

10
AÑOS

PAL

Plan de Acción Laboral

RESUMEN EJECUTIVO



INTERNATIONAL
LAWYERS ASSISTING
WORKERS NETWORK



Hace diez años, el 7 de abril de 2011, los entonces presidentes Obama y Santos firmaron el Plan de Acción Laboral (PAL) que contemplaba 37 medidas sobre diez temas y pretendía mejorar las leyes laborales del país y fortalecer la capacidad institucional del Estado colombiano para hacerlas cumplir para proteger mejor los derechos de trabajo, además de reducir y, con el tiempo, erradicar las prácticas violentas en contra de las y los sindicalistas colombianos.

En su momento el PAL fue el compromiso internacional más importante para que en Colombia se generarán cambios positivos en el panorama de derechos laborales y la actividad sindical. Su firma y contenido, poco después del informe que publicó la Misión de Alto Nivel de la OIT en febrero del mismo año, impulsó que otros países y entidades multilaterales formularan sus propios planes bilaterales de mejoras en materia laboral para Colombia: la Resolución 2628 del Parlamento Europeo, conocida como la Hoja de Ruta de Derechos Humanos y Laborales en el marco de la ratificación del TLC con la Unión Europea, el Plan de Cooperación Laboral con Canadá y más tarde su propio Plan de Acción (2018-2021) y los compromisos de mejoramiento en materia laboral con la OCDE (el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales).

Todas las medidas incorporadas en el plan (y en los demás instrumentos) eran importantes y necesarias, aunque insuficientes porque, sin negar que la formulación del PAL y el alcance de las medidas efectuaron cambios incrementales, no modificaron las políticas públicas en materia laboral. Además, era obvio, al momento de su

firma, que el PAL no cambiaría el contenido negativo del TLC entre ambos países y que el incumplimiento de este plan, por parte del gobierno colombiano y el empresariado, no generaría ningún tipo de sanción política, comercial o monetaria, porque además de no acordar mecanismos de verificación efectivos y obligatorios, no se consideró incluir un plazo de tiempo suficiente para implementar las medidas del PAL y verificar su cumplimiento antes de la ratificación del TLC por el Congreso estadounidense. Con esta decisión política, el PAL perdió su carácter vinculante para convertirse en un instrumento bilateral de menor rango.

Advertimos, al momento de su firma, y repetitivamente durante los últimos diez años, que sin metas e indicadores de cumplimiento y sin un mecanismo de seguimiento con participación de las organizaciones sindicales de ambos países, en plan quedaría a medio camino, con muchos anuncios mediáticos y promesas por parte del gobierno colombiano sin avances sólidos y verificables en los temas más preocupantes, sobre todo la violencia antisindical y la impunidad, la discriminación sindical, y el fomento de relaciones de tercerización laboral ilegal. Hoy en día, en vísperas del décimo aniversario de este Plan, su incumplimiento es evidente en todos los temas principales que pretendía, pero no logró, transformar, y de colmo, vemos que el actual gobierno colombiano viene implementando varias políticas y normas laborales muy regresivas en términos de los derechos de trabajo.

La violencia antisindical e impunidad persisten pese a las recomendaciones internacionales y las medidas contempladas en el PAL. Pasada una década en la cual se identifican esfuerzos, los resultados e impactos de la aplicación de estas medidas son aún parciales. No han logrado transformar las problemáticas de fondo relacionadas con la violencia antisindical, la ausencia de garantías, y las barreras para acceder a la justicia y la reparación. En estos diez años del PAL, se registraron 3.529 violaciones a la vida, libertad e integridad física cometidas contra sindicalistas, de las cuales 249 han sido homicidios y 2.431 acciones contra dirigentes sindicales. Aunque durante este periodo hubo una tendencia decreciente en el registro de casos, este tipo de violencia se focalizó en activistas y dirigentes sindicales y se presenta un cruce entre la violencia y la criminalización de la actividad sindical. Relacionado con la impunidad de estos crímenes, el PAL promovió el fortalecimiento de la Fiscalía General de la Nación para investigar este tipo de violencia, pero la cifra de impunidad de casos de sindicalistas no ha bajado de 90%.

Es importante resaltar que muchos de los fiscales especializados en investigación de crímenes contra sindicalistas salieron de la Unidad de Derechos Humanos y hubo una redistribución de carga laboral, que no tuvo como criterio priorizar la investigación de violaciones de derechos humanos cometida contra sindicalistas. Es decir, el esfuerzo que se había logrado al inicio del Plan de Acción Laboral se perdió. Pues ahora los fiscales de la subunidad de Derechos Humanos, que tenían a cargo solo casos de violencia antisindical, tienen a cargo investigaciones de diferentes violaciones de derechos humanos.

El fortalecimiento del sistema de inspección laboral, junto con la creación del Ministerio de Trabajo, fue la pieza clave para mejorar la capacidad institucional para hacer cumplir y respetar a las leyes. Robustecer al sistema de inspección laboral, con un aumento presupuestal y la contratación de nuevos inspectores, fue la principal medida para asegurar avances en la regulación de las relaciones laborales. Con años de retrocesos, pareció que el gobierno había alcanzado la meta original de tener una planta de 904 inspectores de trabajo, pero para 2019 los informes oficiales se contradecían y se calculaba que había un total de 865 inspectores a nivel nacional y de estos, solo 91 están en carrera. En otras palabras, el gobierno no cumplió con las estipulaciones de los convenios 81 y 129 de la OIT, especialmente lo referido a que la contratación de inspectores, para garantizar calidad, continuidad y transparencia en el servicio de inspección, debe ser mediante carrera administrativa. Por otro lado, el sistema de información (SISINFO) financiado por la OIT y el USDOL no ha generado ningún impacto en el mejoramiento al sistema de inspección, continua el represamiento de investigaciones y este sistema no permite que los trabajadores y sus organizaciones sindicales hagan un seguimiento a la actuación administrativa. Adicionalmente, la excesiva centralización del sistema de inspección impide que la planta profesional tenga la capacidad de responder a las necesidades de inspección en todo el territorio.

En Colombia, el dumping social, se fomentaba a través de **la práctica de la tercerización laboral ilegal**, que disfrazaba relaciones laborales para ignorar los derechos básicos de los trabajadores y así obtener alguna ventaja desleal que beneficiaba a los empresarios

inescrupulosos. El PAL creó diez medidas para erradicar esta práctica, principalmente a través de una estrategia que buscaba cerrar los vacíos legales, tanto en la definición, identificación, como en los controles y sanciones aplicables a esta infracción. Pero con un inadecuado diseño e implementación de estas reformas, el alcance del objetivo no se dio. Primero, la modificación de las normas fue ambigua, dejando la estrategia regulatoria con las manos atadas. Adicionalmente, los logros iniciales de regular esta práctica en las CTA, culminó en su declive precipitado, solo para que nuevas figuras, como las SAS, los contratos sindicales y los contratos de prestación de servicios llenaran el vacío dejado por las CTA. Al mismo tiempo, en vez de perseguir una estrategia disuasoria que obligaban a los empresarios, evasores de la ley, a desembolsar las sanciones respectivas y adoptar políticas de contratación directa en cumplimiento con la ley y los derechos de trabajo, el Ministerio promovió una política con gran despliegue mediática que condonaban las sanciones si las empresas en cuestión firmaran Acuerdos de Formalización Laboral (AFL) que no involucraban ni las organizaciones sindicales ni los trabajadores y tampoco cumplían con contratos de trabajo directos y estables. Además, tanta difusión de esta medida y luego de casi nueve años, solo se había firmado 325 de estos AFL con cobertura de 39.216 trabajadores, un número muy irrisorio considerando la expansión del problema de la tercerización laboral ilegal. Como ocurre en el folclor, todo cambió para que nada cambiará.

Al lado de las prácticas violentas en contra de los sindicalistas del país, muchos empresarios desarrollaban **políticas de discriminación sindical** para impedir la creación y surgimiento

de estas organizaciones. Para erradicar estas prácticas el PAL creó medidas para impedir el uso indebido de los pactos colectivos, mejorar la protección por parte del Mintrabajo de actos de injerencia y discriminación sindical y reglamentar la jurisprudencia sobre la huelga en servicios públicos esenciales con el propósito de generar seguridad jurídica en la materia. Como ocurrió en la mayoría de los temas del PAL, su adopción se hizo, pero su aplicación fue inconsistente y temporal y, por lo tanto, no se ha generado la protección que se esperaba. Diez años después de la firma de PAL, no se logró ni frenar ni mucho menos erradicar el uso indebido de los pactos colectivos a pesar de la gran cantidad de denuncias presentadas por sindicatos ante el Mintrabajo y la Fiscalía, buscando la aplicación del artículo 200 del código penal. No obstante, las investigaciones no han culminado en ninguna sentencia condenatoria. Mientras tanto los pactos crecieron, con un promedio de 245 depositados anualmente entre 2011-2019, al mismo tiempo las convenciones colectivas de trabajo se mantuvieron casi sin variación.

Todo este camino para diseñar nuevas normas y mejorar los procesos administrativos y judiciales para hacerlas cumplir, con años de acciones tibias y parciales y al mismo tiempo y totalmente contrario al espíritu del PAL, el nuevo gobierno colombiano despliegue un arsenal de normas y políticas regresivas. Un ejemplo emblemático es el decreto 1174 de agosto de 2020, recientemente implementada, el cual se implanta un sistema de seguridad social alterno para personas que devengan menos de un salario mínimo, retirándolos del sistema de pensiones para pasarlos a fondos de ahorro, denominados Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) y al régimen subsidiado de salud donde

los trabajadores pierden beneficios adquiridos, como las licencias de maternidad y paternidad, al igual que los derechos asociados a riesgos laborales como los pagos de incapacidad laboral por enfermedad o riesgo laboral, pérdida de la pensión de invalidez o sobreviviente, entre otros. No es que el PAL fracasó. Lo que ocurrió es que el gobierno colombiano no le prestó la importancia política que merecía.

Recomendaciones para retomar un trabajo no terminado

Los objetivos de cambio previstos en el PAL y los otros instrumentos reseñados siguen siendo vigentes y urgentes para los trabajadores colombianos. Pero, luego de diez años de decepción, generado por la falta de voluntad política del gobierno en aprovechar el Plan de Acción Laboral (y los otros instrumentos internacionales) para transformar a las leyes laborales y su regulación en favor de los derechos y estándares internacionales de trabajo, es necesario que se hagan unas modificaciones generales sustanciales tanto del TLC entre ambos países como del PAL.

1. *La revisión de este TLC.* Las evidencias del fracaso de este TLC en dinamizar el comercio entre Colombia y Estados Unidos, en generar una diversificación exportadora, y fomentar el empleo, tanto en cantidad como en condiciones de trabajo decente, obliga que se haga una revisión sobre los distintos tipos de impactos (comerciales, fiscales, de empleo,

inversiones, en derechos humanos y ambientales) y, de acuerdo con sus hallazgos, se empiece una renegociación de este Acuerdo Comercial.

2. *Se incluyen las medidas del PAL en las obligaciones del tratado, como una sección adicional al capítulo laboral n°17.*

3. *El diseño e implementación de un mecanismo de seguimiento a la implementación del PAL con participación de las centrales sindicales de ambos países.*

4. *Medidas específicas¹ para los siguientes temas:*

- Reforzar el sistema de inspección laboral.
- La eliminación de la tercerización laboral ilegal,
- Mejor acceso y efectividad de la justicia laboral;
- La reparación colectiva del sindicalismo colombiano por la persecución violenta y histórica que sigue padeciendo;
- Garantías para el libre ejercicio de las libertades sindicales de asociación y negociación.

¹-En el informe general se encuentra una lista de medidas específicas para cada uno de estos temas.