

PLAN DE ACCIÓN 2018-2021
Bajo el acuerdo de
cooperación laboral
entre Canadá y Colombia



PLAN DE ACCIÓN BAJO EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL ENTRE CANADÁ Y COLOMBIA (2018-2021)

El presente Plan de Acción se desarrolla con ocasión de las recomendaciones efectuadas por Canadá, en virtud de la Comunicación Pública CAN 2016-1 (Colombia) presentada en mayo de 2016 a la Oficina Administrativa Nacional (OAN) Canadiense por el Congreso Laboral Canadiense y cinco organizaciones laborales colombianas conforme al Artículo 10 y Anexo 2 del *Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y la República de Colombia* (ACLCCO) firmado el 21 de noviembre de 2008, en Lima-Perú

Las alegaciones planteadas por los autores de la Comunicación Pública incluyeron información sobre dos casos específicos: (1) Pacific Rubiales, una compañía extractiva petrolífera, en la cual ocurrieron acontecimientos denunciados entre 2011 y 2013 en los campos de Campo Rubiales e implicó a la Unión Sindical Obrera (USO); y al (2) Ingenio La Cabaña, una empresa productora y de procesamiento de azúcar, en la cual se presentaron hechos denunciados entre 2012 y 2015 en la plantación y molino de azúcar La Cabaña e implicó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Agropecuaria (SINTRAINAGRO). En ambos casos, los autores de la Comunicación Pública alegaron que el abuso de la subcontratación, las prácticas sistemáticas antisindicales y el clima de violencia que prevalecen en Colombia han tenido un impacto negativo en sus derechos como organizaciones, particularmente en la defensa de sus derechos a la libertad de asociación y de negociación colectiva.

En enero de 2017, la OAN Canadiense publicó el “*Estudio de la Comunicación Pública CAN 2016-1. Informe publicado conforme al Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y la República de Colombia*” en la cual se proponen las cuatro recomendaciones generales siguientes dirigidas al Gobierno de Colombia:

- I) Proteger los derechos fundamentales de los trabajadores a la libertad de asociación y de negociación colectiva mediante la eliminación de vehículos legales usados para minar estos derechos (pactos colectivos, contratos sindicales, intermediación y subcontratación ilegales);
- II) Fortalecer el cumplimiento y la aplicación de las leyes laborales mediante una inspección de trabajo que se centre en medidas preventivas, ofrezca consejo eficaz, recaude eficientemente las multas impuestas;
- III) Consolidar esfuerzos para luchar contra la impunidad y la violencia en el país llevando a los responsables a la justicia; y
- IV) Evaluar y reportar acerca de los esfuerzos para promover la libertad de asociación y el libre ejercicio del derecho a la negociación colectiva.

Con fecha 22 de febrero de 2017, la Ministra de Empleo, Desarrollo de la Fuerza Laboral y Trabajo de Canadá, envió una comunicación al Gobierno de Colombia en la que señala que el informe publicado por la Oficina Administrativa Nacional (OAN) Canadiense ha concluido que *“el pleno ejercicio del derecho de asociación y negociación colectiva enfrenta serios desafíos y siguen existiendo preocupaciones acerca de si la legislación laboral actual y el marco normativo, incluidos los procesos de investigación, son suficientes para evitar el abuso de la subcontratación, prácticas discriminatorias anti sindicales y proteger el ejercicio de los derechos de asociación y negociación colectiva. El informe también señala serias preocupaciones sobre el clima prevalente de violencia y el uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades policiales, en particular, por el Escuadrón Móvil Antidisturbios.”* En razón a lo anterior, la Ministra canadiense solicitó a su homóloga colombiana llevar a cabo consultas ministeriales. Con fecha 8 de marzo la Ministra del Trabajo de Colombia, envió comunicación aceptando las consultas y expresando que *“agradece al Gobierno de Canadá la cooperación que nos ha brindado y el interés de avanzar conjuntamente para generar un plan de trabajo que considere las recomendaciones del informe y la realidad de nuestro país.”* En marzo de 2017, las Ministras de Canadá y Colombia, acordaron llevar a cabo consultas ministeriales conforme al Artículo 12 del ACLCCO con el fin de abordar e implementar las recomendaciones previamente mencionadas en el marco del presente Plan de Acción.

Para ese propósito, Canadá y Colombia, por intermedio de funcionarios de sus respectivos Ministerios de Trabajo, sostuvieron seis reuniones las cuales tuvieron lugar vía teleconferencia los días 13 de marzo, 30 de junio y 18 de agosto de 2017, y de forma presencial los días 16 de julio, 26 y 27 de octubre y 21 y 22 de diciembre de 2017 en Bogotá, Washington D.C. y Ottawa, respectivamente.

Antes de abordar los detalles del Plan de Acción, cabe resaltar que en los dos casos señalados en el segundo párrafo se alcanzaron logros importantes con la participación activa del Gobierno de Canadá y el Gobierno de Colombia. Para el caso del Ingenio La Cabaña, mediante resolución 2468 del 14 de Julio de 2017, el Ministerio de Trabajo de Colombia por intermedio de su Grupo Interno de Trabajo Unidad de Investigaciones Especiales, impuso las sanciones correspondientes relacionadas con el uso ilegal de la intermediación laboral en los términos del Artículo 63 de la Ley 1429 de 2010. En el caso de Pacific Rubiales se logró el fortalecimiento de las organizaciones sindicales y la negociación colectiva, lo que se ve reflejado en el importante número de trabajadores sindicalizados en la USO, la cual cuenta actualmente con 23 828 afiliados, de acuerdo con los datos suministrados por las centrales sindicales al Ministerio de Trabajo de Colombia.

En conclusión, el Gobierno de Colombia reafirma su compromiso en consolidar esfuerzos en materia laboral reconociendo la importancia de hacer efectivo el ejercicio de los derechos de los trabajadores colombianos; prevenir, investigar y efectivamente sancionar la intermediación y la subcontratación ilegal; sancionar la violencia contra los dirigentes sindicales y luchar contra la impunidad y la violencia en el país. En apoyo a este compromiso, el Gobierno de Canadá, un aliado estratégico de Colombia, acompañará al Gobierno colombiano en su tarea de resolver las cuestiones identificadas bajo las cuatro recomendaciones generales y en la evaluación del progreso de las medidas adoptadas en el presente Plan de Acción presentadas a continuación, contribuyendo de esa manera al logro de las metas establecidas. El presente Plan de Acción será implementado en un plazo de tres años a partir de la fecha de su firma por el Gobierno de Canadá y el Gobierno de Colombia en lo sucesivo denominados "gobiernos".

RECOMENDACIONES Y MEDIDAS ADOPTADAS

RECOMENDACIÓN 1: Para proteger los derechos fundamentales de los trabajadores a la libertad de asociación y de negociación colectiva, eliminar los vehículos legales usados para minar estos derechos

A pesar de los avances, reformas y mejoras alcanzadas en los últimos años, el Gobierno de Colombia entiende la importancia de continuar los esfuerzos para garantizar plenamente el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores. Asimismo, el Gobierno de Colombia ha tomado una serie de medidas enfocadas principalmente en garantizar el cumplimiento de la ley mediante el reforzamiento del sistema de inspección. Sin embargo, Canadá considera necesario un análisis a profundidad sobre reformas legales laborales lo cual no parece aún haber tomado forma y generado consenso en Colombia. El Gobierno de Colombia ha señalado que una reforma del marco legal dirigido a la eliminación de los pactos colectivos y los contratos sindicales tiene que darse al interior de un amplio debate incluyendo a la rama legislativa. Mientras este debate se lleve a cabo, el Gobierno de Colombia concentrará sus esfuerzos en controlar y sancionar el mal uso de figuras tales como los pactos colectivos y contratos sindicales.

1.1 ELIMINAR CONTRATOS SINDICALES

En el informe publicado por la OAN, el Gobierno de Canadá observó que el contrato sindical ha sido utilizado como mecanismo de intermediación ilegal caracterizado por el uso de contratos civiles bajo los cuales los trabajadores no pueden beneficiarse de derechos que son propios de una relación laboral. Asimismo, el informe da cuenta que los contratos sindicales ponen en riesgo la independencia de los sindicatos participantes.

En respuesta a esta recomendación, el Gobierno de Colombia ha dirigido esfuerzos por medio de su sistema de inspección dando como resultado una reducción en el número de contratos sindicales existentes particularmente en los sectores económicos de exportación. Sin embargo, el Gobierno de Canadá se reserva el derecho de reanudar las discusiones con el Gobierno de Colombia en torno a la eliminación de la figura del contrato sindical si la misma continúa siendo una figura problemática en detrimento de los derechos laborales y constitucionales, o si el uso del contrato sindical se incrementa.

Bajo este contexto, y en el marco del presente Plan de Acción, el Gobierno de Colombia adoptó la Resolución ministerial 2021 el 9 de mayo de 2018 dirigida a controlar la indebida utilización de los contratos sindicales utilizados como mecanismos de intermediación ilegal y aquellos en los cuales los derechos constitucionales, laborales y prestacionales están siendo vulnerados.

Para el cumplimiento efectivo de dicha resolución el Gobierno de Colombia:

- a. Efectuará una caracterización o desagregación de los contratos sindicales existentes discriminando su número por sector económico de exportación. Esta acción será de inmediato cumplimiento y el consolidado de contratos sindicales existentes deberá ser presentada en mayo de 2018.

- b. Implementará, con el apoyo de Canadá, un registro único de contratos sindicales durante el año 2018.
- c. Monitoreará los contratos sindicales existentes a la firma del Plan de Acción y reportará semestralmente cada 30 de junio y 30 de diciembre, o en el siguiente día hábil correspondiente comenzando el 30 de junio de 2018 los nuevos contratos sindicales depositados en el Ministerio de Trabajo de Colombia y sucesivamente en el 2019,2020 y 2021.
- d. Ejercerá, por intermedio de la Unidad de Investigaciones Especiales, la exclusiva investigación del procedimiento administrativo sancionatorio a partir de la etapa de formulación de cargos por indebida utilización de contratos sindicales, de tal manera que la posibilidad de controvertir una decisión administrativa dentro de estos procesos se podrá dar en primer lugar ante la misma Unidad de Investigaciones Especiales y en segundo lugar ante la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial.
- e. Finalizará las investigaciones por contratos sindicales que actualmente se encuentren en curso antes del 31 de octubre de 2018 y adelantará las nuevas dentro de los términos provistos por la ley.
- f. Enviará semestralmente un informe de gestión de la Unidad de Investigaciones Especiales en lo relacionado a los contratos sindicales. Estos informes serán enviado al Gobierno de Canadá el 30 de junio y 30 de diciembre, o en el siguiente día hábil correspondiente, comenzando el 30 de junio de 2018, y continuando sucesivamente en el 2019, 2020 y 2021.
- g. Llevará a cabo 30% de las visitas planificadas de inspección durante el 2018; 25% durante el 2019, 20% durante el 2020 y 15% durante el 2021, de acuerdo con la caracterización arriba mencionada en el literal (a), enfocadas a la vigilancia de los contratos sindicales con enfoque en aquellos existentes en los sectores económicos de exportación.

1.2 ELIMINAR PACTOS COLECTIVOS

La negociación entre empresarios y trabajadores no sindicalizados es actualmente una posibilidad legal en Colombia. Al detectarse los abusos de dicha figura, se han tomado medidas dentro del marco regulatorio para su uso. No obstante, recogiendo las críticas y la preocupación del Gobierno de Canadá expresada en el informe de la OAN, el Gobierno de Colombia puso en debate en el seno de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales un proyecto de ley “Por medio de la cual se regula la celebración de Pactos Colectivos” que incluye medidas tendientes a prohibir la celebración de los mismos en lugares de trabajo donde exista representación sindical. Además, mediante la Resolución 3783 de 2017, el Ministerio de Trabajo fortaleció la Unidad de Investigaciones Especiales y le otorgó nuevas funciones que le permitirán dar prioridad a los casos relacionados con la indebida utilización de los pactos colectivos como conducta atentatoria del derecho de asociación sindical.

El Gobierno de Canadá se reserva el derecho de reanudar las discusiones en torno a la eliminación de la figura del pacto colectivo del marco legal laboral, si la misma continua siendo una figura problemática en detrimento de los derechos laborales y constitucionales.

Bajo este contexto y en el marco del presente Plan de Acción, el Gobierno de Colombia:

- a. Ejercerá, por intermedio de la Unidad de Investigaciones Especiales, la exclusiva investigación de los procesos iniciados en el año 2018, por indebida utilización de pactos colectivos, de tal manera que la posibilidad de controvertir una decisión administrativa dentro de estos procesos se podrá dar en primer lugar ante la misma Unidad de Investigaciones Especiales y en segundo lugar ante la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial.
- b. Finalizará los procedimientos administrativos sancionatorios por pactos colectivos que actualmente se encuentren en curso antes del 31 de octubre de 2018 y adelantará las nuevas investigaciones dentro de los términos provistos por la ley colombiana. Para ello, el Gobierno de Colombia caracterizará o desagregará el número de las investigaciones existentes en cada sector económico de exportación a la fecha de la firma del presente Plan de Acción y proveerá un informe en mayo de 2018.
- c. Enviará al Gobierno de Canadá semestralmente un informe de gestión de la Unidad de Investigaciones Especiales en lo relacionado con los pactos colectivos. Dichos informes serán emitidos el 30 de junio y 30 de diciembre, o en el siguiente día hábil correspondiente, comenzando el 30 de junio de 2018, y continuando sucesivamente para el 2019, 2020 y 2021.
- d. Asegurará que el Ministerio de Trabajo y la Fiscalía General de la Nación trabajarán conjuntamente para lograr resultados en las investigaciones administrativas y penales en relación a los pactos colectivos.
- e. Llevará a cabo 35% de las visitas planificadas de inspección durante el 2018; 30% durante el 2019; 25% durante el 2020; y 20% durante en 2021, para vigilar los pactos colectivos, de acuerdo con la caracterización realizada según la recomendación 1.2 (b).
- f. Continuará avanzando, basado en la información obtenida del estudio referido en la recomendación 1.5 (b), el proyecto de ley “Por medio de la cual se regula la celebración de Pactos Colectivos” que se encuentra en debate al interior de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de tal manera que el Gobierno de Colombia tenga los elementos necesarios para la presentación del mismo en el Congreso de la Republica.

1.3 ELIMINAR EL USO INDEBIDO DE LOS CONTRATOS A CORTO PLAZO

En el marco del presente Plan de Acción, el Gobierno de Colombia:

- a. Creará un plan de divulgación de derechos laborales y diseñará material informativo sobre las figuras utilizadas por empleadores que buscan encubrir la relación laboral. Este plan de divulgación será de carácter permanente y deberá formar parte de la planeación anual de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control u oficina a cargo de la implementación de dicha divulgación. El plan será compartido con el Gobierno de Canadá antes de su implementación en mayo de 2018.
- b. Adoptará lineamientos para que los inspectores de trabajo puedan identificar prácticas antisindicales bajo contratos a término fijo o de obra o labor determinada. Esto igualmente deberá incluirse dentro del programa de capacitación de los inspectores laborales. Estos lineamientos se adoptarán a más tardar en diciembre de 2018 y serán incluidos dentro de los programas de capacitación de los inspectores laborales

1.4 ESTABLECER MEDIDAS PARA REDUCIR LAS PRÁCTICAS GENERALIZADAS y SISTEMÁTICAS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y SUBCONTRATACIÓN ILEGALES

Las prácticas generalizadas y sistemáticas de la intermediación laboral y subcontratación ilegal podrían presentarse por desconocimiento de las formas adecuadas de contratación y la responsabilidad patronal que de las mismas se derivan. Lo anterior resalta la importancia de reforzar el entrenamiento de los inspectores de trabajo para la pronta identificación de estas prácticas. Bajo este contexto, y en el marco del presente Plan de Acción, el Gobierno de Colombia:

- a. Realizará campañas de sensibilización, ferias laborales y la difusión de materiales guía que den a conocer a la población sus derechos laborales, las diferentes formas de contratación y la manera de acceder a ellas. Una hoja de ruta para la implementación de estas campañas será desarrollada y compartida con el Gobierno de Canadá a más tardar en mayo de 2018, incluyendo el cronograma de las ferias laborales, y el material educacional seleccionado para ser distribuido a la población durante dichas ferias. El Gobierno de Colombia trabajará conjuntamente con el Gobierno de Canadá para establecer metas sobre el número de campañas de sensibilización y ferias laborales que se llevarán a cabo durante la implementación del presente Plan de Acción.
- b. Establecerá, conjuntamente con el Gobierno de Canadá, una meta de suscripción de Acuerdos de Formalización para el 2018 y por los años subsiguientes durante la implementación del presente Plan de Acción aplicando lo dispuesto en la Ley 1610 y la Resolución 321 de 2013.
- c. Fortalecerá la inspección, vigilancia y control, mediante la contratación como servidores públicos de carrera de los 804 inspectores que actualmente se encuentran en provisionalidad. Para ello avanzará con el concurso de méritos abierto para estos funcionarios mediante de la convocatoria N. 428 de 2016. Dicho proceso de selección deberá concluir con el nombramiento en carrera de los funcionarios y la efectiva conformación de la planta de personal antes del fin del primer año de implementación del presente Plan de Acción.
- d. Llegará, gracias a la inspección móvil, a nueve departamentos (18 municipios) en los que se formarán vigías de los derechos laborales quienes podrán recibir quejas o querellas en comunidades en las cuales no está localizada una inspección del trabajo. El cronograma de inspecciones móviles será compartido con el Gobierno de Canadá a más tardar en mayo de 2018.
- e. Capacitará de forma continua a los inspectores de trabajo en materia de intermediación laboral ilegal e identificación de actividades misionales permanentes en sectores económicos de exportación específicos (palma, flores, puertos, azúcar y minas). Estas capacitaciones se llevarán a cabo conjuntamente con lo acordado bajo las recomendaciones 1.4.2 (b), 1.4.3 (a) y 2.4.

1.4.1. DEROGAR EL DECRETO 583 (QUE EN LA PRÁCTICA HA HABILITADO LA TERCERIZACIÓN DE ACTIVIDADES MISIONALES PERMANENTES) Y SUSTITUIRLO POR UN INSTRUMENTO JURÍDICO QUE SIN AMBIGÜEDAD AUTORICE A LOS INSPECTORES LABORALES A COMBATIR EL ABUSO DE INTERMEDIACIÓN Y SUBCONTRATACIÓN

En respuesta a esta recomendación, el Gobierno de Colombia derogó el Decreto 583 el 18 de abril de 2018, mediante Decreto 683 de 2018, el cual tiene efecto a partir de la fecha de su publicación.

Asimismo, dada la reciente sentencia dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado en relación a la declaratoria de nulidad de los Artículos 2° y 4° (incisos primero y tercero), 5° 9° y 10° del Decreto 2025 del 2011 que reglamenta parcialmente la Ley 1233 del 2008 y el Artículo 63 de la Ley 1429 del 2010 el Gobierno de Colombia:

- a. Asegurará que la resolución ministerial 2021 del 9 de mayo de 2018 integre la decisión del Consejo de Estado y esté en línea con el marco legal. Dicha resolución abordará la temática de las cooperativas de tal manera que se establezcan los lineamientos suficientes para que el fenómeno de la intermediación laboral por medio de las cooperativas no reaparezca.
- b. Reportará al Gobierno de Canadá el 30 de junio y 30 de diciembre, o en el siguiente día hábil correspondiente, comenzando el 30 de junio de 2018, y continuando sucesivamente en el 2019, 2020 y 2021, sobre el número de inspecciones realizadas a las cooperativas, particularmente aquellas efectuadas en los sectores de exportación.

1.4.2. ASEGURARSE DE QUE LOS INSPECTORES LABORALES ESTÉN CAPACITADOS PARA IDENTIFICAR Y ABORDAR SITUACIONES DONDE LA INTERMEDIACIÓN SE ESTÁ UTILIZANDO PARA DISFRAZAR UNA RELACIÓN DE EMPLEO DIRECTA SIN IMPORTAR LAS FORMALIDADES ASOCIADAS A LA RELACIÓN

Mediante Resolución 3783 de 2017, el Ministerio de Trabajo creó el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Entrenamiento y Análisis de la Inspección Laboral dedicado a la identificación y organización de programas de capacitación. Para el 2018, el plan de capacitación tiene asignado una partida de 1 900 millones de pesos (aproximadamente CAN \$844 000), lo que significa un incremento de 986 millones (aproximadamente CAN \$452,000) respecto a lo aprobado en 2017. Bajo este contexto, y en el marco del presente Plan de Acción, el Gobierno de Colombia:

- a. Continuará trabajando conjuntamente con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con el fin de actualizar las herramientas que son utilizadas por los inspectores de trabajo en sus investigaciones para identificar y abordar situaciones donde la tercerización disfraza o encubre una relación de empleo directa. Las herramientas serán actualizadas y operativas a más tardar el 31 de mayo de 2018.
- b. Capacitará a los inspectores de trabajo en: (i) la identificación de prácticas que suponen un abuso de la figura de la intermediación laboral y subcontratación; y (ii) el estudio del procedimiento administrativo sancionatorio para garantizar que los inspectores cumplan con los términos y así asegurar la celeridad en las decisiones. Se llevarán a cabo cuatro sesiones de capacitación durante el primer semestre de la implementación del presente Plan de Acción. Sesiones de capacitación adicionales serán programadas anualmente durante el resto del período de implementación del mismo.

1.4.3. DESARROLLAR DIRECTRICES PARA QUE LOS INSPECTORES LABORALES IDENTIFIQUEN LAS ACTIVIDADES MISIONALES PERMANENTES EN SECTORES ECONÓMICOS ESPECÍFICOS

Dado el amplio desarrollo jurisprudencial del concepto de actividad misional permanente y su importancia en la identificación de prácticas laborales ilegales particularmente en los sectores económicos de exportación, el Gobierno de Colombia:

- a. Impartirá, por intermedio de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, lineamientos a los inspectores de trabajo para la aplicación de la ley laboral sobre actividades misionales permanentes en sectores económicos de exportación, específicos (palma, flores, puertos, azúcar y minas). Estos lineamientos harán parte integral del programa de capacitación para los inspectores laborales y serán implementados mediante capacitaciones continuas. El Gobierno de Colombia proveerá al Gobierno de Canadá un informe semestral el 30 de junio y 30 de diciembre, o el siguiente día hábil correspondiente, comenzando el 30 de junio de 2018 y continuando sucesivamente en el 2019, 2020 y 2021. Dichos informes indicarán el progreso y el resultado de dichas capacitaciones.
- b. Llegará, gracias a la estrategia de inspección móvil, a nueve departamentos (18 municipios) en los que se formarán vigías de los derechos laborales quienes podrán recibir quejas o querrelas en comunidades en las cuales no está localizada una inspección del trabajo. El cronograma de inspecciones móviles será compartido con Canadá a más tardar en mayo de 2018.
- c. Efectuará 5000 visitas de inspección (preventiva y reactiva) para garantizar el cumplimiento de las normas laborales durante el 2018. El Gobierno de Colombia trabajará conjuntamente con el Gobierno de Canadá para establecer metas específicas del número de visitas en cada sector de exportación durante la implementación del presente Plan de Acción.

1.4.4. DIRIGIR LOS RECURSOS DE INVESTIGACIÓN PARA ASEGURAR QUE LOS CONTRATOS CIVILES (POR EJEMPLO SAS, COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADAS) NO SE USEN PARA NEGAR A LOS TRABAJADORES LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LABORAL PREVISTA EN LA LEY

En respuesta a esta recomendación, el Gobierno de Colombia:

- a. Revisará conjuntamente con el Gobierno de Canadá en mayo de 2018 el material informativo sobre la forma apropiada de realizar intermediación laboral.
- b. Desarrollará un plan de divulgación de derechos laborales colectivos e individuales para diseminar el material informativo referido en 1.4.4 (a). Dicho plan será parte del planeamiento anual de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial en mayo de 2018.

- c. Implementará la inspección móvil en las que se recibirán quejas o querrelas en comunidades en las cuales no está localizada una inspección del trabajo y se formarán vigías de los derechos laborales de acuerdo con lo enunciado bajo las recomendaciones 1.4 (d) y 1.4.3 (b). El cronograma de inspecciones móviles será compartido con el Gobierno de Canadá a más tardar en mayo de 2018.
- d. Efectuará 5000 visitas de inspección (preventiva y reactiva) para garantizar el cumplimiento de las normas laborales durante el 2018. El Gobierno de Colombia trabajará conjuntamente con el Gobierno de Canadá para establecer metas específicas del número de visitas en cada sector de exportación durante la implementación del presente Plan de Acción.

1.5 CONSIDERAR LA CREACIÓN DE UN ÓRGANO REGULADOR CUASI JUDICIAL ESPECIALIZADO PARA TOMAR DECISIONES EN EL REGISTRO Y LA DISOLUCIÓN DE SINDICATOS Y OÍR DENUNCIAS DE PRÁCTICAS Y DISCRIMINACIONES LABORALES INJUSTAS TANTO DE SINDICATOS COMO DE EMPLEADORES

En respuesta a esta recomendación, el Gobierno de Colombia:

- a. Examinará, con el apoyo del Gobierno de Canadá, las experiencias canadienses en materia de registro y disolución de sindicatos; el procesamiento de denuncias sobre prácticas desleales y discriminatorias; la representatividad sindical; y la importancia de la independencia del sindicato frente al empleador. Con este fin, los gobiernos establecerán un plan de trabajo para establecer las bases de dicha cooperación antes de junio 30 de 2018.
- b. Efectuará, como parte de este intercambio de experiencias, un estudio sobre la percepción del sindicalismo en Colombia; las posibles causas estructurales de la baja tasa de sindicalización; y los problemas que afectan a los sindicatos y la negociación colectiva. Este estudio deberá finalizarse antes de diciembre de 2018.
- c. Presentará en el primer semestre del 2019 los resultados del examen sobre las experiencias canadienses a la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales para su consideración.

RECOMENDACIÓN 2: Asegurar el cumplimiento y la aplicación de las leyes laborales a través de una inspección de trabajo que se centre en medidas preventivas, brinde asesoramiento eficaz, y establezca y cobre eficientemente las multas

La inspección laboral cumple un papel fundamental en el cumplimiento y observancia de la normativa laboral. Del fortalecimiento y efectivo funcionamiento de la misma, depende que los trabajadores puedan gozar de la protección que la ley laboral les otorga y los empleadores conozcan y cumplan con sus obligaciones.

2.1 ASEGURÁNDOSE QUE LOS TRABAJADORES TENGAN ACCESO OPORTUNO A LA JUSTICIA DE MANERA QUE PUEDAN RECLAMAR DERECHOS LABORALES, TALES COMO LA REINTEGRACIÓN O INDEMNIZACIÓN POR DESPIDO, EN EL PROCESO JUDICIAL ORDINARIO

Reconociendo la necesidad de otorgar un acceso oportuno a la justicia y con el fin de obtener una decisión pronta a la solución de conflictos laborales, el Gobierno de Colombia posesionó 12 magistrados de descongestión para la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en julio de 2017. Para agilizar la prestación de la justicia laboral, se crearon 65 juzgados de pequeñas causas para resolver reclamos laborales de menor cuantía y se expidió el Plan Decenal de Justicia que tiene como propósito promover la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización en la administración de justicia. En el marco del presente Plan de Acción, dadas las acciones efectuadas por parte del Gobierno de Colombia, este último:

Informará anualmente al Gobierno de Canadá acerca de:

- el programa de descongestión de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia;
- los avances en la implementación del Plan Decenal de Justicia;
- los logros en materia de acceso a la justicia de los ciudadanos (por ejemplo, consultas jurídicas laborales, atención de procesos gratuitos, etc.).

2.2 SIMPLIFICANDO EL PROCESO ADMINISTRATIVO PARA LOGRAR UNA IMPOSICIÓN DE MULTAS MÁS EFICAZ, INCLUYENDO LA ARMONIZACIÓN DE SANCIONES EXISTENTES EN EL CÓDIGO SUSTANTIVO DE TRABAJO Y EN OTRA LEGISLACIÓN LABORAL

El Gobierno de Canadá resalta la importancia de asegurar que el efecto disuasorio de una multa impuesta dentro de un proceso administrativo sancionatorio no se pierda en el trámite para su imposición y recaudo. En atención a esto, el Gobierno de Colombia:

- a. Establecerá, previa caracterización del universo de investigaciones, un plan de descongestión anual el cual será presentado al Gobierno de Canadá a más tardar el 15 de junio de 2018.
- b. Implementará durante el primer año de implementación del presente Plan de Acción el Sistema Electrónico para el Manejo de Casos (SEMAC) en 15 inspecciones municipales. Este sistema actualmente se encuentra implementado y operando en 35 Direcciones Territoriales.

- c. Capacitará a los inspectores laborales en el cumplimiento de los términos legales para el manejo de investigaciones de acuerdo con lo establecido por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

2.3 ASEGURÁNDOSE QUE EL COLECTOR PÚBLICO DE COLOMBIA (CISA) COBRE CON EFICACIA LAS MULTAS Y HAGA CONOCER LOS RESULTADOS ALCANZADOS A CORTO O MEDIANO PLAZO, INCLUYENDO UN ANÁLISIS DE SI LAS MULTAS IMPUESTAS TIENEN UN EFECTO DISUASORIO SUFICIENTE

Para hacer más efectivo el proceso de cobro de multas, el Gobierno de Colombia decidió no renovar el contrato con el colector público Central de Inversiones S.A (CISA) en beneficio del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Por otra parte, el Gobierno de Colombia ha iniciado la publicación del boletín trimestral que da cuenta del proceso misional de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Trabajo tendiente a incrementar la visibilidad y transparencia de su gestión. En ese contexto, el Gobierno de Colombia:

- a. Conectará, antes de concluir el segundo año de implementación del presente Plan de Acción, el SEMAC con el sistema de cobro de multas del SENA para lograr un seguimiento y mayor eficiencia en el cobro y recaudo.
- b. Compartirá con el Gobierno de Canadá en mayo de 2018 una Circular Conjunta entre el Ministerio del Trabajo y el SENA para el traslado de las multas ejecutoriadas en un menor tiempo para su cobro por parte de este último.
- c. Firmará un Memorando de entendimiento entre el Ministerio de Trabajo, el SENA y la OIT, donde se fijarán lineamientos específicos para el cobro y recaudo de las multas impuestas y se garantizará la conectividad del SEMAC con el sistema de cobro de multas del SENA. Esto se dará en junio de 2018.
- d. Continuará publicando el boletín trimestral de Inspección Vigilancia y Control que reporta estadísticas completas de inspecciones, incluyendo sanciones en sectores prioritarios, por uso indebido de pactos colectivos y de contratos sindicales, y multas impuestas, ejecutoriadas y recaudadas. Dicho boletín es de conocimiento público en general y estará disponible en la página web del Ministerio de Trabajo: <http://www.mintrabajo.gov.co>

2.4 PROPORCIONANDO A LOS INSPECTORES DE TRABAJO LA CAPACITACIÓN Y LOS RECURSOS APROPIADOS PARA REALIZAR CON EFICACIA SUS DEBERES, INCLUYENDO INSPECCIONES DE TRABAJO

El Gobierno de Colombia incrementó en un 60% el presupuesto de 2018 para actividades de inspección, vigilancia y control, equivalente a 8 000 mil millones de pesos (aproximadamente CAD\$ 3,5 millones), alrededor de 5 000 millones más que en el 2017 (aproximadamente CAD\$ 2,2 millones). Asimismo, el Ministerio del Trabajo de Colombia creó un grupo interno de trabajo dedicado a proporcionar y a organizar un programa de capacitación de acuerdo con las necesidades de los inspectores del trabajo (Resolución 3783 de octubre de 2017). Por otra parte, el número de inspectores capacitados ha aumentado progresivamente en los últimos cuatro años y continuará de esta manera gracias a la creación de un sistema de formación permanente para inspectores. En este contexto, el Gobierno de Colombia:

- a. Reportará semestralmente el 30 de junio y el 30 de diciembre, o el siguiente día hábil y durante la implementación del presente Plan de Acción, el número de inspectores capacitados por temática (por ejemplo intermediación/subcontratación, encubrimiento de relaciones laborales, identificación de actividades misionales permanentes). Estos informes semestrales podrían incluir información pertinente al progreso alcanzado bajo las recomendaciones 1.4.2 (b), 1.4.3 (a)
- b. Garantizará los recursos necesarios para el efectivo desempeño de la actividad de inspección. El Gobierno de Colombia proveerá al Gobierno de Canadá los lineamientos internos que dan cuenta de la manera en que los inspectores acceden a dichos recursos. Esta información se presentará en mayo de 2018.

2.5 INVESTIGANDO VARIAS DENUNCIAS PRESENTADAS CONTRA UN EMPLEADOR ESPECÍFICO BAJO UN SOLO PROCESO Y EVALUÁNDOLAS DE MANERA UNIFICADA

En respuesta a esta recomendación, el Gobierno de Colombia:

- a. Se asegurará que los inspectores apliquen la correspondiente legislación y acumulen los procesos cuando la ley lo permita. Lo anterior será incluido en los programas de entrenamiento referidos bajo 2.4 (a).

2.6 AUMENTANDO LA SUPERVISIÓN Y EL MONITOREO DE LOS ACUERDOS DE FORMALIZACIÓN LABORAL NEGOCIADOS CON COMPAÑÍAS QUE OBTUVIERON UNA REDUCCIÓN O REMISIÓN DE UNA MULTA POR INTERMEDIACIÓN LABORAL O TERCERIZACIÓN ILEGALES PARA ASEGURARSE QUE ESTAS COMPAÑÍAS OFREZCAN CONTRATOS A TÉRMINO INDEFINIDO ANTES QUE CONTRATOS A TÉRMINO FIJO A LOS TRABAJADORES, A TRAVÉS DE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE ESTOS ACUERDOS

En respuesta a esta recomendación, el Gobierno de Colombia:

- a. Efectuará dos visitas al lugar de trabajo por año por cada acuerdo de formalización firmado. Las primeras visitas se llevarán a cabo de acuerdo con la Resolución 321 del 2013, es decir dentro de los 30 días siguientes a la firma del acuerdo.

- b. Publicará los acuerdos de formalización que se suscriban en la página web del Ministerio de Trabajo de Colombia, en donde se indicará además el número de trabajadores formalizados, la clase de contrato laboral suscrito entre el empleador y cada trabajador, y si hubo o no participación de una organización sindical. Para tal fin, el Gobierno de Colombia proveerá semestralmente al 30 de Junio y 30 de diciembre o el siguiente día hábil correspondiente durante la implementación del presente Plan de Acción un informe de los acuerdos suscritos.
- c. Dará cumplimiento a la Resolución 321 del 14 de febrero de 2013 mediante la cual se establecen las condiciones y requisitos para la realización de los Acuerdos de Formalización Laboral en virtud del Capítulo II de la Ley 1610 de 2013. Particularmente, el Ministerio de Trabajo de Colombia: (i) prestará la debida atención a las solicitudes de formalización impulsadas por parte de las organizaciones sindicales y; ii) supervisará la debida socialización de dichos acuerdos de formalización con los trabajadores según lo dispuesto en los Artículos 1 y 2 de la Resolución 321.

RECOMENDACIÓN 3: Consolidar esfuerzos para luchar contra la impunidad y la violencia en el país entregando a los responsables a la justicia

3.1 EVALUAR LA EFECTIVIDAD DE LA FASE DE CONCILIACIÓN OBLIGATORIA SEGÚN LO REQUERIDO POR EL PROCESO PENAL PARA EL ARTÍCULO 200 DEL CÓDIGO PENAL Y ASEGURAR QUE LOS PROCEDIMIENTOS EXISTENTES NO REDUZCAN LA OPORTUNIDAD Y LA EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La conciliación cumple un rol importante en la resolución de conflictos entre las partes involucradas. Por ser el delito de violación a la libertad de asociación de naturaleza querellable (Artículo 200 del Código Penal Colombiano), la conciliación es de obligatorio cumplimiento como lo exige el Código Penal colombiano. Sin embargo, una vez agotada la fase conciliatoria, y en caso de no llegar a un acuerdo conciliatorio, la investigación debe presentar una dinámica que le permita al ente acusador avanzar en las etapas investigativas y por último, llegar a la fase de juicio, de ser el caso. El Gobierno de Canadá considera necesario avanzar las investigaciones que se encuentran en etapa preliminar y llevarlas a la etapa subsiguiente cuando sea el caso. El Gobierno de Canadá observa asimismo un alto índice de investigaciones archivadas por atipicidad de la conducta. En este contexto, el Gobierno de Colombia por medio de La Fiscalía General de la Nación:

- a. Elaborará un estudio sobre el comportamiento del delito de violación a los derechos de reunión y asociación en los últimos años (Artículo 200). Dicho estudio estará finalizado el 30 de junio de 2018. La Fiscalía General de la Nación implementará las recomendaciones y efectuará las medidas necesarias para la investigación de los casos bajo el Artículo 200.
- b. Publicará una cartilla o instructivo para los fiscales o investigadores judiciales en las que explique las conductas antisindicales; los indicios de conductas que tipifiquen el delito; las implicaciones de violaciones a la asociación sindical; la afectación del derecho de reunión y asociación por medio de los pactos colectivos en los términos del Artículo 200. Esta cartilla o instructivo deberá implementarse en diciembre de 2018 como parte de la articulación entre el Ministerio de Trabajo de Colombia y la Fiscalía General de la Nación. Durante la implementación del presente Plan de Acción, dicha cartilla se actualizará continuamente y de acuerdo con las necesidades de capacitación.

3.2 REVISIÓN DE EXPEDIENTES ACTIVOS POR VIOLACIONES SEGÚN EL ARTÍCULO 200 DEL CÓDIGO PENAL, EN PARTICULAR AQUELLOS QUE NO SE PUEDEN PERSEGUIR DEBIDO A LOS PLAZOS Y PARA LOS CUALES SE REQUERIRÁN MEDIDAS INMEDIATAS

En respuesta a esta recomendación, la Fiscalía General de la Nación: (a) asignó fiscales destacados en siete direcciones seccionales de mayor concentración de casos, esto es Bogotá, Cesar, Meta, Medellín, Nariño, Cali y Atlántico; (b) realizó jornadas de conciliación en 142 casos con el propósito de facilitar el diálogo entre las partes para llegar a un acuerdo y, en caso de no lograrse, dar celeridad al proceso para que avance a la siguiente etapa procesal; (c) articuló con el Ministerio del Trabajo enlaces entre inspectores de trabajo y fiscales locales a cargo de los procesos bajo el Artículo 200; (d) capacitó a 18 Fiscales en derechos a la libertad de reunión y asociación con el apoyo del Ministerio del Trabajo y de la OIT.

Para medir el avance en las acciones anteriormente mencionadas en el marco del presente Plan de Acción, el Gobierno de Colombia por medio de la Fiscalía General de la Nación:

- a. Proveerá un informe anual de gestión del Comité Elite de impulso y seguimiento a los casos de agresiones contra sindicalistas. Dicho informe dará cuenta de las investigaciones por violación a los derechos de reunión y asociación y homicidios, así como el estado de las mismas¹. El informe se entregará al Gobierno de Canadá durante el primer trimestre de cada año de implementación del presente Plan de Acción.
- b. Establecerá un plan de trabajo conjunto entre el Ministerio del Trabajo y la Fiscalía General de la Nación para el intercambio de información y capacitación. Este plan de trabajo se remitirá al Gobierno de Canadá en mayo de 2018 e incluirá las acciones específicas e indicadores para asegurar su efectiva implementación.

¹ El informe contendrá datos estadísticos sobre los delitos de violación a los derechos de reunión y asociación (Artículo 200) y al delito de homicidio.

3.3 PROPORCIONAR A LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN RECURSOS FINANCIEROS SUFICIENTES Y PERMANENTES PARA OPERAR DE MANERA EFECTIVA

En los últimos años, el Gobierno de Colombia ha tomado una serie de medidas con el fin de reforzar la Unidad Nacional de Protección (UNP), en particular el presupuesto otorgado a la UNP, el cual se ha incrementado de forma sostenida desde el momento de su creación. Para el 2018, la UNP cuenta con una partida presupuestal equivalente a 549 743 millones de pesos (aproximadamente CAN\$ 250 000), el más alto desde 2014. Por otra parte, el 7 de diciembre de 2017 se expidió el Decreto 2078 que contempla el procedimiento para el acceso a mecanismos de protección colectiva para las organizaciones sindicales. Cabe mencionar que el Gobierno de Canadá, con el fin de continuar mejorando el acceso y la transparencia de los procesos de la UNP, consideraría importante que continúe la participación de la sociedad civil, particularmente las organizaciones objeto de protección, en los procesos que les concierne. Si durante las consultas ministeriales el Gobierno de Colombia ha manifestado su intención de mantener los recursos necesarios para la protección de los sindicalistas, el Gobierno de Colombia, con el fin de continuar los esfuerzos:

- a. Enviará un informe semestralmente el 30 de junio y el 30 de diciembre o el siguiente día hábil por cada año durante la implementación del presente Plan de Acción sobre el número de sindicalistas protegidos y presupuesto ejecutado, incluyendo la cobertura y acceso a mecanismos de protección colectiva y progreso en la implementación del Decreto 2078 de 2017.

3.4 ASEGURAR QUE EXISTAN MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL (ENTRE EL MINISTERIO DE TRABAJO Y LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN) PARA EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN Y EL INTERCAMBIO DE EVIDENCIA RELEVANTE

Dado la estrecha relación que existe entre las investigaciones adelantadas en los delitos contra la libertad de asociación sindical tanto en sede administrativa como de justicia criminal, el Gobierno de Canadá ha expresado la necesidad de fortalecer los vínculos interinstitucionales de cooperación. En ese sentido, y para fines del presente Plan de Acción, el Gobierno de Colombia:

- a. Establecerá un plan de trabajo conjunto el cual será implementado durante el primer semestre del primer año de implementación del presente Plan de Acción. Dicho plan de trabajo servirá como marco para el intercambio continuo de información, capacitación y articulación de acciones entre el Ministerio del Trabajo y la Fiscalía General de la Nación en consonancia con la recomendación 3.2 (b).

3.5 EXAMINAR DE MANERA CRÍTICA E INDEPENDIENTE EL ROL DEL ESMAD, CUYAS ACCIONES E INTERVENCIONES HAN SIDO FUERTEMENTE CRITICADAS POR ACTORES COLOMBIANOS E INTERNACIONALES POR EL USO EXCESIVO DE LA FUERZA

Para responder a esta recomendación, el Gobierno de Colombia:

- a. Presentará anualmente cada 30 de enero o el siguiente día hábil correspondiente y durante la implementación del presente Plan de Acción un informe que incluirá la siguiente información: número de intervenciones del ESMAD discriminado por servicios de prevención y de intervención; capacitaciones y programas educativos en materia de derechos humanos impartidos a miembros del ESMAD; y trabajo de articulación con organismos internacionales en fortalecimiento de protocolos e intervenciones.
- b. Trabajarán conjuntamente con Canadá con el fin de realizar un informe independiente sobre el papel que desempeña el ESMAD en las protestas

sociales. La Policía Nacional de Colombia manifiesta su firme compromiso de colaborar con el éxito de este estudio y las recomendaciones que resulten del mismo.

3.6 AVANZAR DE MANERA EFECTIVA EN LA INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES BAJO EL ARTÍCULO 347 DEL CÓDIGO PENAL, INCLUYENDO ASEGURAR QUE LOS CULPABLES SEAN LLEVADOS A JUICIO CUANDO SEA NECESARIO

En respuesta a esta recomendación, el Gobierno de Colombia:

- a. Entregará en junio de 2018 un diagnóstico sobre las fallas en la investigación del delito de amenazas, el cual servirá de insumo para una posible colaboración entre la Fiscalía y autoridades canadienses competentes en la materia.
- b. Elaborará un protocolo de investigación del delito de amenazas para la estandarización de la investigación, el cual estará diseñado en octubre de 2018.

3.7 ASEGURÁNDOSE QUE LAS ASIGNACIONES ESPECIALES DE EXPEDIENTES ESTÉN HECHAS DE ACUERDO CON PRÁCTICAS DE INVESTIGACIÓN APROPIADAS PARA EVITAR RETRASOS IRRAZONABLES

La asignación especial de expedientes conlleva la responsabilidad de darse por razones legalmente fundamentadas al tiempo que se informa a las partes interesadas de las mismas. Si la Fiscalía General de la Nación manifestó durante las consultas ministeriales que existen criterios al interior de la entidad que dan lugar a la asignación especial de un expedientes de un fiscal a otro e inclusive de una ciudad a otra, en respuesta a esta recomendación, el Gobierno de Colombia por intermedio de la Fiscalía General de la Nación:

- a. Continuará comunicando la decisión de asignación especial a las partes interesadas de manera escrita exponiendo las razones por las que dicha asignación se lleva a cabo.

RECOMENDACIÓN 4: Evaluar y reportar los esfuerzos para promover la libertad de asociación y el libre ejercicio del derecho a la negociación colectiva en el país

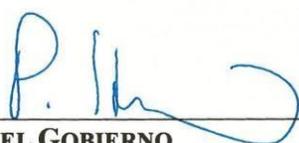
Bajo el espíritu de colaboración que caracteriza la relación bilateral entre Colombia y Canadá, y el mutuo compromiso en promover la libertad de asociación y el libre ejercicio a la negociación colectiva, el Gobierno de Colombia reportará al Gobierno de Canadá, en los términos del presente Plan de Acción los esfuerzos para consolidar la efectiva realización de estos derechos fundamentales. Dentro de este marco, Canadá y Colombia:

- a. Llevarán a cabo consultas a nivel de OAN cada seis meses a partir de la firma del presente Plan de Acción para evaluar los avances de acuerdo con los plazos establecidos en el presente Plan de Acción.
- b. Elaborarán, dentro de un plazo de 30 días hábiles después de firmado el presente Plan de Acción, una Hoja de Ruta con el fin de establecer una metodología para el desarrollo de las consultas a nivel de OAN que propicie un mejor seguimiento y una evaluación objetiva de cada una de las medidas adoptadas en el presente Plan de Acción.
- c. Intercambiarán, mediante sus respectivas OAN, bajo solicitud expresa o no, información relevante y necesaria para la efectiva implementación del presente Plan de Acción, incluyendo temas relacionados a la asistencia técnica.

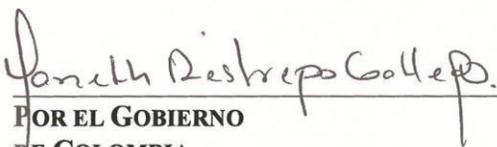
- d. Organizarán sesiones con grupos de interés de la sociedad civil con el fin de recoger sus puntos de vista frente a la implementación del presente Plan de Acción.

El presente Plan de Acción tiene efecto a partir de la fecha de la firma por parte de los Gobiernos.

FIRMADO en duplicado en *Montreal*, el día *15 de mayo del 2018*,
y en *Gatineau (Qc)* el día *23 de mayo del 2018*, en español, inglés y
francés. Todos los textos son igualmente auténticos.



POR EL GOBIERNO
DE CANADÁ



POR EL GOBIERNO
DE COLOMBIA