

Acciones para la protección de los derechos laborales individuales y colectivos en Colombia

Plan de Acción Laboral 2011 - 2016

Ministerio del Trabajo

Abril de 2016



Se cumplen cinco años del Plan de Acción Laboral suscrito en el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos y el de Colombia. El Plan ha servido de hoja de ruta del Gobierno Nacional para avanzar en la garantía de los derechos laborales y el fortalecimiento de la política laboral y de empleo del país. Cinco años después el panorama es otro. El compromiso del Gobierno, con el permanente apoyo de empresarios y organizaciones de trabajadores, ha sido contundente en el mejoramiento de las condiciones laborales y mejoras en las políticas de empleo. Los resultados van mucho más allá de los compromisos.

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
1 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	7
1.1 Ministerio del Trabajo y Sector Administrativo del Trabajo	8
1.2 Avances Normativos	9
1.3 Inspección del Trabajo	10
1.3.1 Aplicación de nuevas normas y directrices que fortalecen los procedimientos legales en materia de inspección	10
1.3.2 Organización de nuevos equipos de inspección apoyados en figuras como el poder preferente	11
1.3.3 Nuevas herramientas para mejorar el seguimiento y calidad de la información	12
1.3.4 Inspectores del trabajo	12
1.3.5 Capacitación a inspectores	14
1.3.6 Efectividad en el recaudo de multas	15
1.4 Conciliación y mecanismos alternos de solución de controversias	16
1.5 Atención al ciudadano	16
1.6 Acciones de divulgación y comunicación en materia de derechos laborales	17
2 DIÁLOGO SOCIAL Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE ASOCIACIÓN SINDICAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA	18
2.1 Diálogo social	18
2.2 Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT - CETCOIT	19
2.3 Negociación colectiva	20
2.4 Pactos colectivos	21
2.5 Protección penal del derecho de asociación sindical	21
3 CONTROL A LA TERCERIZACIÓN LABORAL Y FORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES	22
3.1 Cooperativas de trabajo asociado	23
3.2 Empresas de servicios temporales	24
3.3 Contratos sindicales	24
3.4 Regulación del ejercicio de IVC sobre la tercerización laboral	25
3.5 Ejercicio de IVC - Sectores Prioritarios	25
3.6 Acuerdos de formalización	27

4	<i>ELIMINACIÓN DE LA IMPUNIDAD Y PROTECCIÓN A DIRIGENTES SINDICALES</i>	27
4.1	Resultados de investigaciones en delitos contra dirigentes sindicales	29
4.2	Programa de protección	31
4.3	Reparación colectiva al movimiento sindical	33
5	<i>COOPERACIÓN, ASISTENCIA TÉCNICA Y ASESORAMIENTO DE LA OIT</i>	34
6	<i>OBSERVACIONES FINALES</i>	35
6.1	Mecanismos de Seguimiento	35
6.2	5 años del Plan de Acción Laboral: una mirada por líneas de acción	36

ANEXOS

- I. Plan de acción de Colombia y Estados Unidos (versión original).
- II. Normas expedidas

INTRODUCCIÓN

El 18 de noviembre de 2003, la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) notificó al Congreso de Estados Unidos la intención de la Administración de comenzar negociaciones de libre comercio con Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; países beneficiarios de la Ley de Preferencias Arancelarias Andina (ATPA, por sus siglas en inglés). Se programó iniciar negociaciones durante el segundo cuatrimestre de 2004, comenzando con Colombia y Perú.

El Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus cartas adjuntas y sus entendimientos fueron suscritos en Washington, el 22 de noviembre de 2006. El proceso de incorporación a la legislación interna colombiana se surtió mediante la aprobación de la Ley 1143 2007 por el Congreso colombiano, y se complementó mediante Sentencia C-750/08 de la Corte Constitucional mediante la cual el Acuerdo y la citada ley se encontraron acordes al ordenamiento constitucional del país.

El 28 de junio de 2007 Colombia firmó un Protocolo Modificatorio al tratado inicial, mediante el cual el país aceptó compromisos adicionales en materia laboral, ambiental y de DD.HH. El 30 octubre de 2007, el Congreso aprobó dicho Protocolo mediante la Ley 1166 de 2007. La Corte Constitucional declaró su exequibilidad en Sentencia C-751/08.

Uno de los aspectos más sensibles para la aprobación del TLC en el Congreso de Estados Unidos fueron las preocupaciones laborales en Colombia manifestadas constantemente por las organizaciones sindicales de ambos países. Por ello, El 6 de abril de 2011, Colombia y Estados Unidos acordaron el "Plan de acción relacionado con los derechos laborales" que allanó el camino para enviar el TLC Colombia-EE.UU. al Congreso de los Estados Unidos.

Es de anotar, que los compromisos del Plan de Acción coinciden con lo establecido en el Acuerdo Tripartito suscrito por el Gobierno y las Organizaciones Sindicales y las recomendaciones de la misión de Alto nivel que visitó Colombia en el año 2011 para la verificación de la aplicación del acuerdo tripartito. Es decir que los compromisos del plan de acción se establecieron teniendo en cuenta las solicitudes de las organizaciones sindicales, siendo así una conquista directa de los trabajadores Colombianos.

El Plan de acción laboral estableció diez compromisos: 1. Creación del Ministerio del Trabajo; 2. Reforma al Código Penal; 3. Control a las Cooperativas de trabajo asociado; 4. Control a las Empresas de Servicios Temporales; 5. Castigo al uso ilegal de los Pactos colectivos; 6. Delimitación de los Servicios esenciales; 7. Cooperación, asesoramiento y asistencia técnica de la OIT; 8. Cobertura del Programa de Protección sindical; 9. Reformas a la Justicia Penal; 10. Acuerdos con Estados Unidos para los Mecanismos de Seguimiento.

El 12 de octubre de 2011 el Congreso de los Estados Unidos aprobó el Acuerdo, hecho que fue seguido por la sanción de la ley aprobatoria por parte del presidente Obama el 21 de octubre de 2011.

Posteriormente, y una vez agotada la etapa de implementación normativa del Acuerdo en Colombia, en el marco de la VI Cumbre de las Américas en Cartagena de Indias, se hizo el canje de notas entre los dos gobiernos y se estableció la fecha de entrada en vigencia del TLC. El proceso culminó con la publicación del Decreto 993 del 15 de mayo de 2012, fecha oficial de entrada en vigencia del acuerdo.

El Plan de Acción Laboral, es uno de los compromisos que ha dirigido la acción del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos a la hora de avanzar en las garantías y protección de los derechos laborales. El empeño del gobierno en el cumplimiento del Plan ha sido desde un principio visible y congruente, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 como el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 los temas laborales se reflejan en sus contenidos junto a temas sensiblemente relacionados, como el respeto de los derechos humanos de dirigentes y líderes sindicales.

El Plan de Acción Laboral, es uno de los compromisos que ha dirigido la acción del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos a la hora de avanzar en las garantías y protección de los derechos laborales, además de las recomendaciones de la OCDE y desarrollos en materia de trabajo decente de la OIT. Este empeño ha sido desde un principio visible y congruente, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 como el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 los temas laborales se reflejan en sus contenidos junto a temas sensiblemente relacionados, como el respeto de los derechos humanos de dirigentes y líderes sindicales.

Es así como en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se establecieron los siguientes compromisos laborales y de seguridad social:

- Adoptar la política nacional de trabajo decente, para promover la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado.
- La formulación por las entidades territoriales de políticas de trabajo decente en sus planes de desarrollo.
- Fijar las reglas para garantizar que las empresas cumplan plenamente las normas laborales en los procesos de tercerización.
- El deber de garantizar que las actividades permanentes de las entidades públicas sean desarrolladas por personal vinculado a plantas de personal, con excepción de los casos señalados en la ley.
- El impulso a programas con enfoque territorial que fortalezcan el Diálogo Social y la concertación laboral, la prevalencia de los derechos fundamentales del trabajo y la sostenibilidad de las empresas.
- Expedir medidas necesarias para evitar la concentración de riesgos y la selección adversa de afiliados por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales.
- Fortalecer la operación del Mecanismo de Protección al Cesante como principal herramienta para la integración de políticas activas de empleo y la mitigación de los efectos nocivos del desempleo.
- Financiar la prima de seguros que cubran los riesgos de la incapacidad y muerte del ahorrador vinculado a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) con recursos del Fondo de Riesgos Laborales.

En el mismo Plan fueron incluidos entre sus ejes estratégicos el de Consolidación de la Paz y un capítulo específico destinado al diseño e implementación de la Política Integral de Derechos Humanos y DIH. En este sentido, el Gobierno colombiano ha reconocido públicamente que, a pesar de los enormes avances efectuados en las últimas décadas, en materia de fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho, aún persisten importantes desafíos que impactan la plena garantía de derechos y de las libertades fundamentales de los ciudadanos, como es la superación de la violencia —incluida aquella perpetrada en contra de sindicalistas.

Esta relevancia de los compromisos en materia laboral en el PND demuestra cómo para este gobierno el tema del trabajo se convirtió en una prioridad. El trabajo es determinante para reducir la pobreza y lograr la paz. El trabajo debe ser fuente de dignidad, durante toda su vida los hombres y mujeres requieren de la protección del Estado y de la ley en trabajo y seguridad social, por ello los gobiernos democráticos disponen de políticas públicas focalizadas en sectores específicos por edades de la población.

En consecuencia, para articular las metas del PND en materia laboral se establecieron 5 pactos que le permiten al gobierno nacional trazar el camino para la promoción y garantía de los derechos laborales con acciones que comprenden desde el nacimiento hasta la muerte, así:

Pacto por la Erradicación del Trabajo Infantil: Erradicar el trabajo infantil y reducir la participación de niños, niñas y adolescentes en el mercado laboral. Priorizando las peores formas, riesgo, explotación, reclutamiento, micro – tráfico, comercio informal y oficios del hogar.

Pacto por el Empleo como un Servicio Público: Contar con mercados laborales sólidos y adaptables que promuevan la inclusión en igualdad de condiciones para toda la población de acuerdo a sus capacidades y que reconozcan las particularidades locales frente a la especialización de la oferta, permitiendo así el desarrollo económico y social de las regiones en mejores condiciones de equidad.

Pacto por la Calidad del Trabajo y las Empresas Productivas: La calidad del trabajo entendida como la suma de buenas condiciones de trabajo, empleo y relaciones laborales, que deben propiciar la autonomía de los trabajadores para la realización de sus labores. Comprende la pertinencia de la formación profesional, la seguridad y salud en el trabajo, la estabilidad, un salario o ingreso digno, formas de contratación o de vinculación que no precaricen el empleo y la negociación para la determinación de condiciones de empleo u ocupación.

Pacto por la Formalización Laboral: Garantizar contrato de trabajo o relación legal y reglamentaria a los trabajadores y trabajadoras que laboren en el sector formal de la economía o en entidades del Estado.

Pacto por la Protección de la Vejez: Extender los beneficios de la protección y seguridad social a los trabajadores colombianos, especialmente los relativos a los derechos pensionales.

Los pactos desarrollan el trabajo como principio y bien fundamental de la humanidad que acompaña a las personas en todos los ciclos de la vida. Los Pactos por el Trabajo Decente representan el compromiso ético, político, económico y social del gobierno, empleadores, trabajadores, organizaciones sociales, academia y de la sociedad en su conjunto para avanzar hacia un país con equidad, educado y en paz.

En el contexto anterior, cumplidos cinco años de la firma del Plan de Acción Laboral, el presente documento se propone no sólo dar cuenta de cada uno de los compromisos sino mostrar desde una mirada integral cómo el Plan ha servido para orientar la intervención del Estado colombiano y sus políticas públicas en materia laboral, en cinco líneas de acción así: A. Fortalecimiento institucional con énfasis en inspección del trabajo; B. Diálogo social y ejercicio de los derechos de asociación y negociación colectiva; C. Formalización de las relaciones laborales y control a la tercerización ilegal; D. Eliminación de la impunidad y mejora de la protección a los dirigentes sindicales; y E. Cooperación, asesoramiento y asistencia técnica de la OIT. Los contenidos de estas líneas de acción, se explican a continuación:

Fortalecimiento institucional con énfasis en inspección del trabajo. El primer compromiso del Plan de Acción Laboral trata de la creación del Ministerio del Trabajo. Es relevante presentar cómo más allá de la conformación del Ministerio se ha consolidado una mirada insitucional amplia que se concreta en las capacidades institucionales con que hoy cuenta el gobierno colombiano en el sector administrativo del trabajo.

Se contemplan varios aspectos: 1. El Ministerio del Trabajo como entidad que hoy lidera las políticas laborales del país, incluyendo la política pública de empleo; 2. Los avances en regulación donde se resalta la expedición de normas en las diversas materias laborales; 3. Fortalecimiento de la función y el ejercicio de la inspección laboral; 4. La implementación de sistemas de conciliación y mecanismos alternos de solución de controversias; 5. Los avances en atención a los ciudadanos; y 6. El desarrollo de acciones de divulgación y comunicación para el conocimiento y cumplimiento de estas normas.

Diálogo social y ejercicio de los derechos de negociación colectiva y asociación. Para el Ministerio del Trabajo es fundamental el ejercicio del diálogo social como mecanismo de discusión y concertación entre los actores del mundo del trabajo. Para ello resultan necesarios y complementarios tanto la garantía del derecho de asociación, es decir la posibilidad de los trabajadores de asociarse en organizaciones sindicales, como la posibilidad de que actúen a través de ellas para mejorar sus condiciones laborales mediante procesos de negociación colectiva. Por esa razón estos temas han sido importante objeto de intervención y regulación, enmarcados en los compromisos del Plan de Acción Laboral relacionados con: la reforma al código penal (2) el castigo al uso ilegal de los pactos colectivos (5) y la delimitación de los servicios esenciales (6). En adición, el Ministerio cuenta con importantes avances en la atención a los casos que son llevados a la OIT gracias a los resultados del CETCOIT, y en la eficacia de la negociación colectiva en razón a mejoras en la regulación.

Formalización de las relaciones laborales y control a la intermediación y la tercerización ilegal. Los compromisos del Plan de Acción Laboral relacionados con el control a las Cooperativas de trabajo

asociado (3) y el control a las Empresas de Servicios Temporales (4) fueron la guía para establecer la ruta y mecanismos de lo que denominamos formalización de las relaciones laborales, que consiste en la garantía a los derechos laborales de los trabajadores sin importar su forma de vinculación.

Eliminación de la impunidad y mejora a la protección a los dirigentes sindicales. La implementación de políticas, la articulación y sinergias con otras entidades estatales han dado como resultado avances en la promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos y las normas del Derecho Internacional Humanitario, con una institucionalidad fortalecida y con amplios espacios de diálogo que permiten la interlocución directa entre el Estado y las organizaciones sindicales. Se tratan acá los puntos del Plan de Acción Laboral, relacionados con: cobertura del Programa de Protección sindical (8) y Reformas a la Justicia Penal (9) se establecieron y fortalecieron mecanismos de prevención de violencia contra el sector sindical y de castigo contra actos violentos e ilegales que afectan al sector laboral y sindical.

Por último, el documento en el capítulo cinco hace referencia a la **Cooperación, asistencia técnica y asesoramiento de la OIT**; y en el capítulo 6 presenta unas observaciones finales sobre los mecanismos de seguimiento, una valoración de los avances en las líneas de acción ya descritas, y las acciones en proceso. Los datos que se presentan en este informe tienen como fuente el mismo Ministerio y otros organismos del Estado, con ellos se corroboran avances significativos en la meta general de cumplimiento del Plan.

1 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Conciente de su papel como entidad cabeza del Sector administrativo del Trabajo, el Ministerio ha tomado un liderazgo importante a la hora de cumplir con su misión: Formular, adoptar y orientar la política pública en materia laboral que contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos, para garantizar el derecho al trabajo decente, mediante la identificación e implementación de estrategias de generación y formalización del empleo; respeto a los derechos fundamentales del trabajo y la promoción del diálogo social y el aseguramiento para la vejez.

A continuación se presentan los temas clave que evidencian el cumplimiento del Plan de Acción en su primer compromiso, contemplando además varios aspectos que dan una mirada integral sobre la institucionalidad del sector del trabajo hoy: 1. El Ministerio del Trabajo como líder de las políticas laborales del país, incluyendo la política pública de empleo; 2. La regulación referida a la expedición de normas en los diversas materias laborales; 3. Fortalecimiento de la función y el ejercicio de la inspección laboral; 4. La implementación de sistemas de conciliación y mecanismos alternos de solución de controversias; 5. La implementación de mecanismos de atención a los ciudadanos; y 6. El desarrollo de campañas para el conocimiento y cumplimiento de estas normas.

1.1 Ministerio del Trabajo y Sector Administrativo del Trabajo

En 2011, el presidente de Colombia Juan Manuel Santos, facultado por el Congreso de la República, decide la reconstitución del Ministerio del Trabajo. Este mismo año se modifican los objetivos del Ministerio e integra el Sector Administrativo del Trabajo. El objetivo del Ministerio es proteger los derechos de veintidós millones de colombianos en condiciones de trabajar, a través de trabajo digno y de calidad. Con esta reconfiguración, el Gobierno colombiano organizó una institución apropiada para la implementación de una protección más amplia y efectiva de los derechos laborales.

Se ha hecho un despliegue de acciones que van desde el fortalecimiento de la inspección laboral, hasta el mejoramiento y eficacia de las actividades de atención al público, que se detallan en los siguientes apartes de este capítulo. Y además se creó un nuevo Viceministerio de Empleo y Pensiones, con funciones que permiten desarrollar acciones que se reflejan en un mayor crecimiento de la creación de empleo formal. En materia de empleo también es necesario destacar:

- Servicio Público de Empleo (SPE)

Mediante la Ley 1636 de 2013, se crea adicionalmente, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, que ha logrado incrementar su cobertura y garantizar una mayor presencia en los municipios del país. Gracias a la gestión de la Unidad, en el último año se han abierto alrededor de 60 centros de empleo en todo el territorio nacional. Lo anterior ha permitido que el SPE llegue actualmente a 87 municipios (en los 32 departamentos del país) mediante 318 centros de empleo de la red pública (SENA, Cajas de Compensación Familiar y Entes territoriales) que tienen una capacidad máxima de atención de alrededor de 3.000.000 personas al año.

- Formación para el Trabajo - SENA

Con el fin de responder a las necesidades de capacitación de las empresas, comunidades y gobiernos locales, el SENA imparte procesos de enseñanza con componentes teóricos y prácticos que preparan al aprendiz para desarrollar conocimientos, habilidades y competencias, así como valores para la convivencia social.

El SENA ha impulsado la formación por competencias y proyectos como criterios fundamentales para garantizar la calidad, pertinencia y equidad, su operación es realizada por 117 Centros de Formación, cuya oferta formativa tiene establecidos distintos niveles, como la educación superior, formación técnica laboral, articulación con la media, formación complementaria, formación virtual, que se articulan con las demandas del sector productivo, con el fin de proporcionar a la sociedad el talento humano calificado para apoyar la productividad, innovación y el desarrollo del país.

Mediante las diferentes modalidades, en la vigencia 2015, la Entidad brindó capacitación aproximadamente a 7.500.000 personas, según se desprende del Informe de Gestión 2015, del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.

1.2 Avances Normativos

Los compromisos derivados del Plan de Acción Laboral (PAL) han impulsado una importante actividad normativa del Estado colombiano, que se traduce en la adopción de leyes, decretos, y resoluciones orientadas a avanzar en los postulados del Trabajo Decente, ahora también contenidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

El anexo II de este documento contiene una relación detallada de las normas con más incidencia en los compromisos del PAL. A manera de resumen entre los principales aspectos regulados encontramos:

El Estado colombiano ha impulsado una importante actividad normativa que se traduce en la adopción de leyes, decretos, y resoluciones orientadas a avanzar en los postulados del trabajo decente, ahora también contenidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. A manera de resumen entre los principales aspectos regulados encontramos:

Se adoptaron normas para fortalecer la institucionalidad que orienta y dirige las Políticas Públicas en materia de trabajo, empleo, protección y seguridad social (Decreto 4108 de 2011).

La Ley 1610 de 2013 estableció los Acuerdos de Formalización Laboral como estrategia para la formalización de las relaciones laborales en empresas que tienen la capacidad para vincular directamente a los trabajadores que desarrollan actividades misionales permanentes.

La libertad sindical, el derecho de asociación y negociación en materia normativa se refleja en la expedición del Decreto 160 de 2014, que reguló la negociación colectiva en el sector público, así como en normas que abordaron temas como la convocatoria y conformación de los Tribunales de Arbitramento Laboral (Decreto 017 de 2016), cuotas sindicales (Decreto 2264 de 2013), unidad de pliegos y negociación (Decreto 089 de 2014), lo que fortalece el derecho a la negociación colectiva.

Se expidieron normas que conformaron y fortalecieron la inspección del trabajo, bajo criterios de eficiencia y eficacia procesal y administrativa, en especial la Ley 1610 de 2013, que reglamentó aspectos generales de la inspección y otras encaminadas a contrarrestar la tercerización laboral ilegal: Decreto 2025 de 2011, relativo a las Cooperativas de Trabajo Asociado, Decreto 036 de 2016, que regula los Contratos Sindicales y Decreto 583 de 2016, relativo a la Inspección, Vigilancia y Control sobre la Tercerización Laboral ilegal.

Se adoptaron normas para fortalecer la institucionalidad que orienta y dirige las Políticas Públicas en materia de trabajo, empleo, protección y seguridad social (Decreto 4108 de 2011), otras encaminadas a contrarrestar la tercerización laboral indebida (Decreto 583 de 2016, relativo a la Inspección, Vigilancia y Control sobre la Tercerización Laboral, Decreto 2025 de 2011, relativo a las Cooperativas de Trabajo Asociado y Decreto 036 de 2016, que regula los Contratos Sindicales).

La libertad sindical, el derecho de asociación y negociación colectiva encontraron en el Plan de Acción Laboral (PAL) un importante soporte para su fortalecimiento, que en materia normativa se refleja en la

expedición del Decreto 160 de 2014, que reguló la negociación colectiva en el sector público, así como en normas que abordaron temas como la convocatoria y conformación de los Tribunales de Arbitramento Laboral (Decreto 017 de 2016), cuotas sindicales (Decreto 2264 de 2013), unidad de pliegos y negociación (Decreto 089 de 2014), lo que fortalece el derecho a la negociación colectiva.

1.3 Inspección del Trabajo

El Estado Colombiano ha adoptado en los últimos años acciones que permiten hacer más eficaz la función de policía administrativa que ejerce el Ministerio del Trabajo.

1.3.1 *Aplicación de nuevas normas y directrices que fortalecen los procedimientos legales en materia de inspección*

La Ley 1610 de 2013 de inspección, vigilancia y control: El Artículo 3° establece como funciones principales de los inspectores del trabajo la: 1) Función Preventiva: Que propende porque todas las normas de carácter sociolaboral se cumplan a cabalidad, adoptando medidas que garanticen los derechos del trabajo y eviten posibles conflictos entre empleadores y trabajadores, 2) Función Coactiva o de Policía Administrativa: Como autoridades de policía del trabajo, la facultad coercitiva se refiere a la posibilidad de requerir o sancionar a los responsables de la inobservancia o violación de una norma del trabajo, aplicando siempre el principio de proporcionalidad; 3) Función Conciliadora: Corresponde a estos funcionarios intervenir en la solución de los conflictos laborales de carácter individual y colectivo sometidos a su consideración, para agotamiento de la vía gubernativa y en aplicación del principio de economía y celeridad procesal, 4) Función de mejoramiento de la normatividad laboral: Mediante la implementación de iniciativas que permitan superar los vacíos y las deficiencias procedimentales que se presentan en la aplicación de las disposiciones legales vigentes. 5) Función de acompañamiento y garante del cumplimiento de las normas laborales del sistema general de riesgos laborales y de pensiones.

También estableció como un criterio para la graduación de la sanción, la reincidencia en la comisión de la infracción. En casos particulares, la reincidencia puede conllevar a sanciones específicas y definidas, como ocurre con los terceros contratistas que reinciden en el indebido uso de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, a quienes se les aplica la máxima multa establecida en el Decreto 2025 de 2011, o como en el caso de las Empresas de Servicios Temporales, donde la reincidencia puede conllevar a la cancelación de la personería jurídica.

El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). Uno de los avances significativos en la estructura normativa del Estado colombiano ha sido la expedición del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), que tiene como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos

del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

El “Manual del Inspector de trabajo y Seguridad Social” (Resolución 1309 de 2013). El Manual, adoptado mediante Resolución 1309 de 2013, tiene como objeto brindar al Inspector del Trabajo una herramienta que corresponda a las exigencias de su función esencial de vigilancia y control del cumplimiento de las normas que protegen los derechos en el trabajo y demás disposiciones sociales.

1.3.2 Organización de nuevos equipos de inspección apoyados en figuras como el poder preferente

Poder preferente. El Poder Preferente constituye una herramienta novedosa de la inspección del trabajo, mediante la cual se busca la efectividad en el cumplimiento de la gestión en la protección de los derechos en el trabajo, consiste en la facultad que le asiste al Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección del Ministerio del Trabajo, mediante decisión motivada, de intervenir, suspender, comisionar, reasignar o vigilar toda actuación administrativa de competencia de las Direcciones Territoriales, Oficinas Especiales, Coordinaciones de los Grupos o Inspecciones del Ministerio del Trabajo, en cualquier etapa en que se encuentre.

El Poder Preferente opera de oficio o a solicitud de parte, siempre que se sustente en razones objetivas, calificables como necesarias para garantizar la correcta prestación del servicio y el cumplimiento de los principios de igualdad, transparencia, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad en las investigaciones administrativas de competencia del Ministerio del Trabajo y se aplicará teniendo en cuenta además los siguientes criterios: (i) Cuando se considere necesario en virtud de la complejidad del asunto, la especialidad de la materia, el interés nacional, el impacto económico y social, o por circunstancias que requieran especial atención por parte de la Cartera laboral; (ii) Cuando se requiera como medida necesaria para asegurar los principios de transparencia y celeridad, la efectividad de la garantía al debido proceso, o de cualquier otro derecho o principio fundamental.

Especialización de la inspección del trabajo. Se especializó un grupo de inspectores orientado a la Erradicación del Trabajo Infantil; se ordenó la creación de una Comisión encargada de ejercer labores de vigilancia y control del cumplimiento de las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo (Ley 1562 de 2012); y se creó la Unidad de Investigaciones Especiales, adscrita a la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Trabajo.

La Unidad de Investigaciones Especiales, creada mediante Resolución 382 de 2013, tiene como objetivo central atender las investigaciones asignadas en ejercicio del poder preferente al nivel central. En el periodo comprendido entre enero de 2014 y abril de 2016, se han asumido por parte de la Unidad de Investigaciones Especiales un total de 92 investigaciones correspondientes al ejercicio del poder preferente, que inician o dan continuidad a actuaciones administrativas por: Tercerización y/o intermediación laboral indebida, treinta y seis (36); Violación del Derecho de Asociación y/o Uso Indebido de Pactos Colectivos, cuarenta (40); Uso irregular del Contrato de prestación de Servicios, una

(1); Violación a normas de Seguridad y Salud en el Trabajo, seis (6); Discriminación Laboral, dos (2); Violación Normas Laborales, siete (7).

En el marco de estas investigaciones se ha promovido la suscripción de catorce (14) Acuerdos de Formalización Laboral y se han impuesto multas por valor aproximado de catorce mil millones (14.000) de pesos.

1.3.3 Nuevas herramientas para mejorar el seguimiento y calidad de la información

Sistema de Información de Inspección, Vigilancia y Control. Para continuar mejorando la labor de los inspectores de trabajo, la cartera laboral con la cooperación técnica de la OIT, actualmente desarrolla un Sistema informático que permitirá hacer un control y seguimiento efectivo en las investigaciones que adelantan los inspectores, el análisis de información para la toma de decisiones y el mejoramiento de los informes, reportes y estadísticas, fundamental para las labores en tiempo real que realizan los inspectores de trabajo.

El progreso se apropiará por parte de la autoridad administrativa laboral, lo que permitirá potenciar los recursos humanos, logísticos y financieros. Con esta herramienta se podrá priorizar, orientar y dirigir la labor de la inspección del trabajo y hacerla más eficaz al poder lograr su cometido de persuasión del cumplimiento de las normas laborales.

1.3.4 Inspectores del trabajo

El fortalecimiento de la inspección del trabajo como herramienta para el reconocimiento efectivo de los derechos en el trabajo que se desprende del compromiso ético y político del Estado colombiano, así como del Plan de Acción Laboral, ha tenido como resultado la creación de cuatrocientos ochenta (480) nuevos cargos de inspector del trabajo para completar una nómina total de novecientos cuatro (904) cargos.

Para el año 2016 con corte a marzo, se tiene provisto el 92% del total de cargos de la planta de inspectores de Trabajo y Seguridad Social con que cuenta el Ministerio de Trabajo. Con relación a las vacantes, el área de talento humano continúa con los procesos de selección para la provisión de los mismos, dado que la vinculación del personal es dinámica por las diversas situaciones que se presentan continuamente por nombramientos, encargos o renunciaciones.

- Vinculación de los inspectores

Los inspectores del trabajo, vinculados mediante carrera administrativa o nombramiento provisional, gozan de estabilidad en el empleo y de total independencia en la toma de decisiones, de ello dan cuenta las sucesivas sentencias de las Cortes Suprema de Justicia y Constitucional, que han señalado que los nombramientos en provisionalidad aunque no gozan de todas las garantías de los

nombramientos que tienen origen en un concurso de méritos (Carrera Administrativa) si tienen estabilidad en el empleo toda vez que para ser separados de los mismos solo podrá hacerse por dos motivos, a saber:

- (1) Porque el cargo que ocupa fue ofertado a concurso abierto y público de méritos, por tanto debe ser provisto por la persona que ganó el concurso, que incluso puede ser el mismo inspector que ocupa el cargo siempre que se haya presentado al concurso y ganado.
- (2) Por mala conducta o desempeño deficiente, caso en el cual debe adelantarse un proceso disciplinario en el primer caso o de calificación en el segundo, que así o establezca, actuaciones en las cuales se garantiza el derecho al debido proceso.

- Salarios de los inspectores

Como producto de la estrategia de fortalecimiento de la inspección del trabajo, confirmada con la suscripción del Plan de Acción Laboral, Colombia ha venido incrementando los salarios de los funcionarios que cumplen esta labor, lo que permite contar con profesionales mejor capacitados y con experiencia para asumir los retos de esta responsabilidad del Estado.

Los incrementos se inician en el año 2009, seguidos de incrementos realizados en los años 2011, mediante Resolución 1227, mediante la cual se estableció una nomenclatura y clasificación propia para los inspectores del trabajo, que significó un ascenso en dos grados. En 2015, como producto de un proceso de negociación colectiva con los sindicatos que representan a los trabajadores del Ministerio del Trabajo, se acordó que a partir de julio de 2015 se realizará una nivelación del 13% en los salarios que devengan los inspectores del trabajo. Esta nivelación significa un aumento de 8.34% adicional a lo acordado con todos los demás empleados públicos de Colombia, en esa vigencia.

Esta medida reconoce la función de los inspectores del trabajo y mejora sustancialmente sus condiciones de trabajo y empleo. Históricamente los inspectores del trabajo habían solicitado una medida de esta naturaleza y el gobierno había expresado su acuerdo con la pretensión, pero nunca antes se había materializado.

- Especialización de la inspección del trabajo

Se capacitó y especializó un grupo de inspección orientado a la Erradicación del Trabajo Infantil; se ordenó la creación de una Comisión encargada de ejercer labores de vigilancia y control del cumplimiento de las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo (Ley 1562 de 2012); y se creó la Unidad de Investigaciones Especiales, adscrita a la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Trabajo.

La Unidad de Investigaciones Especiales, creada mediante Resolución 382 de 2013, tiene como objetivo central atender las investigaciones asignadas en ejercicio del poder preferente al nivel central. En el periodo comprendido entre enero de 2014 y abril de 2016, se han asumido por parte de la Unidad de Investigaciones Especiales un total de 92 investigaciones correspondientes al ejercicio del poder

preferente, que inician o dan continuidad a actuaciones administrativas por: Tercerización y/o intermediación laboral indebida, treinta y seis (36); Violación del Derecho de Asociación y/o Uso Indebido de Pactos Colectivos, cuarenta (40); Uso irregular del Contrato de prestación de Servicios, una (1); Violación a normas de Seguridad y Salud en el Trabajo, seis (6); Discriminación Laboral, dos (2); Violación Normas Laborales, siete (7).

En el marco de estas investigaciones se ha promovido la suscripción de catorce (14) Acuerdos de Formalización Laboral y se han impuesto multas por valor aproximado de catorce mil millones (14.000) de pesos.

1.3.5 Capacitación a inspectores

El Ministerio del Trabajo, con la cooperación técnica de la OIT, capacitó a los inspectores y auxiliares en temas relacionados con procedimiento administrativo y sancionatorio, formalización del empleo e intermediación laboral, derecho colectivo y solución de conflictos y competencias de inspección, vigilancia y control.

El programa de capacitación de inspectores desarrollado con la OIT ha ejecutado varias actividades concretas que mejoran las competencias de estos funcionarios, el cual ha diseñado Herramientas Técnicas de inspección para promover la estandarización de los procedimientos de investigación y sanción sobre los temas laborales prioritarios.

1. Guía para la Dosificación de las Sanciones – Criterios para la identificación, la graduación y la cuantificación de las sanciones. Contiene una matriz que relaciona las conductas prohibidas con sus correspondientes sanciones y los criterios que deben ser utilizados para su cuantificación. La Guía fue incorporada como anexo al nuevo Manual de Inspección del Trabajo, del Ministerio del Trabajo.
2. Guía para el Procedimiento Sancionatorio Laboral – Procedimiento para adelantar una investigación administrativa laboral que garantice el debido proceso en virtud de las Leyes 1437 de 2011 y 1610 de 2013. Contiene un anexo que incluye los modelos de formularios para todos los procedimientos de investigación y sanción. La Guía fue incorporada como anexo al nuevo Manual de Inspección del Trabajo, del Ministerio del Trabajo.
3. Check-list para Identificar Actividades Misionales Permanentes – Lista de documentos y preguntas claves que permiten identificar "las actividades misionales permanentes" o las funciones esenciales de las unidades beneficiarias.
4. Mapa de Procesos – Metodología que ayuda visualmente a determinar dentro de los procesos de producción "actividades misionales permanentes" o funciones esenciales de las unidades beneficiarias.
5. Check-list para Identificar Ambiguas y Disfrazadas Relaciones Laborales – Lista de documentos y preguntas claves para establecer la subordinación y la dependencia de una unidad beneficiaria y unidad proveedora.
6. Mapeo de Contratación – Metodología diseñada para detallar visualmente las relaciones de contratación y de propiedad entre las unidades beneficiarias y las unidades proveedoras.

Las actividades de capacitación son continuas, durante el 2015 se adelantaron módulos sobre procedimientos y criterios de la investigación administrativo laboral y presentación de querellas (216 funcionarios capacitados); b) Módulos con capacitaciones a la medida para grupos especializados (39 inspectores de la Dirección de IVC.); c) Aulas virtuales para reforzar temas específicos (Capacitados 614 inspectores) programa para promover la formalización laboral con herramientas técnicas, jornadas de sensibilización e intervenciones estratégicas; d) En 2015 se realizaron las jornadas de sensibilización bipartitas con empleadores y trabajadores (Participaron 458 personas de las cuales 283 eran del sector portuario, 98 del sector minero y 44 del sector floricultor).

1.3.6 Efectividad en el recaudo de multas

El plan de acción también señala en el capítulo de multas el establecimiento de multas de mayor valor para los infractores reincidentes e infractores de gran escala. Si bien este aspecto fue regulado de manera taxativa en el Decreto 2025 de 2001, se evidenció que uno de los problemas que se planteaban en el sistema de inspección del trabajo en Colombia era el procedimiento para el cobro efectivo de las multas.

La Resolución número 2123 de noviembre de 2013 del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA eliminó la posibilidad de que las sanciones impuestas por las Direcciones Territoriales fueran suspendidas al momento de la presentación de la demanda en contra del acto administrativo que las impone, mejorando el proceso de cobro coactivo de las sanciones impuestas por parte de las Direcciones Territoriales del Ministerio. Por su parte, la Resolución 1235 de 2014, actualizó el procedimiento de cobro logró la disminución de los términos, obteniendo como resultado una disminución de 67 días hábiles.

Las acciones anteriores lograron que el SENA aumentara su eficiencia en el cobro de las multas alcanzando casi 4 millones de dólares en 2015. El comportamiento del recaudo por multas impuestas por el Ministerio del Trabajo, se muestra en la siguiente gráfica:



Fuente: Grupo de Recaudo y Cartera del SENA



Fuente: Grupo de Cartera y Recaudo SENA

De lo anterior se evidencia que el recaudo que se tiene al mes de octubre del año 2015 ha sido de \$ 11.252.095.440, registrando un incremento del **64 %** frente a lo recaudado en el 2014.

Con el objeto de hacer más efectivo el cobro de multas el Plan Nacional de Desarrollo decidió el traslado de la facultad a un tercero, al señalar que: *"... El cobro de las multas impuestas por la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Trabajo en favor del SENA, podrá ser tercerizado con una entidad pública del orden nacional, sin variar la destinación de los recursos establecidos en el artículo 30 de la Ley 119 de 1994"*. Para ello se suscribió el 19 de febrero de 2016 el convenio con la Central de Inversiones S.A."CISA" para el cobro de las multas impuestas por el Ministerio del Trabajo, acción que da certeza sobre un recaudo efectivo en las multas, toda vez que este es el único colector público del Estado, que compra y administra cartera de Entidades Públicas.

1.4 Conciliación y mecanismos alternos de solución de controversias

El Ministerio del Trabajo, comprometido con sus funciones de conciliación, que ya se encontraban estipuladas desde 2001, tramitó ante el Congreso la Ley 1610 de 2013, que reglamentó aspectos de la inspección del trabajo y de los acuerdos de formalización.

Esta función conciliadora de las inspecciones del trabajo, se entiende como la acción que los funcionarios desempeñan al intervenir en la solución de los conflictos laborales de carácter individual y colectivo, que ya han agotado la vía gubernativa. Pero también se creó una nueva función denominada de acompañamiento y de garante, para el cumplimiento de las normas laborales del sistema general de riesgos laborales y de pensiones.

1.5 Atención al ciudadano

Establece el plan que el Ministerio debe implementar un sólido régimen de cumplimiento, incluyendo inspecciones preventivas, y la utilización de información proveniente de quejas anónimas, con el fin de detectar y perseguir violaciones.

- Centro de Orientación y Atención Laboral **COLabora**

En cumplimiento de este compromiso, el Ministerio desplegó el Centro de Orientación y Atención Laboral COLabora, como instancia para orientación, información y respuesta de inquietudes sobre obligaciones y derechos laborales. Allí se han implementado nuevas herramientas tecnológicas para atención, como el inspector virtual, la Línea 120 y orientación a través de las principales redes sociales del país.

El Programa Nacional de Servicio al Ciudadano del Ministerio de Trabajo COLabora, cumplió con que la Entidad propendiera por estructurar de la forma más efectiva estrategias y lineamientos para lograr la atención al ciudadano bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El Ministerio del trabajo está presente en las redes sociales: Facebook, twitter, LinkedIn, y YouTube.

Para el año 2015, el Programa COLabora proyectó atender 1.500.000 Ciudadanos; Esta meta se superó en un 4%, atendiendo un total de 1.556.470 usuarios, de los cuales el 30% correspondieron a peticiones, Quejas y Reclamos de carácter anónimo.

- Canal presencial

El total de ciudadanos atendidos en el canal presencial fue de 310.845, de los cuales 273.204 fueron atendidos en los territorios y 37.650 en la ciudad de Bogotá a través del Grupo Colabora, es decir, un 12% del total de los Ciudadanos atendidos a Nivel Nacional dentro del Canal Presencial. De estos 273.204 ciudadanos, el 57% corresponde a Hombres y el 43% a Mujeres.

- Inspector virtual

A partir del mes de marzo de 2015 el servicio de Chat conocido con anterioridad como Inspector virtual, fue entregado al Contact Center para que desde allí se dé continuidad a la gestión de respuesta a Ciudadanos pasando de 15.824 ciudadanos atendidos en el 2014, a 32.889, incrementándose la atención por este medio en un 208% comparado con el año anterior, caracterizándose este servicio por recibir solicitudes de ciudadanos con mayor conocimiento de aspectos laborales y con preguntas más puntuales de temas específicos, entre estos acuden pequeñas y medianas empresas.

1.6 Acciones de divulgación y comunicación en materia de derechos laborales

El Ministerio del trabajo comprometido en sus labores de inspección, control y seguimiento no ha olvidado que es una obligación fundamental su papel formativo y de divulgador de los derechos laborales que tienen los ciudadanos colombianos.

Con una inversión superior a los US\$8.8 millones y el lema "El trabajo como debe ser", el Ministerio desarrolló en el 2012 y 2013 diferentes campañas de comunicación enfocada en temas como erradicación del trabajo infantil, sindicalismo, asistencia preventiva, riesgos laborales, fomento de la formalización laboral y el Centro de Orientación Laboral.

Para el año 2013 se realizaron diferentes campañas de comunicación enfocada en temas como erradicación de trabajo infantil, reivindicación a víctimas del sindicalismo, servicio de empleo, riesgos laborales, reparación de ruta de empleo para víctimas de conflicto armado, equidad laboral de género y el Centro de Orientación Laboral- COLabora. Estas campañas fueron emitidas en los principales medios de televisión, radio e internet del país.

En 2014, se dio continuidad a la mayoría de estas campañas, con una inversión de más de U\$1.5 millones, incluyendo una nueva campaña sobre promoción de los beneficios de la formalización laboral.

El Ministerio del Trabajo con el objeto tener contacto directo con todos los colombianos cuenta con el programa "El Trabajo como debe Ser", el cual se transmite los sábados en Caracol Radio, de 7:00 a.m. a 7:30 a.m. y en RCN la Radio, de 11:00 a.m. a 11:30 a.m. Cada semana hay un tema diferente que es tratado con todo rigor, en el que expertos del Ministerio resuelven inquietudes y muestra los avances que en materia laboral se vienen adelantando en el país.

2 DIÁLOGO SOCIAL Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE ASOCIACIÓN SINDICAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El segundo eje contiene las acciones que se han dispuesto para garantizar la libertad sindical, el derecho de asociación y negociación colectiva, derechos fundamentales en el trabajo¹. Los dos compromisos del Plan en este eje son: la Reforma al Código Penal y los Pactos Colectivos.

2.1 Diálogo social

El Estado colombiano ha fortaleciendo el diálogo social reconociendo la interlocución de las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores en múltiples escenarios de la mayor trascendencia para la formulación de las políticas sociales del Estado colombiano, entre ellos:

En el nivel más alto del sistema de diálogo social se encuentra la Comisión Nacional de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, que tiene su expresión regional en las Subcomisiones de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, se reúne periódicamente para tratar temas de relevancia en el mundo del trabajo, entre 2011 al 2015 ha logrado en dos oportunidades la

¹ Declaración de OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Mecanismo de Seguimiento, 1998.

concertación del salario mínimo. La Comisión cuenta con 7 subcomisiones temáticas, entre ellas, la subcomisión del sector público, que ha acompañado las dos negociaciones colectivas sector público.

La Comisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores, impulsa la protección y promoción de los derechos humanos de los trabajadores, especialmente de sus derechos a la vida, a la libertad e integridad personal y a la libertad sindical.

El Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, recomienda al gobierno nacional las estrategias y programas para garantizar la salud de los trabajadores colombianos. Igualmente, recomienda normas técnicas de salud ocupacional que regulan el control de los factores de riesgo, normas de obligatorio cumplimiento sobre las actividades de promoción y prevención para Administradoras de Riesgos Laborales

El Consejo Directivo del SENA, define la política nacional de formación profesional y los planes y programas de la Entidad.

En los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar participan con derecho a voz y voto representantes de empleadores y trabajadores. El sistema de subsidio familiar extiende la protección social a los trabajadores colombianos, otorgando subsidios en especie: alimentos, vestidos, becas de estudio, textos escolares, drogas y entre otros; y, subsidios en servicios, tales como educación, capacitación, bibliotecas, recreación, turismo, vivienda, crédito, adulto mayor y discapacitados.

En el Consejo Nacional de Planeación (CNP), la instancia que cumple la más importante función dentro de la planeación participativa a nivel nacional, los empleados, obreros, trabajadores independientes e informales pueden hacerse representar en el Consejo Nacional de Planeación, siempre que sus organizaciones se postulen y sean elegidas.

2.2 Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT - CETCOIT

La Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT, mecanismo de diálogo social que tiene como propósito gestionar la solución de conflictos laborales con vocación de ser abordados en el marco de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo, es un espacio con resultados significativos, que ha contribuido al fortalecimiento de la libertad sindical, el derecho de asociación y negociación colectiva.

En el período comprendido entre 2012 y 2015, ha abordado un total de 143 casos, de los cuales 89 han alcanzado una solución efectiva, 49 no han tenido acuerdo, lo que representa una efectividad del 66%. Al 31 de diciembre de 2015, se encuentran pendientes 5 casos. Entre los casos resueltos se debe destacar que algunos tienen origen en diferencias entre empleadores y organizaciones sindicales surgidas diez (10) años atrás.

2.3 Negociación colectiva

Los aportes del Plan de Acción Laboral al fortalecimiento de la institución de la negociación colectiva han sido de trascendental importancia. Ha comprendido la articulación recursos humanos, técnicos, financieros e institucionales orientados a informar al público y a los actores sociales sobre el contenido y alcance de la negociación colectiva, así como capacitar a los funcionarios del Ministerio del Trabajo y de otras entidades del Estado, incluso la Fiscalía General de la Nación y del Poder Jurisdiccional, en esta materia, para que tengan una mejor comprensión de las responsabilidades que les corresponde cumplir en el marco de un Estado Social de Derecho.

- Negociación del Sector Público

Colombia con el objetivo de conseguir la aplicación de los Convenios 151 y 154 del sector público, promulgó el Decreto 1092 de 2012, que implementa la negociación colectiva en el sector público y que cobija a todos los empleados públicos, bajo este marco por primera vez en la historia de Colombia se logró una negociación colectiva en el sector público con las tres centrales del país CUT, CTC y CGT, que llegó a acuerdos sobre incremento salarial, se acordó presentar ante el Congreso de la República los proyectos de Ley para incorporar a la legislación nacional los convenios 135 sobre representantes de los trabajadores, 149 sobre enfermería y 183 sobre maternidad, que beneficiarán a todos los trabajadores colombianos, fortalecimiento de la carrera administrativa y la representación sindical.

Dando cumplimiento a los acuerdos suscritos en la primera negociación del sector público en el marco del Decreto 1092 de 2012, de manera consensuada con centrales y federaciones obreras, se expidió el Decreto 160 de 2013, bajo el cual se regula el procedimiento para la negociación de las condiciones de empleo, entre las entidades y autoridades públicas competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos.

La primera y segunda negociación colectiva con el Sector Público ha beneficiado, cada una, aproximadamente 1.200.000 empleados públicos.

- Unificación y concentración de la negociación

El Ministerio para proteger los derechos de asociación y negociación colectiva y fortalecer los elementos e instrumentos para la solución de los conflictos expidió el Decreto 089 de 2014 se avanzó en establecer una negociación concentrada y unificada de los diferentes pliegos de peticiones que sean presentados por los sindicatos, y una unificación de vigencias de la convención colectiva o laudo arbitral producto de los diferentes pliegos.

- Tribunales de arbitramento

Se expidió el Decreto 17 de 2016 que se ocupa de nueve (9) temas sensibles en el procedimiento para la convocatoria de los tribunales de arbitramento, todos ellos orientados a agilizar y hacerlos efectivos. La norma precisa los documentos que deben acompañar la solicitud de convocatoria de tribunal de

arbitramento, realizada por una organización sindical o por el empleador; establece términos para las actuaciones administrativas de convocatoria del Tribunal de Arbitramento; ordena la acumulación en un solo Tribunal de Arbitramento de los conflictos suscitados en una misma empresa o rama de actividad con múltiples organizaciones sindicales.

2.4 Pactos colectivos

Señala el Plan que debe incluirse una reforma al código penal estableciendo como delito la utilización de pactos colectivos para vulnerar el derecho de asociación sindical y negociación colectiva mediante el ofrecimiento de mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados en dichos pactos. De igual forma se establece la realización de campañas y la asistencia técnica de la OIT en estos temas.

Este objetivo fue cumplido mediante la expedición de la Ley 1453 de 2011 (de Seguridad Ciudadana), que aumenta la pena por violación al derecho de asociación y penaliza a quien 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.

El país avanza en la aplicación de los postulados de los Convenios Internacionales del Trabajo sobre los que se soporta el derecho fundamental de la libertad sindical, asociación y negociación colectiva, ejemplo de ello es la reciente Sentencia T – 069 de 2015, proferida por la H. Corte Constitucional, que señaló: *"La creación injustificada de estímulos a los trabajadores no sindicalizados se erige en violación del derecho a la igualdad respecto de los trabajadores sindicalizados"* y, *"el derecho fundamental a la asociación sindical y a la igualdad se vulnera en el evento en que se exige al trabajador la renuncia al sindicato o de los derechos convencionales para acceder a los beneficios de un pacto colectivo"*.

En ejercicio del poder preferente por el Viceministerio de Relaciones Laborales se avanza en el desarrollo de procesos administrativos laborales por presunta violación a los derechos laborales por pactos colectivos, que como se señaló anteriormente corresponden a cuarenta (40) investigaciones asignadas a la Unidad de Investigaciones Especiales, que se encuentran en diferentes etapas procesales.

Adicionalmente, para cumplir con el objetivo de evitar la utilización indebida de Pactos Colectivos, el Ministerio del Trabajo desarrolló una línea conceptual que con fundamento en el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, y el derecho a la No discriminación, le permite imponer las sanciones de que trata la Ley 1610 de 2013, hasta cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes (SMMLV).

2.5 Protección penal del derecho de asociación sindical

Uno de los compromisos adquiridos por el Gobierno para proteger el derecho de asociación y la negociación colectiva era reformar el Código Penal para establecer sanciones a los empleadores que atenten contra el derecho de asociación sindical, reunión y el derecho de negociación colectiva. Este

compromiso fue cumplido mediante la expedición de la Ley 1453 de 2011 (de Seguridad Ciudadana), como se mencionó en el numeral anterior.

Para mejorar el conocimiento de los fiscales sobre las leyes laborales, que les permita mayor eficacia y avance en las investigaciones, la OIT conjuntamente con la Fiscalía se han impartido capacitación en normas laborales, que incluyen temas específicos en derecho de asociación y negociación colectiva. Con el objeto de avanzar en las investigaciones sobre el artículo 200, existe una estrategia de capacitación de fiscales y priorización de casos:

Se capacitaron 143 fiscales en Bogotá, Cali y Medellín, sobre a) Mecanismos Judiciales para el amparo del Derecho de Asociación y Libertad Sindical mediante la acción penal; b) Sujetos y formas en que se puede presentar el delito; c) Delito querellable, términos para investigación y Juzgamiento y Desistimiento de la acción; d) Aspectos probatorios, testimonio y documento. Logrando con esto mejores posibilidades de identificar correctamente los hechos relevantes del caso, analizar las pruebas que obren dentro del expediente, determinar los elementos materiales probatorios, establecer si se tienen los elementos suficientes para lograr una imputación.

En cuanto a la priorización de casos se adelantaron 5 Mesas Técnicas de Seguimiento en Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Valledupar. De un total de 270 casos sobre violación a los derechos de reunión y asociación que estaban sin trámite procesal desde el año 2012, se escogieron 19 casos con vocación de éxito, que están siendo impulsados. En este proyecto, desde septiembre de 2015, se han logrado ya 3 imputaciones y 2 acusaciones.

3 CONTROL A LA TERCERIZACIÓN LABORAL Y FORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES

Uno de los componentes y objetivos centrales del Plan de Acción Laboral (PAL), acordado por los gobiernos de Estados Unidos y Colombia, es la lucha contra la tercerización ilegal, lo que es diferente a las medidas adoptadas para lograr la transición de la informalidad a la formalidad del empleo. En los dos ámbitos el Gobierno de Colombia tiene un especial compromiso y voluntad política para revertir las tendencias que no son favorables al desarrollo económico y social, como tampoco a los objetivos del trabajo decente.

Solo a manera de información, en el caso de la informalidad el comportamiento de Colombia ha sido favorable, en el período 2011 – 2014, hubo una reducción de 3.3%, al pasar de 63.4% a 60.1%, según el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia, con base en datos DANE, encuestas de hogares.

La tercerización y la intermediación laboral per se, no están prohibidas en la legislación laboral colombiana, existen garantías legales para proteger los derechos de los trabajadores en aquellos eventos en los cuales los empleadores recurren a la tercerización ilegal, tal es el caso de la declaratoria

de unidad de empresa, y la solidaridad en las obligaciones laborales que tiene como efecto que los derechos de los trabajadores se hagan extensivos a las nuevas unidades. Para nuestro gobierno es claro, que lo prohibido es la intermediación y/o tercerización ilegal, como formas de atentar contra las garantías y derechos laborales.

Para contrarrestar el fenómeno de la tercerización ilegal, el Plan de Acción Laboral estableció compromisos concretos frente a las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) y las Empresas de Servicios Temporales (EST), que se han venido cumpliendo como se explicará más adelante. No obstante, debe señalarse que para el momento de la suscripción del (PAL) se entendió que estas eran las únicas formas mediante las cuales se presentaba la tercerización laboral ilegal, lo que con el paso del tiempo pudo evidenciarse, no era así. Se empezaron a utilizar otras formas de organización jurídica para ejercer labores que no les son propias, lo que obligó a la expedición de sendos Actos Administrativos, uno para abordar el tema de los Contratos Sindicales y otro referido a la Inspección, Vigilancia y Control sobre la Tercerización Laboral.

En su orden se presentan a continuación las medidas adoptadas sobre Cooperativas de Trabajo Asociado, Empresas de Servicios Temporales, Contratos Sindicales y Tercerización.

3.1 Cooperativas de trabajo asociado

El Gobierno de Colombia sancionó en 2010 la ley de formalización y primer empleo, que en su artículo 63 prohíbe el uso indebido de cooperativas o cualquier otra forma de relación que afecte derechos laborales, y establece multas significativas por su violación.

El Decreto 2025 de 2011 reglamentó el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, en el sentido de establecer las reglas para las cooperativas de trabajo asociado de acuerdo con las especificaciones del Plan, en particular en lo relativo a la definición de actividad misional permanente, que son aquellas actividades o funciones directamente relacionadas con la producción del bien o servicios característicos de la empresa. Igualmente, establece claramente la prohibición para las Cooperativas de Trabajo Asociado de ejercer actividades de intermediación laboral. Otro aspecto importante previsto en el precitado Decreto está contenido en el artículo 3º al prever que “las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado y el tercero que contrate con estas y esté involucrado en una o más de las conductas allí descritas será objeto de las sanciones de ley.

El control realizado por el Ministerio a la aplicación de la norma que prohibió el uso de CTA como una figura de intermediación laboral ha sido efectiva, el número de CTA pasó de 2.117 en 2010 a 277 en 2015, de acuerdo con datos suministrados por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.

3.2 Empresas de servicios temporales

La figura de las Empresas de Servicios Temporales, traída al marco jurídico colombiano por la ley 50 de 1.990, es la única forma de organización jurídica empresarial habilitada en el Estado colombiano para ejercer labores de intermediación laboral, mediante la contratación de la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades, mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la empresa de servicios temporales, la cual tiene con respecto de éstas el carácter de empleador.

Señala el Plan que deben desarrollarse acciones tendientes al mejoramiento del proceso de inspección, el diseño de un nuevo programa de capacitación para inspectores de trabajo y el diseño de bases de datos para identificar las regiones y sectores en los que ha habido abuso en la utilización de esta figura.

En conjunto con la OIT se está capacitando a los inspectores laborales y se desarrollan herramientas para el mejoramiento del proceso de inspección, como la guía práctica para los inspectores de trabajo.

Del 2011 al 2015, la actividad de inspección, vigilancia y control dirigida a las Empresas de Servicios Temporales, se muestra en la siguiente tabla.

Visitas, número de sanciones y valor período 2011 – 2016, Empresas de Servicios Temporales

Acciones IVC en EST	2011	2012	2013	2014	2015	TOTALES
Visitas	590	493	17	103	149	1.352
Número de Sanciones	45	36	42	21	21	165
Valor de las sanciones Impuestas en \$	283.867.700	322.988.300	600.926.500	403.826.500	256.686.750	1.868.295.750

Fuente: Dirección de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Trabajo

De lo anterior se concluye que las Empresas de Servicios Temporales han sido objeto de atención prioritaria por parte de la Inspección, Vigilancia y Control ejercida por el Ministerio del Trabajo, en el período comprendido entre los años 2011 – 2015, al haber realizado 1352 visitas, impuesto 165 sanciones, todas ellas por un valor total de 1.868.295.750 millones de pesos.

3.3 Contratos sindicales

Fue promulgado el Decreto No. 36 de 2016 para regular los contratos sindicales haciendo claridad a su contenido y alcance, teniendo en cuenta que esta figura se ha utilizado para sustituir las cooperativas de trabajo asociado (CTA). El Decreto busca precisar y definir aspectos que fueron regulados en el Decreto 2025 de 2011, los cuales han generado casos de uso indebido de estos contratos para precarizar las relaciones laborales.

Entre 2010 y 2015 el número de contratos sindicales paso de 50 a 2.032, encontrando que este incremento se presenta, en muchos casos, para tercerización laboral sin las debidas garantías. Con la

nueva regulación se espera adelantar una labor de inspección focalizada para lograr que al final de 2016 se haya avanzado en acciones de formalización eficaz con enganche directo de los trabajadores vinculados mediante esta modalidad.

3.4 Regulación del ejercicio de IVC sobre la tercerización laboral

Se entendió en un inicio que la tercerización ilegal se configura con la simple vinculación de personal para el desarrollo de actividades misionales permanentes. El Decreto 583 de 2016 busca aclarar que ello no sucede si no se constata la afectación de derechos laborales, siendo los dos elementos absolutamente necesarios para poder imponer sanciones en el sistema de Inspección Laboral.

El contexto del Decreto sirve para precisar que los empleadores, en desarrollo del principio de libre empresa, pueden celebrar contratos civiles y comerciales para tercerizar actividades de sus negocios, pero no pueden hacerlo para desconocer, violar o desmejorar derechos o garantías laborales.

De manera que, el decreto busca reglamentar la ley de formalización laboral y primer empleo, en lo atinente a que los empleadores no puedan vincular personal en actividades misionales permanentes a través de cooperativas que hagan intermediación laboral u otra modalidad de tercerización, si con ello afectan derechos laborales.

Con esta reglamentación se pretende tener un escenario de seguridad jurídica para empresarios y trabajadores sobre la forma en que se adelantan los procedimientos de inspección laboral, respecto a la tercerización, ya que existían vacíos y equívocos.

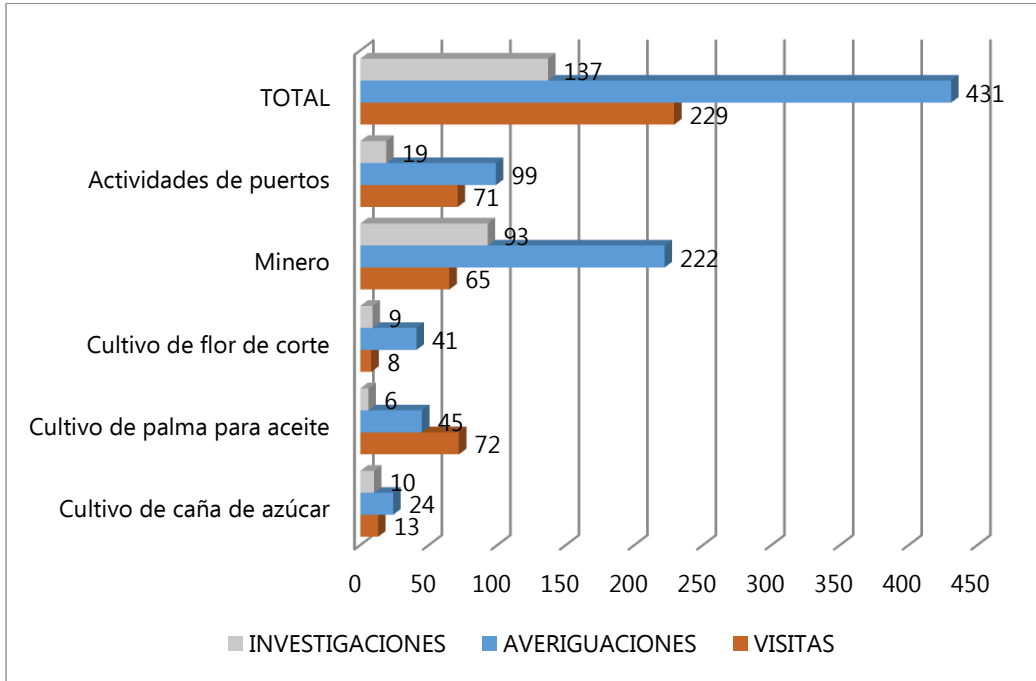
3.5 Ejercicio de IVC - Sectores Prioritarios

A partir de los compromisos consignados en el Plan de Acción para derechos laborales, la inspección del Trabajo ha desarrollado una estrategia de visitas, investigaciones y toma de decisiones respecto de los sectores priorizados, a saber: puertos, palmeros, flores, azucarero y minero. Esta estrategia se fundamentó en el fortalecimiento del proceso administrativo laboral, en el incremento del número de inspectores del trabajo, procesos de capacitación y asignación de los recursos necesarios. Por ejemplo, como ya se mencionó, mediante las Resoluciones 1344 y 1407 del 2011, se asignaron 100 inspectores de trabajo a nivel nacional para las actividades de cooperativas, precooperativas y empresas de servicios temporales.

La priorización de la inspección del trabajo en sectores críticos se insertó en un nuevo enfoque de este servicio del Estado colombiano, que abandona la labor estrictamente preventiva para dar paso a la investigación y sanción, en aquellos casos que así lo ameriten. Es de resaltar que en la aplicación de este nuevo enfoque, se han impuesto sanciones ejemplarizantes nunca antes vistas en Colombia, pero no solo eso, y como ya se dijo se han tomado medidas para que dichas sanciones se cobren efectivamente.

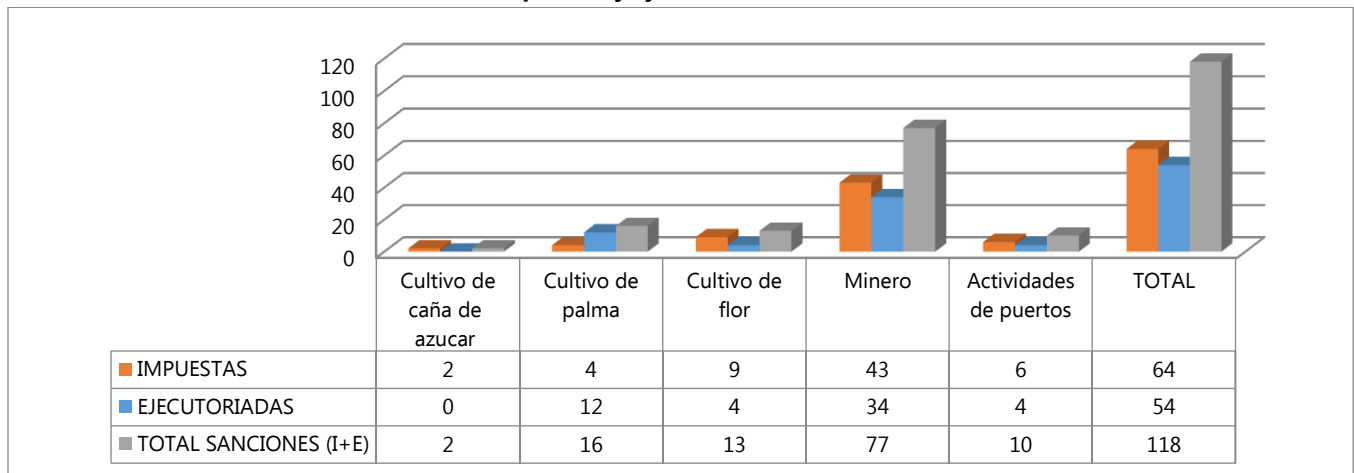
Las siguientes graficas muestran las acciones de la inspección del trabajo en los sectores prioritarios en 2015.

Consolidado Diligencias Ejecutadas en Sectores Prioritarios 2015



En los sectores prioritarios (puertos, palmero, flores, azucarero, minero) en 2015 se abrieron 568 procesos laborales sancionatorios y se realizaron 229 visitas a empresas de estos sectores.

Cantidad de sanciones impuestas y ejecutoriadas (enero a noviembre de 2015)



En 2015 como resultado de los procesos laborales en los sectores prioritarios se profirieron 118 decisiones sancionatorias por un valor de más de 7.900 millones de pesos, como se observa a continuación:

Valor de sanciones sectores prioritarios enero – noviembre 2015

Sector prioritario	Sanciones impuestas	Sanciones ejecutoriadas	Total por sector
Cultivo de caña de azúcar	\$ 528.367.000	0	\$ 528.367.000
Cultivo de palma	\$ 100.518.600	\$ 4.926.720.000	\$ 5.027.238.600
Cultivo de flor	\$ 399.497.000	\$ 116.582.500	\$ 516.079.500
Minero	\$ 1.378.337.450	\$ 379.782.800	\$ 1.758.120.250
Actividades de puertos	\$ 90.231.650	\$ 13.791.750	\$ 104.023.400
TOTAL	\$ 2.496.951.700	\$ 5.436.877.050	\$ 7.933.828.750

Fuente Ministerio del Trabajo Dirección de IVC

Como se puede observar la acción de inspección y sancionatoria ha focalizado sus esfuerzos en los sectores priorizados sin desatender otros sectores de la economía, lo que se traduce en una atención de inspección integral a la protección de los derechos en el trabajo en el país

3.6 Acuerdos de formalización

Uno de los aspectos fundamentales contemplados en el Plan de Acción, la formalización laboral, se estableció como una política de gobierno, orientada a la transformación de trabajos en condiciones precarias a relaciones laborales con vocación de permanencia a través de la herramienta denominada acuerdos de formalización laboral, los cuales están regulados en la ley 1610 de 2013 como mecanismo suscritos entre los empleadores y el Ministerio del Trabajo.

Los acuerdos de formalización han sido una herramienta fundamental para la garantía de los derechos, en total desde su puesta en marcha se han suscrito 158 acuerdos. Con esta gestión se ha logrado que más de 25.000 trabajadores se beneficien. En 2015 los acuerdos de formalización crecieron considerablemente alcanzando 71 suscritos, que beneficiaron a casi 4.500 trabajadores, en relación a los 39 acuerdos firmados en 2014.

Las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo realizaron 52 visitas de verificación en 2015 que evidenciaron el efectivo cumplimiento de los acuerdos en lo que tiene que ver con el aseguramiento de los derechos fundamentales de los trabajadores y su vinculación en las modalidades regulares que permite la ley.

4 ELIMINACIÓN DE LA IMPUNIDAD Y PROTECCIÓN A DIRIGENTES SINDICALES

El Ministerio del Trabajo y las otras entidades del Estado, han entendido que estas acciones van encaminadas en el fortalecimiento de la institucionalidad colombiana para garantizar los Derechos Humanos de los sindicalistas y líderes sindicales, condición necesaria para el ejercicio efectivo del derecho a la libertad sindical, asociación y negociación colectiva. Afirmación que encuentra sustento en

los pronunciamientos de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al analizar el alcance de este derecho fundamental².

Las acciones tomadas para cumplir esta obligación general, se encuentran plasmadas en los instrumentos centrales de las políticas públicas Colombianas: Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014 – 2034, la Política de Reparación Colectiva al Movimiento Sindical, que vistas de forma transversal apuntan a la garantía del derecho a la libertad sindical, asociación y negociación colectiva, así:

- Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), adoptado mediante Ley 1753 de 2015, fue construido con amplia participación de actores políticos, económicos y sociales, es el instrumento por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno en el período 2014 – 2018, que a la vez habilita a las instituciones para definir la inversión de recursos, por esta razón es importante que se hayan incluido allí los lineamientos relativos a: 1. Política Nacional de Trabajo Decente y formalización, 2. Control a la Tercerización ilegal, 3. Fortalecimiento del dialogo social 4. Mejoramiento continuado del Sistema de Inspección Vigilancia y Control laboral y cobro de multas. 5. Metas claras para la reducción de la tasa de desempleo 6. Protección eficaz al trabajador cesante 7. Protección eficaz a la vejez y 8. Fortalecimiento del régimen y sistema de seguridad y salud en el trabajo.

- Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034

Formulada con amplia participación, los lineamientos y acciones de la Estrategia Nacional para los Derechos Humanos 2014-2034 se orientan a partir de los principios contenidos en la Constitución Política, en los tratados ratificados por Colombia y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, adoptados por la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Adicionalmente, la estrategia hace propios todos los principios rectores contenidos en el ordenamiento jurídico interno.

El objetivo superior de la estrategia es el goce efectivo de los derechos humanos en Colombia para todas las personas, en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación. De tal manera que no es sólo el Ministerio del Trabajo el responsable de la garantía de los derechos en el trabajo, es el Estado en su conjunto con los recursos humanos, técnicos y financieros de que dispone.

² Párrafos 42, 43 y 44 del documento: “La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Quinta Edición Revisada, oficina Internacional del Trabajo:

“El derecho a la vida es el presupuesto básico del ejercicio de los derechos consagrados en el Convenio sobre la libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 1.948 (núm. 87)”.

“La libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación en que se respeten y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular, los relativos a la vida y a la seguridad de la persona”.

“Los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores sólo pueden ejercerse en un clima desprovisto de violencia, de presiones o de amenazas de toda índole contra los dirigentes y afiliados de tales organizaciones, e incumbe a los gobiernos garantizar el respeto de este principio”

Dentro de la Estrategia Nacional de Garantía de los Derechos Humanos 2014 – 2034, Colombia asume el reto de posicionar el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario en el ámbito empresarial como un elemento esencial de la convivencia, pero también como un factor de competitividad para lograr, conjuntamente, los objetivos de insertarse asertivamente en la comunidad económica internacional y alcanzar un desarrollo económico sostenible que permita mejorar las condiciones de la población en general.

El objetivo general de los Derechos Humanos y Empresa, es garantizar que las actividades empresariales en Colombia sean respetuosas de los derechos humanos y contribuyan al desarrollo del país, a partir de los diversos contextos sectoriales, territoriales e institucionales.

4.1 Resultados de investigaciones en delitos contra dirigentes sindicales

El componente de justicia de la Estrategia Nacional para los Derechos Humanos³ está orientado a garantizar el derecho a la justicia de los colombianos en condiciones de igualdad, no discriminación y respeto por las identidades. Para ello, se ha definido, entre otros lineamientos, la implementación de una Estrategia de lucha contra la impunidad para la investigación, juzgamiento y sanción de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

En cumplimiento de estos compromisos se expidió la Directiva 013 del 19 de abril de 2011 que desarrolla en plan de destinación de 100 funcionarios de policía judicial para luchar contra la impunidad de los delitos que afectan la población sindical. Se expidió la Orden de servicio No. 149 de la DIJIN, para atender el compromiso de la mencionada Directiva.

La Fiscalía General de la Nación, realizó en el año 2011 un estudio sobre las sentencias proferidas dentro de los procesos penales iniciados por delitos cometidos contra personas que ostentaban la calidad de sindicalistas para el momento de los hechos: *"Judicialización de los Crímenes Contra Sindicalistas - Análisis de las Sentencias Proferidas de 2000 A 2011 por la Justicia Colombiana"*

De acuerdo con la información de la Fiscalía General de la Nación la entidad adelanta cerca de 24.112 investigaciones activas e inactivas por delitos contra sindicalistas, de estas, 1583 se encuentran asignadas a la Subunidad de investigación de delitos contra sindicalistas adscrita a la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas de Derechos Humanos.

Esta subunidad como se mencionó, investiga la violencia histórica contra sindicalistas, está conformada actualmente por 22 Fiscalías Especializadas, que vienen siendo apoyados por alrededor de 80 investigadores de policía judicial de la DIJIN y la SIJIN, además de los de la

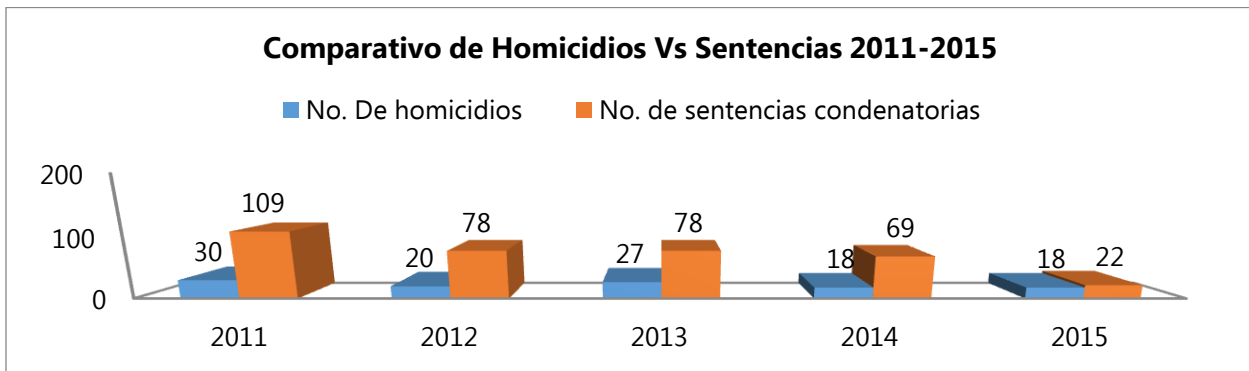
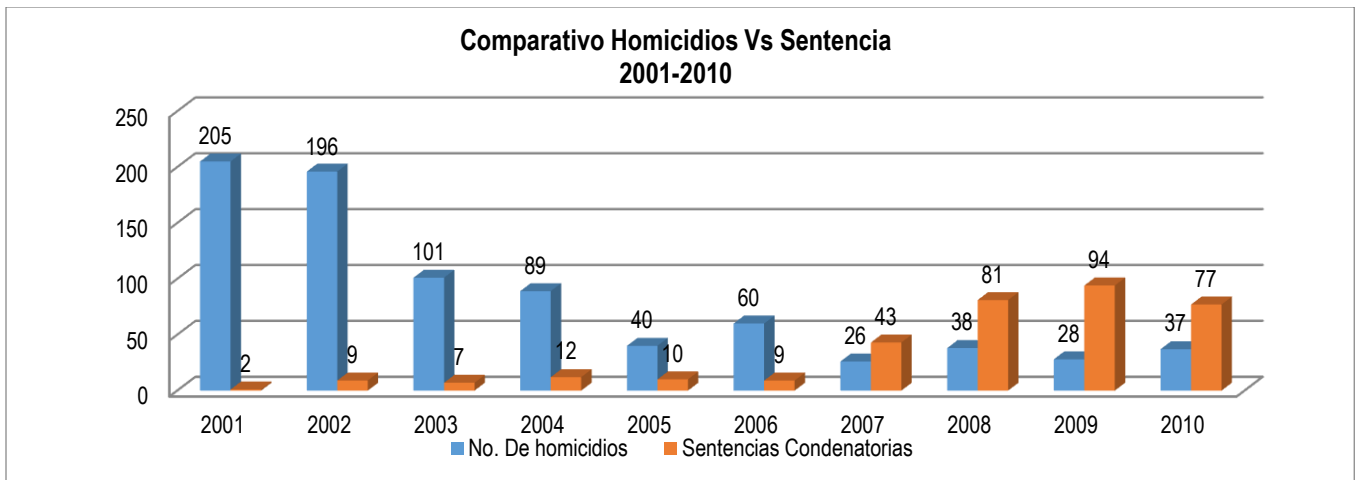
³ Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014 - 2034

Dirección Especializada de Policía judicial de DD.HH y DIH y para ser efectivos en las regiones, están ubicados en Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Villavicencio, Medellín, Neiva, Pasto y Popayán.

De esta forma la Dirección de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación investiga 1.583 casos relacionados con distintos delitos y ataques contra miembros de organizaciones sindicales en el país. Así se desprende del informe de gestión de 2015 de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía, en torno a los avances en las investigaciones sobre esta materia. De acuerdo con este reporte de la Fiscalía, del total de procesos 981 se encuentran activos, 556 se encuentran en etapa de indagación preliminar, 196 en instrucción, 229 casos se encuentran en juicio. Asimismo se destaca en el informe que ante la Fiscalía General han sido registradas 2006 víctimas en desarrollo de estos procesos. También se señala que en el transcurso de los procesos han sido emitidas 169 órdenes de captura contra presuntos responsables y se han condenado 574 personas y producido 700 condenas.

Otro avance importante realizado en el marco del plan de acción, es la creación de la Unidad de Análisis y Contexto, quien ha avanzado en la investigación y judicialización de los máximos responsables de la violencia perpetrada contra sindicalistas en el país, en el marco de la Directiva 001 de 2012 sobre priorización de situaciones.

Es evidente que las acciones emprendidas por el Estado Colombiano para luchar contra la violencia y la impunidad han dado resultados, así lo demuestran las cifras desde el 2001 al 2010 se presentaron 820 homicidios de sindicalistas, con 344 sentencias condenatorias, mientras que en el periodo 2011 a 2015 la cifra de homicidios disminuyó a 113 homicidios y las sentencias en el mismo periodo ascienden a 356. Esto no significa por supuesto que estemos satisfechos con esos resultados, por ello se continuará avanzando de manera conjunta con todas las instituciones del Estado que tienen competencia en estos temas.



La Fiscalía General de la Nación, también creó de la Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios la cual fue organizada y declarada sus funciones mediante Resolución 00567 del 2 de abril de 2014⁴, que tiene como función impartir lineamientos para la conformación, implementación y funcionamiento de los centros integrales de atención y de orientación ciudadana o de otros modelos de atención. Al respecto se tienen 7 centros de atención a víctimas (CAV) y 4 Centros de Atención Penal Integral a Víctimas (CAPIV)⁵.

4.2 Programa de protección

La Unidad Nacional de Protección amplió la cobertura del programa de protección (Resolución 716 del 6 de abril de 2011), incluyendo la categoría de activista sindical como población objeto del programa de protección; expidió el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011 que reforma la naturaleza y

⁴ <http://web.fiscalia.col/fiscalnet/actos-administrativos/> recuperado el 10 de enero de 2016

⁵ Adicionalmente tienen 31 centros de atención e Investigación integral a las víctimas de delitos sexuales (CAIVAS), 35 centros de atención e Investigación integral víctimas violencia intrafamiliar (CAVIF)

funcionamiento del CRER, cambiando el nombre por Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas (CERREM), y realizó el plan de choque para poner al día las solicitudes pendientes de niveles de riesgo. Por su parte, el Ministerio de Educación expidió la Resolución 3900 de mayo de 2011 que modificó el procedimiento para la protección de docentes y directivos docentes.

Es de anotar que los resultados en materia de seguridad para el ejercicio de la actividad sindical no están enfocados únicamente en aumentar esquemas de protección o recursos económicos hacia el programa, además se están reforzando las acciones que permiten garantizar el libre ejercicio del derecho a la asociación con medidas tales como la lucha contra la estigmatización, la promoción de la actividad sindical, la desarticulación de agentes agresores y por supuesto en énfasis en la seguridad ciudadana.

El Gobierno Nacional está comprometido con la protección de los dirigentes y activistas sindicales y continuará sus esfuerzos para garantizar los recursos para esta protección, la Unidad Nacional de Protección (UNP) contó con un presupuesto para la protección de los dirigentes sindicales de 18,5 millones de dólares para 2015, que responde a los estudios de nivel de riesgo y varía según la demanda de protección y la ponderación de riesgos. De esta forma tenemos que para 2016 el presupuesto ajustado con las medidas de fortalecimiento institucional y racionalidad.

En 2015, la Unidad protegió a 589 dirigentes sindicales o activistas mediante la asignación de medidas de protección. Desde 2012 hasta 2015 la UNP ha realizado 2.706 estudios de evaluación de riesgo para los líderes o activistas sindicales y el programa de protección ha otorgado medidas de protección de 2.480 dirigentes sindicales durante años 2012 a 2014.

- Estudios de nivel de riesgo y monitoreo de medidas

La duración de los estudios de nivel de riesgo depende de la información recogida en las labores de campo y la documentación del caso se realiza con las entidades del Estado, las organizaciones sindicales, sociales, comunales y con el evaluado.

En orden a mejorar la efectividad de la protección podemos reportar el siguiente estado de avance: a) Ruta ordinaria con un tiempo de 15 días hábiles; b) Trámite de emergencia donde los casos de riesgo inminente son atendidos a través de medidas inmediatas que permanecen según indique el CERREM, que cuenta con la participación de las centrales obreras; c) Monitoreo realizado cada año, lo cual permite evaluar el desempeño y uso de las medidas de protección.

- Esquemas colectivos

La UNP viene implementando esquemas de protección colectivos que se asignan por el CERREM. Estos esquemas son propuestos luego de una evaluación de riesgo a cada uno de los integrantes de las juntas directivas de los sindicatos, contando con apreciaciones de los sindicalistas, las cuales son ponderadas con los resultados técnicos de las evaluaciones de riesgo.

Entre 2014 y 2015 se ha mantenido un número de esquemas colectivos superior a 60, donde se benefician más de 200 sindicalistas que hacen parte de diferentes juntas directivas del nivel nacional, departamental y en algunas ciudades.

4.3 Reparación colectiva al movimiento sindical

El Gobierno de Colombia ha reconocido al Movimiento Sindical como víctima de actos de violencia, también ha expresado que tiene el deber de reparar al sindicalismo desde una perspectiva colectiva, es un deber legal establecido por la Ley 1448 de 2011, pero es también un deber político y ético. En Colombia no podemos hablar de paz sin reconocer y garantizar los derechos de las víctimas y especialmente del sindicalismo.

En el año 2011, la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), identificó al movimiento sindical como sujeto político objeto de reparación colectiva dados las múltiples violaciones a los derechos humanos y el DIH en su contra en el marco del conflicto armado interno.

El 10 de julio de 2012 se dio la primera reunión de acercamiento con las centrales CTC, CUT, CGT y la federación FECODE, quienes atendieron el llamado del Estado. Desde entonces se han realizado varias reuniones con los delegados del movimiento sindical, la UARIV y el Ministerio del Trabajo, para definir el rumbo del proceso, y especialmente escuchar al movimiento sindical, que desde el principio ha mostrado prevención al proceso. En este sentido, es importante destacar la construcción de confianza en este proceso.

En el marco de estas reuniones se han acordado y realizado con las organizaciones sindicales: (i) un evento para definir las expectativas frente al proceso de reparación colectiva; (ii) el Encuentro Nacional para la discusión de las expectativas y propuestas del movimiento sindical respecto a un eventual proceso de reparación colectiva; (iii) se establecieron las líneas metodológicas de trabajo para proseguir el proceso; (iv) en el año 2013 se realizaron 5 encuentros regionales de reparación colectiva con los sindicatos de base; (v) en el año 2014 se llevaron a cabo dos encuentros regionales adicionales, en las ciudades de Bogotá y Armenia, y la cumbre de mujeres sindicalistas víctimas, todos ellos con el objeto de conocer las expectativas de los sindicalistas y líderes sindicales e identificar medidas de reparación colectiva.

Igualmente se adelantó una estrategia de comunicación liderada por el Ministerio del Trabajo, construida en conjunto con las centrales sindicales, FECODE y la Unidad para las Víctimas. Esta estrategia incluyó una pieza televisiva y tres cuñas radiales, que tenían como objeto la reivindicación del movimiento sindical como medida de satisfacción.

En el marco del programa de Reparación Colectiva al movimiento sindical, el 9 de Abril de 2014 se llevó a cabo una reunión con el Presidente de la República, quien ratificó el compromiso del Estado en el proceso de reparación colectiva al movimiento sindical.

A este compromiso se dio cumplimiento mediante la expedición del Decreto 624 del 18 de abril de 2016, por el cual se crea y reglamenta la Mesa Permanente de Concertación con las Centrales Sindicales CUT, CGT, CTC y la FECODE para la Reparación Colectiva al Movimiento Sindical, que tendrá como objetivo evaluar las condiciones institucionales y servir de espacio de interlocución y negociación para que el proceso de reparación colectiva al Movimiento Sindical sea sólido, sostenible y duradero y las medidas de reparación integral contribuyan de manera efectiva con el goce efectivo de los derechos y libertades sindicales.

5 COOPERACIÓN, ASISTENCIA TÉCNICA Y ASESORAMIENTO DE LA OIT

Señala el PAL que el Gobierno de Colombia buscará cooperación, asesoramiento y asistencia técnica de la OIT en la aplicación de las medidas contempladas. En cumplimiento de este compromiso en Colombia se desarrolla el proyecto “Promoción del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo en Colombia” financiado con recursos de cooperación internacional del Departamento del Trabajo de Estados Unidos, y ejecutado por la Oficina Internacional del Trabajo.

El objetivo principal de este proyecto es fortalecer los mecanismos gubernamentales de protección de los derechos fundamentales en el trabajo, en particular la libertad sindical y la negociación colectiva, mediante el fortalecimiento del sistema de inspección, vigilancia y control, los mecanismos de dialogo social y la capacidad institucional del Gobierno Colombiano para mejorar las medidas de protección de líderes, miembros, activistas y organizadores sindicales y combatir la impunidad de los actos de violencia. En el marco del proyecto se han desarrollado los siguientes programas⁶:

- Programa de Capacitación para el Fortalecimiento de la Inspección del Trabajo en Colombia, compuesto por cinco ejes: 4 Módulos de Capacitación, 8 Herramientas Técnicas, Módulos Especiales a la Medida, 4 Aulas Virtuales, y 1 Sistema Informático de Inspección, Vigilancia y Control.

Este Programa concluyó recientemente, fue desarrollado en conjunto con la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial (IVC) del Ministerio del Trabajo. Los resultados de las evaluaciones y encuestas aplicadas en cada Módulo de Capacitación, demuestran resultados positivos sobre el nivel de aprendizaje de la temática y el uso en la práctica de las materiales. A través de los cuatro Módulos, los participantes obtuvieron en los exámenes (ensayos) utilizados para evaluar lo aprendido una media de 3.9 de un posible 5.0. La encuesta empleada para evaluar el uso de las Herramientas Técnicas, refleja que un 89%, 91% y 69% de los participantes del Módulo I, II y III respectivamente, reportaron el uso de las Herramientas Técnicas correspondientes como complemento para el ejercicio de sus funciones.

⁶ Para mayor información sobre los resultados del proyecto se puede consultar la página <https://www.dropbox.com/s/zyxjtd08ha53b6/Avances%20Proyecto%20COL-USA.pdf?dl=0>

- Programa para Promover la Formalización Laboral, compuesto por tres ejes: herramientas técnicas, jornadas de sensibilización e intervenciones estratégicas.

Las intervenciones estratégicas son acciones dentro del mandato de los diferentes participantes y por su naturaleza son desarrolladas e implementadas por los participantes. Así mismo el Proyecto acompaña las acciones a través de diferentes intervenciones por parte de los trabajadores, empleadores y la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio del Trabajo, donde se han obtenido importantes avances y precedentes.

- Programa de Capacitación para Promover la Demanda de Derechos Laborales en Colombia, compuesto por tres ejes: módulos de capacitación, herramientas técnicas y seguimiento de casos.
- Programa de Fortalecimiento de la Negociación Colectiva en el Sector Público, integrado por tres grandes ejes: jornadas de capacitación, herramientas técnicas y acompañamiento técnico.
- Programa para el Fortalecimiento de la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT - CETCOIT, integrado por dos ejes: facilitación técnica, jornadas de capacitación y herramientas técnicas.
- Programa de Capacitación para la Optimización de la Investigación de Conducta Penal con motivo Antisindical, compuesto por cuatro ejes: 5 Módulos de Capacitación, 5 Herramientas Técnicas, 2 Aulas Virtuales y Módulos Especiales a la Medida.

6 OBSERVACIONES FINALES

6.1 Mecanismos de Seguimiento

El Gobierno de los Estados Unidos ha insistido en el cumplimiento de los acuerdos establecidos en Plan de Acción Laboral (protección de los derechos de los trabajadores y mantener altos estándares laborales), reconociendo que se ha hecho un “progreso significativo, a través de leyes que fortalecen los derechos de los trabajadores, la contratación de cientos de nuevos inspectores de trabajo para la aplicación de leyes y reglamentos laborales, contratación y capacitación de un centenar de nuevos investigadores de la policía y más de veinte nuevos fiscales penales para centrarse en casos de violencia contra sindicalistas; y tomar las medidas de aplicación para combatir la tercerización ilegal, incluida la aplicación de multas significativas contra los infractores”. Pero también han recalcado deficiencias en algunos aspectos: *recolección de multas impuestas, enjuiciamiento de los casos recientes de homicidios y el combate a las nuevas formas de contratación abusiva.*

Las acciones implementadas en los últimos años han tenido como objetivo solucionar estas deficiencias detectadas y mantener vigentes las acciones ya desarrolladas. Las reuniones con funcionarios del gobierno de los Estados Unidos, permiten el intercambio de información y el señalamiento de prioridades en el proceso de desarrollo del plan. Entre las reuniones sostenidas entre los

representantes de Estados Unidos y el gobierno de Colombia para realizar seguimiento al Plan, tentemos:

En noviembre de 2013, los dos gobiernos anunciaron su compromiso de continuar las reuniones regulares sobre las cuestiones previstas en el Plan de Acción.

Se realizaron en el año 2013 visitas de funcionarios estadounidenses a Colombia en febrero, septiembre y noviembre y se reunieron en Estados Unidos el Secretario de Trabajo de los Estados Unidos y el Ministro de Trabajo de Colombia.

En junio de 2013 se llevó a cabo la reunión inaugural del Consejo de Relaciones Laborales en el CTPA en Washington y fue presidida por el Ministro Pardo y Secretario de Trabajo (E) Seth D. Harris y la presencia de funcionarios del Departamento de Trabajo de Estados Unidos, el Representante de Comercio de EE.UU., y el Departamento de Estado de Estados Unidos.

En enero de 2014, se llevó a cabo una reunión con funcionarios de la Representación Comercial de Estados Unidos, el Departamento de Trabajo de Estados Unidos y de la Embajada de los Estados Unidos. En los resultados de la misma, se enfatizó el interés del gobierno del presidente Obama, en los temas laborales en Colombia.

Durante el 2015, el Gobierno de Colombia bajo el liderazgo del Ministro Luis Eduardo Garzón, realizó diversas reuniones con el Departamento de Comercio- USTR y funcionarios del Departamento del Trabajo para analizar los avances del Plan y las áreas donde persisten las preocupaciones.

El 15 de enero de 2016, el Secretario de Trabajo Thomas E. Pérez se reunió con el Ministro Luis Eduardo Garzón para continuar el seguimiento. Adicionalmente, en abril de 2015, el DOL envió una agregada laboral a Colombia de tiempo completo, quien de forma continua realiza reuniones con funcionarios del Ministerio del trabajo y otras entidades para hacer seguimiento a los temas puntuales.

6.2 5 años del Plan de Acción Laboral: una mirada por líneas de acción

Este documento se propuso dar cuenta de los avances en estos cinco años respecto a los compromisos del Plan de Acción Laboral convenido entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia, a través de una mirada más integral guiada por líneas de acción. Se quiere evidenciar que los resultados derivados del Plan se concretan en indicadores de acciones concretas, suministrados a lo largo de este documento, pero además y de manera importante en que el Plan ha servido de marco para orientar la intervención del Estado colombiano y sus políticas públicas en materia laboral.

En materia de fortalecimiento institucional, con la conformación del Ministerio se ha consolidado una mirada insitucional amplia reflejada en las capacidades institucionales con que hoy cuenta el gobierno colombiano en el sector administrativo del trabajo. Este fortalecimiento comprende mejoras en la regulación, los avances en atención a los ciudadanos y el desarrollo de acciones de divulgación y

comunicación para el conocimiento y cumplimiento de las normas laborales. Además, tiene un marcado énfasis en el mejoramiento de la capacidad institucional de inspección del trabajo con mayores recursos humanos, técnicos y equipos de trabajo de alto nivel. El recaudo de las multas también ha mejorado, con un incremento del 64% entre 2013 y 2015 por el SENA. Y se espera continuar en esta tendencia cuando CISA sea quien realice el cobro coactivo, en desarrollo del convenio suscrito entre el SENA y CISA, con este objetivo.

En diálogo social el Ministerio cuenta con importantes avances en la atención a los casos que son llevados a la OIT gracias a los resultados del CETCOIT. Respecto a la eficacia de la negociación colectiva son de resaltar varias mejoras en la regulación. El reciente Decreto que regula los Tribunales de Arbitramento Laboral, número 017 de 2016, es una herramienta que en el inmediato futuro debe incidir de forma positiva en la agilización de la convocatoria y conformación de esta instancia de resolución de conflictos laborales. Esta medida reconoce que la existencia de normas sustantivas del trabajo, de carácter general, son insuficientes si no van acompañadas de procedimientos rápidos y eficaces que garanticen su aplicación en la práctica.

En la vigilancia del uso de los pactos colectivos para violar derechos laborales, en ejercicio del poder preferente se avanza en la aplicación de la línea conceptual que con fundamento en el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, y el derecho a la no discriminación, le permite al Ministerio imponer las sanciones de que trata la Ley 1610 de 2013, hasta cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes (SMMLV), contándose ya con decisiones en casos específicos y de especial relevancia en el país.

Los compromisos del Plan de Acción Laboral relacionados con el control a las Cooperativas de trabajo asociado (3) y el control a las Empresas de Servicios Temporales (4) fueron la guía para establecer la ruta y mecanismos de lo que denominamos formalización de las relaciones laborales. Se cuenta con avances importantes, el control realizado por el Ministerio a la aplicación de la norma que prohibió el uso de CTA como una figura de intermediación laboral ha sido efectivo, el número de CTA pasó de 2.117 en 2010 a 277 en 2015. Y respecto a las Empresas de Servicios Temporales en el período comprendido entre los años 2011 – 2015, al haber realizado 1352 visitas, impuesto 165 sanciones, todas ellas por un valor total de 1.868.295.750 millones de pesos. Y en cuanto a lo contratos sindicales, figura propia del Código Sustantivo del Trabajo, mediante el Decreto 036 de 2016, se le reducen los espacios para ejercer la intermediación laboral indebida, lo que será objeto de seguimiento por parte de las acciones de Inspección, Vigilancia y Control propias del Ministerio del Trabajo.

La norma recientemente expedida, el Decreto 583 de 2016, busca reglamentar la ley de formalización laboral y primer empleo, en lo atinente a que los empleadores no puedan vincular personal en actividades misionales permanentes a través de cooperativas que hagan intermediación laboral u otra modalidad de tercerización, si con ello afectan derechos laborales. Se entendió en un inicio que la tercerización ilegal se configura con la simple vinculación de personal para el desarrollo de actividades misionales permanentes. El Decreto 583 de 2016 busca aclarar que ello no sucede si no se constata la afectación de derechos laborales, siendo los dos elementos absolutamente necesarios para poder imponer sanciones en el sistema de Inspección Laboral.

Finalmente la focalización de la inspección en los sectores prioritarios (puertos, palmero, flores, azucarero, minero) demuestra efectividad, en 2015 se abrieron 568 procesos laborales sancionatorios y se realizaron 229 visitas a empresas de estos sectores y se impusieron multas por casi 8 mil millones de pesos.

Para cerrar esta línea de acción, es de resaltar que la formalización laboral (en cuanto a relaciones laborales) se estableció como una política de gobierno, orientada a la transformación de trabajos en condiciones precarias a relaciones laborales con vocación de permanencia. Los acuerdos de formalización han sido una herramienta fundamental para la garantía de los derechos, en total desde su puesta en marcha se han suscrito 158 acuerdos. Con esta gestión se ha logrado que más de 25.000 trabajadores se beneficien. En 2015 los acuerdos de formalización crecieron considerablemente alcanzando 71 suscritos, que beneficiaron a casi 4.500 trabajadores, en relación a los 39 acuerdos firmados en 2014.

En la línea que hemos denominado eliminación de la impunidad y mejora a la protección a los dirigentes sindicales, la implementación de políticas, la articulación y sinergias con otras entidades estatales han dado como resultado avances en la promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos y las normas del Derecho Internacional Humanitario, con una institucionalidad fortalecida y con amplios espacios de diálogo que permiten la interlocución directa entre el Estado y las organizaciones sindicales. El Ministerio del Trabajo cumple un papel muy importante en la articulación de institucional para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en estos temas, que involucran entidades como la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Nacional de Protección, y la Rama Judicial, cuyos resultados específicos se detallaron en el informe.

Para alcanzar los logros enunciados en este informe, el Gobierno colombiano ha dispuesto del compromiso del Estado en general, una constante coordinación institucional y de recursos humanos, físicos y financieros. Además de la cooperación, asistencia técnica y asesoramiento de la OIT, financiada por el Departamento de Trabajo de Estados Unidos, gobierno con el cual se realizan reuniones de seguimiento periódicamente.

El Plan de Acción Laboral ha tenido en estos cinco años avances significativos, es necesario reconocer que algunos de los objetivos específicos no se han culminado y se encuentran en implementación. En especial respecto a los cambios en regulación, es preciso el seguimiento y control a su aplicación. Es preciso avanzar en las acciones de inspección y vigilancia en los sectores priorizados, en pactos colectivos, y en los demás temas reseñados en el Plan. Además continuar el trabajo interinstitucional para avanzar en las investigaciones por artículo 200 del código Penal y por violaciones al derecho a la vida e integridad personal de los sindicalistas.

Es el propósito del Ministerio continuar y mejorar en la generación de resultados concretos en cada una de las líneas de acción propuestas para el análisis de los avances del país respecto al Plan de Acción Laboral.