



2021

# COMENTARIOS DE LAS CENTRALES SINDICALES AL PRIMER INFORME POS- ADHESIÓN DEL GOBIERNO DE COLOMBIA AL ELSAC-OCDE

EL GOBIERNO DE COLOMBIA NO HA CUMPLIDO LAS  
RECOMENDACIONES DE ELSAC, SE PRESENTAN  
RETROCESOS EN MATERIA LABORAL

**CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES DE COLOMBIA-CUT**  
**CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE COLOMBIA-CTC**  
**CONFEDERACIÓN GENERAL DEL TRABAJO-CGT**

[presidente@cut.org.co](mailto:presidente@cut.org.co)

[CGTcolombia@gmail.com](mailto:CGTcolombia@gmail.com)

[institucional@ctc-colombia.com.co](mailto:institucional@ctc-colombia.com.co)

## INTRODUCCIÓN

La Central Unitaria de Trabajadores de Colombia-CUT, la Confederación de Trabajadores de Colombia-CTC y la Confederación General del Trabajo-CGT, con el presente documento exponen sus Comentarios al Primer Informe pos adhesión del Gobierno de Colombia al Comité de Trabajo, Empleo y Asuntos Sociales (ELSAC) de la OCDE, en el marco del ingreso del país a esta organización.

Las Centrales sindicales mencionadas, contando con el gran apoyo del Comité Asesor de la OCDE-TUAC, hemos participado activamente en el proceso de adhesión de Colombia a esta organización, desde el principio, aportando información sobre los graves incumplimientos de nuestro país a los estándares laborales internacionales mínimos y a los que pueden exigirse a un país para ser considerado desarrollado, solicitando en principio que se reconsiderara el ingreso de Colombia a la OCDE y luego poniendo a su consideración el aplazamiento indefinido del ingreso hasta tanto no se realizaran en el país los cambios estructurales, de políticas y legislativos necesarios para garantizar el goce de los derechos fundamentales en el trabajo.

A principios del año 2019 participamos como movimiento sindical en una reunión con la Secretaría de OCDE, varias delegaciones de los países miembros y TUAC, en la que expusimos con información específica, por qué Colombia aún no estaba preparada para el ingreso y cuáles eran los aspectos claves en los que se requerían reformas prioritarias para trabajadores y trabajadoras. Finalmente, en marzo de 2019 ELSAC emitió su Opinión Formal sobre la adhesión de Colombia a OCDE, en la que formula una serie de Recomendaciones e indicadores a ser implementados por Colombia posteriormente a su ingreso.

Durante estos últimos años, especialmente desde abril de 2020 que Colombia entra formalmente a hacer parte de OCDE, las centrales sindicales y el movimiento sindical en su conjunto han hecho seguimiento a los compromisos internacionales del Gobierno en materia laboral, encontrando no solo su incumplimiento sino incluso graves retrocesos, que pasan por: i) Agravamiento de la informalidad laboral, mantenimiento de la subcontratación y una reforma laboral de hecho que legaliza la informalidad y precariza aún más el empleo (Falso Piso de Protección Social, mediante el decreto 1174 de 2020), ii) Debilidad persistente en la aplicación de la ley laboral con reformas en papel pero disminución de en la práctica de la inspección laboral, iii) Mantenimiento de los obstáculos en la legislación y en la práctica que implican que la negociación colectiva sea imposibilitada o marginal y iv) Recrudescimiento de la violencia antisindical, permanencia de una altísima impunidad en la penalización de crímenes antisindicales y aumento de asesinatos y amenazas contra sindicalistas.

Este informe sombrea comenta el informe presentado por el Gobierno que se centró en información sobre cambios en papel, pero con poco impacto en la práctica y aporta información sobre la realidad del ejercicio de los derechos laborales en el país. Se ha construido en torno a las cuatro áreas identificadas por ELSAC que requieren reformas, en las que comentaremos la información suministrada por el Gobierno, brindaremos información propia, así como comentarios de organismos internacionales que han verificado los incumplimientos que alegamos.

Confiamos en que este informe sea un insumo importante para la evaluación que ELSAC realizará en el mes de mayo y para los informes bianuales a ser preparados por la Secretaría, poniéndonos desde ya a disposición para brindar la información adicional que se requiera.

## CONTEXTO

Los conflictos laborales presentados en Colombia, no sólo dependen de una dinámica empleador-empleado, pues son producto del panorama económico nacional, internacional y de los impactos directos o indirectos de los conflictos sociales, cuya repercusión influye en las dinámicas territoriales y socio-políticas.

Los esfuerzos que se categorizan en el Informe de Gobierno como parte del cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (ELSAC), son insuficientes, pues es imposible omitir el contexto histórico que tanto social, como política y económicamente rodea estas situaciones laborales, así como la grave crisis que ha venido atravesando el país a lo largo de las últimas décadas. Hechos históricos como la firma del acuerdo de paz también repercuten en la medida en que el acuerdo de paz plantea nuevos retos para la movilización social en exigencia de derechos y en oposición al gobierno, sin embargo, el incumplimiento de los mismos acuerdos y la crítica sistemática a la JEP y a todo el sistema creado para la justicia transicional además de poner en riesgo el acuerdo en sí mismo, da cuenta del talante antidemocrático del gobierno de Duque que aplica para todos los aspectos de la vida nacional y en buena medida secunda otros problemas en relación con los Derechos Humanos como el asesinato a líderes sociales, entre ellos, por supuesto los y las dirigentes sindicales. El secretario general de la ONU, Antonio Guterres, señaló que es “imposible exagerar la urgencia de frenar la violencia” en Colombia, donde se siguen cometiendo “atrocies crímenes” contra colombianos que trabajan para construir un futuro mejor, con ocasión del lanzamiento del informe de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, para los tres primeros meses del 2021, que será presentado el próximo 21 de abril ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Todo lo anterior repercute en el panorama laboral con sus lógicas de discriminación antisindical y estigmatización del movimiento sindical, las amenazas a dirigentes y a las organizaciones en sí mismas, la vulneración a derechos laborales, la limitación de su ejercicio de reunión y la impunidad en la justicia de los hechos victimizantes de la que ha sido partícipe el movimiento. Es por ello que, según Juliette De Rivero, representante en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su presentación virtual del informe anual, del 23 de febrero de 2021, el Gobierno debe reforzar *“la implementación de sus obligaciones internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales y las disposiciones del acuerdo de paz que buscan resolver causas profundas del conflicto”*<sup>1</sup>.

No es casualidad que la precariedad en los marcos normativos para el ejercicio del derecho a un trabajo digno y al ejercicio sindical, convivan con otras dificultades de tipo estructural que el Gobierno ha podido resolver en materia de derechos fundamentales, pero que su voluntad política no ha considerado necesarias.

Lo anterior se complejiza en el año 2020, trazado por una emergencia sanitaria que impacta de forma negativa a poblaciones que ya se encontraban marginadas (como en el caso de las mujeres), lo que, por supuesto también repercute en el ámbito laboral, agudizando las desigualdades y haciendo que, tal como lo esgrime De Rivero, Colombia sea uno de los dos países con más problemas de desigualdad en la región, según la Comisión Económica para América Latina.

---

<sup>1</sup> Presentación virtual del Informe Anual de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos sobre Colombia. (De Rivero, 2021)

Es necesario entender que los y las trabajadoras se enfrentan a una gran crisis laboral ahondada por la pandemia y que, estableciéndose unas cifras elevadas de informalidad, las exigencias de pagos con prestaciones sociales, las garantías de vinculaciones formales, la inserción de trabajadores locales en proyectos regionales de multinacionales, la subcontratación y las garantías laborales como el pago de horas extras y el otorgamiento de la licencia de maternidad, sean de las reivindicaciones más enunciadas, sin mencionar la población que reclama por los altos índices de desempleo, las problemáticas respecto a la población migrante y las organizaciones que exigen la aplicación real del derecho a la libertad del ejercicio sindical.

Los proyectos de reformas laboral, pensional y tributaria, iniciados desde el 2019 por el Gobierno, marcan un detrimento a la vida digna y al desarrollo de un mercado laboral competitivo y respetuoso de los y las trabajadoras, cuestiones que requieren de un trabajo de prevención, inspección, vigilancia y control continuos.

## I. LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD Y LA SUBCONTRATACIÓN

### Aclaración sobre la MISIÓN DE EMPLEO

El Gobierno de Colombia, constituyó en el año 2020 una *Misión de Empleo* para funcionar desde agosto de 2020 y 2021, con el objeto de diseñar actividades y estrategias del mercado de trabajo sobre protección al trabajador; determinación de salarios; formación para el trabajo y el desarrollo humano; y análisis de reformas pasadas y recientes sobre el mercado de trabajo, para la que convocó a varios actores nacionales, especialmente provenientes del sector gremial

Los trabajadores colombianos representados por las Centrales Sindicales de Trabajadores CTC, CUT y CGT y las Confederaciones de Pensionados CDP y CPC, convocadas por el Gobierno nacional para integrar la *Misión de Empleo*, nos retiramos formalmente de la misma, luego de que el Gobierno expidiera el Decreto Reglamentario No. 1174 el 27 de agosto de 2020, que viola el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, Convenios de OIT, Tratados Internacionales ratificados por Colombia que forman parte de la legislación interna y del bloque de constitucionalidad, normas de carácter legal. Para el movimiento sindical, este Decreto implica en la práctica una reforma laboral y pensional, y así lo advertimos desde mucho antes de su expedición, fomenta la precariedad del mercado de trabajo, rompe con la obligación constitucional de seguridad social para trabajadoras y trabajadores, fomenta la precariedad y disfraza la informalidad. Su gravedad hace imposible la participación sindical en la mencionada Misión de Empleo, rompe cualquier confianza que pudiese existir con el Gobierno y nos lleva a retomar los caminos de la protesta nacional, luego de la negativa de su derogatoria.

Así las cosas, la *Misión de Empleo*, no cuenta con el aval ni la legitimidad de las Centrales Sindicales de Trabajadores CTC, CUT, CGT y las Confederaciones de Pensionados CDP y CPC.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> “La falta de diversidad regional, académica y étnica en la composición de expertos es una de las críticas que se han realizado... Una de las preocupaciones que hay es que las líneas de discusión estarían enfocadas principalmente en lo relativo a la seguridad social, dejando por fuera otros aspectos cruciales para mejorar el panorama laboral del país. Entre los ejes temáticos omitidos, Herrera hizo referencia a cuestiones como la falta de acceso formal a la propiedad de la tierra, las dificultades de acceso al crédito que han denunciado las Pyme, que generan 75% del empleo, las cuestiones sindicales y los derechos de los trabajadores...” (Vita, 2021)

ELSAC recomendó al Gobierno colombiano: “Continuar abordando la informalidad laboral.

Estado de cumplimiento:

Incumplido. Nueva normatividad no aborda la informalidad, la promueve.

Las recomendaciones específicas muestran cumplimiento parcial.

## INFORMALIDAD LABORAL

Durante el segundo trimestre del año 2020, según cifras del Departamento Nacional de Estadística – DANE, la proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas estudiadas fue 45,3 %, es decir, 3,8 millones de personas. Cifra que implicó una caída de la informalidad que no fue un dato positivo, teniendo en cuenta que correspondía a que gran parte de la pérdida de empleos había estado con altos niveles de informalidad. Afirmación a la que se le suma, que es probable que las personas que más perdieron el empleo fueron trabajadores con un menor nivel educativo *“es más probable que personas con menos educación sean informales en relación con las que tienen mayor educación. De los 4.273 millones de empleos que se destruyeron, 3.639 millones eran de personas con educación básica, media o sin educación”*, según Adrián Garlati y Paula Herrera, profesores de economía Universidad Javeriana<sup>3</sup>.

Lo anterior, continuó para el trimestre móvil septiembre-noviembre 2020, en donde el DANE revela que la proporción de ocupados informales en 23 ciudades y áreas metropolitanas del país llegó a un 48,7 % entre septiembre y noviembre de 2020, lo que significó un aumento de 1,5 puntos porcentuales y que, según sus cifras, el 90,2 % de los ocupados informales está afiliada al sistema de seguridad social en salud y el 49,9% está afiliado a pensiones<sup>4</sup>.

Sin embargo, al ser la Seguridad Social un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos establecidos en la Constitución Política (art.48), la medición efectuada por el DANE sobre el empleo informal y la seguridad social, acredita que la proporción de trabajadores informales, empleados y medidos por la afiliación a la seguridad social, es exorbitante. El nuevo sistema implementado de protección social la dispara, y las trabajadoras y trabajadores son más vulnerables. Muestra de ello son las siguientes cifras del mismo DANE:

---

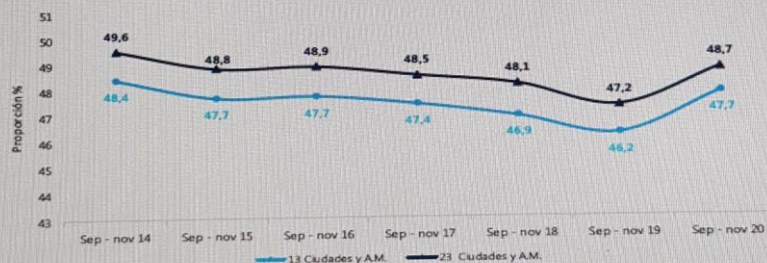
<sup>3</sup> (El Espectador, 2020)

<sup>4</sup> (DANE, 2020)

## Medición de empleo informal y seguridad social

Trimestre móvil septiembre - noviembre 2020

Gráfico 1. Proporción de población ocupada informal  
Total 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas  
Trimestre móvil septiembre - noviembre (2014 - 2020)



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

## 1. MEDICIÓN DEL EMPLEO INFORMAL POR TAMAÑO DE ESTABLECIMIENTO

### 1.1 Informalidad total 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas

En el trimestre móvil septiembre - noviembre 2020, la proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 47,7%, lo que representó un aumento de 1,5 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre móvil de 2019 (46,2%). Para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas la proporción de informalidad fue 48,7%, lo que significó un aumento de 1,5 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre móvil de 2019 (47,2%).

Gráfico 2. Proporción de población ocupada informal  
Total 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas  
Trimestre móvil septiembre - noviembre (2014 - 2020)



Fuente: DANE, GEIH.



## 1.2 Informalidad por sexo

En el trimestre móvil septiembre – noviembre de 2020, en las 13 ciudades y áreas metropolitanas, la proporción de hombres ocupados que eran informales fue de 47,7%, lo que representó un aumento de 3,2 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre móvil de 2019 (44,5%). Para las mujeres la proporción de informalidad se ubicó en 47,8%, mientras que en el mismo periodo del año anterior fue 48,2%.

Gráfico 3. Proporción de población ocupada informal según sexo  
Total 13 ciudades y áreas metropolitanas  
Trimestre móvil septiembre - noviembre (2014 - 2020)

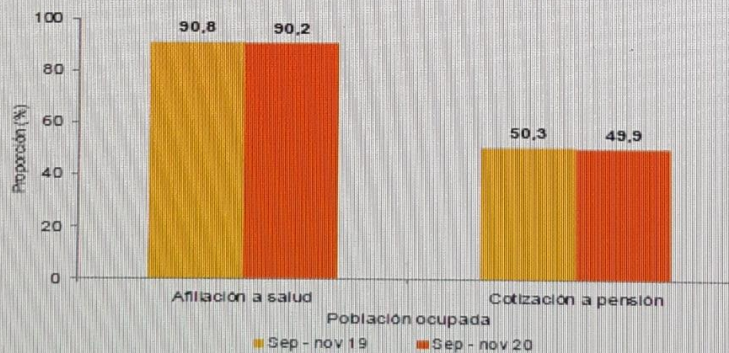


Fuente: DANE, GEIH.

El 90,2% de los ocupados en las 13 ciudades y áreas metropolitanas en el período septiembre – noviembre 2020 reportaron estar afiliados a seguridad social en salud. Para el trimestre móvil septiembre – noviembre 2019 esta proporción fue 90,8%. En cuanto a pensiones, la proporción de ocupados cotizantes fue 49,9% para el trimestre móvil septiembre – noviembre 2020. Para el trimestre móvil septiembre – noviembre 2019 esta proporción fue 50,3%.

Gráfico 5. Proporción de la población ocupada, según afiliación al régimen de seguridad social en salud y cotización a pensión

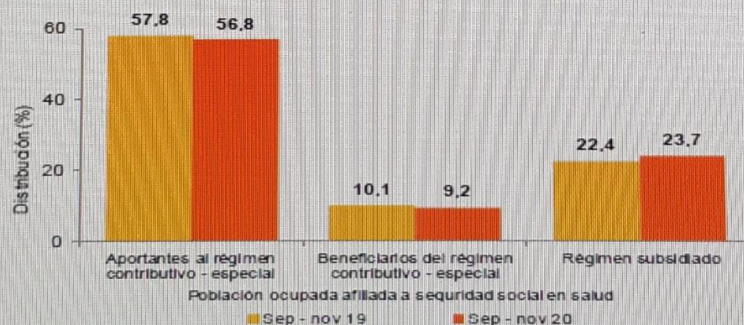
Total 13 ciudades y áreas metropolitanas  
Trimestre móvil septiembre - noviembre (2019 - 2020)



Fuente: DANE, GEIH.

Para las 13 ciudades y áreas metropolitanas, en el trimestre móvil septiembre – noviembre 2020, el 56,8% del total de la población ocupada pertenecía al régimen contributivo o especial como aportante. Entre tanto, el 9,2% del total de la población ocupada pertenecía al régimen contributivo o especial como beneficiario, lo que significó una disminución de 0,9 puntos porcentuales en comparación con el mismo periodo de 2019 (10,1%). Finalmente, el 23,7% de los ocupados pertenecía al régimen subsidiado, lo que representó un aumento de 1,3 puntos porcentuales respecto al mismo periodo de 2019 (22,4%).

**Gráfico 6. Distribución de la población ocupada, según acceso al régimen de seguridad social en salud y tipo de afiliación**  
**Total 13 ciudades y áreas metropolitanas**  
**Trimestre móvil septiembre - noviembre (2019 - 2020)**



Fuente: DANE, GEIH.

Adicionalmente, se suma a ello las cifras reveladas por el mismo DANE, respecto al desempleo en Colombia, en donde la cifra para diciembre del 2020 fue de 13,4%, lo que representó un incremento de 9,5% con respecto al mismo mes en 2019, representando así unas 907.000 personas que entraron a situación de desempleo<sup>5</sup>.

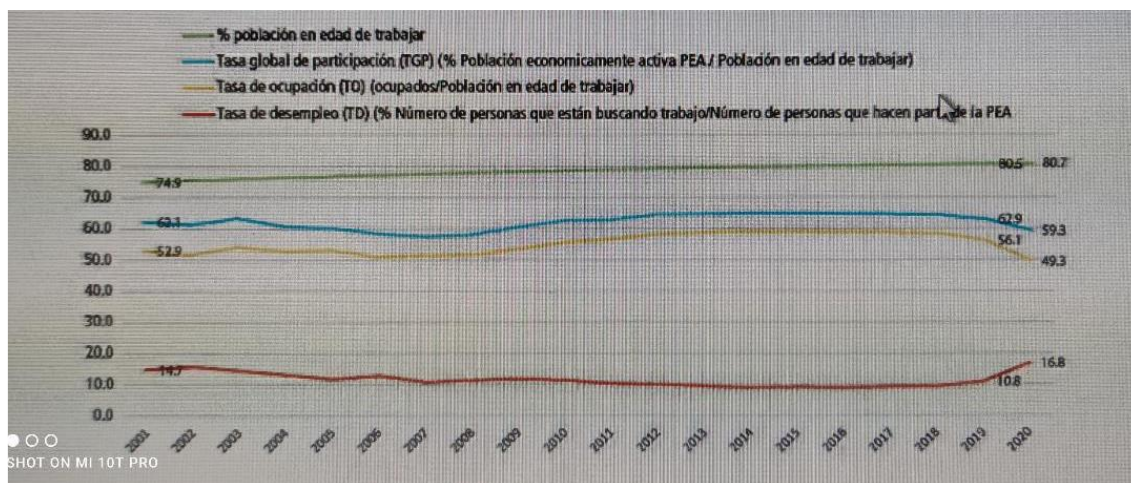
Estas cifras contribuyen a la conclusión final de que el mercado laboral en Colombia funciona precariamente y, por consiguiente, la mayoría de trabajadores recibe protección social deficiente. La disfuncionalidad del mercado laboral no sólo genera exclusión, sino que castiga la productividad y genera tasas de desempleo persistentemente altas. Ese mal funcionamiento proviene de precarios incentivos de la protección social asociados a la calidad y las reglas de acceso a sus beneficios, las deficiencias en los mecanismos para proteger riesgos inherentes a la relación entre trabajadores y empresa, la insuficiente articulación de los actores que operan los distintos subsistemas y la debilidad de los mecanismos de fiscalización.

Los siguientes, son los indicadores que presenta el DANE respecto al desempeño del mercado de trabajo y su comportamiento en el periodo comprendido entre el 2001 y el 2020, y en los últimos reportes publicados en el primer bimestre de 2021.

Población según categorías económicas: PEA, TGP, TO y TD, meses de agosto 2001-2020 (%), DANE - GEIH

<sup>5</sup> (Semana, 2021)





## Desempleo

Con fundamento en los Comentarios a las Memorias del Gobierno a la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones CEACR, presentados por el movimiento sindical, de acuerdo con lo reseñado por el Consejo de Administración para la Conferencia de OIT 2021, remitió Observaciones sobre el Convenio 122 de OIT. Destacamos y transcribimos parte del Informe citando:

### **“CAPITULO 1: LA IMPORTANCIA DE UNA POLITICA DE EMPLEO INCLUYENTE**

*Una nueva política pública de empleo*

*Artículo 1:*

1. *Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.*

2. *La política indicada deberá tender a garantizar:*

*(a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;*

*(b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;*

*(c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.*  
Observaciones – Opinión OCDE

3. *La indicada política deberá tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales.*

*Estado de la Política Laboral en Colombia y sus efectos:*

*Al cierre de 2018 la tasa de desempleo se ubicó en 9.7% con más de 2,4 millones de colombianos sin trabajo, significando un descenso del 4% respecto del año 2010, pero un aumento de 0,3% respecto del año inmediatamente anterior, 2017. Sin embargo, este*

porcentaje asciende en la población joven de 14 a 28 años al 16,1% siendo las mujeres las más afectadas (12% frente al 7,1% de los hombres).<sup>1</sup> Frente a este panorama, en 2019 el nuevo gobierno promulgó su Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” 2018 – 2022 de la Presidencia de la República el cual se basa en tres pilares fundamentales: legalidad, emprendimiento y equidad. Frente al aspecto laboral, lo que denominó “pacto por el emprendimiento” plantea aumentar la formalización laboral mediante la formalización empresarial a través del estímulo al emprendimiento y el fortalecimiento del tejido empresarial, y así avanzar en la transformación productiva del país. Su principal meta era 1.6 millones de nuevos empleos reduciendo la tasa de desempleo al 7,9% y de esta manera aumentar la formalidad a 41,2%, así como generar 2 millones de colocaciones de personas a través del Servicio Público de Empleo y la consolidación del Subsistema Nacional de Formación para el trabajo.<sup>3</sup>

De esta manera, en junio de 2019 el Ministerio de Trabajo socializó la nueva Política Pública De Empleo en el país que atraviesa tres ejes fundamentales: formación pertinente de los trabajadores en las áreas que necesita el país, impulsar el servicio público de empleo e incentivar el emprendimiento empresarial.

*Esta política de empleo debe abordarse desde una óptica que permita reducir de manera efectiva las altas tasas de desocupación, impactar de manera real en los ingresos de la población, en la generación de trabajo decente, en mitigar el impacto negativo de la migración en las ciudades y también proteger los derechos laborales de éstos trabajadores, ejemplo la población migrante de venezolanos-cuya población es la que más tiene presencia en Colombia dada la coyuntura de la migración procedente de Venezuela-, pero en general a cualquier extranjero que venga al país integrarse de manera formal al mercado de trabajo...”*

La formalización en el empleo de las trabajadoras y trabajadores, vinculados bajo subcontratación por las empresas a través de contratos de trabajo regulares que brinden acceso a todos los derechos laborales básicos, es evidente que se pierde con el Decreto Reglamentario 1174 de 2020 sobre protección social, abre una puerta para modificar incluso a trabajadores hoy formalizados, por la significativa disminución en los costos laborales, seguridad social y parafiscales, lo que traería como consecuencia la disminución o pérdida absoluta de los Acuerdos de formalización.

#### **Recomendaciones ELSAC:**

- ❖ *Diseñar e implementar un sistema de afiliación único para los diferentes sistemas de seguridad social (incluyendo salud, pensiones, subsidios familiares y seguro de accidentes).*

Estado de cumplimiento: Incumplido. El Decreto 1174 constituye un Nuevo, precario y diferenciado sistema de seguridad social.

- ❖ *Mejorar el vínculo entre los aportes de los trabajadores y los empleadores para la seguridad social y los beneficios y servicios que reciben a cambio.*

Estado de cumplimiento: Incumplido. El Decreto 1174 elimina responsabilidad de los empleadores de realizar aportes y elimina servicios para los trabajadores y trabajadoras (prestaciones económicas para vejez, enfermedad, supervivencia e invalidez.

## **SOBRE EL DECRETO REGLAMENTARIO 1174 DE 2020 Y SU FALSO PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL.**

**Este decreto legaliza la informalidad laboral y desmonta protecciones sociales a trabajadores y trabajadoras subordinados.**

El gobierno nacional profirió el 27 de agosto de 2020 el Decreto 1174, publicado en el Diario Oficial número 51.419 “*Por el cual se adiciona el Capítulo 14 al Título 13 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, a efectos de reglamentar el Piso de Protección Social para personas que devengan menos de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente*” y que está sustentado en el artículo 193 de la Ley 1955. Dicho Decreto Reglamentario, no fue presentado antes de su expedición a la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, no contó con Dialogo social. Sin embargo, ante la amenaza de su expedición, las centrales sindicales y confederaciones de pensionados hicimos sendas advertencias al Gobierno nacional sobre su inconveniencia y pedimos que se abstuvieran de su expedición.

En el Decreto Reglamentario 1174 de 2020, el Gobierno infringe la obligación constitucional previa de llevar a estudio y aprobación por consenso a la Comisión Permanente, cualquier propuesta que implique la modificación de los derechos de trabajadoras y trabajadores. En suma, a lo anterior, Colombia también ratifica el Convenio 144 de OIT que adoptó la Ley 410 de 1997, que refuerza constitucionalmente la Ley 278 de 1996, en la cual se determina que la Política Laboral debe analizarse y decidirse por consenso en la misma Comisión Permanente. Pese a esto el Gobierno expidió la norma en mención que implica tres graves regresiones:

- i) Explicita el trabajo a tiempo parcial en el país y establece incentivos perversos para su utilización, especialmente en sectores como los priorizados en el Plan de Acción Laboral;
- ii) Admite la posibilidad del pago de salarios inferiores al salario mínimo;
- iii) Crea un sistema paralelo al Sistema Integral de la Seguridad Social, precario, para la afiliación a solo mínimos de protección social para personas trabajadoras con relaciones formales de trabajo, pero con ingresos más precarios, que por tanto recibirán un trato diferenciado y perjudicial, respecto de personas trabajadoras con mejores ingresos.

Dentro de los argumentos del Gobierno, se encuentra el que esta nueva regulación “cubrirá” aproximadamente a nueve millones de trabajadores, significando lo anterior, que, en un país en crisis económica, con altos niveles de desempleo superiores al 20%<sup>6</sup> antes de la pandemia, y hoy con lógicas de detrimento laboral en incremento, la aplicación de la norma es del 100% para los derechos de la mayoría de los trabajadores y las trabajadoras en la actualidad.

Desde la expedición de esta norma, las personas con contrato laboral o de prestación de servicios (relaciones formales), que en razón a su trabajo a tiempo parcial (hasta ahora no regulado, y que podría considerarse cualquier relación menor a las jornadas máximas de trabajo), devenguen menos de un salario mínimo al mes, ya no estarán afiliadas, como hasta ahora establecía la legislación, obligatoriamente al Sistema Integral de la Seguridad Social (Salud Contributiva, Sistema Pensional y Riesgos Laborales) sino que en cambio caerán al Piso de Protección, quedando apenas afiliadas a Salud Subsidiada, Beneficios Económicos inferiores al salario mínimo para su vejez y, Seguros Inclusivos en caso de accidentes o enfermedades laborales.

---

<sup>6</sup> (DANE)

A la luz de esta norma, en apenas un dos meses de vigencia , ya empresas del sector floricultor, puertos, caficultor y otros de la agricultura, además de servicio doméstico y otros del sector servicios, han terminado contratos laborales a tiempo completo de sus personas trabajadoras permanentes, para cambiarlos por varios contratos a tiempo parcial y disminuir sus costos laborales, pues bajo el “Piso” cesa su obligación de pagar cotizaciones al sistema pensional, de afiliar a sus personas trabajadoras y cotizar al Sistema de Riesgos Laborales, así como al Sistema de Compensación Familiar, eventuales pagos por despidos injustificados, trabajo suplementario en horas nocturnas, festivas, dominicales y extras. Mientras los empresarios “ahorran costos laborales” las personas trabajadoras pierden beneficios económicos ya adquiridos y fundamentales como: Garantía del salario mínimo, vital y móvil; pago de prestaciones económicas derivadas de riesgos en salud como las licencias por enfermedad (de orden común y laboral) pago de licencias de maternidad y paternidad; posibilidad de reconocimiento de pensión de invalidez (de origen común o laboral) o sobreviviente e incluso de vejez, entre otros. Esta promoción del trabajo parcial, con menores garantías laborales también tendrá un fuerte impacto en el ejercicio de la asociación sindical pues, la inestabilidad laboral históricamente ha redundado en la imposibilidad del ejercicio de la afiliación y negociación colectiva.

En el sistema de seguridad social vigente en Colombia, todo trabajador independiente de su monto salarial, tiene derecho a que su empleador lo afilie a éste sistema, en el cual cuenta con la afiliación al Régimen contributivo de salud, al Sistema de Riesgos Laborales para la protección de su salud en el marco de la relación laboral y al Sistema Pensional vigente donde puede realizar aportes, en busca de a cumplir con los requisitos de ley para eventualmente en un futuro aspirar a una pensión de vejez.

En materia pensional, obligan al trabajador que percibe menos de un salario mínimo a afiliarse a los BEPS – Beneficios Económicos Periódicos, los cuales no son un régimen pensional, se trata de un sistema de ahorro individual y programado para que cuando el trabajador cumpla su edad pensional, le retornen bimestralmente estos aportes con un porcentaje adicional suministrado por el Estado. Sin embargo, para junio de 2020 solamente 25.713 colombianos percibían ingresos por cuenta de los BEPS y de estos, aproximadamente 81% de las personas percibían ingresos inferiores a la mitad de un salario mínimo, valores que no pueden siquiera compararse con una pensión que garantice el mínimo vital del trabajador en su vejez.

A continuación, nos permitimos ilustrar las condiciones en las que se expuso a la clase trabajadora con los Beneficios Económicos Periódicos BEPS, con Cifras tomadas por Colpensiones.

Gráfico 1. Beneficios Económicos Periódicos otorgados en el año 2020. Evolución anual del número de anualidades vitalicias y el valor promedio otorgado cada dos meses a los beneficiarios:





Fuente: Colpensiones (2020).

El requisito de los BEPS a la luz de la Constitución es que son un mecanismo subsidiario a la pensión de vejez, de forma tal que solo se podrían brindar a aquellas personas que efectivamente NO consiguieron pensionarse mediante el régimen de seguridad social en pensiones, pues no cumplieron con las condiciones requeridas para ello; situación de la cual sólo se consolidará cuando las personas cumplan las edades pensionales en Colombia 57 años mujeres/62 años hombres, sin cumplir los requisitos de causación de los derechos pensionales.

En este sentido, el piso de protección social contenido en el decreto 1174 de 2020 excluye **prematuramente del sistema de seguridad social en pensiones a los trabajadores con ingresos inferiores al salario mínimo mensual, sobre una situación no consolidada de no cumplir con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión. Por tanto, se priva a este grupo poblacional de la posibilidad siquiera de aspirar a una pensión de vejez.**

Bajo esta afiliación, el trabajador tampoco tendrá derecho a su afiliación a Cajas de Compensación Familiar en las actuales condiciones del régimen de subsidio familiar. Y finalmente, en materia de riesgos laborales, el trabajador no podrá afiliarse al sistema de riesgos laborales como lo conocemos, sino que por el contrario tendrá que vincularse al denominado Seguro Inclusivo, un mecanismo que tampoco consagra el reconocimiento al trabajador de varios beneficios como la promoción y prevención del riesgo, la pensión de invalidez, la cobertura de incapacidad temporal, entre otros.

Por regla general el trabajador tenía derecho al salario mínimo legal mensual vigente y cobertura del sistema de seguridad social integral, protegiendo así los diversos riesgos derivados de la relación laboral como accidentes y enfermedades profesionales como también la protección a la mujer durante el periodo de la maternidad, pero estas erradas figuras de pisos de protección social en Colombia, han posibilitado la reducción considerablemente de los ingresos de la población, que para nuestro ejemplo no alcanzan ni los \$270.000 (USD72,8) bimestrales, inferior incluso a la línea de pobreza monetaria en Colombia (DANE, 2020).

El Decreto Reglamentario 1174 de 2020, adiciona bajo la denominación de protección social, un pilar precario paralelo al Sistema General de Seguridad Social regulado en la Constitución Política y las normas del derecho del trabajo. Establece, que la trabajadora o trabajador, pese a tener una relación de trabajo o de prestación de servicios, por no completar el salario mínimo legal u honorarios mensuales, es excluido del Sistema General de Seguridad Social Integral como afiliado dependiente o independiente, afiliado cotizante al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, afiliado cotizante al sistema de seguridad social en salud contributiva y afiliado al Sistema de seguridad social en Riesgos Laborales, perdiendo así derechos que hoy tienen como la protección ante los riesgos de enfermedad, accidente o muerte en el trabajo, derecho a la licencia y prestaciones económicas en la maternidad, paternidad, pensión de vejez, invalidez (de origen común o laboral) y muerte.

El Decreto Reglamentario 1174 de 2020, en conclusión el contenido de ésta norma que flexibiliza, constituye una profunda reforma laboral “por la puerta de atrás,” que no deja estándar de protección mínimo al trabajador, se insiste no hay: salario, seguridad social, prestaciones económicas, indemnizaciones, estabilidad, pago de sus incapacidades remuneradas de origen

común, la licencia de maternidad y paternidad, la pensión de sobrevivientes de origen común y la pensión de vejez e invalidez de origen común, todas estas instituciones esenciales del derecho laboral, irrenunciables conforme a la Constitución art 53, dejarán de existir, es decir generara trabajo desregulado, desprotegido, y expuesto al libre mercado.

**ELSAC recomendó a Colombia Proteger los derechos laborales de los trabajadores subcontratados mediante varias medidas específicas:**

- ❖ *Fortalecer el marco legal, según corresponda, para prohibir todas las formas de subcontratación abusiva, incluso mediante el uso de cooperativas, contratos de servicios sindicales y sociedades anónimas simplificadas;*  
Estado de cumplimiento: Incumplido. No se han adoptado nuevas normas sobre la materia desde 2016.
- ❖ *Asegurar investigaciones de todas las subcontrataciones abusivas, especialmente en áreas rurales, y publicar de manera continua notificaciones de quejas, investigaciones y resultados;*  
Estado de cumplimiento: Incumplido. Se han revertido sanciones, han disminuido las investigaciones.
- ❖ *Resolver las investigaciones existentes con respecto a la subcontratación abusiva de manera oportuna, imponiendo multas cuando corresponda y publicando los resultados de manera continua;*  
Estado de cumplimiento: Incumplido. Las pocas sanciones son marginales y la mayoría de procesos han sido cerrados o no tienen evolución.
- ❖ *Recolectar todas las multas pendientes por infracciones de subcontratación dentro de los plazos establecidos por ley;*  
Estado de cumplimiento: Parcialmente cumplido. Ha mejorado el mecanismo de recolección.
- ❖ *Exigir que las empresas formalicen a los empleados que trabajan bajo subcontratación abusiva a través de contratos de trabajo regulares que brinden acceso a todos los derechos laborales básicos;*  
Estado de cumplimiento: Parcialmente cumplido. Se han implementado algunos pocos planes de formalización laboral.

A pesar de lo que señala el informe remitido por el Ministerio del Trabajo, el régimen normativo en materia de cooperativas de trabajo asociado (CTA) y el aumento de Contratos Sindicales y de Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), persiste y ha reportado en algunos casos un aumento preocupante. Esta situación deja ver una preocupación de que no se esté realizando el control suficiente para cumplir las prohibiciones relativas a la subcontratación abusiva que puede socavar los derechos a la libertad sindical y negociación Colectiva.

Si bien el informe trata de hacer una marcada diferencia entre la intermediación legal y la intermediación ilegal, en Colombia aún predominan formas de contratación ambiguas o encubiertas, utilizadas para la aplicación de la tercerización y la intermediación desde la óptica que fisuras legales le permiten, para terminar ejerciendo en últimas el mismo proceso que es mantener la desvinculación del trabajador del verdadero empleador y con ello vulnerar

indirectamente tanto derechos laborales que se configuran de manera distinta al no estar contratado de manera directa o vulnerando su vinculación a organizaciones sindicales que hacen presencia muchas veces ante éste empleador. En tal sentido, tanto el Decreto 583 de 2016 como demás normas vigentes sobre la materia, carecen de herramientas para poder delimitar con eficacia las diferentes formas utilizadas para aplicar subcontratación laboral de forma indebida.

Indican los elementos jurisprudenciales respecto al criterio de misionalidad de la labor, que, si la actividad realizada es requerida de manera continua, habitual, constante por el ente empleador, pues entonces será obligación tener al trabajador contratado de manera directa. (*Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009, Consejo de Estado. Sentencia del 21 de febrero de 2002, radicado 3530-2001, Sentencia del 25 de enero de 2001, radicado 1654-2000. Corte Suprema de Justicia. Sala laboral, Sentencia del 21 de abril de 2004. Radicado No. 22426*) No obstante en algunas empresas se está volviendo habitual separar diferentes áreas de producción, ordenar su cierre aludiendo a que no resultan actividades totalmente relacionadas con su objeto misional (aunque lleven décadas incluso realizándola) y que por ende deben cerrarlas y desplazar dichas funciones para que otras compañías lo realicen, en ocasiones incluso compañías del mismo grupo empresarial; situación que por supuesto también desplaza estos empleos hacia otras compañías o lo que podrían ser terceros ocultos de la labor antes contratada de manera directa por el empleador de ese momento.

Y precisamente frente a este criterio de lo que resulta parte del objeto misional de la compañía o esencial para su desarrollo, ha dicho también la jurisprudencia que engloba todo aquello que se requiere para la construcción, preparación, desarrollo hasta llegar a la generación de lo que es el objeto a derivar y por supuesto también todo aquello que se demande para el mantenimiento de las maquinas o instrumentos utilizados para dicha generación e inclusive también lo comprende la etapa del proceso industrial y la conexidad. (*Corte Suprema de Justicia. Sala laboral Sentencia del 22 de septiembre de 2004, radicado 23063. Sentencia del 10 de marzo de 2009, radicado 27623, Corte Suprema de Justicia. Sala laboral. Sentencia de agosto 30 de 2005. Radicado No. 25505. M.P. Eduardo López Villegas y Luis Javier Osorio López. Sentencia del 25 de mayo de 1968. Corte Suprema de Justicia. Sala laboral. Sentencia de marzo 1 de 2011. Radicado No. 40932*) lo cual es cada vez más cuestionado o controvertido por parte de los empleadores ya que han emprendido acciones precisamente para derivar parte de sus tradicionales funciones o áreas de la compañía, a otros agentes, no solo los ya tradicionales debatidos servicios domésticos o celaduría donde se ha sembrado ya un precedente de derivarlos a otras compañías, sino que han empezado a desplazar áreas que antes eran parte de su cadena de generación o producción del servicio o producto, para que otras empresas lo hagan. Cada vez presentando los mismos argumentos, tratando de sostener que este servicio bien lo puede desarrollar otro agente y ponerlo al servicio de la compañía. Esta viene siendo una práctica muy utilizada por empresas de alimentos, de materiales de construcción entre otras y a la cual no se ha dado la atención debida ya que han puesto la discusión en términos de la denominada "libertad de empresa" ante la cual muchas veces es limitada y así restringida las quejas que los trabajadores puedan tener por las afectaciones que esto podría tener entre otros, en la disminución de integrantes de las organizaciones sindicales de base de esas empresas.

Por tal motivo, tanto las formas de intermediación y tercerización ilegal siguen afectando gravemente el empleo directo y formal, como estas otras formas de tercerizar o subcontratar el empleo.

Estas figuras de intermediación y tercerización ilegal hacen que el derecho a la negociación colectiva y la huelga sean ineficaces en muchas ocasiones, ya que, al impedirse la afiliación de

trabajadores tercerizados e intermediados en los servicios que se ejecutan en la empresa y para la empresa en el marco de lo que ya hemos esbozado, a los sindicatos que hacen presencia al interior de las empresas beneficiarias (lugares en donde realmente se encuentran laborando o para quien realmente se encuentran prestando el servicio y por tanto respecto a los cuales ostentan reivindicaciones concretas) resulta imposible negociar colectivamente y acceder al derecho a la huelga como mecanismos para mejorar las condiciones laborales.

Dado que los procedimientos para la negociación colectiva se encuentran reglados en el Código Sustantivo del Trabajo, y que éste rige “las relaciones regidas bajo un contrato de trabajo”, el resto de trabajadores y trabajadoras que no cuenten con una relación formal de trabajo, o a la luz del Código Sustantivo del Trabajo, como aquellos con formas atípicas de contratación, informales, trabajadores a tiempo parcial, tercerizados, vinculados mediante contratos de prestación de servicios, aprendices vinculados mediante contratos de aprendizaje, vinculados mediante la nefasta figura del “Contrato Sindical”, ocultos en la falsa utilización de las Cooperativas de Trabajo Asociado, entre otros, son excluidos formal y fácticamente del ejercicio del derecho a la negociación colectiva.

Frente a la línea de formalización y teniendo en cuenta que esta es una norma que presuntamente buscaba limitar, inspeccionar o darle mayor vigilancia a los procesos de uso de la figura del contrato sindical, consideramos que las menciones que se hacen o se plantean para la averiguación, inspección, seguimiento o vigilancia de las figuras de tercerización e intermediación ilegal a través de cualquier mecanismo, entre otros el contrato sindical, no se incluyen, ni siquiera se mencionan en este eje, quedando afectado e incompleto el objetivo de limitar, sancionar, reducir o combatir éstas figuras que tanto daño hacen a derechos laborales, pero también a la organización sindical.

En el país, el grupo ocupacional más grande sigue siendo los clasificados como cuenta propistas, participando con el 43,5% de toda la población ocupada para 2020, un incremento frente a su nivel en 2011 (43,3%). Los no asalariados todavía son la mayoría de los ocupados en el país (el 50,2% para 2020). Sobre la población de trabajadores informales, medida por su exclusión del sistema de seguridad social, los avances han sido igualmente muy pocos, con un incremento de menos de 8% en la tasa de afiliación durante estos diez años (37,6% para 2020 frente a 29,9% de 2011) y esto en el contexto de continuas reformas tributarias que pretendían generar empleo formal a través de la estrategia de reducir la tasa de impuestos a la nómina pagadas por los empleadores. El porcentaje de trabajadores en relaciones laborales de tercerización no evidenció una reducción notable en estos años, al contrario, entre 2011-2019 esta cifra solo bajó en un 1,6% de toda la fuerza laboral, y en números de trabajadores tercerizados hubo un incremento real de casi 36 mil personas. Y para el mismo periodo, la estabilidad laboral, uno de los ejes del trabajo decente, evidenció un retroceso, con el 11,6% de todos los ocupados del país trabajando con un contrato de término fijo frente al 10% para 2011.

Con todas estas cifras a la mano, la pregunta es: ¿Por qué el gobierno colombiano logró tan poco con tantas medidas y cambios? Primero que todo, la estrategia de modificar las normas respectivas se debilitó, obstaculizando todas las demás labores de regulación. Inicialmente, la aprobación del decreto 2025 del 2011 fue efectivo en “poner en cintura” a las CTA que practicaban la tercerización laboral, generando una enorme reducción de esta figura. Sin embargo, como este decreto especificó la regulación de la tercerización laboral en las CTAs y las Pre CTAs, dejó la puerta abierta para que muchos empresarios simplemente cambiaron la figura legal de sus empresas y continuaban con las mismas prácticas violatorias a los derechos laborales. Adicionalmente, por sus ambigüedades legales, en febrero de 2018, el Consejo de Estado declaró nulo cinco de sus artículos, dejándolo totalmente inútil como marco legal para cumplir con la misión para el



cual fue creada. El mismo destino padeció el otro decreto, el 583 de 2016, que había debilitado el control de la tercerización laboral por parte del sistema de Inspección, Vigilancia y Control, el cual fue derogado, en abril de 2018, por el gobierno colombiano. Con estas dos decisiones, toda la estrategia de abordar la figura de la tercerización laboral ilegal y crear las herramientas para sancionar y erradicar su uso, quedó huérfana. Primero, el poder disuasivo de incrementar a las sanciones por esta práctica, desde 100 SMMLV a 5 mil SMMLV, resultó sin piso legal y segundo, el decreto fue sustituido por una resolución (la 2021 de 2018), de menor rango normativo, debilitando así su efectividad como marco regulatorio.

mientras el Ministerio de Trabajo reguló y controló a las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA), otras figuras jurídicas aparecieron y crecieron para realizar las mismas funciones o actividades que hacían las CTA, sin que se dé la vinculación directa de los trabajadores: los contratos sindicales, los contratos de prestación de servicios, y las sociedades por acciones simplificadas (SAS), especialmente. Las SAS, por ejemplo, ha sido el mecanismo, por excelencia, que muchos empresarios utilizan para ocultar relaciones laborales de tercerización ilegal. Como es una figura comercial ultra flexible que no requiere tener un objeto social determinado y cuyos trabajadores son considerados, legalmente, como socios, las SAS pueden evadir la vigilancia por parte de los inspectores de trabajo y, en consecuencia, su uso ha expandido en todos los sectores económicos, muchas veces para adelantar la tercerización laboral para el desarrollo de labores que son misionales. De acuerdo con datos de diversas Cámaras de Comercio, entre 2011-2017 se constituyeron más de 496 mil SAS, dejándole como la figura más popular en el mundo empresarial hoy en día en Colombia. Y con los contratos sindicales, la práctica de tercerización laboral, fomentada por las CTAs, se disfraza con estilo para convertirse en el sustituto perfecto para la deslaboralización completa. Creado hace 75 años para permitir que sindicatos y empleadores pactaran condiciones dignas para los trabajadores antes de firmar los contratos de trabajo, en 2010, justo cuando se estaban formalizando la eliminación de la tercerización laboral a través de las CTA, el gobierno colombiano expidió el decreto 1429 que reglamentó y flexibilizó el contrato sindical, aceitando la maquinaria para su crecimiento exponencial en actividades donde hasta entonces dominaban las CTAs. Fue entonces que los contratos sindicales pasaron de ser 50 en 2010 a 164 al siguiente año y de ahí en adelante su uso creció vertiginosamente. Incluso, para los últimos cinco años que tenemos datos completos (2015-2019) se depositaron en Colombia 9.331 contratos sindicales, sin ni siquiera ver un efecto disuasorio luego de la aprobación del decreto 036 de 2016 que pretendía regular el uso de esta figura. Cerca del 90% de los contratos sindicales firmados se hacen en el sector de salud, otro factor relevante frente a la cada vez más aguda crisis del sistema de salud del país.

### **Sobre el compromiso de prohibir todas las formas de subcontratación:**

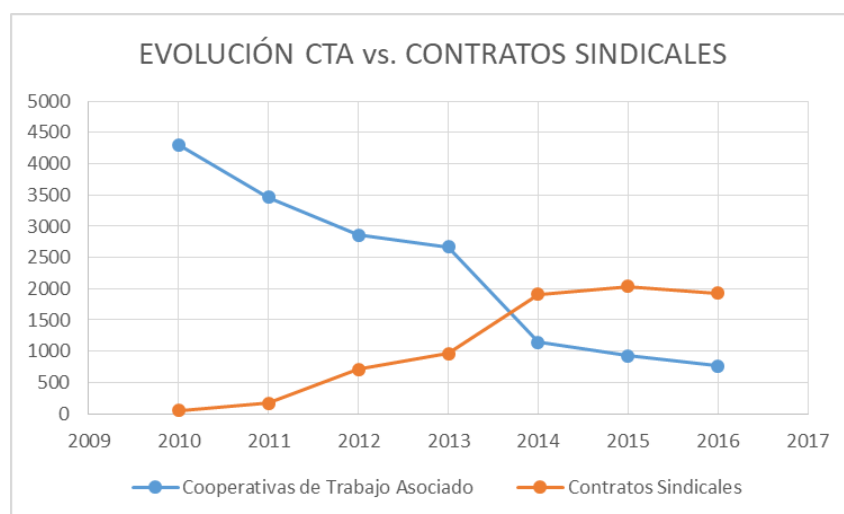
Desde el año 2016 no se expide ninguna nueva norma, ley o decreto, que tenga como fin limitar, restringir ni mucho menos prohibir todas las formas de subcontratación.

La última ley expedida sobre la materia fue la Ley 1429 de 2010 que solo se logró por la presión del Gobierno de los Estados Unidos para permitir la firma del Tratado de Libre Comercio.

El Gobierno afirma que esta norma es suficiente para controlar la subcontratación, lo cual evidentemente no es verdad. El Gobierno se niega a tramitar una reforma legal para prohibir el uso de “Contratos Sindicales”, es decir, el uso de supuestos sindicatos para la contratación de servicios de personal. El Gobierno no ha expedido norma alguna para controlar el uso de SAS en la intermediación laboral ilegal.

De hecho, dado que la Ley de 2010 sólo mencionó explícitamente la prohibición de subcontratación mediante cooperativas de trabajo asociado y que éstas fueron prohibidas en 2011 mediante decreto, desde entonces han sido reemplazadas en la práctica por el uso de Contratos Sindicales, como se muestra en la gráfica a continuación sobre evolución de la disminución de cooperativas y aumento de contratos sindicales. En algunas instituciones ocurrió que las

cooperativas fueron cambiadas de un mes a otro por un sindicato con el mismo nombre que tenía la cooperativa.



### Sobre los CONTRATOS SINDICALES

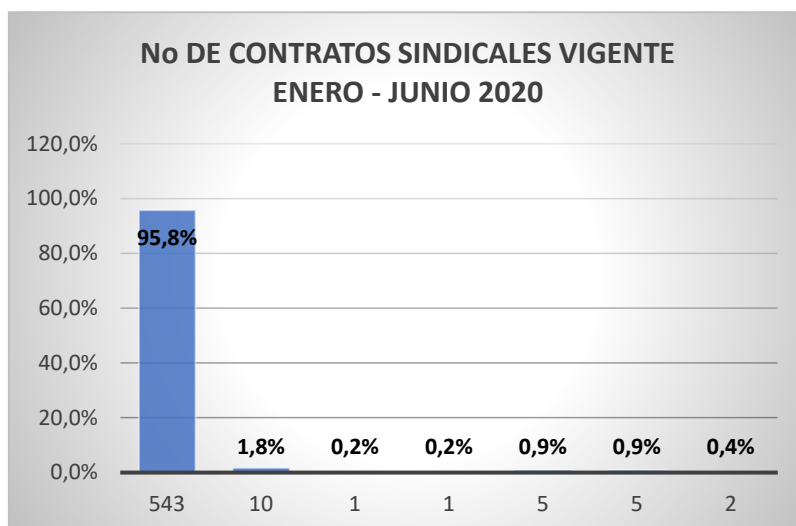
De igual forma expresaron que se adoptó la Resolución 0345 del 20 de febrero de 2020, “La política pública de prevención, inspección, vigilancia y control de trabajo”: la cual presuntamente recoge elementos para “fortalecer la capacidad de identificación de la intermediación laboral ilegal y de otras formas de contratación que vulneren los derechos de los trabajadores”. Señalar en primer lugar que dicha política en ningún momento se dialogó, revisó, cuestionó, ni siquiera se puso en conocimiento de las organizaciones sindicales ni por medio del envío de la propuesta a los correos de las organizaciones para su revisión, ni mucho menos en el modo que debería darse, en la Comisión de políticas salariales y laborales, donde tampoco se abordó la consulta de dicha norma con las organizaciones para efectos de una participación inclusiva y que incidiera. De tal forma que no solo se desatiende el convenio 144 suscrito por Colombia.

Para el periodo enero - junio 2020, se reportaron 567 Contratos Sindicales depositados, se presenta la información del comportamiento por sectores económicos:

Sector	No de contratos sindicales	% participación
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	543	95,8%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	10	1,8%
Construcción	1	0,2%
Industrias manufactureras	1	0,2%
Otras actividades de servicios	5	0,9%
Prestar servicios de salud	5	0,9%

Transporte y almacenamiento	2	0,4%
<b>Total</b>	<b>567</b>	<b>100,0%</b>

En materia de contratos sindicales, según información suministrada por el Ministerio de Trabajo a la CENTRAL – CUT, “Los contratos sindicales reportados por las Direcciones Territoriales al Grupo Archivo Sindical a corte de 30 de JUNIO de 2020 llegan a un total de 567, sin embargo, son en su mayoría contratos sindicales del sector salud como se verá en la siguiente gráfica aportada:



SECTOR	No DE CONTRATOS SINDICALES VIGENTE ENERO - JUNIO 2020
ACTIVIDADES DE ATENCION DE LA SALUD HUMANA Y DE ASISTENCIA SOCIAL	543
ADMINISTRACION PUBLICA Y DEFENSA; PLANES DE SEGURIDAD SOCIAL DE AFILIACION OBLIGATORIA	10
CONSTRUCCION	1
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	1
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS	5
PRESTAR SERVICIOS DE SALUD	5
TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO	2
<b>TOTAL</b>	<b>567</b>

Lo que significa que el 95.8% de estos contratos sindicales tienen presencia en el sector salud, preocupante situación en un momento de pandemia como la que enfrenta actualmente el mundo, ya que Colombia la estaría enfrentando no solo con diferentes dificultades de su modelo de salud, sino con algunas realidades del personal de salud como ésta precarización de sus derechos

sindicales, utilizando la engañosa figura del contrato sindical, así como una forma de contratación al personal de salud mayoritariamente bajo la figura de las Ordenes de Prestación de Servicios – ODS, figuras que de entrada no otorgan toda la connotación de derechos laborales al trabajador.

En el último Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, sobre la Aplicación de las normas Internacionales del Trabajo, 2021- Informe III/Adenda (Parte A) - Adenda al Informe de 2020 publicado el 15 de febrero de 2021, la OIT – CEACR, ante las violaciones reiteradas, recomendó al Gobierno:

*“...la Comisión recuerda que, en años anteriores, había pedido al Gobierno que proporcionara sus comentarios a las observaciones de la CUT y la CTC según las cuales el contrato sindical perpetuaba y extendía prácticas de intermediación laboral ilegal y desnaturalizaba la actividad sindical por medio de la creación de falsas organizaciones sindicales.*

*La Comisión constata en particular que el uso del contrato sindical sigue concentrándose en el 95 por ciento de los casos en el sector de la salud. A este respecto, al tiempo que es plenamente consciente de los ingentes obstáculos planteados por la pandemia de COVID-19 a las actividades de la inspección de trabajo, la Comisión observa que el Gobierno no hace mención de la prioridad de planificar actividades de control del uso del contrato sindical en dicho sector. **Con base en lo anterior, subrayando nuevamente que la atribución a un sindicato de trabajadores de un poder de gestión y de decisión sobre el empleo de sus afiliados puede generar un conflicto de interés y poner por lo tanto en peligro la capacidad del sindicato de llevar a cabo al mismo tiempo la responsabilidad propia de las organizaciones sindicales consistente en apoyar y defender de manera independiente las reivindicaciones de sus miembros en materia de empleo y condiciones de trabajo, la Comisión pide al Gobierno que: i) en un futuro próximo planifique y lleve a cabo un control pormenorizado del uso del contrato sindical, en particular, en el sector de la salud, y ii) después de haber compartido los resultados de dichos controles con los interlocutores sociales, tome las medidas necesarias, inclusive de carácter legislativo si fuera necesario, para garantizar que la figura del contrato sindical no menoscabe los derechos sindicales de los trabajadores y no sea utilizada para fines incompatibles con el artículo 10 del Convenio. La Comisión pide al Gobierno que informe sobre todo avance al respecto...**”*

Pese a esto, el Ministerio admite en su informe que, durante los años 2019 y 2020 no inició ni adelantó ninguna investigación laboral administrativa por uso indebido de contratos sindicales.

### **Sobre las investigaciones de todas las formas de subcontratación abusiva en el sector rural.**

El Gobierno no reporta ningún caso de sanción por intermediación laboral ilegal en el sector rural. Si ha habido una disminución en el número de querrelas es porque las organizaciones sindicales no han obtenido ningún resultado en las denuncias interpuestas ante la inspección laboral y han preferido por tanto tratar el tema en la jurisdicción ordinaria laboral, mediante la negociación colectiva e incluso mediante el uso de la huelga, como ha ocurrido en el sector de la palma de aceite que en 2018 cesó actividades durante más de dos meses en contra de la intermediación laboral, o en el sector eléctrico que realizó una huelga de trabajadores tercerizados en diciembre de 2019.

### **Sobre el tiempo de resolución de una investigación por subcontratación.**



Aunque el Ministerio informe los términos legales dentro de los cuales debería ser tramitada y decidida una investigación laboral administrativa por tercerización laboral, que no debería superar de 90 días, en la práctica una muestra de estas querellas, indica que el trámite puede durar de un año a tres.

**Sobre la formalización de los trabajadores subcontractados:**

El ministerio reporta 354 acuerdos de formalización suscritos en 7 años, con los cuales se habrían contratado a 40.489 trabajadores y trabajadoras, sobre estos varios comentarios:

Los pocos casos de éxito en materia de formalización han obedecido a la acción de las organizaciones sindicales, como ha ocurrido de manera marginal en los sectores palmero, portuario y minero y de manera importante en el sector azucarero, donde los acuerdos obedecen al resultado de huelgas o negociaciones colectivas.

El resto de acuerdos de formalización laboral no cuentan con la participación de las organizaciones sindicales, éstas son excluidas de los planes de formalización.

Revisados los textos de una muestra representativa de los acuerdos de formalización laboral encontramos:

- i) Que mediante éstos se vincularon a los trabajadores y trabajadoras por contratos a término fijo en su mayoría, lo que nos les brinda en todo caso, estabilidad laboral; ii) Que muchas de las formalizaciones no operan con contratación directa laboral con la empresa contratante, sino que se suscriben contratos laborales con Empresas de Servicios Temporales u otras formas societarias. A continuación, un cuadro que construimos con esta muestra:

EMPRESA	SINDICATO	# DE TRABAJADORES DE LA EMPRESA	# DE TRABAJADORES FORMALIZADOS	FECHA DE CONTRATACIÓN FORMALIZADA	TIPO DE CONTRATO ANTERIOR	TIPO DE CONTRATO DE FORMALIZACIÓN	DURACIÓN DEL CONTRATO DE FORMALIZACIÓN
AGATA ACCESORIOS BARRANCABERMEJA	No participó	2	2	5 de mayo de 2018	prestación de servicios	Contrato a término indefinido	
ANIMALCENTER S.A.S.	No participó	29 trabajadores vinculados por empresa temporal de servicio	24	2 de enero de 2017	Empresas temporales de servicio (intermediación ilegal)	Contrato a término indefinido	
CARIBE VERDE	No participó	50 trabajadores vinculados por empresa temporal de servicios	47	* 11 trabajadores 1 de mayo de 2018 *23 trabajadores 1 de junio de 2018 *13 trabajadores 1 de julio de 2018	Trabajadores en misión	Contrato a término fijo	6 meses
COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTADORES DE VALDERRAMA "COOTRANSVAL"	No participó	12	7	15 de febrero de 2019	Tercerizado	Contrato a término fijo	9 meses y 15 días
FLORES DE MADRID S.A.S.	No participó	80	50	*1 trabajador 16 de junio de 2016 *13 trabajadores 1 de febrero de 2017 *36 trabajadores 1 de diciembre de 2017	Empresas temporales de servicios	Contrato a término indefinido	
COOPERATIVA DE TRANSPORTE "PROTURISBOY"	No participó	27	27	1 de febrero de 2019	Contrato de prestación de servicios	Contrato a término indefinido	
DISTRIBUIDOR GIRARDOT DEL CAQUETA	No participó	4	4	*1 trabajador 1 de noviembre de 2017 *1 trabajador 1 de abril de 2017 *1 trabajador 1 de noviembre de 2016 *1 trabajador 1 de diciembre de 2015	*2 trabajadores con pago diario *2 trabajadores con contrato sin vinculación SSI	Contrato a término fijo	*2 trabajadores a 3 meses *2 trabajadores a 1 año
VILLEGAS MUÑOZ ANGEL RUBIEL	No participó	12	12	1 de febrero de 2018	Contrato de prestación de servicios	Contrato a término fijo	6 meses
COMERCIALIZADORA ZOE S.A.S.	No participó	33	30	1 de julio de 2018	Orden de prestación de servicios	Contrato a término fijo	6 meses
PALMAS SICARARE S.A.S.	No participó	140 trabajadores vinculados a partir de empresas temporales	140		A través de empresas temporales de servicios	Contrato a término indefinido *137 trabajadores con contrato a término fijo	inferiores a un año
INVERPALMAS S.A.S.	No participó	309 vinculados a través de empresas temporales	204		A través de empresas temporales de servicios	Contrato a término fijo	1 año
ALCANOS DE COLOMBIA S.A.	No participó	446 vinculados a través de empresas temporales	446		A través de empresas temporales de servicios	*432 trabajadores Contrato a término fijo *14 trabajadores Contrato a término indefinido	11 meses
CONFAMILIAR	No participó	563 vinculados a través de empresas temporales	354		A través de empresas temporales de servicios	Contratos fijos, indefinidos, obra o labor	
COOPERATIVA COTRANSMARIA	No participó	49 pertenecientes a la entidad	49	1 de febrero de 2018	Vinculados indirectamente	Contrato a término fijo	*41 trabajadores 11 meses *4 trabajadores 9 meses *4 trabajadores 8 meses
CASA JOHANA BOUTIQUE	No participó	1	1	1 de noviembre de 2018	Forma de precarización laboral	Contrato a término fijo	6 meses
FERRETERIA EL CONSTRUCTOR	No participó	7	7	1 de noviembre de 2018	Forma de precarización laboral	Contrato a término fijo	6 meses
KILOTE RESTAURANTE BAR S.A.S.	No participó	5	5	11 de septiembre de 2018	Sin vinculación	Contrato a término fijo	6 meses
HOTEL CAMPESTRE PARQUE RECREACIONAL LAS BAILARINAS	No participó	3	3	30 de marzo de 2018	Contrato de prestación de servicios	Contrato a término fijo	1 año
Varias estaciones de servicio	No participó	58	58	*6 trabajadores 11 de enero de 2018 *52 trabajadores 1 de febrero de 2018	A través de empresas temporales de servicios	Contrato a término fijo	1 año
SERVICIIDAD EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	No participó	44 vinculados a través de empresas temporales	38	*7 trabajadores 2 de junio de 2017 *30 trabajadores 5 de junio de 2017 * 1 trabajador 7 de junio de 2017	A través de empresas temporales de servicios	Contrato a término indefinido	
SOLUCIONES DE INFORMACIÓN S.A.S.	No participó	11 vinculados a través de contrato de prestación de servicio	8	3 de enero de 2018	Contrato de prestación de servicios	Contrato a término indefinido	
CARBONES CAPI S.A.S.	No participó	5 Trabajadores vinculados indirectamente	5	1 de abril de 2018	Vinculados indirectamente	Contrato a término fijo	1 año
MINA LA ESPERANZA	No participó	5 Trabajadores vinculados indirectamente	5	1 de abril de 2018	Vinculados indirectamente	Contrato a término fijo	1 año
PIEDEQUESTANA DE SERVICIOS PUBLICOS E.S.P.	No participó	100 Trabajadores vinculados indirectamente	19	*11 trabajadores noviembre de 2017 *8 trabajadores noviembre de 2018	Vinculados indirectamente	Contrato a término indefinido	
SUMINISTROS DE MANTENIMIENTO E INGENIERIA LIMITADA-SUMMING LTDA	No participó	4 Trabajadores vinculados indirectamente	4	16 de abril de 2018	Vinculados indirectamente	Contrato a término indefinido	
CLÍNICA DE MARLY S.A.	No participó	aprox. 500 trabajadores vinculados a través de empresas temporales de servicio	346		Vinculados a través de empresas temporales	Contrato a término indefinido	
COBRES DE COLOMBIA S.A.S	No participó	82 Trabajadores vinculados indirectamente	15	abr-18	Vinculados indirectamente	Contrato a término fijo	1 año
HOSPITAL PILOTO JAMUNDI EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO	No participó	Planta de personal: 78, Vinculados indirectamente: 196,	40	*10 trabajadores 1 de septiembre de 2017 *15 trabajadores 1 de enero de 2018 *15 trabajadores 1 de enero de 2019	Contrato sindical	38 provisionales y 2 contrato a término indefinido	

## Proceso continuo de reformas laborales y de protección social

La situación actual es producto de un proceso de reformas laborales y de protección social iniciado hace tres décadas, enmarcado por la Constitución de 1991 (y los 93 actos jurídicos después de la misma), que no logró la consistencia necesaria para alcanzar los objetivos de eficiencia, universalidad y solidaridad. Replanteando condiciones básicas como las pensiones, el salario mínimo, la estabilidad en el empleo y protección al cesante, la salud, el bienestar del trabajador, las instituciones de fiscalización e impartición de justicia laboral, las instituciones para la intermediación laboral, las instituciones de formación de recursos humanos para el trabajo, etc.

<b>PROCESO INTENSO DE REFORMAS 1991-2019</b>				
	<b>Leyes y actos legislativos</b>	<b>Decretos</b>	<b>Sentencias Corte Constitucional</b>	<b>TOTAL</b>
Salud y riesgos laborales	15	7	1	23
Remuneración y salario mínimo	6	1	1	8
Regulación del despido y protección al cesante	8	3	2	13
Pensiones y protección a la vejez	11	5	0	16
Parafiscalidad	7	2	3	12
Bienestar del trabajador	8	0	0	8
Capacitación del empleo	8	4	1	13
<b>TOTAL</b>	<b>63</b>	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>93</b>

*\*En promedio 3.2 cambios al año o uno cada 4 meses*

El salario mínimo fija un umbral para formalidad (dependientes y cuenta propia), el sistema es complejo debido a los incentivos al arbitraje o simulación entre regímenes y por ello se requiere altas capacidades de fiscalización en múltiples dimensiones. Lo que hace ineficiente el panorama del mercado laboral, incrementando la informalidad, pues las condiciones estructurales se encuentran mal planteadas a saber que trabajadores con características similares reciben trato diferenciado de la Ley según estatus laboral, como por ejemplo: formalidad en la cotización a la seguridad social y heterogeneidad de la informalidad, en parte legal, que según son dependientes y subordinados les aplica el código sustantivo de trabajo y que los independientes que prestan servicios a terceros los acoge el Código civil, de comercio o Ley 80, entre otros.

Respecto a las pensiones, es importante destacar, que los tres regímenes contributivos (RPM, RAIS y BEPS) y uno no-contributivo (Colombia Mayor) y la oportunidad de cambiarse entre los primeros dos durante la carrera laboral, los tránsitos de entrada y salida de la formalidad y la alta informalidad promedio, hacen que ninguno de los regímenes contributivos funcione bien, lo que hace compleja la densidad de cotización, pasando por encima del reconocimiento de la dinámica del mercado laboral colombiano, concibiéndose con que dos terceras partes de los cotizantes no alcanzaran a la pensión. La mayoría de los cotizantes como independiente no logra pensionarse.

En suma, el salario mínimo, al menos el 50% de los trabajadores urbanos y más del 75% de los rurales tienen ingresos inferiores a un salario mínimo. Ante ello, las empresas limitan la contratación en relaciones de dependencia, lo hacen con otra figura laboral, o eluden/violan la Ley aprovechando su tamaño pequeño.

Lo que genera una dinámica compleja respecto a la formalidad, porque el salario mínimo determina el umbral para las cotizaciones de los trabajadores por cuenta propia al Régimen Contributivo, al monto mínimo de pensión y al acceso de Régimen subsidiado:

A mayor salario mínimo, mayor el número de trabajadores por cuenta propia con ingresos inferiores a ese umbral, es decir, mayor informalidad legal. Así mismo, se presentan más trabajadores en el Régimen Subsidiado de salud.

Respecto a la salud, las cotizaciones para los trabajadores por cuenta propia con ingresos superiores a 1 salario mínimo son de 12.5% de su ingreso, más 16% para pensiones, lo que representa que sí, existe incredulidad en la obtención de una pensión, claramente existe un reproche respecto a la cotización en salud, cuando se reciben los mismos beneficios cuando no lo hace. Haciendo que para ellos el costo de la formalidad sea mayor que para los que ganan más que un salario mínimo. La cobertura agregada del Régimen Contributivo de Salud se estanca desde 2005, y en 2019 es inferior a la del Subsidiado (46 vs. 49%). Tránsitos de entrada y salida de la formalidad implican que los mismos trabajadores a veces reciben servicios de salud del Régimen Contributivo y a veces del Subsidiado (y acceso errático a subsidios de incapacidad y licencias de maternidad).

En general, las pérdidas de productividad son costosas para toda Colombia, pero sobre todo para la mayoría de sus trabajadores que, además de carecer de una protección social adecuada, tienen limitadas oportunidades para desplegar sus capacidades y obtener salarios más altos.

El resultado de los procesos de reformas y la falta de políticas acorde al beneficio de los y las trabajadoras, ha representado alto desempleo y alta informalidad, una permanencia errática en la formalidad, un incremento en la rotación en el empleo, una baja productividad, la segmentación derivada del diseño de la seguridad social, la debilidad de las instituciones de protección laboral y la cobertura errática contra riesgos.

El permanente intento de reformas laborales que se movieron en 2020 tales como la reducción de los salarios, la revisión de los contratos de trabajo y las convenciones colectivas con suspensión incluida, el salario mínimo por horas, flexibilizar los horarios de trabajo, sin reconocer dominicales festivos y recargos nocturnos, eliminar las primas de junio y diciembre, suspender las cesantías y los intereses de cesantías eliminar los subsidios de transporte y las dotaciones obligatorias, flexibilizar los costos de despido, propuestas muy impopulares, rechazadas por las organizaciones sindicales, pero que los gremios económicos y en algunos casos el mismo Gobierno los ha presentado como necesarias si se quiere evitar una masacre laboral” usando además la emergencia económica y la situación de pandemia para expedir una de las peores reformas laborales y pensionales de los últimos tiempos en forma de Decreto como fue el Decreto 1174 de 2020.

Colombia requiere cambios legislativos en materia de diseño institucional y fiscal, para la construcción de una visión que amplíe y mejore la protección social en el contexto de un mercado laboral menos segmentado y más favorable a la productividad, diseñando un proceso de reformas y no la implementación de las mismas de forma aislada. La atención se debe centrar en el diseño y funcionamiento de las principales instituciones y políticas que inciden directamente sobre el mercado laboral, incluyendo las asociadas a la protección social y a la formación para el trabajo. Cabe aclarar que también hay otras instituciones y políticas que también inciden sobre el mercado laboral, como el funcionamiento de los mercados de crédito o los derechos de propiedad.

## II. CUMPLIMIENTO DE LA LEY LABORAL

ELSAC recomendó a Colombia Fortalecer aún más el sistema de inspección del trabajo mediante:

❖ *Permitir que los inspectores de trabajo ejecuten adecuadamente sus tareas;*

Estado de cumplimiento: Parcialmente cumplido

❖ *Continuar ofreciendo programas de capacitación regulares para todos los inspectores del trabajo (independientemente de su tipo de contrato);*

Estado de cumplimiento: Cumplido. Gracias a la cooperación internacional se mantiene la formación de inspectores.

❖ *Asegurar investigaciones en zonas rurales;*

Estado de cumplimiento: Incumplido. EN el sector rural solo se han llevado caravanas de promoción de derechos, NO inspección ni investigaciones reales.

❖ *Finalizar el proceso de contratación permanente para los inspectores del trabajo que aprobaron el examen de carrera y mantener el número de inspectores laborales en línea con los estándares internacionales;*

Estado de cumplimiento: No se han vinculado todos los inspectores que ganaron el concurso, el número de inspectores aun no cumple con el estándar internacional.

❖ *Utilizando el nuevo sistema electrónico de administración de casos en todo el país y su conexión al sistema electrónico de cobro de multas;*

Estado de cumplimiento: Parcialmente cumplido. Aun no se termina de cargar toda la información de los casos al Sistema, éste no es de acceso a los querellantes, no se mantiene actualizado.

❖ *Incrementar el número de inspecciones e investigaciones por año y poner esta información a disposición del público anualmente;*

Estado de cumplimiento: Incumplido: Aunque aumentó el número de inspectores, disminuyó el número de investigaciones y de sanciones.

❖ *completar las inspecciones laborales dentro de los plazos establecidos;*

Estado de cumplimiento: Incumplido. A la fecha, ninguna investigación cumple con los plazos legales del procedimiento.

❖ *Mejorar la recolección de multas;*

Estado de cumplimiento: Cumplido. Se ha mejorado el recaudo.

❖ *Desarrollar e implementar una estrategia nacional de inspección.*

Estado de cumplimiento: Cumplido

La Inspección del Trabajo, de acuerdo al artículo 485 Código Sustantivo del Trabajo, tiene la vigilancia y el control del cumplimiento de las normas de este Código y demás disposiciones sociales se ejercerán por el Ministerio del Trabajo en la forma como el Gobierno, o el mismo Ministerio, lo determinen.

Uno de los puntos clave para incentivar el cumplimiento de derechos laborales debería ser una correcta y eficaz política de inspección, vigilancia y control por parte del Ministerio del Trabajo.

**Sobre el número de inspectores:** Según la OIT, el número mínimo de inspectores debe ser asignado de acuerdo con el número de trabajadores que hay en un país. Para el caso colombiano, se espera que tengamos un inspector por cada 10.000 trabajadores. Al 2021 en Colombia hay poco más de 21 millones de población económicamente activa, lo que significa que a la fecha se requiere por lo menos 2100 inspectores del trabajo. Según datos del Ministerio de Trabajo pasamos de 424 inspectores en el 2011 a 832 en el 2020, aunque la mayoría de ellos no se encuentran asignados a labores de inspección, y todavía es necesario que se cumpla el estándar mínimo previsto por la OIT.

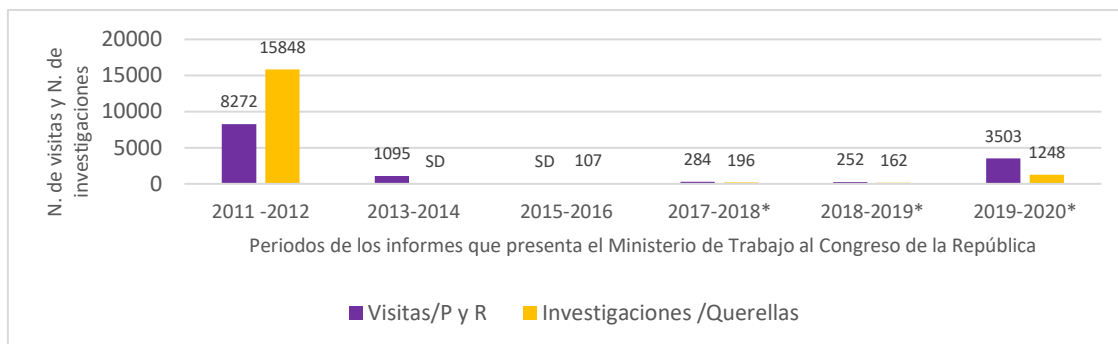
**Sobre la formación de inspectores:** La cooperación recibida de Estados Unidos que se ha destinado a la formación y capacitación de inspectores del trabajo, se ha perdido en el fenómeno de cerebros fugados siendo que los inspectores capacitados desde 2011 a 2019 se encontraban ocupando los cargos en provisionalidad y por deber legal y recomendación internacional, debieron ser reemplazados por aquellas personas que se presentaron al concurso de inspectores y ganaron el derecho a ocupar el cargo a finales del año 2018. De los más de 900 inspectores en el Ministerio, se ofertaron más de 800 cargos para el concurso de inspectores. De los 804 inspectores que ocupaban el cargo, menos de 100 pasaron el concurso y permanecerán en el MinT. En el mes de febrero de 2019 ya habían sido retirados de sus cargos más de 130 inspectores y durante los meses siguientes se han venido nombrando a los demás nuevos.

**Sobre el nuevo sistema electrónico de inspección:** Una debilidad del Ministerio de Trabajo que dificulta la evaluación de la efectividad de la inspección laboral es la falta de información clara, precisa y accesible, es común que las cifras del Ministerio no coincidan de un informe a otro, donde preocupan, sobre todo, dos cosas: (i) que haya 36.079 procesos en trámite, cuando en el país solo se cuenta con 904 inspectores; esto significa que cada inspector debería adelantar más de 39 procesos adicionales a los que van entrando en el día a día para poder descongestionar el sistema de inspección laboral. (ii) a pesar de que hay un sistema de información, el Mintrabajo continua su práctica de no entregar información solicitada, oportunamente, violando incluso los procedimientos administrativos relacionado con las respuestas a derechos de petición. El sistema de información digital aun no funciona y la información no es pública. Las centrales hemos sido insistentes en todos los espacios, con que este Sistema unificado de información debería ser de público acceso o al menos para los querellantes trabajadores, trabajadoras y organizaciones sindicales, para que puedan conocer el estado de sus querellas, el trámite que sigue y cómo pueden mover sus procesos; sin embargo, esta solicitud ha tenido hasta ahora oídos sordos por parte del Ministerio.

**Sobre el número de investigaciones:** Entre (2013-2019) hay una notable tendencia decreciente de sanciones por violación a derechos laborales o avance efectivo en las investigaciones, a pesar del ya mencionado aumento en el número de inspectores.

De igual forma se presentan otros obstáculos y deficiencias en este sistema de inspección tales como que no haya logística suficiente que tenga la capacidad de responder a las necesidades de inspección de todo el territorio nacional. Hay más de 30 mil casos en trámite represados. No hay un compromiso institucional desde las territoriales para llevar adelante una real y masiva política de prevención, inspección, vigilancia y control.





Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados en los informes del Ministerio de Trabajo al Congreso de la República. \*Incluye datos de sectores priorizados - SD: Sin dato en el informe.

**Sobre la inspección del trabajo en el sector rural:** La inspección móvil se está limitando a caravanas de promoción del ministerio, charlas a estudiantes de bachillerato o trabajadores no activos. Los inspectores siguen sin contar con recursos físicos, de personal y económicos para poder realizar inspecciones en los lugares de trabajo, menos aún en el sector rural.

## NEGOCIACIÓN COLECTIVA

ELSAC recomendó a Colombia construir un marco constructivo para el diálogo social.

### 1. DEFENSA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La negociación colectiva, parte de la libertad sindical, en la práctica se limita a la negociación colectiva entre sindicatos de empresa o de base, la legislación nacional está dirigida a organizaciones sindicales de esa naturaleza y no por rama, o actividad económica, es otra forma de debilitar el derecho de asociación sindical, que por la naturaleza precaria de la relación de trabajo impide la libertad sindical, el derecho fundamental de asociación sindical, negociación colectiva y huelga de los trabajadores frente a contratos de prestación de servicios o a término fijo y hoy bajo la reglamentación del Decreto Reglamentario 1174 de 2020. La cobertura de la negociación colectiva en el país sigue siendo muy baja.

En diferentes sindicatos se han presentado tanto dilaciones a la realización de la etapa de arreglo directo de negociación colectiva, así como constantes incumplimientos a las convenciones y acuerdos colectivos.

En primer lugar, indicar que en tiempos de pandemia especialmente se presentaron diferentes dificultades y obstáculos a la negociación colectiva por los vacíos que existían en un comienzo para realizar los trámites de la negociación a través de la virtualidad para garantizar la bioseguridad de los trabajadores aún a pesar de no contener en sus estatutos la posibilidad de realizar acciones virtuales. Frente a esto no se tomaron medidas específicas de garantía por parte del Ministerio.

Por otro lado, de manera tradicional se han presentado obstáculos a la negociación colectiva cuando no se garantizan los permisos sindicales para que los trabajadores organicen la construcción de sus pliegos de peticiones o la preparación de las negociaciones, situación de la que es muy difícil asegurar cumplimiento mediante peticiones al ministerio ya que no existe un mecanismo que inspeccione, garantice y ampare el derecho en tiempo real.

Debido a estos obstáculos y a los que mencionaremos a continuación, la cobertura de la negociación colectiva en Colombia sigue siendo marginal; según las estimaciones más cercanas de cobertura negocial,

por tipo de contratos colectivos de trabajo que realiza la Escuela Nacional Sindical, así como las cifras a partir de las cuales se puede calcular la cobertura negocial en el sector privado:

COBERTURA DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA SECTOR PRIVADO						
	2015			2018		
	Casos	%	Cobertura	Casos	%	Cobertura
<b>Convenciones colectivas</b>	1.092	<b>27,98</b>	269.441	1.344	<b>33,34</b>	393.723
Empresas		<b>0,17</b>		1.113	<b>0,17</b>	
Sindicatos				1.344		
<b>Pactos colectivos</b>	836	<b>21,42</b>	230.761	1.051	<b>26,07</b>	290.107
Empresas		<b>0,13</b>		791	<b>0,13</b>	
<b>Contratos sindicales</b>	1.975	<b>50,60</b>	105.000	1.636	<b>40,59</b>	56.980
Empresas				628		
<b>Total</b>	<b>3.903</b>	<b>100,00</b>	<b>605.202</b>	<b>4.031</b>	<b>100,00</b>	<b>740.810</b>
Trabajadores con contrato de trabajo regulado por el CST (afiliados a Riesgos Laborales)	9.507.361	<b>6,37</b>		9.627.739	<b>7,69</b>	
Población asalariada total	10.719.335	<b>5,65</b>		10.838.266	<b>6,84</b>	
<b>Población ocupada total</b>	<b>22.017.192</b>	<b>2,75</b>		<b>22.457.154</b>	<b>3,30</b>	
<b>Población Económicamente activa</b>				24.696.587	<b>3,00</b>	
Empresas afiliadas sistema RL	644.012			805.742		

\*Datos Ministerio del Trabajo, Escuela Nacional Sindical, DANE, PILA, Fasecolda. Cálculos ENS y MLPO

Si se separa la cobertura negocial del sector privado de la del sector público, se evidencia cómo pese a que ha habido un aumento respecto del año 2014, aun es marginal respecto del número de empresas, población económicamente activa, población ocupada y población asalariada.

CRITERIO DE MEDICIÓN	COBERTURA
Población económicamente activa	3%
Población ocupada	3,30%
Población asalariada	6,80%

- ❖ *Promover un sistema de dos niveles de negociación sectorial y a nivel de empresa, elaborando las normas sobre negociación sectorial en el Código del Trabajo;*  
Estado de cumplimiento: Incumplido. El Gobierno se niega a promover reformas normativas en este sentido.
- ❖ *Eliminar la opción de negociar pactos colectivos;*  
Estado de cumplimiento: Incumplido: El Gobierno se niega a promover reformas normativas en este sentido.
- ❖ *Extender los convenios colectivos automáticamente a todos los empleados de una empresa, no solo a los miembros de los sindicatos firmantes (erga omnes);*  
Estado de cumplimiento: Parcialmente cumplido. Solo ocurre si el sindicato afilia a más de 1/3 de los trabajadores de la empresa.
- ❖ *Exigir que múltiples sindicatos en la misma compañía formen un equipo de negociación para garantizar un acuerdo colectivo único;*  
Estado de cumplimiento: Incumplido. En el sector público pueden haber tantas negociaciones como sindicatos haya.
- ❖ *Dar el derecho de huelga a las organizaciones sindicales de más alto nivel;*  
Estado de cumplimiento: Incumplido: El Gobierno se niega a promover reformas normativas en este sentido.
- ❖ *Asegurar que todos los trabajadores, independientemente de la situación legal bajo la cual trabajan, puedan unirse a los sindicatos en la práctica;*  
Estado de cumplimiento: Incumplido. La informalidad, tercerización, contratos a términos cortos, impiden en la práctica la sindicalización
- ❖ *Recopilación sistemática de datos sobre la negociación colectiva para rastrear la evolución.*  
Estado de cumplimiento: Incumplido. Hasta ahora el Ministerio no cuenta con una base de información sobre los contratos colectivos suscritos, su cobertura y evolución.

El Gobierno de Colombia se niega a adoptar reformas normativas que permitan la realización en la práctica de negociación colectiva a diferentes niveles, que, aunque permitida constitucionalmente, se imposibilita de hecho por ausencia de reglamentación específica aunada a la negativa empresarial. Nótese cómo en el informe del Gobierno simplemente se menciona una experiencia exitosa de negociación a nivel superior al de empresa, como si fuera un ejemplo de situación generalizada, **cuando en realidad es el único caso en el país** en el que se da este tipo de negociación en el sector privado y se debe a la evolución luego de años de conflictos en esa región y de muertes de compañeros y compañeras sindicalistas. Por el contrario, el Gobierno omite pronunciarse sobre su deber de promover doble nivel de negociación, porque no tiene intención alguna de hacerlo.

En Colombia no se practica aún de manera generalizada la negociación colectiva multinivel, lo anterior a pesar de que resulta jurídicamente viable teniendo en cuenta lo preceptuado en los Convenios 98, 154 y 151 de la OIT (ratificados por Colombia a través de las Leyes 27 de 1976, 524 de 1999 y 411 de 1997 respectivamente) y el artículo 467 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual recoge la definición que hace la OIT de la siguiente manera: “Convención colectiva de trabajo es la que se celebra entre uno o varios empleadores o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia”.

De esta forma, a pesar de que el ordenamiento jurídico nacional permite, teóricamente, realizar procesos de negociación en todos los niveles, el Estado colombiano no lo promueve (ya que no ha normativizado un procedimiento para hacerlo) e incluso niega la existencia de esta posibilidad. A inicios del año 2017 la entonces ministra del Trabajo propuso a la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales la discusión de varios temas normativos pendientes, los cuales fueron rechazados de plano por parte de los representantes de los empleadores, pero con ocasión de la cual el Gobierno de entonces manejó un primer borrador de Decreto Reglamentario y la CUT radicó una propuesta formal de Decreto Reglamentario de la Negociación Multinivel.

Por ahora exclusivamente se cuenta con una norma que habilita la negociación colectiva multinivel en concreto, pero sólo en el sector privado: el Decreto 160 de 2014, el cual fue resultado de procesos de negociación (prácticamente de facto) realizados por las organizaciones sindicales del sector público y el Estado.

Desde esta perspectiva, a través del Decreto 160 de 2014 se permite a las y los empleados públicos presentar pliegos de peticiones en los distintos niveles de la descentralización del Estado, de forma coordinada, realizando procesos de negociación a nivel nacional, departamental y municipal, y también, con entidades, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, entre otros estamentos (de acuerdo a las competencias específicas de cada nivel).

A pesar de que el Decreto 160 de 2014 constituye un avance para la negociación colectiva en el sector público, y la negociación multinivel, aún tiene dificultades toda vez que impide que los sindicatos públicos puedan convocar tribunales de arbitramento y declarar la huelga (garantizando servicios mínimos). Pero además otro gran obstáculo que hoy atraviesa esta negociación del sector público que podía considerarse un avance, es el grado de incumplimiento que se está presentando desde el mismo estado. La alta tasa de incumplimiento tanto del número de entidades que cumplen como del número de puntos incumplidos del pliego Nacional estatal, ha hecho que, por un lado, los trabajadores del sector público se desmotiven con la organización sindical y con la negociación colectiva y por otro lado irradiar un pésimo precedente y ejemplo en el sector privado.

Se evidencia en conclusión que Colombia requiere un rediseño del esquema de negociación colectiva, que estimule el crecimiento sindical y permita avanzar en negociación multinivel o por rama, ampliando la cobertura de la negociación colectiva a un mayor número de trabajadores y trabajadoras, y facilitando acciones por parte de los sindicatos de rama o por actividad económica, que son más fuertes y representativos.

El último informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, publicado el 15 de febrero de 2021, reconoce que la limitación de la negociación colectiva al nivel de empresa en Colombia redonda en el bajísimo nivel de cobertura negocial en el país y recomienda al Gobierno tomar las medidas necesarias para permitir la negociación en todos los niveles.

***Observando con preocupación que, según los datos proporcionados por las centrales sindicales, el nivel de cobertura de la negociación colectiva en el sector privado sigue siendo muy bajo (...) condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria.***

***Alentada por los resultados obtenidos en el sector público, la Comisión pide al Gobierno que, en consulta con los interlocutores sociales, tome a la brevedad todas las medidas, inclusive de carácter legislativo si fuera necesario, para fomentar, en todos los niveles apropiados, la negociación colectiva en el sector privado. La Comisión pide al Gobierno que informe sobre los avances al respecto y recuerda que puede recurrir a la asistencia técnica de la Oficina.***

En el escrito del Gobierno a la Opinión C (2018)78 por la OCDE, cita como ejemplo de la negociación colectiva en el sector bananero hay que tener en cuenta que luego de definida la base del acuerdo se suscriben convenciones por cada una de las fincas, para su efecto y aplicación. Es un caso único, excepcional y no exactamente por rama. En el resto de sectores, aunque se ha intentado este tipo de negociación, la negativa empresarial, su falta de voluntad y la falta de intervención garante del Ministerio han hecho que por ahora la negociación a mayor nivel sea aislada y marginal e incluso la creencia mayoritaria sea que es imposible.

### **Sobre los pactos colectivos**

El Gobierno se niega a tramitar cualquier reforma normativa encaminada a la prohibición de la negociación colectiva con trabajadores no sindicalizados, incluso en aquellas empresas en donde existe sindicato. Nótese que, en el informe el Gobierno, en lugar de dar información sobre cómo cumplir esta recomendación, se mantiene en su posición –contraria a la de los órganos de control de OIT- de que los Pactos Colectivos son una forma legítima de negociación colectiva.

Los Pactos Colectivos en Colombia se han dado como un acuerdo celebrado entre patrono y trabajadores no sindicalizados, se aplica a las trabajadoras y trabajadores que los hayan suscrito o adhieran posteriormente.

Se tramita igual que el pliego de peticiones presentado por los trabajadores sindicalizados, debe aprobarse en asamblea de trabajadores, trámite y procedimiento, es semejante al de la organización sindical. Sin embargo, en la práctica, muchos de estos pactos colectivos son

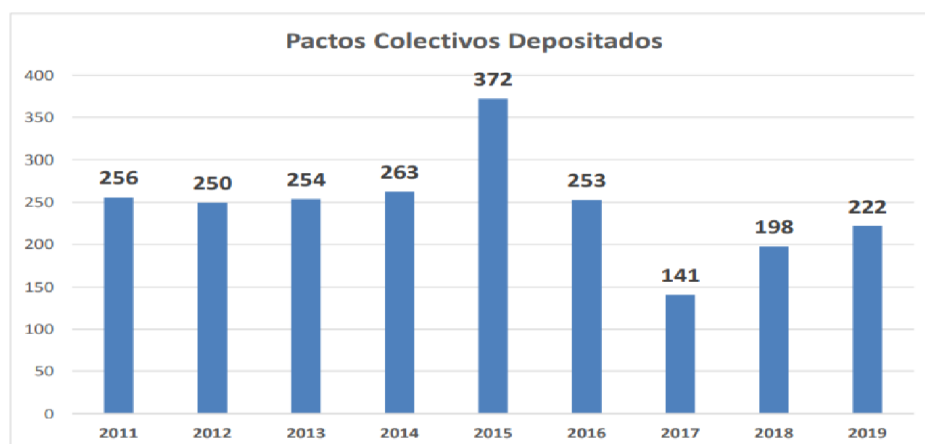
elaborados y redactados directamente por el empleador, el que lo convalida posteriormente con la adherencia de las trabajadoras y trabajadores, afectando así de manera indirecta a las organizaciones colectivas y a su proceso de negociación dado que existe la tendencia de poner los pactos colectivos o planes de beneficios suscritos con los trabajadores NO sindicalizados, como techo límite para la Negociación Colectiva de las organizaciones sindicales; esto porsupuesto también ha resultado un factor determinante en el decrecimiento de las organizaciones sindicales, casos como el de la Clínica San Rafael y el sindicato de trabajadores de salud ASINTRAF, la empresa Cartones de Colombia y el sindicato SINTRACARCOL, entre otros múltiples ejemplos donde la puesta en escena de estos Pactos Colectivos han impactado negativamente en los derechos a la libertad sindical y la negociación colectiva de la organización:

#### Ejemplo de Casos:

- a. 2020 a la fecha: La empresa Jardines de los Andes y Calafate S.A.S, de la Sabana de Bogotá, cuenta con la figura de pacto colectivo, el cual no fue negociado de manera libre por las y los trabajadores no sindicalizados y se ha convertido en una herramienta de discriminación contra el sindicato ONOF, constituyendo un techo o límite para el ejercicio de la negociación colectiva (los mayores beneficios que dan, son los que ya están incluidos en el pacto colectivo) y un mecanismo para motivar que las personas no se sindicalicen o salgan del sindicato ya que obtienen los mismos beneficios de la convención colectiva a través del pacto y no deben pagar cuota sindical o ser discriminados.
- b. Agosto de 2020: En la empresa Carbones del Cerrejón, en el Departamento de la Guajira, se han presentado cambios de turno que se negocian directamente con los trabajadores, sin tener en cuenta lo que se ha negociado con la organización sindical Sintracarbón. Esta situación ha generado dificultades en las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, a su vez, estos turnos generan reducción de personal.

En los Comentarios presentados a la OIT sobre los Convenios 87 y 98 por la Confederación de Trabajadores de Colombia CTC y Central Unitaria de Trabajadores CUT a las Memorias del Gobierno, el 30/09/2020 están vigentes y recogen los aspectos que hoy señala el Gobierno para la opinión a la OCDE.

222:



Si bien a 31 de diciembre de 2019, en la Unidad de Investigaciones Especiales, cursan seis (6) procedimientos administrativos sancionatorios, por indebida utilización de pactos colectivos, la cifra resulta irrisoria si se compara con la cantidad de pactos colectivos radicada a lo largo de estos

años, solo para 2019 se registró una cifra de importante aumento a comparación de los dos años anteriores.

Pactos Colectivos en Unidad de Investigación:

<b>PACTOS COLECTIVOS SEGUNDO SEMESTRE 2019</b>	
<b>UNIDAD DE INVESTIGACIONES ESPECIALES</b>	<b>PACTOS COLECTIVOS</b>
Averiguaciones preliminares	1
Decisión archivo	1
Decisión sanción	1
Alegatos de conclusión	2
Recurso de apelación	1
<b>Total procesos</b>	<b>6</b>

Fuente: Unidad de Investigaciones Especiales

Respecto de las averiguaciones preliminares por uso **indebido de pactos colectivos**, en las Direcciones Territoriales, cursan las siguientes:

<b>PACTOS COLECTIVOS SEGUNDO SEMESTRE 2019</b>	
<b>DIRECCION TERRITORIAL</b>	<b>AVERIGUACIÓN PRELIMINAR PACTOS COLECTIVOS</b>
BOGOTA	6
CORDOBA	9
CUNDINAMARCA	4
ANTIOQUIA	3
CASANARE	1
SANTANDER	13
<b>TOTAL</b>	<b>36</b>

Fuente: Unidad de Investigaciones Especiales

Los pactos colectivos tienen mayor presencia en el sector industria con un 67%, sector agroindustria con un 12%, servicios (hoteles, cajas de compensación, etc.) 7%.

Las cifras reportadas por averiguaciones preliminares de uso indebido de pactos colectivos solo permite poner en evidencia la estadística de aquellos pudieron propasar de alguna forma los derechos contemplados en la convención colectiva, no obstante muchos de los Pactos que utilizan como techo para limitar la Negociación Colectiva y que por ende terminan siendo semejantes o iguales a las Convenciones firmadas con sindicatos, no logran avanzar en estas investigaciones pues se consideran AJUSTADAS A LO QUE PERMITE LA NORMA y no avanzan en tales investigaciones; no obstante al convertirse en techo de negociaciones y terminar equiparando los mismos derechos para trabajadores sindicalizados que para trabajadores NO sindicalizados, genera la idea negativa en los trabajadores de que es mejor desafiliarse, evitar la estigmatización que en un país como Colombia presuntamente acarrea ser de una organización sindical y obtener los mismos derechos a través de un Pacto Colectivo (Planes de beneficios, planes corporativos, entre otras denominaciones).



En el Informe de la Comisión de Expertos en Normas y Recomendaciones CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo 109ª de OIT, tomo nota y afirma:

*“Artículos 2 y 4 del Convenio. Pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados.*

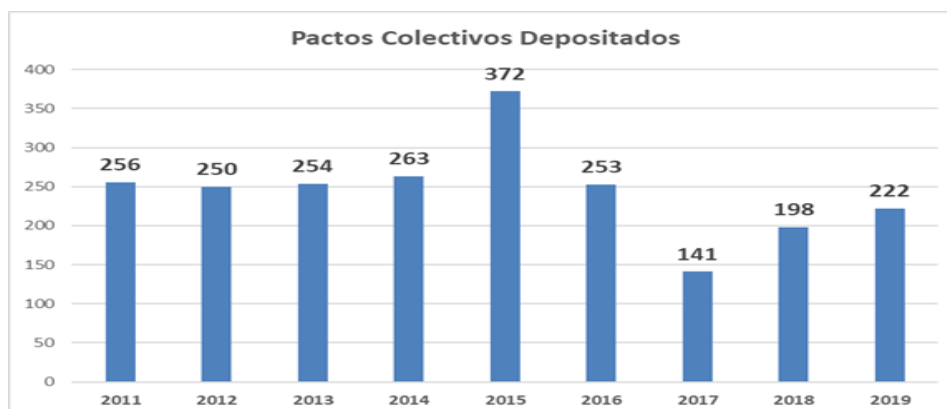
***La Comisión recuerda que pide desde el año 2003 al Gobierno que tome las medidas necesarias de manera que los acuerdos colectivos con trabajadores no sindicalizados (pactos colectivos) sólo sean posibles en ausencia de organizaciones sindicales.***

*(...) la Comisión siempre ha considerado que la negociación directa entre la empresa y grupos de trabajadores sin organizar por encima de organizaciones de trabajadores cuando las mismas existen no es acorde al fomento de la negociación colectiva previsto en el artículo 4 del Convenio. Adicionalmente, con base en la situación de varios países, la Comisión ha constatado que, en la práctica, la negociación de las condiciones de trabajo y empleo por medio de grupos que no reúnen las garantías para ser considerados organizaciones de trabajadores puede ser utilizada para desalentar el ejercicio de la libertad sindical y debilitar la existencia de organizaciones de trabajadores en capacidad de defender de forma autónoma los intereses de los trabajadores durante la negociación colectiva. A la luz de lo anterior, la Comisión pide nuevamente al Gobierno que tome las medidas necesarias para que la conclusión de acuerdos colectivos con trabajadores no sindicalizados (pactos colectivos) sólo sea posible en ausencia de organizaciones sindicales. La Comisión pide al Gobierno que informe de todo avance al respecto. (...)*

***Consecuentemente, la Comisión siempre ha considerado que la negociación directa entre la empresa y grupos de trabajadores sin organizar por encima de organizaciones de trabajadores cuando las mismas existen no es acorde al fomento de la negociación colectiva previsto en el artículo 4 del Convenio.***

***La Comisión ha constatado que, en la práctica, la negociación de las condiciones de trabajo y empleo por medio de grupos que no reúnen las garantías para ser considerados organizaciones de trabajadores puede ser utilizada para desalentar el ejercicio de la libertad sindical y debilitar la existencia de organizaciones de trabajadores en capacidad de defender de forma autónoma los intereses de los trabajadores durante la negociación colectiva.”***

No obstante, para diciembre de 2019 se presentaba un total de 222 nuevos pactos colectivos vigentes según reporte del Ministerio, teniendo mayor presencia en el sector industria con un 67%, sector agroindustria con un 12%, servicios (hoteles, cajas de compensación, etc.) 7%. La tendencia, desde 2017 es de aumento en la suscripción de Pactos Colectivos.



Si hubo una reducción de los Pactos Colectivos en 2020 no se debió a las acciones del Ministerio del Trabajo como lo afirma en su informe, sino a que durante la pandemia y los meses de emergencia sanitaria e incluso estados de excepción constitucional por emergencia social y económica, se dificultó el trámite de cualquier tipo de negociación colectiva. De hecho, si se considera esto, haber registrado 73 Pactos Colectivos durante la pandemia, es una cifra alarmante y no para celebrar.

A fecha 31 de diciembre de 2019, en la Unidad de Investigaciones Especiales, SOLO cursan seis (6) procedimientos administrativos sancionatorios, por indebida utilización de pactos colectivos, es decir, apenas el 4% de los Pactos registrados en ese año. En 2020 afirma el Ministerio que cursan 7 investigaciones por uso indebido de Pacto Colectivo, es decir menos del 10% de los registrados en el año pasado, y una cifra marginal en comparación con los Pactos Colectivos vigentes (algunos con vigencias incluso de 10 años).

### **Sobre la extensión a terceros de las Convenciones Colectivas de Trabajo:**

Como lo menciona el Ministerio en su informe, cuando en una empresa el sindicato afilia a más de la tercera parte de los trabajadores, su Convención Colectiva de Trabajo se hace extensiva a todos por efecto de la ley.

En la práctica, los obstáculos surgen por las bajas tasas de sindicalización, de negociación colectiva en el sector privado y de uso de pactos colectivos para impedir la negociación o crecimiento sindical en las empresas donde hay sindicato; que imposibilitan que esta extensión sea una figura usual.

### **Sobre la unidad negocial por empresa:**

El Gobierno afirma en su informe que ha propuesto un decreto modificatorio del 089 de 2014 con el fin de lograr la unidad de negociación o de negociación concertada o acumulada. En septiembre de 2019 las centrales sindicales, sobre esta propuesta manifestamos a la Comisión de Concertación y nos mantenemos en que:

*“Celebramos que al fin se discutiera tomar medidas para la negociación colectiva en el sector privado que aún es marginal, con una cobertura de menos del 0,17% de las empresas del país que tengan una Convención Colectiva de Trabajo y menos del 1,59% de la población económicamente activa del país, cubierta por ésta.*

*Celebramos que se tomen medidas para aplicar los convenios internacionales sobre negociación colectiva ratificados por Colombia, 98 y 154 de la OIT, así como considera fundamental aceptar los criterios de la Oficina Internacional del Trabajo y recomendaciones de órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo. Estamos de acuerdo en que se continúe consultando con los departamentos de la oficina de la OIT y luego sus criterios sean tenidos en cuenta para nuestro desarrollo normativo e incluso de políticas públicas.*

*Consideramos fundamental que en Colombia tomemos todas las medidas para garantizar la centralización de la negociación colectiva mediante Contratos Colectivos Laborales con organizaciones sindicales representativas que se apliquen no solo a la empresa sino a grupos económicos, regiones, sectores económicos e incluso nacionalmente.*

*Consideramos por tanto que si varios sindicatos deberían concurrir para una negociación unificada en una empresa, varias empresas deberían concurrir para una negociación unificada con un sindicato representativo en su sector, de forma tal que la representatividad, unidad negocial y ampliación de la*

cobertura de la negociación colectiva sean el propósito común de empleadores, organizaciones sindicales y gobierno.

*Apoyamos por tanto la expedición de una norma-Decreto Reglamentario que, dé cumplimiento a los Convenios sobre negociación colectiva, utilice los criterios de los órganos de control de la OIT y reciba las opiniones de la Oficina de OIT, reglamente la negociación colectiva centralizada, multinivel, de forma tal que se unifiquen a la vez las condiciones laborales mediante negociación colectiva por niveles: empresa, grupo económico, regional, por sector económico y nacional. Permitiendo con el criterio de representatividad, unidad negocial (de pliego, de comisión negociadora, de mesa negociadora, de contrato colectivo laboral-Convenión Colectiva o como llamemos la del nivel superior-) por empresa, por rama de actividad y nacional”.*

Extrañamente, después de que sentamos esta posición, el Gobierno no quiso volver a discutir sobre el particular.

### **Sobre la posibilidad de declarar la huelga a Federaciones y Confederaciones:**

El Gobierno no tienen intención alguna en modificar esta restricción legal. Si bien afirma que hay un pronunciamiento de la Corte Constitucional al respecto, éste solo estudió la norma como existe hoy, pero la libertad de configuración legislativa permitiría modificar el sentido de la misma y permitir a las Federaciones y Confederaciones el ejercicio de la Huelga; lamentablemente el Gobierno se niega a cumplir con esta recomendación.

El Informe publicado por OIT el 15 de febrero de 2021, sobre Aplicación de las normas Internacionales del Trabajo, 2021- Informe III/Adenda (Parte A) - Adenda al Informe de 2020 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, una vez más toma nota y recomienda al Gobierno el respeto al derecho de huelga y la modificación del art.417 del Código sustantivo del Trabajo, es así, como señala:

*En relación con el artículo 417 del CST, que prohíbe a federaciones y confederaciones iniciar movimientos de huelga, la Comisión toma nota de que el Gobierno manifiesta que la vocación de las federaciones y confederaciones no es propiamente la de asumir posición frente a un conflicto colectivo de trabajo relativo a una empresa o actividad económica en particular, sino la de representar y promover los intereses sindicales en general, sin la intención de ejercer el derecho de huelga. La Comisión toma nota de que tanto el Gobierno como la ANDI se refieren también nuevamente a las sentencias C- 797 de 2000 y C-018 de 2015 en las cuales la Corte Constitucional destacó que las federaciones y confederaciones desarrollan funciones de asesoría de sus organizaciones afiliadas y que, en el contexto de un conflicto económico planteado al empleador a través del pliego de peticiones, se justifica constitucionalmente que las federaciones y confederaciones estén excluidas de la decisión de declarar la huelga.*

*Tomando nota, por otra parte, de las persistentes críticas expresadas por las centrales sindicales nacionales e internacionales respecto de la prohibición establecida por el artículo 417 del CST, la Comisión recuerda nuevamente que, en virtud del artículo 6 del Convenio, las garantías de los artículos 2, 3 y 4 de dicho instrumento se aplican plenamente a las federaciones y confederaciones, las cuales, por consiguiente, deben poder determinar libremente su programa de acción. La Comisión vuelve a indicar adicionalmente que, en virtud del principio de la autonomía sindical, expresado en el artículo 3 del Convenio, no corresponde a las autoridades públicas determinar el papel respectivo de los sindicatos de base y de las federaciones y confederaciones a los cuales pertenecen. La Comisión subraya finalmente que, tal como destacado por la sentencia 1680 de 2020 de la Sala Laboral de la Corte*

*Suprema ampliamente descrita por el Gobierno en su memoria, el derecho de huelga no se limita a los conflictos colectivos relativos a la negociación de un convenio colectivo de empresa y, por consiguiente, en contextos en donde la defensa de los intereses colectivos de los trabajadores va más allá del ámbito de una sola empresa, es especialmente importante que se reconozcan a las federaciones y confederaciones el goce de todas las garantías previstas en el Convenio.*

**A la luz de lo anterior, la Comisión pide nuevamente al Gobierno que tome a la brevedad las medidas necesarias para que se revise el artículo 417 del CST que prohíbe el derecho de huelga a federaciones y confederaciones. La Comisión pide al Gobierno que informe de todo avance al respecto (...)**

**Sobre la posibilidad real de sindicalización a todo tipo de trabajadores y trabajadoras:**

El Gobierno Nacional no promueve la Libertad Sindical, no cuenta con campañas de sindicalización, ni toma medida alguna para garantizar la afiliación. De hecho, las centrales sindicales rechazamos rotundamente el hecho de que el Plan Nacional de Desarrollo PND- 2018-2022 “Pacto por Colombia pacto por la equidad”, plan del Gobierno Duque para todos sus años de mandato, no contempló ninguna garantía para el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva; de hecho, en las más de 1000 páginas del PND y sus bases, y en todo su articulado solo se menciona “*Libertad Sindical*” en un pie de página, haciendo mención a los componentes del Trabajo Decente, y nunca más en todo el plan de Gobierno. Por el contrario, lo único relacionado con sindicalismo en todo el Plan, fue el objetivo de *adoptar medidas para regular la multifiliación y fragmentación sindical*, que parece ser la única preocupación del Gobierno en materia sindical. La Negociación Colectiva y Huelga, componentes esenciales del Derecho Fundamental en OIT de la Libertad Sindical, no están contemplados por el Gobierno en su Plan de Desarrollo para 4 años de su mandato.

La deficiente implementación en Colombia del artículo 2 del Convenio 87 que establece que ***Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones***, surge de la combinación de tres elementos:

- i) Obstáculos normativos
- ii) Obstáculos de contexto
- iii) Sindicación real en Colombia

Veamos cada uno como opera, y el resultado final que deja a las 2/3 partes de los trabajadores sin posibilidad legal y práctica de crear o afiliarse a una organización sindical.

- i) Obstáculos Normativos:  
Inadecuada regulación normativa

El Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 5 establece: “ARTICULO 5o. DEFINICION DE TRABAJO. El trabajo que regula este Código es toda actividad humana libre, ya sea material o intelectual, permanente o transitoria, que una persona natural ejecuta conscientemente al servicio de otra, y cualquiera que sea su finalidad, siempre que se efectúe en ejecución de un contrato de trabajo.” Y en su artículo 354 establece: “ARTICULO 353. DERECHOS DE ASOCIACION.: 1. De acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Política los empleadores y los trabajadores tienen el

derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos; estos poseen el derecho de unirse o federarse entre sí...”.

Los jueces, el Ministerio del Trabajo y los empresarios, deducen de estos dos artículos que tienen derecho de asociación sindical únicamente los trabajadores que cuenten con un contrato de trabajo, así entonces, muchos intentos de creación de organizaciones sindicales, o de afiliación de trabajadores sin contrato de trabajo se han visto limitados por sentencias judiciales y por resoluciones del Ministerio del Trabajo, en la medida en que esta es la interpretación dominante acerca de quienes tienen protegido el derecho de asociación sindical en Colombia, desconociendo con ello, las reiteradas observaciones de la CEARC y los principios construidos en las decisiones del Comité de Libertad Sindical.

Particular preocupación nos genera la situación de varios grupos de trabajadores que se han excluido del derecho de asociación sindical:

a. Los aprendices.

O como se denominan en otros países trabajadores en formación. Resulta que con la ley 789 de 2002 (artículo 30) se estableció que con estos trabajadores no existe una relación laboral, sino una relación de aprendizaje, y con ello cerca de 300.000 aprendices para el 2015, se han quedado por fuera del derecho de asociación sindical y de manera expresa del derecho de negociación colectiva.

b. Los trabajadores bajo contratos de prestación de servicios.

Por tratarse un contrato de naturaleza civil, los millones de personas que son vinculadas a través de esta modalidad se les niega en muchas ocasiones el derecho de asociación sindical y de negociación colectiva, al respecto el CLS en la mencionada recopilación expresa:” (254) ... El criterio para determinar las personas cubiertas por este derecho no se funda por tanto en la existencia de un vínculo laboral con el empleador, que a menudo no existe...”

c. Los trabajadores en misión.

Vinculados a través de las Empresas de Servicios Temporales (EST) que según ACOSSET (Gremio empresarial de las EST), en 615 EST habían en el año 2015, 513.069 trabajadores; que no pueden en la práctica afiliarse a una organización sindical existente en la empresa donde prestan sus servicios y tampoco han logrado crear organizaciones sindicales en las empresas de servicios temporales, y en consecuencia no han podido negociar sus condiciones de trabajo, entre otras razones porque en la legislación colombiana no está prevista la negociación colectiva por rama de industria, y esta se limita a los trabajadores con contrato de trabajo con una empresa.

d. Trabajadores desempleados.

Luego de la pandemia, aún más personas en el país registran como “desocupadas”, estos tampoco pueden crear o afiliarse a una organización sindical, porque no cuentan con contrato de trabajo, incluso, los trabajadores que han pertenecido a una organización sindical, y pasan a ser desempleados, la organización está obligada a separarlos de la organización sindical, según lo mandata el artículo 399 del Código Sustantivo del Trabajo “*Todo sindicato decretará la separación del socio que voluntariamente deje de ejercer durante un año la profesión u oficio cuya defensa y mejoramiento persigue la asociación*”.

e. Los trabajadores jubilados

Sobre las personas pensionadas por vejez, en varias ocasiones los jueces y el Ministerio del Trabajo han considerado que no pueden pertenecer a una organización sindical porque no cuentan con un contrato de trabajo. Dos casos pueden ejemplificar las graves consecuencias: i) La resolución número 403 del 8 de febrero de 2007 del Ministerio del Trabajo en la que se negó la inscripción de una parte la reforma estatutaria realizada por la CUT en su V Congreso, que estipulaba la posibilidad de afiliarse a sindicatos de personas jubiladas; ii) La Asociación Nacional de Pensionados del Instituto del Seguro Social afiliada a CGT y la Confederación Democrática de Pensionados de Colombia, no fueron tenidas en cuenta por el pre-censo sindical en el entendido que el Ministerio del Trabajo no los considera con el derecho a ejercer la libertad sindical por no tener contrato de trabajo.

f. Los trabajadores de cooperativas de trabajo asociado.

Hasta el momento en la legislación sobre estas no se ha establecido, como lo ha solicitado la CEARC y el CLS en varias oportunidades, las garantías de asociación sindical y negociación colectiva. Aunque esta figura ha venido reduciéndose en su número, todavía subsiste un número importante de CTA donde estos derechos no están garantizados.

- ii) Obstáculos de contexto:  
Informalidad, Ilegalidad y Tercerización Laboral

Como ya se mencionó en los apartes de este informe relacionados con la informalidad y subcontratación.

- iii) Sindicación real en Colombia:  
Mínima afiliación sindical

El derecho de asociación sindical en Colombia por la generalización de la informalidad, la ilegalidad y la tercerización laboral, sigue siendo marginal la mayoría de los trabajadores y trabajadoras en Colombia no pueden ejercer el derecho de asociación sindical, el porcentaje de sindicalización sigue siendo de los más bajos de América, como lo constató la Misión de Alto Nivel de la OIT que visitó a Colombia en el año 2011.

**Ejemplo de Caso de Vulneración a la Negociación Colectiva:**

CASO FLORES. ORGANIZACIÓN NACIONAL DE OBREROS TRABAJADORES DE LA FLORICULTURA COLOMBIANA ONOF Afiliados a la CTC Confederación de Trabajadores de Colombia, con Personería Jurídica 0053 del 29 de octubre del 2010, tiene subdirectivas en Madrid, Funza, Facatativá Cundinamarca.

ONOF hace presencia en las siguientes empresas: MOUNTAIN ROUSES con 500 trabajadores aproximadamente de los cuales están sindicalizados 17 trabajadores/as, FLEXPOR DE COLOMBIA 700 trabajadores aproximadamente con 12 afiliados, JARDINES DE LOS ANDES tienen aproximadamente 4.500 trabajadores/as con 25 afiliados Y MERCEDES con un aproximado de 500 trabajadores de los cuales están sindicalizados 13 trabajadores/as.

Según datos del Ministerio de Agricultura de Colombia, el sector generó en 2018 un total de 193.764 empleos, de los cuales 104.917 fueron directos y 88.848 fueron indirectos. Según un estudio realizado por Cedetrabajo para la CTC, en promedio se generan 17 puestos de trabajo por hectárea. Es un sector donde casi el 70% de las trabajadoras son Mujeres madres cabeza de familia, con bajos niveles de escolaridad, escasa cualificación laboral y pocas alternativas de emplearse en otro lugar.



La mayor concentración de hectáreas dedicadas a la floricultura se encuentra en el Departamento de Cundinamarca (66%) y Antioquia (33%); el restante 1% se encuentra disperso en los departamentos de Risaralda, Caldas, Quindío y Valle del Cauca. En Antioquia se concentra en municipios como Carmen de Viboral, San Vicente, Rionegro, la Ceja, La Unión, El Retiro.

En Cundinamarca principalmente en los municipios de la Sabana de Bogotá; cómo se puede comprobar en la página del Observatorio de Drogas de Colombia y en los mapas suministrados por Biesimci.

Pactos Colectivos, en el sector es común el uso de pactos colectivos desestimula la libertad sindical y el derecho de Asociación sindical y precariza la relación de trabajo. Con los pactos colectivos se pretende poner un techo a las Convenciones Colectivas, las empresas aducen que no pueden brindar beneficios económicos distintos a los trabajadores afiliados a un sindicato y a los no afiliados, por un supuesto, principio de igualdad; que solamente lo hacen efectivo en ese momento; en la práctica persiste la discriminación a trabajadoras y trabajadores sindicalizados, atentando contra el derecho de libertad sindical, asociación sindical y negociación colectiva.

El desconocimiento del derecho fundamental al Trabajo, a la Asociación sindical y a la negociación colectiva en el sector de la floricultura es permanente. Está demostrado que la afiliación sindical total en el sector está por debajo de 200 trabajadores, para una tasa de afiliación sindical del 0,2%.

A título de ejemplo Jardines de los Andes tiene aproximadamente 1.500 trabajadores/as, más las sucursales que corresponden a 3.000. Trabajadores/as aproximadamente para un total de 4.500 trabajadores/as y de los cuales solo están sindicalizados 25 trabajadores/as y que a su vez son los beneficiarios de la Convención Colectiva de Trabajo frente a los 4.475 trabajadores aproximadamente que son beneficiarios del pacto colectivo.

Fue necesario acudir a la Comisión Especial para el Tratamiento de Casos ante la OIT – CETCOIT e instaurar querrela ante la Inspección del Trabajo - Ministerio del Trabajo para que la empresa aplique los beneficios convencionales suspendidos unilateralmente con la excusa de la pandemia.

Derecho Fundamental a la Salud: permanentemente se viola en la actualidad este derecho por parte de la empresa Jardines de los Andes y otras que quieren implementar las mismas medidas, de No otorgar los permisos para cumplir las citas médicas y en caso de que se conceda el permiso se le descuenta al trabajador/a de su salario (ya precario) o debe pagarlo en tiempo. Hay violación a los permisos que obligatoriamente deben dar para atender citas médicas.

Relación de Trabajo Precaria: En estos momentos empresas como Elite Flower SAS, están fortaleciendo la contratación precaria por medio de Temporales, las cuales contratan por temporadas hasta por dos veces y luego vetan a los trabajadores para no ser recibidos nuevamente.

Este caso acredita la falta de cumplimiento en la aplicación y en la práctica del Derecho fundamental de Libertad Sindical, Asociación sindical, negociación colectiva con el incremento de pactos colectivos, negligencia de la inspección del trabajo frente a las quejas y peticiones formuladas por los trabajadores/as y las organizaciones sindicales y el fomento de una relación de trabajo precaria y más vulnerable, que hoy la están respaldando con el Decreto Reglamentario 1174 de 2020, como se ve en la contratación de Elite Flowers SAS .

## 2. Ejemplo de caso:

El 6 de noviembre de 2018 el Sindicato Nacional de Industria de las Comunicaciones Afines y del Transporte - SINTRACOMUNICACIONES, radicó una denuncia ante la OCDE exponiendo la violación a varias de las directrices del DECRETO 1400 DE 2012 por parte de la empresa CLARO. Denuncia ratificada en la comunicación del 8 de mayo de 2020, en donde se exponen los nuevos conflictos presentados en el año 2019, que contrario a mejorar, contribuyen al detrimento de las condiciones laborales ya expuestas en una comunicación ante el Ministerio del Trabajo, respecto a la vulneración

al Derecho de asociación, negociación colectiva, libertad sindical y solicitud de aplicación del poder preferente. Ante la falta de actuación del Ministerio, SINTRACOMUNICACIONES continúa denunciando la amenaza de la empresa CLARO a no aceptar la instancia del tribunal de arbitramento, por las conductas sistemáticas en el detrimento de las condiciones de trabajo y la persecución, como lo son: ausencia de garantías a asesores de calle para laborar, remuneración variable y metas cambiantes, procesos disciplinarios a trabajadores y trabajadoras sindicalizados, presiones para suscribir cambios a términos contractuales en desmejora de condiciones salariales, procesos de readaptación laboral ante restructuración por la fusión Telmex – Comcel, entre otros.

Reiterando el Estudio Sobre Mercados Laborales y Políticas Sociales “Colombia 2016 Evaluación y Recomendaciones”, en lo que refiere al punto 2.2.2 página 23, en donde se cuestiona el que “los pactos colectivos socavan el poder de las organizaciones sindicales”, haciendo insolvente el conflicto respecto al incumplimiento de Las Líneas Directrices Sobre Empleo y Relaciones Laborales.

### **Sobre un sistema unificado de información sobre la negociación colectiva:**

El Gobierno aún no cuenta con un sistema de información sobre la negociación colectiva en el país, desconoce las cifras totales y reales de contratos colectivos laborales, su cobertura y vigencias. Las organizaciones sindicales no hemos sido consultadas sobre el sistema que se está diseñando.

- ❖ Colombia debe reflexionar sobre alternativas a la prohibición total de huelgas en los servicios esenciales (por ejemplo, huelgas condicionadas a un requisito de servicio mínimo) y considerar reintroducir la mediación en el proceso de resolución colectiva de disputas.  
Estado de cumplimiento: Incumplido. Al Gobierno no le asiste interés en modificar la regulación sobre la huelga.

### **Sobre el DERECHO DE HUELGA.**

A mediados del año 2018, las centrales sindicales, construyeron un proyecto de ley de huelga en el que tomando como base las recomendaciones de los órganos de control de OIT, se propone la adecuación legislativa interna. El proyecto fue bien acogido por varios congresistas de ambas cámaras del congreso y radicado para su trámite legislativo. El día 20 de noviembre de 2018 realizamos una audiencia pública en Comisión Séptima (la responsable de temas laborales) de la Cámara de Representantes en el Congreso en la que se escucharon diferentes posturas sobre el particular, entre ellas la del Viceministro de Relaciones Laborales del Ministerio del Trabajo quien sostuvo todo el tiempo que el proyecto debería ser primero llevado ante la Comisión de Concertación antes de su trámite legislativo. Posición que extrañó totalmente a las centrales sindicales que siempre hemos exigido al Gobierno discusión tripartita en la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de todos los proyectos de ley y decretos que tratan temas laborales y nunca hemos conseguido que esto se realice. Solo ante el inicio del trámite legislativo de este proyecto específico el Gobierno adopta esta posición.

Luego de la audiencia mencionada, las fuerzas políticas del Gobierno y empleadores se encargaron de hundir el proyecto de ley sin debate oficial, de forma tal que el mismo fue eliminado del proceso legislativo por cumplir el plazo legal sin discusión.

El 20 de julio de 2019, gracias de nuevo al trabajo de las centrales sindicales CUT y CTC y nuestras organizaciones aliadas, varios congresistas volvieron a presentar el proyecto de ley en mención para que inicie nuevamente su trámite legislativo, ahora Proyecto de Ley 071 de 2019 “Por medio del cual se modifica

el Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de armonizar el derecho de huelga con los Convenios sobre Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo. El proyecto no ha tenido ningún avance.

El Informe presentado por el Gobierno hace referencia al Derecho fundamental de huelga<sup>7</sup>, sin las consideraciones respecto a las ausencias normativas que aún persisten en el concepto, entre otras, porque no se señala con claridad, el entendimiento de los servicios públicos esenciales; así el mismo derecho, se encuentra regulado en el Código Sustantivo del Trabajo bajo una perspectiva preconstitucional que no consulta el espíritu del constituyente, ni los Convenios sobre Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, que integran el bloque de constitucionalidad, menos aún las recomendaciones que los organismos de OIT - Comité de Libertad sindical y Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones CACR.

Al respecto de este punto, citaremos lo establecido respecto a las Memorias enviadas desde el Gobierno a la OIT:

*(...) Violación al Derecho de Huelga y a la protesta:*

*Mediante Sentencia 1680 de 2020 de la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral, destaca en una providencia trascendental el reconocimiento de la huelga como derecho humano fundamental y la capacidad de definir el sindicato con fundamento en el artículo segundo del convenio 87, inciso final, el ejercicio de la huelga para reclamar los derechos vulnerados.*

*Por otro lado, si bien la sentencia es un avance importante para los derechos de los trabajadores y las organizaciones sindicales del país, **no se puede aún considerar un precedente que pueda incidir en las decisiones futuras de los jueces en Colombia sobre casos semejantes que sometan a su decisión la declaratoria de legalidad de una huelga, pues se ha señalado en la doctrina y la jurisprudencia colombiana lo siguiente:***

*Basado en estos criterios, no se podría plantear en algunos casos que, con esta única sentencia en esta vía, pueda aplicarse en adelante a casos similares que acudan a la jurisdicción ordinaria laboral para su disertación, menos aún para casos previos a la sentencia.*

*Este segundo punto es otro de los criterios que debe mencionarse, **la sentencia sólo generará efectos inter partes, es decir, que solo cambia la situación jurídica de SINDESS y del Hospital demandante, pero no tiene implicaciones sobre casos similares que se encuentren en litigio, así como tampoco modifica casos ya fallados en segunda instancia, como los conocidos por OIT por una huelga de Anthoc o el significativo caso de Avianca contra ACDAC que está sometido al conocimiento del Comité de Libertad Sindical.***

*En tercer lugar debemos mencionar, que dado que la sentencia se da en un tribunal de casación que resuelve procesos dentro de la jurisdicción laboral, no tiene incidencia alguna en la vigencia y validez de las normas nacionales sobre la materia, de modo tal que **las leyes nacionales que mencionan cualquier servicio público como esencial y por tanto son usadas para la declaratoria de ilegalidad de huelgas ejercidas en servicios que realmente no son esenciales en el sentido estricto del término conforme a lo establecido por OIT, así como otras normas relativas a la huelga ya identificada por los***

---

<sup>7</sup> Constitución Política Art. 56. "Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho. ... La ley reglamentará su composición y funcionamiento".

**órganos de control como contrarias a la Libertad Sindical, siguen incólumes, obstaculizando el ejercicio de la huelga en el país, sirviendo de sustento para que instancias judiciales declaren ilegales huelgas o de amenaza para que los sindicatos decidan poner en riesgo su personería jurídica y el empleo de sus directivos, para acudir a una huelga que probablemente será declarada ilegal conforme a la legislación vigente.**

El convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948) es ratificado por Colombia con la Ley 26 de 1976, sin embargo, se continúa estableciendo la infracción del mismo y la vulneración de los derechos pactados allí, en la práctica. Ejemplo de ello son las respuestas que el Gobierno Nacional brinda a la CUT, la CTC y la CGT respecto a los actos antisindicales que afectaron a varios dirigentes sindicales activos en el marco del paro nacional de noviembre de 2019, pues no existió un respeto por el derecho a la protesta, además, tal como lo establece la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, se pide al Gobierno que informe sobre los alegatos de las centrales sindicales relativos a actos de «espionaje» (como seguimientos) en contra de una serie de dirigentes sindicales<sup>8</sup>.

El Informe publicado por OIT el 15 de febrero de 2021, sobre Aplicación de las normas Internacionales del Trabajo, 2021- Informe III/Adenda (Parte A) - Adenda al Informe de 2020 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, una vez más toma nota y recomienda al Gobierno el respeto al derecho de huelga y la modificación del art.417 del Código sustantivo del Trabajo, es así, como señala:

*(...) Artículos 3 y 6. **Derecho de las organizaciones de trabajadores de organizar sus actividades y formular su programa de acción.** Cuestiones legislativas. La Comisión recuerda que desde hace numerosos años se refiere a la necesidad de tomar medidas para modificar la legislación en relación con: i) la prohibición de la huelga a las federaciones y confederaciones (artículo 417, inciso i), del CST) y en una gama muy amplia de servicios que no son necesariamente esenciales en el sentido estricto del término (artículo 430, incisos b), d), f) y h); artículo 450, párrafo 1, inciso a), del CST; Ley Tributaria núm. 633/00, y Decretos núms. 414 y 437, de 1952; 1543, de 1955; 1593, de 1959; 1167, de 1963; 57 y 534, de 1967), y ii) la posibilidad de despedir a los trabajadores que hayan intervenido o participado en una huelga ilegal (artículo 450, párrafo 2, del CST), incluso en casos en que la ilegalidad resulte de exigencias contrarias a las obligaciones del Convenio.*

*En relación con la prohibición de la huelga en una serie de servicios que no son necesariamente esenciales en el sentido estricto del término, la Comisión toma nota de que el Gobierno manifiesta en primer lugar que el derecho de huelga, aun cuando se trata de un derecho fundamental de las organizaciones sindicales, no es un derecho absoluto, y que, por lo tanto, puede ser sujeto de limitaciones como en el caso de los ámbitos donde se prestan los servicios públicos esenciales. La Comisión toma nota a continuación de que el Gobierno informa sobre la tramitación en la Cámara de Representantes del proyecto de ley núm. 071 de 2019, por medio del cual se modifica el Código Sustantivo de Trabajo, con el fin de armonizar el derecho a la huelga con los Convenios sobre libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo, radicado en la Cámara de Representantes el 24 de julio de 2019 y cuyo primer debate tuvo lugar el 17 de febrero 2020.*

*El Gobierno indica que, en su concepto emitido acerca del mencionado proyecto, el Ministerio del Trabajo consideró necesario que, en el mismo, se definieran los servicios públicos*

---

<sup>8</sup> (OIT, 2021)

esenciales y que el proyecto fuese discutido en la Comisión Nacional de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. A este respecto, la Comisión toma nota de que el Gobierno manifiesta que no existe hoy un consenso tripartito para llevar a cabo las modificaciones legislativas solicitadas por las centrales obreras en materia de huelga y que, sobre el particular, conviene tomar en cuenta tanto la posición de las organizaciones sindicales como las de las organizaciones de empleadores. La Comisión toma nota de que el Gobierno describe finalmente de manera detallada la sentencia SL1680-2020 de 24 de junio de 2020 de la Corte Suprema de Justicia relativa a una huelga en el sector de la salud, destacando que la misma: i) indica que la huelga no está prohibida en todo el sector de la salud, sino estricta y exclusivamente en aquellos servicios cuya interrupción realmente ponga en peligro directo la salud o la vida de las personas; ii) cambia su criterio y considera que el procedimiento establecido en los artículos 444 y 445 del CST —que prevén una serie de requisitos para el ejercicio del derecho de huelga—, se aplica únicamente para las huelgas contractuales, en las cuales se busca la suscripción de convenciones colectivas, y iii) considera que el mencionado procedimiento no puede en cambio aplicarse a otra clase de huelgas, como la imputable al empleador, la política o por solidaridad, en la medida en que los artículos 444 y 445 fueron adoptados antes de la Constitución de 1991, en una época en la cual el legislador no había considerado otras huelgas que la contractual...

La Comisión toma nota de que, por su parte, la ANDI, después de haber expresado la opinión de que el derecho de huelga no está abarcado por el Convenio, manifiesta nuevamente que la legislación y la jurisprudencia colombiana en materia de huelga en los servicios esenciales son plenamente satisfactorias y que el país cuenta con una justicia independiente que se encarga de analizar cada caso cuando se presentan conflictos entre el empleador y el trabajador. La Comisión toma finalmente nota de que la CUT y la CTC se refieren también en sus observaciones a la sentencia SL1680-2020 y que, al respecto, subrayan especialmente que, por medio de esta sentencia, la Corte Suprema: i) reconoce la huelga como un derecho humano fundamental, y ii) se basa en la posición de los órganos de control de la OIT para examinar si, en el caso concreto considerado, el cese de actividades ha puesto efectivamente en peligro directo la vida, la salud o la seguridad de las personas. La Comisión toma nota de que la CUT y la CTC afirman al mismo tiempo que: i) la mencionada sentencia es válida solo entre las partes y, por proceder de un tribunal de casación, no afecta la vigencia de las normas legales sobre la materia; ii) a la fecha, no se ha hecho por parte del Gobierno ninguna propuesta de modificación normativa a las disposiciones de la legislación que constriñen y vulneran el derecho de huelga, y iii) si bien continúa en trámite el proyecto de ley 071 de 2019, propuesto por las centrales sindicales para adecuar la legislación nacional sobre el derecho de huelga a los estándares internacionales de la OIT, la bancada de Gobierno ha impedido que se debata el proyecto y se someta a votación pretendiendo que sea archivado por segunda vez.

La Comisión toma debida nota de los elementos proporcionados por el Gobierno y los interlocutores sociales. La Comisión toma nota con interés de la sentencia SL1680-2020 de la Corte Suprema remitida por el Gobierno y las centrales sindicales que se basa en la naturaleza fundamental del derecho de huelga para aplicar e interpretar las disposiciones legales que establecen sus condiciones de ejercicio y fijan sus límites.

A este respecto, la Comisión recuerda que, en su comentario anterior, había tomado nota de que, tanto la Corte Constitucional, respecto del sector de los hidrocarburos, como la Corte Suprema respecto de los distintos servicios definidos como esenciales por la legislación, han

solicitado que se revise la misma para acotar mejor las limitaciones impuestas al ejercicio del derecho de huelga.

*La Comisión sigue observando sin embargo que no se han producido todavía avances concretos respecto de las reformas legislativas solicitadas por la Comisión en materia de huelga en los servicios esenciales. La Comisión recuerda su comentario anterior a este respecto en el cual indicó que: i) considera que los servicios esenciales respecto de los cuales pueden imponerse limitaciones o prohibiciones al derecho de huelga son solo aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, y ii) si bien el concepto de servicios esenciales no es absoluto, ha considerado que sectores como los hidrocarburos y los transportes públicos no constituyen servicios esenciales en sentido estricto sino servicios públicos de importancia trascendental que pueden requerir el mantenimiento de un servicio mínimo. La Comisión espera por lo tanto firmemente que el Gobierno tomará las medidas necesarias para revisar a la brevedad las disposiciones legislativas anteriormente señaladas en materia de servicios esenciales en el sentido indicado. La Comisión pide al Gobierno que proporcione informaciones sobre todo avance al respecto y le recuerda que puede recurrir a la asistencia técnica de la Oficina.*

Finalmente, los precedentes demuestran una urgente y necesaria reforma al régimen de intervención legal sobre la huelga, para que no se continúen perpetrando los diversos obstáculos en el marco de la judicialización de su ejercicio, como:

- La no realización de un análisis pormenorizado en los procesos judiciales dirigido a garantizar la existencia de huelgas imputables al empleador o de huelgas por solidaridad.
- La verificación del cese de actividades por parte del Ministerio del Trabajo carece de criterios técnicos y el debido proceso, necesario para garantizar el ejercicio integral del derecho a la huelga.
- La existencia de prácticas dilatorias en la etapa de arreglo directo por parte de los empleadores, que se ve legitimada en el elevado porcentaje de huelgas declaradas ilegales por parte de la Rama Judicial.
- La ausencia de regulación que impide el ejercicio de la huelga por solidaridad, la huelga política e incluso la imputable al empleador.



### III. CRÍMENES CONTRA SINDICALISTAS E IMPUNIDAD

ELSAC recomendó a Colombia Elaborar una visión de tolerancia cero para violencia y homicidios contra sindicalistas a través de un plan adecuado para adelantar reformas y acciones en línea con los convenios ratificados con la OIT.

- ❖ Mantener recursos financieros adecuados para la Unidad Nacional de Protección;  
Estado de cumplimiento: Incumplido. Se han desmontado esquemas de protección y presupuesto para la protección de sindicalistas.
- ❖ Implementar, en estrecha colaboración con los sindicatos, el mecanismo de protección colectiva recientemente desarrollado para los sindicalistas en riesgo.  
Estado de cumplimiento: Parcialmente cumplido.

Demostrar progresos en la reducción de las tasas de impunidad tanto para la violencia como para las amenazas contra sindicalistas y los delitos contra el derecho a la libertad de asociación y negociación colectiva mediante:

- ❖ Asegurar que las investigaciones de crímenes contra sindicalistas sean una prioridad para el gobierno y mantener al Grupo Élite responsable de la investigación de crímenes contra sindicalistas en la Fiscalía General;  
Estado de cumplimiento: Parcialmente cumplido. Hay avance en algunas investigaciones, pero no son prioridad para el Gobierno y la impunidad se mantiene demasiado alta.
- ❖ Demostrar un progreso tangible en la resolución de todos los crímenes contra sindicalistas, asegurando condenas cuando corresponda;  
Estado de cumplimiento: Incumplido. Los delitos por violación del derecho de asociación sindical no han tenido ni una sola sentencia.
- ❖ Asegurar la resolución oportuna de casos de violencia y amenazas contra sindicalistas, incluso mediante la contratación de un tercer juez laboral;  
Estado de cumplimiento: Incumplido.
- ❖ Publicar las estadísticas anuales sobre la investigación y enjuiciamiento de crímenes, así como los cronogramas de los casos;  
Estado de cumplimiento: Cumplido.
- ❖ Evaluar la efectividad de la fase de conciliación obligatoria según lo requerido por el procedimiento penal para Anide 200 del Código Penal.  
Estado de cumplimiento: Incumplido. No se ha realizado dicha evaluación.
- ❖ Examinar de manera crítica e independiente el papel de las Anti-Perturbaciones Móviles (Escuadrón Móvil Antidisturbios, ESMAD) y su uso de fuerza excesiva. En cooperación con los interlocutores sociales, adoptar medidas para abordar las recomendaciones pendientes sobre casos graves y urgentes en el Comité de Libertad Sindical de la OIT en relación con la violencia contra los sindicatos;  
Estado de cumplimiento: Incumplido. La violencia anti ciudadana a cargo del ESMAD se ha recrudecido.

Colombia está lejos de ser un país garante para los derechos de los trabajadores sindicalizados y de las organizaciones sindicales que los representan, pues la violencia antisindical e impunidad continúan. En el 2020 la defensa de los DDHH en Colombia, continuó siendo una actividad de alto riesgo, según la Oficina de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, se presentaron 795 amenazas y agresiones contra personas defensoras de DDHH, lo que por supuesto también repercute en el movimiento sindical. La mayoría de estos hechos ocurren en donde la presencia del Estado es insuficiente y el 93% en municipios con altos niveles de pobreza multidimensional. Juliette De Rivero, representante en Colombia de esta Oficina, menciona que existe una marcada preocupación *“en la falta de avances en la adopción de una política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones criminales, incluyendo aquellas que han sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo y reitera la urgencia de adoptar dicha política a través de la comisión de garantías de seguridad prevista en el acuerdo de paz”*.

En suma a lo anterior, en el Informe anual presentado, también se hace un llamado a la implementación efectiva del sistema de alertas tempranas desde la Defensoría del Pueblo, con el fin de mejorar la respuesta estatal del mismo sistema e insta a la Unidad Nacional de protección, adscrita al ministerio del interior a continuar con su labor, afirmando que, *“no obstante algunos retrasos, la notificación de decisiones, en la implementación en las medidas de protección y en la idoneidad de las mismas, especialmente en zonas rurales incrementaron los riesgos para personas defensoras de DDHH”*.

Y adicionalmente, la Alta Comisionada llama a las instituciones del estado a *“responder a las manifestaciones pacíficas conforme a las normas y estándares internacionales y ofrece su asistencia técnica en esta materia, urge a la policía respetar las normas y los estándares internacionales relacionados con el uso de la fuerza en sus protocolos y procedimientos, en línea con la decisión de la Corte Suprema del 22 de septiembre de 2020 y a fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en caso de abuso”*.

Durante el año 2020 se ha identificado: 147 violaciones a la vida e integridad en contra de sindicalistas en el país, con 139 personas víctimas (119 hombres, 20 mujeres).



Las violaciones más recurrentes contra sindicalistas fueron durante el año 2020: Las amenazas con 96 en total, que por supuesto, además de afectar derechos individuales de sus víctimas, implican una vulneración adicional para las organizaciones de las que ellas hacen parte, e incluso

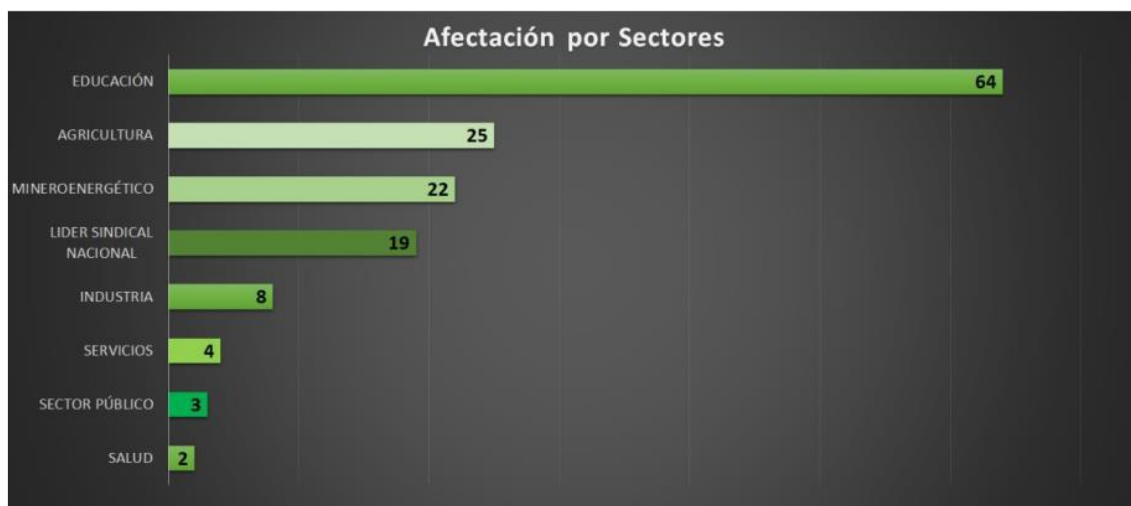
para los y las trabajadoras de sus empresas y sectores que se ven atemorizadas para afiliarse a estos sindicatos. 21 homicidios contra sindicalistas ocurrieron durante el año 2020, incluso durante la pandemia, mostrando un aumento respecto del año anterior, pues en 2019 fueron perpetrados 13 asesinatos. Atentados contra la integridad física de sindicalistas, ocurrieron 11 en 2020.



Aunque aún no existe judicialización de los delitos cometidos contra sindicalistas durante el año 2020, los presuntos responsables de sus comisiones, según se identifican ellos mismos en las amenazas o se presume por las noticias criminales, siguen siendo especialmente grupos de ultraderecha, con más de 46 registros de los pocos identificados hasta ahora (paramilitares, autodefensas, Águilas Negras) que continúan fortaleciéndose en los territorios con la desmovilización de la extinta guerrilla de las FARC y con la aquiescencia del Estado. Seguidos por organismos del Estado (policía, fiscalía, otras fuerzas públicas) con 11 registros de los presuntamente responsables. En todo caso, más de 89 de los registros de nuestra base, se tienen aún como responsable desconocido.



Los sectores de la economía donde se evidencia mayor violencia antisindical son en su orden: Educación, Agricultura y minero-energético. Éstos, dado que la violencia se concentra en la periferia del país, en zonas rurales y territorios dispersos, donde el liderazgo social, sindical y campesino, suelen confluír en las mismas personas y las convierte por tanto en blanco de violencias antisociales. Luego de estos sectores, observamos que la violencia se concentra en directivos sindicales del orden nacional, quienes, en razón de su representatividad y liderazgo en grandes protestas, paros, denuncias públicas en medios nacionales de comunicación, les convierte en objetivos de la violencia antisindical.



Colombia es nuevamente reconocida en 2020 como uno de los 10 peores países para los trabajadores, dentro del continente más mortífero para los sindicalistas y como el país con más asesinatos de dirigentes sindicales, según la séptima edición de Índice Global de los Derechos, de la Confederación Sindical Internacional:

*“Colombia sigue siendo uno de los peores países en cuanto a la violación de los derechos sindicales, con un tremendo historial de impunidad frente a los asesinatos de sindicalistas. Entre enero de 2019 y marzo de 2020 fueron asesinados 14 líderes sindicales. Se registraron asimismo cuatro intentos de homicidio, un caso de desaparición forzosa y 198 casos de amenazas de muerte. La mayoría de los casos no han sido resueltos y el Gobierno sigue sin combatir eficazmente la cultura de impunidad presente en el país, mientras que el sistema judicial continúa siendo deficiente y carece de los recursos necesarios. Los sectores más afectados por esta violencia y total menosprecio de la vida humana son la educación, el transporte, la minería y el sector energético”<sup>9</sup>.*

Los homicidios como acto violento de mayor impacto, muestran una tendencia de aumento en los últimos cuatro años:

2016: 20

2017: 31

2018: 37

2019: 13

2020: 21

---

<sup>9</sup> (CTC - CUT, 2021)

El 2021 continúa siendo un año crítico, no sólo para la defensa de los Derechos Humanos, pues la violencia contra el movimiento sindical sigue latente y no ha implicado una reducción en sus cifras, como lo plantea el gobierno en el informe presentado ante el comité de trabajo, empleo y asuntos sociales – ELSAC de la OCDE.

Muestra de ello son los siguientes indicadores:

- Desde 1972 a la fecha, La CGT ha sido víctima de 300 amenazas, 190 homicidios, 32 secuestros, 23 atentados, 12 casos de exilio, 11 detenciones arbitrarias, 11 desapariciones forzadas, 5 casos de desplazamiento forzado, 4 lesiones personales, 4 casos de tortura, 3 casos de hurto informativo y 1 caso de espionaje ilegal; en total 602 actos de violencia. (Archivo de la Secretaría de DDHH de la CGT casos documentados con corte al 8 de diciembre de 2020).
- Solo en el año 2020 se presentaron 4 asesinatos de dirigentes sindicales, 1 atentado y 4 amenazas, cómo también 1 caso de exilio: el de su secretario de DDHH, por perfilamientos ilegales del Ejército Nacional.

Según cifras reportadas por el Gobierno nacional, la principal causa de amenazas para los líderes sindicales se deriva por su ejercicio sindical

CAUSA	2018	2019	TOTAL
EJERCICIO SINDICAL	230	194	424
OTRA	48	46	94
PERSONAL	12	15	27
IDEOLÓGICA	44	26	70
POLÍTICA	10	5	15
ECONÓMICA	2	4	6

En ese sentido, se reitera que la violencia antisindical es uno de los grandes problemas que vive el país respecto del respeto de organización y defensa de los derechos humanos. Los patrones de violencia antisindical continúan en incremento y su impunidad y falta de esclarecimiento, contribuyen a la estigmatización del movimiento, puesto que, “la creación y consolidación de la creación y consolidación de imaginarios, discursos, prácticas y representaciones ha contribuido a tejer toda una historia sistemática de significaciones negativas contra el movimiento sindical”<sup>10</sup>.

Lo anterior, hace parte de un discurso de odio que se exagera en diversas esferas sociales y que es reproducido por los medios de comunicación, en contra de los y las trabajadoras sindicalizadas, quienes también soportan la estigmatización de las acciones en defensa del trabajo digno, como lo son la protesta social y el derecho a la huelga, panorama que hace proclive la violencia antisindical y que ha conllevado incalculables consecuencias en el movimiento.

#### **Sobre las medidas de protección:**

<sup>10</sup> (Escuela Nacional Sindical, 2020)

Según cifras suministradas por la Unidad Nacional de Protección en respuesta a Derecho de petición formulada por la CUT en el mes de agosto de 2020 y también conforme a los datos mencionados sobre el tema por el Gobierno a la OIT, la evolución de la solicitud, otorgamiento y desmonte de medidas de protección a sindicalistas en el período 2019 a julio de 2020:

Número de solicitudes de protección a sindicalistas en los años 2019 y julio de 2020

NÚMERO DE SOLICITUDES DE PROTECCIÓN A SINDICALISTAS			
Población	Año 2019	Año 2020	Total
Dirigentes o activistas sindicales	969	404	1373

En cuanto al número de medidas requeridas por sindicalistas para su protección personal, como se observa en el recuadro, el número de evaluaciones del año 2020 hasta el mes de septiembre, podría evidenciar una fuerte disminución de atención a casos.

NÚMERO DE EVALUACIONES DE NIVEL DE RIESGO-SINDICALISTAS							
POBLACIÓN	Año 2019			Año 2020			Total General
	Extraordinario	Extremo	Ordinario	Extraordinario	Externo	Ordinario	
Activistas sindicales	206	1	125	109	3	78	522

Nótese que a la fecha de respuesta del derecho de petición, se evidencia que del total de solicitudes de medidas de protección (1373) solo se registra la evaluación realizada a 522 de éstas como se describe en el cuadro de las evaluaciones de riesgo para los años 2019 y 2020, siendo éstas apenas un 38% del total de las solicitudes de medidas de protección presentadas durante éste lapso de tiempo.

Es importante destacar la pérdida de las medidas de seguridad durante el actual gobierno, la CGT por ejemplo ha perdido el 70% de sus esquemas provistos desde la Unidad Nacional de Protección – UNP, lo cual, incrementa el peligro de atentados contra dirigentes y líderes y lideresas, haciéndolos vulnerables y contribuyendo a un panorama de zozobra que impide el ejercicio pleno de la reclamación de sus derechos.

Ya no existe confianza en la UNP, pues afirman los dirigentes, “se ha convertido en un centro político y burocrático”, representando dilaciones en la efectividad de las medidas y ralentizando procesos que si bien, debiesen tomar un máximo de treinta días hábiles, han tomado un plazo de hasta 150 días. Asimismo, se establece que la desconfianza deviene de la falta de idoneidad de los perfiles requeridos de los investigadores, pues muchos no cuentan con el conocimiento necesario respecto al movimiento sindical, demostrando prejuicios que limitan su ejercicio profesional en la prestación de sus servicios.

Todo esto se ha sumado para ponernos en un punto vulnerable, de ahí el descenso dramático de sindicalistas que cuentan con medidas de protección por parte de la UNP.

Si bien el Gobierno nacional afirmó en un informe a la OIT en septiembre de 2020 “Actualmente, la UNP protege a 301 Dirigentes o Activistas Sindicales asignando medidas de protección tales como medios de comunicación, chalecos antibalas, apoyo de transporte fluvial o marítimo, apoyo de reubicación, vehículos blindados, vehículos convencionales y hombres de protección” ésta información podría ser insuficiente si tenemos presente algunas premisas.

a. Que dichas medidas corresponden a la protección de líderes sindicales que han solicitado medidas de protección no solo en 2018, 2019 o 2020 sino en general a lo largo del tiempo y que actualmente mantienen dichas medidas. Razón por la cual sigue sin tenerse detalle de cuántos de estos líderes sindicales que pidieron medidas de protección entre 2019 y 2020 que arriba se referencia número o del total de trabajadores a quienes les han hecho las evaluaciones de riesgo, tienen realmente medidas de protección que permitan la protección efectiva de su vida.

b. Por otro lado, en la tabla que se presenta a continuación, se puede evidenciar como también se dio el desmonte de medidas de protección, para el año 2019, de

CANTIDAD DE MEDIDAS DESMONTADAS POBLACIÓN 3. DIRIGENTES O ACTIVISTAS SINDICALES EN EL AÑO 2019							
Medios de comunicación	Chalecos de protección balística	Botones de apoyo	Hombres de protección	Vehículos convencionales	Vehículos blindados	Motociclistas	Desvinculaciones de esquemas colectivos
19	25	1	67	23	7	0	12

Frente a nuevas medidas de protección solicitadas desde enero de 2019 a la fecha, trámite otorgado, trámite realizado y medidas de protección otorgadas, un total de 154 medidas desmontadas, lo que podríamos señalar también, representa aproximadamente el 53% de las medidas de protección que se mantiene.

El hecho de que las medidas de protección desmontadas en el año 2019 corresponda a un poco más del 50% de las medidas que se mantienen, a la fecha señalada en la memoria del Gobierno nacional, junto con los datos de solicitudes versus casos evaluados, evidencia un panorama de lentitud, desprotección y demora en la protección a la vida de los líderes sindicales.

En cuanto al número de medidas requeridas por sindicalistas para su protección personal, como se observa en el recuadro, según la información de la UNP, si bien ha mantenido una disminución leve en el periodo 2016 a 2019, para el año 2019, en apenas 4 meses 639 sindicalistas han tenido que solicitar medidas de protección, de forma tal que de continuar la tendencia, podría finalizar el año con un aumento en las solicitudes, respecto a los años anteriores.

Casos atendidos por Cerrem – Sindicalistas – Año 2019				
Población	Tipo de estudio	No.	Se le otorgaron medidas	No se otorgó medidas
Activistas	Evaluación de riesgo primera vez	70	28	42

Casos atendidos por Cerrem – Sindicalistas – Año 2020				
---	--	--	--	--

Población	Tipo de estudio	No.	Se le otorgaron medidas	No se otorgó medidas
Activistas	Evaluación de riesgo primera vez	52	13	39

Por otra parte, es relevante mencionar las anotaciones esgrimidas en el Informe anual de comisión de expertos de la OIT, presentado el 16 de febrero del 2021, en el cual se considera a este respecto:

*“La Comisión expresa su profunda preocupación por la persistente comisión de numerosos homicidios contra miembros del movimiento sindical y otros actos de violencia antisindical en el país, así como por las amenazas de muerte en contra de dirigentes sindicales nacionales y locales, en un contexto de crecientes ataques a los líderes sociales en general. (...) la Comisión se ve nuevamente obligada a observar la ausencia de datos sobre el número de condenas a autores intelectuales de los actos de violencia antisindical y vuelve a subrayar a este respecto el carácter crucial de la identificación y condena de los autores intelectuales de dichos crímenes para poder atajar el ciclo de reproducción de la violencia antisindical”.*

Dicho informe, refuerza en distintos apartados, las consideraciones de los sindicatos aquí presentes, respecto a las constantes denuncias sobre actos de violencia contra el movimiento sindical y el derecho de asociación.

#### **Sobre las medidas de protección colectiva del movimiento sindical:**

Por un lado, expresamos nuestra preocupación frente a la medida unilateral tomada por el Gobierno Nacional de suspender las negociaciones de la Comisión Nacional de Reparación Colectiva al Movimiento Sindical, cuando solo se habían llevado a cabo cuatro reuniones, desestimando los esfuerzos establecidos por los diferentes sindicatos y defendiendo argumentaciones falaces en las que recaía la falta en el movimiento. Sin mencionar que es el Gobierno Nacional, el que establece el alto y retira el personal de apoyo de esta comisión a las centrales obreras y FECODE, el cual a su vez, se denunciaba limitado al estar compuesto de sólo cuatro investigadores, fundamentales para que los u las sindicalistas pudiésemos manifestar la declaración del movimiento sindical como víctima ante la defensoría del pueblo.

#### **Sobre las investigaciones de delitos contra el derecho a la libertad de asociación y negociación colectiva:**

Como hemos denunciado reiteradamente, aunque en Colombia existe un tipo penal consagrado en el artículo 200 de la ley penal, desde su existencia:

Creado por ley 599 de 2000 con el siguiente tenor literal:

*“ARTÍCULO 5. VIOLACION DE LOS DERECHOS DE REUNION Y ASOCIACION. 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 multa”.*



Modificado por la ley 1309 de 2009:

*“ARTÍCULO 200. 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 multa de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes o arresto”.*

Ni en su versión actual producto de la modificación hecha por ley 1453 de 2011, como consecuencia del Plan de Acción Laboral derivado del TLC Colombia-Estados Unidos:

*“ARTICULO 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”.*

Es decir, en 18 años de vigencia, pero especialmente en los últimos 8 años del delito más adecuado, esto no ha logrado su fin disuasorio ni sancionatorio de los hechos antisindicales, pues nadie ha sido condenado por el mismo.

Según información dada por la Fiscalía General de la Nación, de 2011 a 2019 se han presentado 2428 denuncias por ocurrencia del delito de *violación del derecho de reunión y asociación*.

Total procesos activos y procesos terminados

<b>2011-2019</b>	<b>ACTIVO</b>	<b>CASOS TERMINADOS</b>	<b>TOTAL PROCESOS</b>
Total	231	2107	2428

Fuente: SPOA, consulta 18 de marzo 2019

Como se observa en la tabla a continuación, solo en el 6,5% de los casos, el querellante ha tenido algún tipo de solución de su caso, cuando éstos fueron cerrados por conciliación.

<b>PROCESOS TERMINADOS ARTÍCULO 200</b>	
ARCHIVO ATIPICIDAD INEXISTENCIA	719
ARCHIVO OTROS	210
ARCHIVO QUERELLANTE LEGÍTIMO	228
CONCILIACIÓN CON ACUERDO	138

DESISTIMIENTO	393
INACTIVIDAD POR CONEXIDAD	126
OTRA ACTUACIÓN	293
TOTAL	2107
*Fuente: SPOA, consulta 18 de marzo 2019	

El 87% de las denuncias del artículo 200, ya fue terminado sin sentencia. Solo una ha terminado en sentencia y esta fue absolutoria. No ha habido NI una sola condena por violación del derecho de asociación sindical.

En el informe presentado por el Gobierno, que cuentan con cifras más actuales, tampoco se registra ninguna condena por la aplicación de este tipo penal.

**Sobre el uso excesivo de la fuerza por parte del ESMAD y sus violaciones a Derechos Humanos en contra de la ciudadanía:**

Las fuerzas antidisturbios ESMAD – Escuadrones Móviles Antidisturbios, se han convertido en una forma de violencia contra la libertad de organización y movilización de los diferentes grupos sociales y sindicales del país al momento de expresarse en las calles.

Esto ha llevado a una exigencia permanente de diversas organizaciones quienes han planteado la necesidad de desmantelar esta fuerza antidisturbios, la cual ha probado tener fallas en su operación y que a la fecha aún no tiene protocolos recientes que permitan disminuir los constantes episodios de violencia que se han presentado con estos grupos.

Entre 1999 y 2018, las acciones del Esmad produjeron la muerte de 18 personas solo en Bogotá, según la ONG Paz y Reconciliación. Pero los reportes oficiales muestran que la mayoría de las intervenciones del organismo han sido en el departamento del Cauca, zona de presencia guerrillera e indígena. Esto sin contar los innumerables atentados que han cometido contra los derechos humanos en las movilizaciones y que a la fecha aún no han avanzado en investigaciones que den cuenta de la responsabilidad de este organismo. *“Cientos de agentes del Esmad han sido procesados por infracciones disciplinarias durante años. Hasta 2015, la Fiscalía había procesado casi 40.000 casos, de los cuales 18 resultaron en condenas, según reportes oficiales.”*

Atentamente,



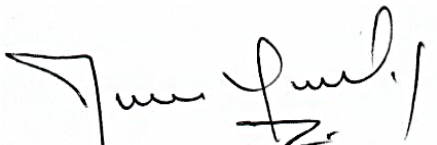
**FRANCISCO MALTES TELLO**  
Presidente CUT



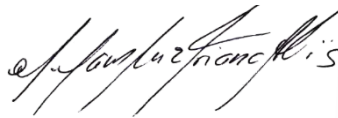
**PERCY OYOLA PALOMA**  
Presidente CGT



**MIGUEL MORANTES A.**  
Presidente CTC



**JOSE DIOGENES ORJUÉLA GARCÍA**  
Secretario General CUT



**MYRIAM LUZ TRIANA ALVIS**  
Secretaria General CGT



**ROSA ELENA FLERÉZ G.**  
Secretaria General CTC