiscales e investigadores para los casos de violencia contra sindicalistas, y puso en vigencia normas para controlar la intermediación ilegal realizada por cooperativas de trabajo asociado; sin embargo, en su conjunto estas medidas no logran todavía producir cambios en la realidad laboral. Se han cumplido algunos aspectos formales, pero su implementación cuenta con grandes dificultades. La informalidad, la precariedad laboral, las prácticas antisindicales, no han cedido, y las cifras del déficit de trabajo decente no cambian.

El Plan de Acción sobre Derechos Laborales generó muchas expectativas de cambio, que aún no logran concretarse. Muy por el contrario, muchos ejemplos se pueden mencionar para demostrar que el plan de acción aún no logra revertir los problemas que se propone enfrentar, y muy pocos y excepcionales ejemplos se pueden nombrar para demostrar sus efectos. Y esto se debe principalmente a que el Plan se ha reducido a la adopción —sin diálogo social y sin cumplir estándares de la OIT— de algunas medidas, y no todas, como lo anuncia el gobierno; medidas que no logran transformar las políticas públicas laborales, y que tienen, por lo anterior, mínimos efectos en la realidad laboral del país.

El gobierno colombiano se comprometió con el gobierno de Estados Unidos a implementar un plan de acción que mejorara la situación laboral y sindical en Colombia, pero dicho plan no se ha discutido, no se ha informado, y no se ha evaluado con sus principales destinatarios: los trabajadores colombianos y sus legítimos representantes, que son las centrales sindicales. Y esta carencia afecta en su conjunto las posibilidades de que este plan cumpla con sus propósitos.

Es muy dicente que las tres centrales sindicales colombianas y la AFL CIO, la principal central sindical de los Estados Unidos, coincidan en señalar, contrario a lo que afirma el gobierno colombiano, que el Plan de Acción no se ha cumplido, que en la realidad los trabajadores siguen sufriendo la precariedad laboral y la imposibilidad material de organizarse libremente en sindicatos.

Desde la ENS hemos estado atentos a la implementación del Plan de Acción en Derechos Laborales, porque, como lo hemos señalado en varias ocasiones, todas las medidas previstas en él son positivas, pero se requiere articularlo con las conclusiones de la Misión de Alto Nivel de la OIT que visitó Colombia en febrero del año anterior, se requiere tener también una mayor voluntad política de hacerlo realidad, más allá de las modificaciones formales e interlocución con la sociedad colombiana, no solo con el Departamento de Comercio, el Departamento de Estado y el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.

Por lo anterior es urgente hacer un balance completo y real, discutirlo con las centrales sindicales y acordar acciones para mejorar la implementación, este es el primer paso que se debe dar.

Para desviar este plan del camino al fracaso por el que transita, se requiere una mayor y más sostenida voluntad política que permita la ampliación de la capacidad del Estado para la protección de los derechos laborales y sindicales; persistencia para transformar las políticas públicas laborales, superar las inercias institucionales que han consolidado

una cultura de impunidad en la violación de derechos laborales y libertades sindicales en Colombia y acompañamiento y participación directa de las organizaciones sindicales.

## **La opinión de las centrales sindicales**

### **Tarsicio Mora (Presidente CUT)**

“Con respecto al Acuerdo Laboral y el Plan de Acción Obama-Santos, la CUT fijó una posición clara ante la sociedad, los trabajadores colombianos y el mundo, y hasta se señaló que la CUT era muy radical, que se estaba aislando. Pero ahora, un año después, la realidad nos demuestra que no nos equivocamos al tomar esa posición; nos demuestra que fue un acuerdo más literal que real, que no tenía ni dientes, ni compromisos reales para que se cumpliera. Se ilusionó a los trabajadores sobre una situación que no se ha cumplido. Simplemente se buscaba la firma de un documento que le diera impulso a los acuerdos de libre comercio”.

“Ha continuado el irrespeto a las libertades y el ejercicio de las actividades sindicales; ha continuado el irrespeto a la vida, con crímenes y amenazas a sindicalistas; se siguen irrespetando las convenciones colectivas y los convenios de la OIT”.

“Es necesario que cuando se hagan acuerdos sobre temas tan delicados, se blinden con normas e instrumentos que no permitan que los gobiernos violen o incumplan esos acuerdos. Mientras que no haya esos instrumentos, todo se reducirá simplemente a declaraciones de buena voluntad”.

### **William Millán (Vicepresidente CGT)**

“Más que un hecho concreto, el Plan Obama-Santos es una relación de buenas intenciones, una serie de enunciados de tipo político en la coyuntura de la aprobación del TLC, que en la práctica poco se ha cumplido. Alguna mejora ha habido, pero no podemos afirmar que este plan haya tenido el efecto esperado”.

“Las cooperativas de trabajo asociado todavía están ahí; también siguen las órdenes de prestación de servicios, que atropellan a los trabajadores y les impide el derecho a la sindicalización, con el Estado como su principal impulsor. Se sigue irrespetando la libertad sindical, el derecho de asociación y la negociación colectiva, y proliferan los pactos colectivos. Aunque reconocemos una disminución de los homicidios de sindicalistas, sigue siendo un problema grave; y en cuanto a la impunidad, los desarrollos en la Fiscalía no son lo que esperábamos, sus avances no obedecen tanto a su propia actividad probatoria como a las confesiones de los paramilitares. Hay problemas de protección a los sindicalistas amenazados, y la unidad de protección que crearon lo que ha generado es más burocracia, con personal vinculado a través de contrato de prestación de servicios, lo que en la práctica ha debilitando los esquemas de protección, en un momento en que las amenazas a sindicalistas han crecido”.

“Pero no sólo estamos esperando que se cumpla el plan Obama-Santos, también el acuerdo tripartito que suscribimos la CGT y la CTC el 26 de mayo el año pasado. Entonces lo que reclamamos es el respeto por la palabra y porque estos acuerdos dejen

de ser retórica y se conviertan en hechos tangibles. Creemos que hay que fortalecer el diálogo social, que podamos concertar las decisiones que nos afectan, porque lo que vemos es que somos unos espectadores de las políticas que dictan otros actores”.

### **Miguel Morantes (Presidente CTC)**

“Mirado un año después, vemos que ese Plan de Acción ha resultado un engaño, fueron unos anuncios sin ninguna acción verdadera, no fue a ninguna parte, no se ha cumplido como tenía que ser, empezando porque el tema central del asunto era poner fin a la tercerización laboral, en lo que ha resultado nulo el Plan. Sacaron unas normas y decretos para limitar las Cooperativas de Trabajo Asociado, pero éstas no sólo no han desaparecido del todo sino que se crearon otras formas de contratación, como las SAS, y con eso se ha burlado el Plan de Acción, en lo que se refiere a la tercerización”.

“El tema de la libertad sindical en general sigue crítico, y el despido de los trabajadores continúa. En el caso de de la CTC, vemos que no pocos sindicatos han tenido grandes dificultades. Menciono en especial el caso del Sindicato de Trabajadores del Municipio de Jamundí, Valle. Despidieron a 43 trabajadores fundadores, asesinaron a uno de ellos, y la presidenta está amenazada y acosada laboralmente por el alcalde de ese municipio”.

“Lo que pedimos es que no nos engañen más, que cuando se implemente algo tengan la intención de cumplirlo, y no simplemente se haga como anuncio, para buscar otros fines, como parece ser el caso de este Plan de Acción Obama-Santos”.

### **Richard Trumka (Presidente de la AFL-CIO)**

En carta dirigida al Presidente Obama y publicada por diferentes medios de comunicación en Colombia, le pidió al gobierno de Estados Unidos abstenerse de certificar que Colombia cumplió con el Plan de Acción. Señaló: “Moverse muy rápido hacia la implementación pondría en peligro mejoras futuras para los trabajadores colombianos y afectaría los esfuerzos para garantizar derechos, tanto laborales como humanos, lo cual dañaría a trabajadores en ambos países”.

## **El balance de la ENS**

El Plan de Acción sobre Derechos Laborales incluye cerca de 37 medidas concretas que el gobierno debería adoptar sobre 10 grandes temas, dirigidas todas a contribuir en cinco propósitos: la superación de la violencia antisindical y la impunidad, promoción de la formalización laboral a través de la eliminación de la intermediación ilegal, la protección del derecho de asociación sindical, la protección del derecho de negociación colectiva, y el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado en el campo laboral.

Para no repetir lo dicho en el documento publicado el 5 de octubre de 2011 por la ENS, titulado “El Plan de Acción sobre Derechos Laborales. ¿Una nueva frustración? Balance de los primeros 6 meses de implementación del Plan de Acción en Derechos Laborales acordado entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos” ([ver enlace](#)), nos limitaremos en este punto a analizar las nuevas medidas adoptadas y los obstáculos que se tienen para que, en su conjunto, el Plan de Acción no produzca los efectos esperados.

## **La superación de la violencia y la impunidad**

Continúa la violencia contra los sindicalistas. Durante la vigencia del Plan de Acción (7 de abril del 2011 a 13 de abril de 2012), han sido asesinados 28 sindicalistas, 10 han sufrido atentados de muerte, 2 han sido desaparecidos forzosamente, y cerca de 500 han recibido amenazas de muerte. En el año 2011 fueron asesinados 30 en total, y en lo corrido del 2012 a 5 sindicalistas les han quitado su vida. Desde 1986 han sido asesinados 2.921 sindicalistas en Colombia.

Aunque se trata de cifras inferiores (en el caso de asesinatos) de las que se presentaban en años anteriores, siguen siendo muy altas y preocupantes, y señalan la persistencia de un ambiente estructural de hostilidad para el ejercicio de la actividad sindical en el país.

La impunidad no cede. Las medidas adoptadas por la Fiscalía General de la Nación para fortalecer la capacidad de investigación, son muy recientes, y todavía no modifican de manera sustancial las cifras de impunidad. Las nuevas metodologías de investigación y de relación con las víctimas no se han construido. No existe todavía un plan de largo plazo que permita pasar de la emisión de algunas sentencias al logro de los derechos a la verdad y la reparación de las víctimas.

Y tal vez lo más preocupante es que el gobierno, en sus informes y comunicaciones, sigue insistiendo en presentar cifras y análisis sobre la violencia y la impunidad que minimizan el fenómeno y lesionan la dignidad de las víctimas; análisis que han sido ampliamente cuestionados, en particular por el reciente informe que elaboró el PNUD "Reconocer el pasado. Construir el futuro. Informe sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados 1984-2011", y que el mismo gobierno recibió con beneplácito y con el compromiso de trabajar en el desarrollo de sus recomendaciones.

## **Promoción de la formalización laboral a través de la eliminación de la intermediación laboral ilegal**

El decreto 2025 de 2011 establece sanciones frente al uso ilegal de cooperativas de trabajo asociado, sin embargo, deja sin regulación otras figuras jurídicas con las que se hace intermediación laboral, por ejemplo los contratos sindicales, los contratos de prestación de servicios, las sociedades por acciones simplificadas (SAS), y otras figuras jurídicas que han surgido para realizar las mismas funciones o actividades que realizaban las cooperativas de trabajo asociado (CTA), sin que se dé la vinculación directa de los trabajadores.

Las medidas tomadas por el Gobierno no dan respuesta a las nuevas formas de precarización. La expedición de normas para acabar con la intermediación ilegal de CTA, son insuficientes para controlar las conductas de algunos empresarios que se adaptan rápidamente para continuar vulnerando derechos laborales y sindicales, realizando intermediación con otras figuras jurídicas (SAS, contratos sindicales, etc.), sin que haya una respuesta adecuada o contundente por parte de los inspectores del trabajo, siendo necesario un trabajo más eficiente en tiempo, y un seguimiento periódico para verificar el cumplimiento de las sanciones y decisiones.

A pesar de la nueva legislación, de algunas acciones de inspección laboral, la gran mayoría de las empresas que contratan sus trabajadores a través de CTA y empresas de servicios temporales, no han transformado sus relaciones laborales. En éstas los trabajadores continúan en condiciones precarias, e imposibilitados de ejercer sus derechos laborales y sindicales.

Continúan sin cumplirse medidas tan importantes como la difusión masiva de los derechos que tienen los trabajadores vinculados a través de CTA; y los mecanismos expeditos para realizar denuncias tampoco están funcionando, y el que se creó ha sido desmontado.

El Ministerio del Trabajo informa que está realizando acciones de inspección laboral para controlar estas prácticas, pero al mismo tiempo recibe la inscripción de sindicatos y de contratos sindicales que han entrado a sustituir algunas de las cooperativas, y no actúa ante la defraudación que éstos vienen haciendo y la que están llevando a cabo algunas empresas a través de las SAS.

Es el caso de los puertos en Colombia, donde una vez expedidas las normas que sancionan a las CTA, éstas cambiaron de figura jurídica, convirtiéndose en sociedades por acciones simplificadas (SAS) que realizan las mismas funciones y actividades que antes realizaban las CTA. En Puerto Wilches, donde se impusieron multas por 6.6 millones de dólares a una empresa palmicultora y varias CTA, no se ha vinculado laboralmente a ningún trabajador tercerizado. Aún más dramático es el caso en el sector salud en Antioquia, donde los dueños de las CTA crearon organizaciones sindicales para realizar intermediación laboral a través del contrato sindical.

Las cifras que el gobierno presenta en materia de formalización del empleo no tiene sustento, y mucho menos una relación directa con la implementación del Plan de Acción. El Ministerio del Trabajo reportó esta semana la formalización de 395 mil empleos.

Si no se define una política que permita complementar la legislación existente, y se desarrollan estrategias eficientes, el desmonte de la intermediación ilegal no será posible, y este propósito será una frustración más para los cerca de dos millones de trabajadores que padecen los abusos de estas prácticas empresariales.

### **La protección del derecho de asociación sindical**

El Plan de Acción en esta materia se propuso establecer sanciones penales a quienes afectaran la libertad sindical. Y efectivamente mediante la Ley 1453 se reformó el artículo 200 del Código Penal, estableciendo una pena de uno a dos años a quien perturbe reunión o la asociación legítima, o huelga. Sin embargo, este tipo penal no protege el derecho de negociación colectiva, ni abarca una amplia gama de prácticas antisindicales; y lo más importante: a la fecha no se conoce ninguna sentencia donde se sancione con pena de prisión a algún empleador por violar la libertad sindical.

A pesar de las múltiples denuncias que las organizaciones sindicales han presentado, esta "protección" no ha sido efectiva, ni en su función disuasiva, ni en su función punitiva. Son varios los factores que inciden. El más importante quizás es el desconocimiento de los alcances de esta norma por parte de los fiscales encargados de tramitar las investigaciones.

La violación a la libertad sindical se encontraba establecida como delito hace más de 10 años en el Código Penal. Según la información que tenemos, ha sido aplicada tan solo en dos ocasiones, pues en la práctica es muy difícil aplicarla por tratarse de un tipo penal abierto. Aumentar la pena no resulta ser una protección adecuada y suficiente del derecho de asociación.

En todo caso la protección de la libertad sindical en un país como Colombia, signado por una profunda cultura antisindical, requiere de muchas más medidas, que de manera efectiva e inmediata protejan a los trabajadores. Una ley y una política de promoción y de protección a la libertad sindical serían la respuesta adecuada del Estado a la larga trayectoria de antisindicalismo en el país.

### **La protección del derecho de negociación colectiva**

El gobierno se niega a prohibir los pactos colectivos en empresas donde existen organizaciones sindicales, tal como lo ha recomendado ininidad de veces la OIT. Esta negativa ha permitido que los empresarios sigan usando esta exótica figura jurídica como una eficaz herramienta que permite un paulatino debilitamiento y desaparición de organizaciones sindicales.

Según datos que ha podido cotejar la ENS, entre los años 2010 y 2011, 323 empresas depositaron pactos colectivos, de las cuales 66 fueron empresas que ya tenían sindicato y convención colectiva vigente, generando una coexistencia que llevó al debilitamiento de 44 sindicatos y a la desaparición de 22. En las 257 empresas restantes sólo tienen pacto colectivo.

Mientras no sea reformado el artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo, las empresas seguirán usando los pactos colectivos para impedir que los sindicatos surjan; y en caso que logren surgir, para mantenerlos arrinconados y destruirlos lentamente.

El gobierno evita la discusión sobre el importante tema de los servicios esenciales, limitándose a compilar de manera inexacta, incompleta y sesgada la jurisprudencia existente, evitando mencionar las sentencias a favor del ejercicio de la huelga en servicios públicos esenciales, y las sentencias que hacen llamados al Congreso de la República para que regule el tema. La Comisión de Expertos de la OIT ha señalado de manera sistemática que los servicios considerados esenciales en Colombia violan el Convenio 87, y ha solicitado realizar modificaciones legislativas, que el Estado Colombiano no ha cumplido.

Persiste un grave incumplimiento del compromiso del gobierno de expedir un decreto concertado que permita la negociación colectiva a más de 800 mil empleados públicos.

Por varios meses el gobierno y todas las federaciones sindicales del sector público, pertenecientes a las tres centrales sindicales colombianas, discutieron y lograron acordar un borrador de decreto. Sin embargo, luego de once meses de concertado, aún no ha sido expedido.

## **El fortalecimiento de la institucionalidad del Estado en el campo laboral**

En este campo el gobierno colombiano cumplió con la creación del Ministerio del Trabajo y la ampliación gradual del número de inspectores. Sin embargo, la coordinación y formación de estos, la creación de un sistema de denuncias en línea, la mejora de la capacidad de intervención del Ministerio en los conflictos laborales, la promoción del diálogo y la participación de las organizaciones sindicales, son temas pendientes.

Es notoria la falta de coordinación y desconocimiento de las instituciones y sus funcionarios. Los anuncios y medidas tomadas por las altas esferas políticas no son acatados por los funcionarios encargados de llevarlas a cabo. Éstos no han comprendido el cambio político y normativo en asuntos laborales, persistiendo así en las mismas prácticas que impiden la protección adecuada a derechos laborales y sindicales. Demuestran desconocimiento frente a las novedades normativas (normas penales por parte de fiscales, normas laborales por parte de inspectores), y una falta de disciplina frente a las nuevas obligaciones y decisiones tomadas por el gobierno nacional.

Se evidencia también lentitud y retrocesos en el sistema de protección administrativo y judicial de los derechos laborales y sindicales. Los procesos administrativos ante los inspectores del trabajo, cuya cantidad es enorme, continúan tardándose meses y años en culminar.

La línea de atención gratuita para interponer quejas ante el Ministerio del Trabajo, fue transferida al Ministerio de Salud y Protección Social para quejas en temas de salud.

Los procesos judiciales continúan tardándose varios años, el acceso a la justicia en materia laboral no es una opción que proteja de manera eficaz los derechos laborales.

Hay trabajadores y organizaciones sindicales que dejan de existir antes de obtener respuestas de la justicia o de los inspectores.

El nuevo ministerio aún no logra generar un proceso consistente de diálogo y participación efectiva de las organizaciones sindicales. Se han expedido algunas normas, se han diseñado programas, sin contar con las organizaciones sindicales para su diseño o implementación, generando que estas medidas sean poco eficaces, desconocidas y carezcan de impacto en los grupos poblacionales más vulnerables o con mayor afectación.

Cabe recordar que las organizaciones sindicales, por su posición en la sociedad, se encuentran en un lugar privilegiado que les permite identificar de manera rápida y eficaz las más graves violaciones a las libertades sindicales y derechos laborales. A pesar de

esto, el gobierno no las convoca a trabajar conjuntamente en los propósitos del Plan de Acción.

La desconfianza y el pesimismo no han sido vencidos, las organizaciones sindicales han padecido durante años la ausencia de protección por parte de inspectores del trabajo, la desidia por parte de fiscales e investigadores, la estigmatización de altos funcionarios públicos, lo que ha generado resistencias para el trabajo conjunto entre organizaciones sindicales y el Estado. Los solos anuncios no van a cambiar estas resistencias creadas, es necesario que el Gobierno logre resultados rápidos y concretos frente a las violaciones recientes a la vida y a la libertad sindical, así como resultados significativos frente a casos que no han sido resueltos por años.

### **Conclusiones y recomendaciones**

Hay que reconocer entonces que el Plan de Acción no se ha cumplido todavía, que a pesar de haberse adoptado el 75% de las medidas legales previstas, algunas de éstas se muestran insuficientes y otras son por lo menos incompletas; y que en todo caso no se han producido efectos relevantes y sostenibles.

También hay que reconocer que es necesario realizar un completo y detallado balance de la implementación del Plan de Acción, que este balance tiene que ser discutido ampliamente, de manera que sea posible evaluar los progresos y las dificultades y proponer soluciones. Pero para lograr lo anterior se debe acordar una metodología para realizar seguimiento a los impactos del Plan y a las dificultades para su implementación. El escenario natural para este debate es sin duda la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

Para que el Plan de Acción en Derechos Laborales cumpla sus propósitos, es necesario articularlo a un proceso de formulación e implementación de nuevas políticas públicas en materia laboral y sindical. Desde la ENS proponemos las siguientes:

- Política para la superación de la violencia y la impunidad, que permita establecer las estrategias de protección e investigación, para hacer de Colombia un país donde se pueda ejercer la actividad sindical sin la intimidación de la violencia, y se abra el camino para la reparación colectiva al sindicalismo. Sugerimos que esta política parta de las conclusiones del reciente informe publicado por el PNUD y recoja las propuestas que las centrales sindicales han realizado en los últimos años.
- Política de formalización del empleo, que apunte al diseño concertado de estrategias que permitan avanzar de manera rápida y sostenible en la reducción de los trabajos precarios, que no tienen protección laboral y social.
- Política de promoción y protección de la libertad sindical, que contribuya a romper la profunda cultura antisindical en el país, y construya medios expeditos para que los trabajadores puedan ejercer sin temor su derecho a constituir organizaciones sindicales.

Para su implementación, estas políticas requerirían del fortalecimiento, rediseño y mejor coordinación de la institucionalidad pública encargada de la promoción y protección de los derechos laborales.