



**Ni más empleo ni mejores  
estándares laborales.  
El fracaso del TLC con la  
Unión Europea**



### **Autor**

Daniel James Hawkins

### **Coordinación editorial**

Mayra Restrepo

### **Desarrollo creativo**

Jairo Sebastián Idarraga

### **Fotografía de portada:**

Rodrigo Moreno Herrera

“Manos del campo”

Concurso Latinoamericano de Fotografía Documental

“Los trabajos y los días”

### **Director general**

Eric Alberto Orguloso Martínez

### **Dirección académica**

Alejandro Parra



Escuela Nacional Sindical, 2020  
Calle 51 N° 55 – 84 (Boyacá con Tenerife).  
Teléfono: (57 4) 513 31 00  
Medellín - Colombia.  
Febrero de 2020



Esta publicación recibe el apoyo de:  
Logo FNV

**Ni más empleo ni mejores  
estándares laborales.  
El fracaso del TLC con la  
Unión Europea**



## Contenido

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Ni más empleo ni mejores estándares laborales.</b>   |           |
| <b>El fracaso del TLC con la Unión Europea. ....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>El tema de relaciones comerciales y los impactos en materia de trabajo: ¿Qué medir y cómo medir? .....</b> | <b>9</b>  |
| 1. Informalidad laboral y tercerización ilegal.....   | 17        |
| 2. Relaciones laborales ilegales .....  | 21        |
| 3. Acuerdos de Formalización Laboral.....   | 25        |
| 4. Inspección laboral: avances numéricos y retrocesos regulatorios .....                                      | 26        |
| 5. Discriminación sindical .....  | 30        |
| 6. Violencia antisindical .....   | 34        |
| <b>Conclusiones .....</b>   | <b>36</b> |
| <b>Bibliografía .....</b>   | <b>38</b> |



# Ni más empleo ni mejores estándares laborales.

## El fracaso del TLC con la Unión Europea.

Enero de 2020  
Daniel Hawkins<sup>1</sup>

El 1 de agosto de 2013 entró en vigor parcial el TLC entre Colombia y la Unión Europea<sup>2</sup>, aglomeración política compuesta por 28 países que conforman, en su conjunto, el mercado más grande del mundo. Entre el comienzo de las negociaciones de este Acuerdo (en enero de 2009), su firma en junio de 2012 y su ratificación parcial por ser un Acuerdo Mixto<sup>3</sup>, hubo numerosas controversias, tanto de tipo comercial, como relacionadas con posibles afectaciones a los derechos humanos y ambientales.

Mientras las tensiones comerciales se resolvieron dentro de los tres equipos de negociadores, la falta de protección y garantías para los derechos humanos y ambientales en Colombia impidieron que la aprobación en el Parlamento Europeo fuera un proceso meramente formal. Al contrario, como manera de condicionar su aprobación, el Parlamento exigió que los respectivos gobiernos elaboraran una hoja de ruta, transparente y vinculante, sobre los derechos humanos, laborales y del medio ambiente y que a la vez formulase planes de acción para un desarrollo sostenible<sup>4</sup> (Parlamento Europeo-EPRS, 2018: 8). Esta Resolución del Parlamento Europeo (2628 de junio de 2012) se puede entender como un refuerzo y ampliación del alcance del Plan de Acción Laboral, firmado por los presidentes Obama y Santos

---

1 Director del Área de Investigación de la Escuela Nacional Sindical (ENS), PhD en Ciencias Políticas y Magister en Economía Política Global de la Universidad de Kassel, Alemania: [dirinvestigacion@ens.org.co](mailto:dirinvestigacion@ens.org.co)

2 Para Perú, el Acuerdo entró en vigor parcial a partir del 1 de marzo de 2013.

3 Para ser un Acuerdo Mixto este TLC tuvo que ser aprobado no solo por las instancias respectivas de los socios firmantes Colombia y Perú (Congreso, Ejecutivo y Cortes Constitucionales) sino por las instancias en la Unión Europea (el Consejo de Estados, la Comisión Europea, El Parlamento Europeo) y cada parlamento nacional de los países miembros.

---

4 Parlamento Europeo y el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS) Unidad de Evaluación Ex Post. 2018. Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú: Evaluación Europea de la Aplicación. Julio.

en abril de 2011. El objetivo de la resolución del Parlamento Europeo fue asegurar que el gobierno colombiano actuara para proteger los derechos humanos y el medioambiente y garantizar que se castigara cualquier obstáculo para su realización.

La Hoja de Ruta del Parlamento Europeo fue la pieza clave para lograr la ratificación de este TLC, pero no es el único documento que se relaciona con el tema de derechos humanos y ambientales. Por cierto, al igual que el TLC firmado por la Unión Europea con Corea del Sur, en 2010, el TLC con los dos países andinos (Colombia y Perú, y más tarde, Ecuador<sup>5</sup>) incluyó un capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible (Título IX), el cual profundizó el alcance de las normas sociales y ambientales de los anteriores TLC firmados por la UE. Además, este título incluye instancias de participación de actores no gubernamentales sobre cuestiones relacionados con temas laborales y ambientales. Adicionalmente, este TLC, igual que otros de la “nueva generación”, combinó la “cláusula democrática”, con referencias extensivas sobre derechos y estándares laborales. En lo referente a lo laboral y el medioambiente, este Título contiene tres artículos que estipulan las medidas de

protección y garantías obligatorias para las Partes firmantes (artículos 268, 269 y 270).

Junto con estos documentos, en la última década se han creado diversos instrumentos bilaterales y multilaterales para presionar al gobierno colombiano a mejorar su protección de los derechos y estándares laborales y castigar a quienes violen las leyes laborales: los otros acuerdos laborales paralelos que se firmaron para poder aprobar los demás grandes TLC (con Canadá y Estados Unidos), las recomendaciones hechas por la Misión a Colombia de Alto Nivel de la OIT (en 2011) y del Comité de Empleo y Asuntos Sociales (ELSAC) de la OCDE, uno de los 23 comités encargados del proceso de evaluación de la membresía de Colombia en dicha entidad multilateral. Finalmente, después de recibir dos quejas formales por la presunta violación de Colombia a los capítulos laborales de los TLC con Estados Unidos y Canadá, estos dos gobiernos han publicado sus evaluaciones preliminares sobre las quejas y, en el caso canadiense, una hoja de ruta que el gobierno colombiano debe acotar. Como suma de todo, ha habido mucha presión internacional y repetidas llamadas de atención y advertencias en caso de que el gobierno colombiano no actúe. Sin embargo, a más de seis años de la ratificación parcial del TLC con la UE, aún existen preocupantes incumplimientos de muchos de

---

5 El protocolo de adhesión de Ecuador se firmó en noviembre de 2016 y se entró en vigor a partir del 1 de enero de 2017.

sus compromisos e, incluso, varios retrocesos en materia laboral, por ejemplo los relacionados con el Plan Nacional del Desarrollo (2020-2018-2022), aprobada como la Ley 1955 de 2019.

### El tema de relaciones comerciales y los impactos en materia de trabajo: ¿Qué medir y cómo medir?

Existe un consenso parcial entre economistas convencionales que el libre comercio tiende a fomentar la oferta para los consumidores, mejorar el bienestar nacional (medido por ingresos) e impulsar el potencial para el crecimiento económico<sup>6</sup>. No obstante, más que tomar estas nociones al pie de la letra, se debería examinar cada caso concreto para determinar, en la práctica, los efectos económicos de la ratificación de un acuerdo comercial o Tratado de Libre Comercio (TLC) como el de la UE y Colombia, Perú y Ecuador. En términos de comercio bilateral, los equipos negociadores de los países firmantes y los presidentes colombianos responsables de impulsar este Acuerdo (Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos)

argumentaron de manera reiterada, que la ratificación de éste impulsaría el crecimiento y diversificación de las exportaciones colombianas hacia los países miembros de la UE, además de generar mucho empleo<sup>7</sup>.

Varios estudios ex ante ofrecieron predicciones sobre el impacto de este Acuerdo Comercial. Uno, hecho por la CEPR (2012), estimó que las exportaciones colombianas hacia la UE se aumentarían en un 11,2% y las importaciones desde países de la UE hacia Colombia se incrementarían en un impresionante 63,5% (ver: Hartwell, et al., 2018: 16). Otro estudio, hecho por la SIA, argumentó que, en el largo plazo, Colombia y Perú verían una expansión en su comercio exterior por 10,2% y 7,2%, respectivamente (Hartwell, et al., 2018: 16).

Sin embargo, luego de seis años de TLC, la realidad comercial es bien distinta. Entre 2012 y 2017, el valor de las exportaciones colombianas hacia los países de la UE cayó en un 35% (8,634 millones de euros frente a 5,606 millones de euros, respectivamente), mientras que las exportaciones de la UE hacia Colombia aumentaron en un 8,6% durante el mismo periodo. Aunque gran parte de esta caída tuvo que ver con el desplome del

---

6 Ver: Parlamento Europeo- Directorate General for External Relations Policy Department. 2018. Finding the right balance across EU FTAs: benefits and risks for EU economic sectors. Unión Europea: p.7.

7 Ver: "Colombia firmó el TLC con la Unión Europea". Radio Santa Fe, 19 de mayo de 2010. <http://www.radiosantafe.com/2010/05/19/colombia-firmo-el-tlc-con-la-union-europea/>

precio internacional del petróleo y carbón, sobre todo entre 2014-2017, los dos productos principales de exportación para Colombia, esta cualificación no compensa la falta de diversificación de la canasta exportadora, una de las promesas del gobierno colombiano para promover dicho acuerdo. Aquí otro truco para distorsionar la realidad: en los primeros cinco años del Acuerdo solo se logró aumentar el número de productos exportados en nueve, pasando de 613 en 2012 a 624 para 2017, de acuerdo con datos de Cedetrabajo<sup>8</sup>. Más allá de incluir nuevas frutas, como el aguacate y la gulupa, el paquete exportador colombiano no ha mostrado innovación alguna. Al contrario, la dependencia del sector minero-extractivo (principalmente, petróleo, carbón y, con más frecuencia, el oro) se hace cada vez más fuerte, aunque sus valores se relacionen con las fluctuaciones cíclicas de los precios internacionales mucho más que la demanda desde países miembros de la UE.

La implementación de este Acuerdo Comercial prometía fomentar un crecimiento en las exportaciones europeas de segmentos como automóviles, farmacéuticos y maquinaria industrial; desde Colombia, el Acuerdo planteaba un incremento en productos agrícolas

no tradicionales como flores, frutas y verduras y, especialmente, caña de azúcar y otros productos intensivos en mano de obra, como confecciones (Directorate General for External Policies, European Parliament, 2016). Aunque se predicó que el grueso de las exportaciones de Colombia hacia los países de la UE seguirían siendo copadas el petróleo y minerales, estos, como la gran mayoría de productos colombianos, no enfrentaron aranceles previos a la ratificación del Acuerdo Comercial, por la cobertura ofrecida a través del sistema de GSP. No obstante, una variedad de productos agrícolas, como los ya mencionados, obtuvieron mejor acceso a través del Acuerdo, sin que fueran totalmente liberalizados (Directorate General for External Policies, European Parliament, 2016).

De acuerdo con un reciente informe de la UNCTAD, actualmente, para las exportaciones colombianas, el 80,6% del total son productos minero-energéticos y agrícolas sin transformación alguna, mientras que entre 1998-2002 el dato era de 66,5%<sup>9</sup>. Esta dependencia del

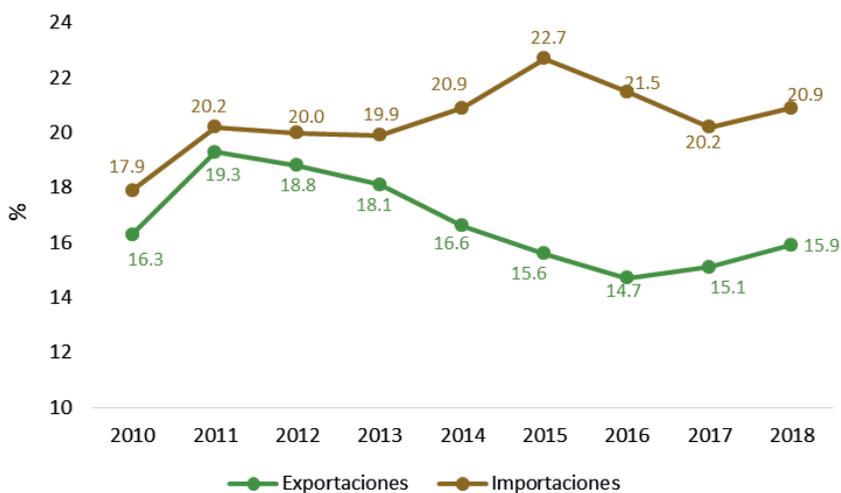
8 Cedetrabajo. Informe SIA 47). TLC con la Unión Europea: Cinco años de deterioro comercial”.

9 Vea: Portafolio. “Colombia depende cada vez más de los commodities”. 28 de agosto de 2018, <https://www.portafolio.co/economia/colombia-depende-cada-vez-mas-de-commodities-533031> (accedido el 29 de agosto de 2019).

sector primario, cada vez más fuerte, trae consigo distintos problemas económicos, como el estancamiento de actividades que crean valor agregado y síntomas de la enfermedad holandesa, como, por ejemplo, presión hacia la revaluación del peso y el consecuente estancamiento de inversión en el fortalecimiento del equipamiento industrial del país (Bonilla, 2011). Adicional a esto y totalmente al contrario

la participación de exportaciones-importaciones en el PIB nacional durante los últimos 9 años. Luego de empezar el siglo actual con una diferencia de -1,6%, en vísperas de las afectaciones relacionadas con la crisis financiera de finales de los noventas, para 2018 la brecha deficitaria se había expandido a un preocupante 5% del PIB, generando fuertes presiones sobre la capacidad del país de solventar estas deudas comerciales, sobre

Gráfico 1. Participación en el PIN Nacional de las exportaciones e importaciones (2010 - 2018)



Fuente: elaboración propia con información de datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE.

de las promesas ex ante de la implementación de los TLC, el creciente déficit comercial tanto con la UE, como a rasgos generales, se puede apreciar con un análisis de

todo con la histórica apreciación del dólar frente al peso.

Desde un análisis comparativo de las tendencias en la actividad



Juan Pablo Marín García - Cosecha de mujeres 5 COL

productiva de Colombia antes y durante la vigencia de este Acuerdo, la falacia de las predicciones econométricas y políticas se vuelve más enfática. Por cierto, como se planteó en una reciente columna de opinión, durante los siete años previos al Acuerdo (2006-2012), el PIB colombiano crecía a un ritmo de 4,8% promedio anual, mientras que en los seis años posteriores (2013-2018), la tasa de crecimiento promedio no pasó de 3,1%. En este lapso, la industria manufacturera perdió casi 0,6% de participación en el PIB y la agricultura no ganó sino 0,2% de participación, a pesar de tantos planteamientos tan floridos sobre su reactivación, gracias a la apertura e integración comercial<sup>10</sup>.

El impacto, en materia de empleo, ha sido que, entre agosto de 2013 y julio de 2019, 384.500 personas han perdido su trabajo. Una forma sucinta de sumar los restos económicos y laborales de la decisión de impulsar a Colombia hacia el choque comercial con la Unión Europea sería de decir que se perdió crecimiento económico y puestos de trabajo, todo el contrario de lo que prometieron los predicadores de las esferas de la política de fantasías. Por supuesto, esta afirmación no se hace solamente en relación con el TLC con la UE sino en referencia a todos los TLC y acuerdos comerciales firmados en años recientes, en conjunto con las diversas políticas gubernamentales adelantadas en

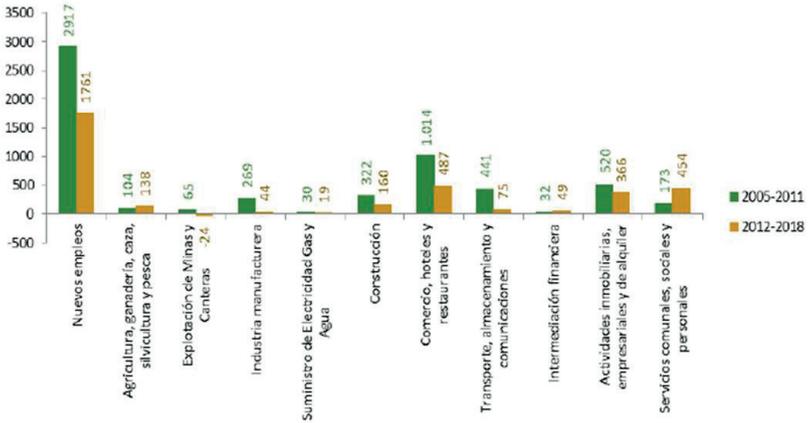
10 Valencia, Mario. 2019. Exponiendo a los enemigos de los mercados libres." Dinero, 16 de septiembre, <https://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/exponiendo-a->

[los-enemigos-de-los-mercados-libres-por-mario-valencia/276845?fbclid=IwAR20qFqHWk2Fjdk34DleJhHYQpX6pbskdnj7RPji7VnrLJEx8MTCEJ\\_lbsl](https://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/exponiendo-a-los-enemigos-de-los-mercados-libres-por-mario-valencia/276845?fbclid=IwAR20qFqHWk2Fjdk34DleJhHYQpX6pbskdnj7RPji7VnrLJEx8MTCEJ_lbsl) (accedido al 16 de septiembre).

favor de los inversionistas extranjeros y los grandes grupos económicos colombianos. Analizando el comportamiento de la economía colombiana en dos periodos comparativos (los siete años antes y después de la ratificación del TLC con los Estados Unidos, principal inversionista y socio comercial con Colombia) el contraste en generación de empleo no podría ser más contundente.

un incremento en el número de ocupados en el segundo periodo comparado con el primero: en agricultura y afines (34 mil puestos), en intermediación financiera (17 mil puestos adicionales) y en servicios comunales, sociales y personales (281 mil puestos adicionales). A todas luces, los TLC presentados como la forma de dinamizar la actividad productiva y de prender el motor de crecimiento y generación

Gráfico 2. Nuevos empleos entre 2005 - 2011 y 2012 - 2018 por rama de actividad económica



Fuente: elaboración ENS con información del DANE.

Como se ve en el Gráfico mientras que se generaron 2.917 mil empleos nuevos en el periodo antes de la ratificación de los dos TLC más grandes, en los siguiente siete años, solo se generaron 1.761 mil empleos, el equivalente al 60% del valor inicial. Cabe señalar que, en términos sectoriales, tan solo en tres ramas se produjo

de oportunidades para el pueblo colombiano han quedado expuestos. El movimiento cotidiano de la economía colombiana ha desmentido sus promesas y hoy en día sus promotores se encuentran mudos y expuestos como los falsos profetas que anunciaron el banquete sin que hubiese platos preparados.

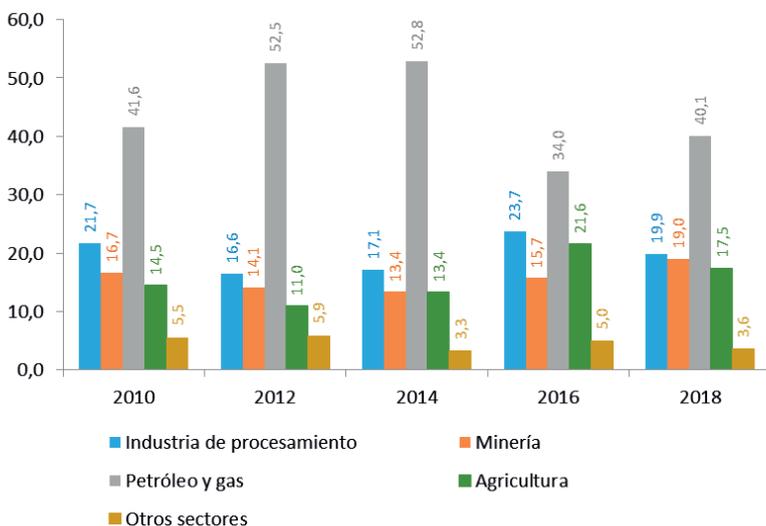
## Ni más empleo ni mejores estándares laborales.

Si el camino de los TLC pasa por el crecimiento del déficit del empleo, es pertinente revisar la dinámica de las exportaciones que son eje de importancia primordial para el modelo TLC y sirven para ver si existe una relación cercana. De hacerlo, el primer indicio que aparece es el pobre desempeño y la alta concentración de las exportaciones colombianas en el sector minero-energético, como se puede apreciar a través del siguiente gráfico:

hace notar una tendencia aún más fuerte si analizamos la dinámica de las exportaciones hacia países de la UE.

Dos de los patrones más destacados de los años recientes son la pérdida del empleo a nivel nacional y de forma más específica, del sector manufacturero y la simultánea reducción del poder adquisitivo de los ingresos laborales de las

Gráfico 3. Participación porcentual de las exportaciones por sectores, 2010 y 2018



Fuente: Elaboración ENS con información de DANE.

Junto con la histórica fluctuación del valor de los commodities minero-energéticos por los vaivenes de los precios internacionales el descenso del sector manufacturero

y los trabajadores colombianos. Adicionalmente, ha habido diversos impactos sobre la composición del mundo de trabajo y las condiciones de trabajo en el país. Mirando el siguiente gráfico se puede

apreciar desde un análisis de los ingresos promedios de trabajo en tres de los sectores claves de la economía colombiana (agricultura, manufacturera y minería), la falacia del discurso del mercadeo político oficial que decía, durante todo el periodo de negociación de los grandes TLC, que este enfoque de política económica fomentaría no solo la generación de empleo sino mejores ingresos para las y los trabajadores del país, sobre todo en los sectores de promesa exportadora.

condiciones laborales y salariales en todo el sector privado de la economía colombiana, se ha experimentado un empeoramiento del poder adquisitivo de la población trabajadora industrial durante el periodo de profundización de la integración económica de Colombia, a través de la firma de múltiples TLC y acuerdos bilaterales de inversión. En la misma línea vemos que los ingresos de los trabajadores agropecuarios no han despegado aun con la significativa expansión de la oferta exportadora

Gráfico 4. Promedio de ingresos laborales en ramas económicas claves (2008 - 2018)



Fuente: construido por la ENS utilizando la información de Fuente de Información Laboral y Sindical (Filco). Ministerio del Trabajo y DANE.

Preocupa enormemente que en el sector manufacturero -el principal con presencia sindical-, tradicionalmente de las mejoras

agrícola, sobre todo en los renglones de aceite de palma, caña de azúcar, flores, bananos y, el producto históricamente más importante, el café. Terminando 2018, los más de

3,8 millones de trabajadores de esta rama económica (el 16,7% de todos los ocupados en el país), no ganan en promedio ni el 70% del salario mínimo mensual colombiano (\$781 mil pesos), una suma muy por debajo de los ingresos necesarios para una vida digna, sobre todo teniendo en cuenta las tan altas tasas de accidentalidad y enfermedades que afectan la producción agrícola, ampliamente reconocida por la Organización Internacional del Trabajo (vea: ILO, 2011). Solo ha habido un crecimiento notable en los ingresos promedios de los trabajadores mineros-energéticos, pero aun así se resalta más que todo, la alta volatilidad de sus ingresos, muy de acorde con los ciclos de boom y quiebra asociados a los vaivenes del precio internacional del barril de petróleo crudo. Además, mientras que los sectores agropecuario y manufacturero participaron con el 28,7% de todos los ocupados del país (6,5 millones de empleos) para 2018, la rama minera sólo generó 211 mil puestos de trabajo, el equivalente del 0,9% del total nacional y por ende no puede ser tomado como un buen indicador de los ingresos de más de un pequeño segmento de la población trabajadora del país.

Este breve resumen de las tendencias comerciales e impactos sectoriales y macro laborales

en el periodo pos TLC nos ha demostrado la falencia de muchas de las promesas y estimaciones sobre los beneficios económicos y sociales que llegarían con la ratificación del TLC con la Unión Europea. El superávit comercial entre Colombia y la UE tornó a un déficit, la prometida diversificación exportadora aún no se materializa y tanto la generación de empleos como el incremento de ingresos laborales en sectores claves para el comercio internacional no despegan como predicaron los promotores de este y otros TLC. Este panorama macroeconómico bastante oscuro contrasta tanto con las estimaciones y promesas previas a la ratificación que da munición para los crecientes clamores de organizaciones sociales y campesinos para renegociar y/o hasta derogar este y otros de los TLC y acuerdos comerciales de Promoción y Protección de la Inversión Extranjera (APPRI) firmados y ratificados con hasta 15 países y entidades supranacionales durante la última década. Sin embargo, antes de dar el juicio final, debemos analizar qué ha pasado en términos de los compromisos concretos sobre derechos laborales y trabajo decente, adquiridos por Colombia a través de este TLC, tanto en el Título IX de Comercio y Desarrollo Sostenible del mismo, como en la Resolución 2628 del Parlamento Europeo de junio de

2012, este segundo mecanismo importante por ser el acuerdo que logró el aval del Parlamento del TLC. En la siguiente sección analizaremos seis de los temas más resonantes en términos de las fallas regulatorias al momento de la ratificación del TLC y donde aún existen serios incumplimientos por parte del gobierno colombiano seis años después.

### 1. Informalidad laboral y tercerización ilegal

Un tema donde Colombia presenta serios rezagos estructurales es el de la informalidad laboral y empresarial y, aquí nuevamente, hay grandes debates, tanto sobre sus causas, como la mejor manera

de disminuirla. Aunque existen diversas maneras de comprender, definir y medir la informalidad, históricamente la han asociado con pobreza y baja productividad, siendo un proceso pre-moderno que requiere políticas públicas integrales para poderla disminuir y eventualmente erradicar (vea, por ejemplo, Bairoch 1976; Souza y Tokman 1976). Esta percepción — difundida ampliamente durante décadas en América Latina, a través de entidades multilaterales como la OIT, principalmente por su Programa Regional de Empleo para Latinoamérica (PREALC en inglés) — nunca logró fomentar suficientemente el motor de la modernización-formalización que predicaba, para convertir a los informales en formales. Otros expertos criticaron la asociación de la

Rubén Darío Herrera Rendón-PLATANERO



informalidad con improductividad, arguyendo que el problema de la falta de tecnificación e innovación estaba con el Estado, el cual estaba en colusión con los grandes mercantilistas y sus oligopolios. Los millones de “informales” eran, bajo esta premisa, los verdaderos innovadores-emprendedores que las sociedades necesitaban y habría que liberalizar todo y garantizarles títulos de propiedad para sus viviendas y pequeño capital informal como manera de insertarles a los sistemas formales de crédito y así impulsar su crecimiento y el desarrollo de la sociedad (De Soto, 1994).

En una diferenciación etimológica, un enfoque académico marxista analiza la informalidad, no en un esquema dualista entre formal-informal como en las previas dos perspectivas, sino enfatizando los vínculos intrínsecos de ambas economías priorizando así, como la informalidad está incorporada a relaciones sociales específicas (Castells & Portes, 1989; Fernandez-Kelly, 2006). Aquí se hizo una diferenciación de estas dos economías, no en base de los productos vendidos sino sobre el proceso de la producción y distribución de bienes y servicios (Castells and Portes 1989; Centeno and Portes 2006).

El crecimiento de las actividades

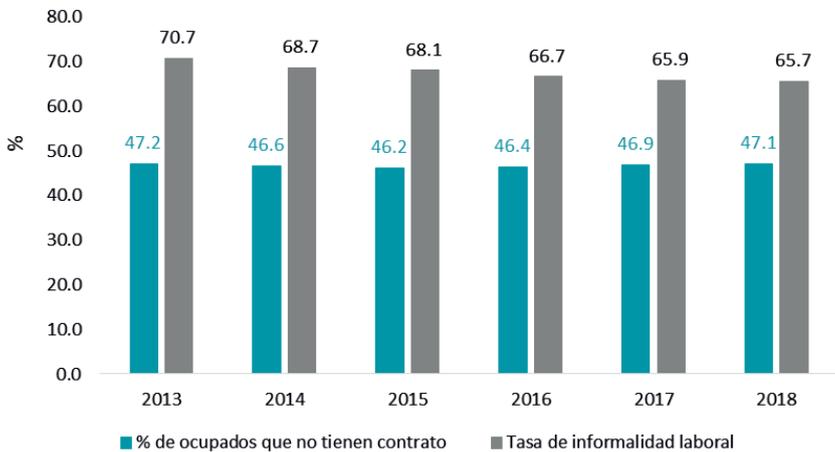
económicas y relaciones laborales informales, en gran parte del globo durante las últimas décadas, es un fenómeno que contradice los planteamientos del PREALC y muchos otros y que está relacionado con las políticas globales de desregulación, privatización, liberalización económica y flexibilización laboral; globalmente, el empleo formal está siendo reemplazado por relaciones laborales informales disfrazadas y “atípicas”, como manera de bajar los costos laborales e ignorar los derechos laborales, para así mantener la competitividad de las empresas (Hawkins, 2019) y al mismo tiempo, la inequidad en la distribución de la riqueza.

En el Título IX del Acuerdo Comercial con la UE se promueve un vínculo fuerte entre comercio y desarrollo sostenible que, por ende, implica la necesidad de fomentar el trabajo decente como manera de aumentar la eficiencia económica, la innovación y productividad (artículo 270). En Colombia, la informalidad laboral ha sido quizás la mayor barrera en contra de condiciones de trabajo decente para los más de 22 millones de trabajadores ocupados en el país. Sí medimos la tasa de trabajo informal en Colombia (el número de trabajadores que no contribuyen (o acceden adecuadamente) a los sistemas básicos de seguridad

social contributivo: salud, pensiones y riesgos laborales) se puede percibir el severo problema de precariedad laboral que padece la gran mayoría de trabajadores del país, aun teniendo en cuenta su pequeña disminución durante los últimos seis años.

de estabilidad laboral. Como se ve en el Gráfico, durante los seis años de la vigencia del TLC con la UE, no ha habido cambios significativos en el porcentaje de colombianos que trabajan con la protección mínima de un contrato laboral. La apertura económica y la negociación y firma

Gráfico 5. Tasa de informalidad laboral y porcentaje de ocupados sin contrato (2013 - 2018).



Fuente: *construido por la ENS con información del DANE y de Fuente de Información Laboral de Colombia (Filco).*

Para 2018 hay casi 15 millones de trabajadores colombianos laborando sin acceso a los sistemas de seguridad social básica, además de estar excluidos, en la práctica, de la posibilidad de ejercer su derecho fundamental a la libertad sindical y la negociación colectiva o de poder tener un mínimo grado

de los 15 TLC y acuerdos comerciales de alcance parcial, poco ha hecho para fomentar la formalidad laboral y menos para impulsar relaciones de trabajo decente.

Como ya planteamos, la informalidad laboral es una problemática que tiene múltiples

definiciones y determinantes y frente a su complejidad, las respuestas del gobierno nacional no han sido efectivas. En tiempos recientes, se han promovido dos reformas — la Ley 1429 de 2010, Ley de Generación de Empleo, y la Ley 1607 de 2012 o, Reforma Tributaria — que proponían fomentar la formalización contractual (tanto de empresas como de trabajadores). La primera de estas leyes ofreció descuentos parafiscales y del registro mercantil para pequeñas empresas, además de eliminar algunos trámites laborales y comerciales y reducir, temporalmente, el impuesto de renta que estas empresas estaban obligadas a pagar. La segunda ley, por su parte, redujo los costos de nómina laboral en un 13,5% para todos los empleados formales contratados que recibían entre uno y diez salarios mínimos legales vigentes (Garlati-Bertoldi, 2019: 31).

Aún con la oleada de políticas laborales y fiscales, durante el presente siglo, diseñadas para bajar costos de contratación y tributación, siguiendo la tendencia de los últimos tiempos, no ha habido un fomento notable en la contratación de trabajadores por parte de empresas de mediano y gran tamaño<sup>11</sup>. Al contrario,

ellos han sido reacios a fomentar contrataciones laborales, tanto formales como estables, y las pequeñas empresas, por más que contratan, no suelen serlo de manera formal. Por ejemplo, en un estudio que evaluó los impactos de la Reforma Tributaria de 2012 en materia de contratación laboral, sólo se generaron 145 mil empleos, a través de micro y pequeñas empresas formales<sup>12</sup>. Así, entonces, la estructura macrolaboral y productiva de precariedad y concentración de la rentabilidad empresarial en los grandes grupos económicos y sus familias dinámicas no ha mostrado cambios. Al contrario, la apertura comercial y el fomento de los tratados de libre comercio y acuerdos internacionales de inversión han ampliado las protecciones, garantías y oportunidades para los inversionistas extranjeros y los grandes grupos de capital colombiano, que ahora son multilaterales, sin ofrecer comparables mejoras en la eficacia de la regulación laboral y, es así que los beneficios de estas políticas y

---

Taxes: Firms' Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform", IDB Technical Note N°. 1268. Citado en Farné 2018. El tránsito de la economía informal a la formal en Colombia período 2007-2017.

11 Bernal et al. (2017). "Switching from Payroll Taxes to Corporate Income

12 Op cit., Bernal et al. (2017), citado en Farné (2018).

enfoques económicos se quedan en manos de los grandes, siendo fiel a los patrones históricos colombianos.

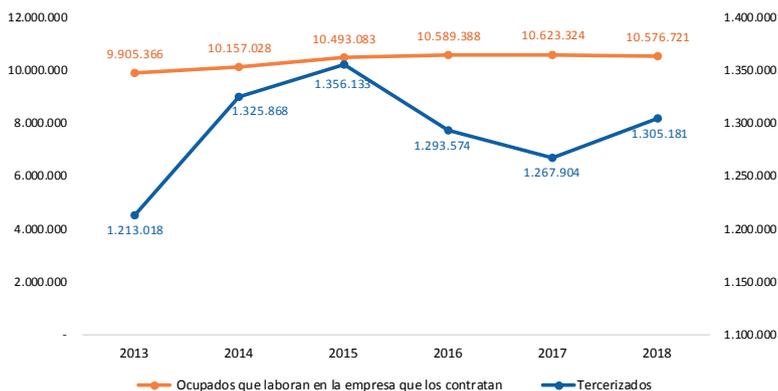
## 2. Relaciones laborales ilegales

Al lado de la sistemáticamente alta tasa de informalidad laboral que perdura en la economía colombiana, hay otra práctica de contratación laboral que viola las leyes para que los trabajadores reciban ingresos por debajo de los montos mínimos y que carecen de las protecciones legales mínimas de sus derechos. Las relaciones ilegales de trabajo corresponden al número de ocupados que tienen un empleador y este no les garantiza derechos laborales ni la protección social. Este indicador se calcula de la siguiente forma: Del total de ocupados sin protección social (trabajadores sin afiliación a cesantías) se resta el total de trabajadores por cuenta propia y el total de trabajadores en la categoría patrón o empleador.

Aunque se han reducido las relaciones laborales ilegales en años recientes (pasando del 16,7% de todos los ocupados en 2013, al 9,7% en 2018) para este último año aún tenemos más de 2 millones de trabajadores laborando en esta

situación de exclusión total de sus derechos laborales básicos. La continuidad de relaciones laborales ilegales no nos sorprende porque más allá de la retórica de cada Ministro de Trabajo de paso, que hable sobre el compromiso del gobierno para frenar la tercerización laboral en actividades misionales y permanentes, lo que tenemos es, primero, una práctica empresarial que sigue buscando la manera para reducir costos laborales a través de la tercerización, y segundo, un choque de trenes en el Estado colombiano (entre resoluciones del Mintrabajo, leyes del Congreso y sentencias de las altas cortes colombianas) que ha generado una ambivalencia regulatoria, la cual permite la continuidad de prácticas violatorias de los derechos de trabajadores. Como se puede apreciar en el Gráfico, la cantidad de trabajadores tercerizados (con contrato, pero no necesariamente de manera legal) subió entre 2013 y 2018 (en 92,163), un número no despreciable. Este ocurrió en el contexto donde se incrementó el número de trabajadores que laboran en la misma empresa que los contratan, en otras palabras, estos que son trabajadores misionales.

Gráfico 6. Ocupados que laboran en la empresa que los contratan (eje izquierdo) frente a ocupados tercerizados (eje derecho), 2013 - 2018.



Fuente: construido por la ENS utilizando los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares-DANE.

Las instancias internacionales relacionadas con los TLC y la adhesión de Colombia a la OCDE solicitaron que el gobierno colombiano actuara, con urgencia, para erradicar la muy difundida práctica empresarial de tercerizar de manera ilegal a trabajadores que desempeñaban labores misionales (*core business*). Con un aumento no despreciable de su presupuesto<sup>13</sup>, el Mintrabajo no ha sido efectivo en reducir notablemente este flagelo laboral. Mientras el número de Cooperativas de Trabajo Asociadas (CTAs) y sus afiliados disminuyeron

inmediatamente después de la firma del PAL, hubo una mutación empresarial muy notoria en el sector de salud<sup>14</sup>, a través la cual de la noche a la mañana, miles de empresarios inescrupulosos optaron por contratar vía contratos sindicales, modelo formalmente clasificado como un tipo de convenio colectivo que en la práctica, funciona como una manera flexible para que empresarios tercericen actividades comerciales. Luego de persistentes críticas al uso y abuso de esta figura, el Mintrabajo formuló el Decreto 036 de 2016 que reglamentó varias modificaciones a su uso sin que este mecanismo ofreciera protección

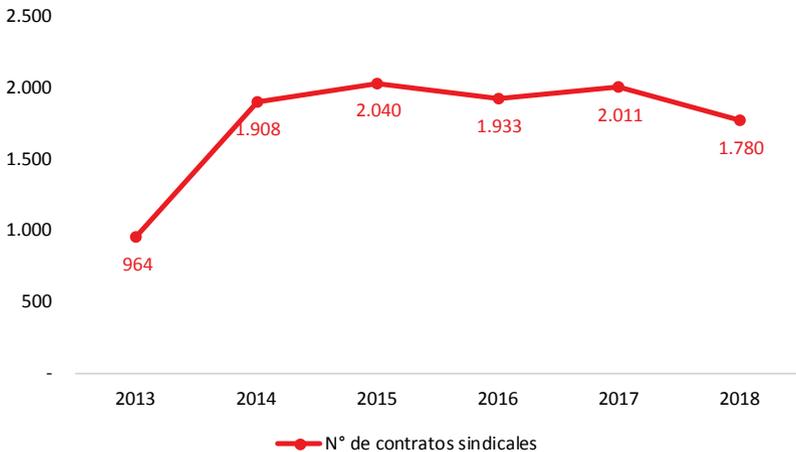
13 Estados Unidos apoya, con 2 millones de dólares, el fortalecimiento de la inspección del trabajo, a cargo de la OIT en Colombia y el gobierno colombiano aporta una contrapartida de 2 millones al mismo rubro.

14 Del total de los contratos sindicales registrados entre 2010-2018, el 98% fue firmados en el sector de salud.

para los trabajadores tercerizados a través de contratos sindicales. Como se puede ver en el siguiente gráfico, a partir de la ratificación del TLC con la UE el número de contratos sindicales, se ha disparado en lugar de disminuir, sin una respuesta adecuada por parte de las autoridades colombianas.

requeridos para registrar, operar y/o liquidar a una empresa<sup>15</sup>. Las SAS han crecido sin enfrentar las necesarias acciones regulatorias relacionadas del monitoreo de su comportamiento laboral. Como los trabajadores de las SAS son legalmente reconocidos como “socios”, el Mintrabajo no produce

Gráfico 7. Número de contratos sindicales 2013 - 2018.



*Fuente: construido con información tomada de diversos informes del Ministerio de Trabajo.*

Junto con el uso de los contratos sindicales, se ha visto el incremento exorbitante de las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), figura jurídica creada en 2008, para fomentar la formalización empresarial de micro y pequeñas empresas a través de la simplificación de los costos y procedimientos administrativos

información sobre el número de trabajadores contratados a través de esta figura. Además, las SAS

15 Soto, Rodríguez., Julian Ricardo and J. Hernández Sánchez. 2014. “Las sociedades por acciones simplificadas entre la flexibilidad societaria y la formalización del emprendimiento empresarial”. Revista Virtual Universidad Católica del Norte, N°41, pp.123-136.

no requieren la autorización de la Superintendencia de Sociedades para disolverse y los accionistas solo son responsables por el monto de su inversión y por ende, está exentas de aceptar responsabilidad por cualquier pago laboral vencido. Otro beneficio de registrarse como SAS es que estas sociedades pueden desarrollar cualquier actividad comercial o civil legal y, por entonces, no son impedidas a la regulación que estipula que empresas no deben tercerizar trabajadores para el desarrollo de actividades misionales. Efectivamente, las SAS no solo han apoyado a los contratos sindicales para suplantar el papel violatorio de las CTA, sino que han flexibilizado las relaciones laborales en todos los sectores económicos sin que la autoridad reaccione. Bajo esta omisión regulatoria, como suele suceder en terreno colombiano, las SAS se han disparado durante la última década.

De acuerdo con fuentes diversas y en ausencia de una entidad estatal que emita información conjunta, para 2011 las SAS representaban casi el 90% de todas las sociedades legalmente registradas con una tasa de crecimiento para este mismo año de 43%, mientras que las Sociedades Limitadas registraron una tasa de crecimiento negativo de 47%. Para 2015, se estimaron que el 54% de todas las empresas creadas en Colombia desde 2008

fueron SAS<sup>16</sup>. Sí examinamos la información de dos de las cámaras de comercio más importantes del país se confirme el incremento meteórico de las SAS. Información para 2018 demuestra que para 69 municipios de Antioquia hubo 40,045 SAS registradas<sup>17</sup> y para 18 de los municipios de Bolívar, hubo 10,030<sup>18</sup>. A través del siguiente gráfico podemos contrastar el aumento meteórico de las SAS al mismo tiempo que las CTA, tras enfrentar más regulación, se disminuyeron hasta su más mínima expresión. Y surge entonces la preocupación ya que mientras Mintrabajo ha sacado a luz todo su apretón a la operatividad de CTA que promuevan relaciones laborales ilegales, nada se dice frente a la expansión de SAS y la casi nula regulación frente a sus operaciones en términos de las prácticas laborales. Cabe entonces citar el conocido refrán que ha servido para referirse a la regulación estatal en

---

16 El Colombiano. "De las sociedades por acciones simplificadas: un gran balance". 15 June 2015.

<http://www.elcolombiano.com/negocios/de-las-sociedades-por-acciones-simplificadas-un-gran-balance-BC2136524> (consultada al 1 de abril de 2018).

17 Vea: <http://www.camaramedellin.com.co/site/Servicios-Empresariales/Informacion-Empresarial/Estadisticas-Camara.aspx> (consultada al 4 de abril de 2018).

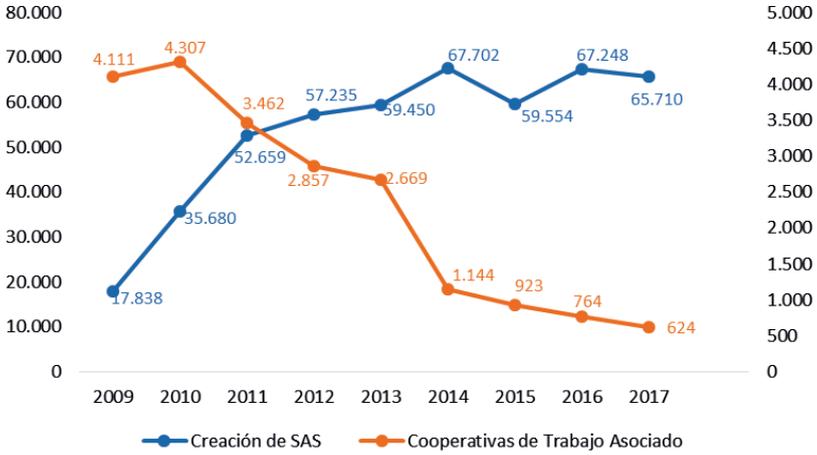
18 Vea: <http://www.cccartagena.org.co/> (consultada al 4 de abril de 2018).

## El fracaso del TLC con la Unión Europea

tiempos neoliberales, “todo cambia para que todo siga igual”.

detrás de estos AFL era qué en un clima de competitividad global,

Gráfico 8. Número de Cooperativas de Trabajo Asociado y creación de Sociedades por Acciones Simplificadas, 2009 - 2017.



Fuente: la información de CTA es tomada de la Confederación de Cooperativas de Colombia, con base en información de las Superintendencias que vigilan las CTA. En el caso de las SAS es tomado de ANDI (2019). Gráfico tomado directamente de la ENS (2019). XII Informe de Trabajo Decente: Trabajo decente y los Tratados de Libre Comercio firmados por Colombia: ¿más comercio, mejores estándares laborales? Noviembre de 2019.

### 3. Acuerdos de Formalización Laboral

La idea de promover la negociación bilateral (Mintrabajo y empresario) primero a través de los Acuerdos de Mejora y luego por los Acuerdos de Formalización Laboral, fue un intento de cambiar la cultura de la “burla” hacia prácticas más acordes con la ley. La filosofía

donde el entorno empresarial es despiadado, el Estado debe alterar su táctica e intentar promover una cultura de respeto hacia las leyes en lugar de enfocarse en castigar el incumplimiento a través de altas sanciones monetarias a los empleadores que infringen la ley. En palabras sencillas, los AFL implementaron una práctica regulatoria de la “zanahoria o el garrote”. Así, un inspector del trabajo tiene la facultad (a través de la Ley

1610 de 2013 y la Resolución 321 de 2013), luego de identificar un caso de intermediación laboral ilegal, de iniciar procedimientos con el empresario en cuestión, que podrían culminar en la firma de un AFL si dicho empresario se compromete a contratar, gradualmente, y formalizar las relaciones laborales con trabajadores previamente tercerizados ilegalmente.

Esta política obtuvo grandes despliegues publicitarios y mediáticos pero sus resultados numéricos, como se pueden ver en la siguiente tabla, no son tan positivos como los discursos de cada Ministro/a de la cartera laboral nos quisieron creer. Además, durante el desarrollo de esta política conciliatoria, se ha podido corroborar diversos casos en los cuales los supuestos AFL no resultaron en la contratación directa de los trabajadores que laboraban sin acceso a sus derechos laborales básicas, sino que estos fueron “reenganchados” a través de SAS que prestaban servicios a la empresa matriz. Incluso, a través de un análisis reciente, hecho por la CUT, de 30 AFL firmados en 2018, sólo cinco de ellos incluyen la formalización de trabajadores con un contrato indefinido, con todos los demás a término fijo, de tiempos que varían entre un año hasta tan sólo 3 meses; un periodo poco acorde con el concepto de trabajo decente en términos de estabilidad laboral.

Tabla 1. Número y cobertura de Acuerdos de Formalización Laboral (2012-2019)

| Año          | Número de Acuerdos de Formalización Laboral | Número de trabajadores formalizados |
|--------------|---|-------------------------------------|
| 2012         | 3   | 1.905                               |
| 2013         | 42  | 9.563                               |
| 2014         | 41  | 9.493                               |
| 2015         | 74  | 11.791                              |
| 2016         | 53  | 3.926                               |
| 2017         | 47  | 6.035                               |
| 2018         | 29*   | 1.718                               |
| 2019         | 15**  | 480                                 |
| <b>Total</b> | <b>304</b>                                  | <b>44.911</b>                       |

Fuente: *construido con base en diversos informes del Ministerio del Trabajo entre 2012-2019.*

Notas: \*Entre julio y diciembre de 2018; \*\*Primer semestre de 2019.

## 4. Inspección laboral: avances numéricos y retrocesos regulatorios

Uno de los ejes estratégicos del fortalecimiento institucional fue la ampliación de la planta de inspectores del trabajo como fuerza principal para llevar las leyes laborales a los lugares de trabajo en todo el territorio nacional. Por cierto, el Sistema de Inspección

Vigilancia y Control de Trabajo (IVC) en Colombia se enfoca en: formular, orientar, coordinar, dirigir y evaluar los planes, proyectos y programas para impulsar políticas de prevención, inspección, vigilancia y control, como fin de asegurar el cumplimiento de las normas, reglamentos y convenciones del trabajo. La gravedad y difusión de prácticas violatorias de las normas y reglamentos de trabajo en Colombia necesitaba con urgencia que se fortaleciera este sistema. Previo a la firma del PAL en abril de 2011, hubo 424 inspectores del trabajo y los compromisos de dicho plan fueron: ampliar esta planta hasta llegar a 904 en 2014; diseñar y desarrollar un programa de formación y capacitación, con apoyo de la OIT, para mejorar la actuación y efectividad de los inspectores; mejorar la estabilidad laboral y la idoneidad profesional de los inspectores, implementando un sistema de contratación por carrera, para cumplir con los convenios 81 y 129 de la OIT; y aumentar la base salarial de estos inspectores para poder aminorar las altas tasas de rotación de personal, además de minimizar el riesgo de que el sistema de inspección cayera en presiones de sobornos para así favorecer intereses personales.

Podemos decir que después de muchas demoras e incumplimientos se ha logrado en los últimos dos años

llegar a la mayoría de estas metas relacionadas con el fortalecimiento del equipo de inspectores establecidas en el PAL, aunque los supuestos 904 inspectores actuales<sup>19</sup> son insuficientes hoy en día, teniendo en cuenta que la población ocupada a nivel nacional subió el 12,2% entre 2011 y 2018. De acuerdo con los puntos de referencia de la OIT, para países en transición (o de ingresos medios como Colombia) debe haber un inspector por cada 20,000 trabajadores. Por ende, para 2018 por contar con más de 22 millones de ocupados, Colombia debería tener por lo menos 1,100 inspectores de trabajo. Los salarios de los inspectores en términos nominales incrementaron en un 77% entre 2009 y 2016 y las inversiones hacia el fortalecimiento del Sistema de IVC pasaron del \$468 millones en 2015 a \$8.0000 millones para 2018 (Boletín IVC, Segundo Trimestre 2018).

Pero si se logró cumplir tarde con algunas de las metas de fortalecimiento del sistema de IVC, no se ha podido cumplir con la efectividad de su acción, sobre todo en los sectores priorizados

---

19 La cifra es ambigua, teniendo en cuenta que en otro informe del Mintrabajo, para 2019, se habla de 853 inspectores del trabajo. Vea: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87911> (fuente accedido el 16 de octubre de 2019).

## Ni más empleo ni mejores estándares laborales.

en el PAL por las serias y continuas violaciones a los derechos laborales que se encontraban allí (palma de aceite, caña de azúcar, flores cortadas, puertos y minería). Igual que para los AFL, el Ministerio desplegó sus avances a través de la conformación de una Unidad Especial de Investigación en estos sectores, conformado por 100 inspectores de carrera, en concordancia con las solicitudes del PAL. La idea era crear, en palabras del propio gobierno, “un bloque de choque especial” que buscara erradicar prácticas ilegales en estos sectores ligados a actividades de exportación. Sin embargo y de manera extraña, luego de su supuesta creación otro informe del Mintrabajo explicó que, por reglamentos de la administración y función pública, no se permite asignar funciones particulares a casos específicos; en otras palabras, al menos en sus primeros años de

creación no se supo, a ciencia cierta si esta Unidad existía solo en el papel o se activaba en momentos definidos por los directores territoriales del sistema de IVC.

De acuerdo con el Informe del Mintrabajo al Congreso en 2019 (p.26), esta Unidad de Investigaciones Especiales (siguiendo al Decreto 1072 de mayo de 2015) hasta hace poco, desarrollaba actuaciones administrativas relacionadas con: el uso indebido de pactos colectivos, intermediación laboral ilegal, incumplimiento a normas de derecho laboral individual y colectivo, normas de salud ocupacional y otras asociadas. Esta Unidad Especial no solo se dedica a casos en los sectores priorizados sino en diversas actividades económicas. Esto está bien, pero los informes del Mintrabajo dificultan la tarea de hacer seguimiento a



Edmilson Sanches - trabalhadoras invisíveis1 -BRA

sus labores año tras año y desde los temas cubiertos, un asunto que aparece cada vez que se intenta hacer un análisis detallado y comparativo de su efectividad a lo largo de los últimos 6 años.

En varios de los cinco sectores priorizados continúan prácticas antisindicales y violaciones de otros derechos laborales. Veamos el caso del sector de flores cortadas, donde el uso indebido de pactos colectivos es una práctica común y efectiva, logrando reducir la actividad sindical a una expresión mínima. Durante años se han pronunciado sobre esta práctica y numerosas organizaciones sindicales han hecho quejas formales. No obstante, en 2018 y de acuerdo con informes del Mintrabajo, más allá de 15 visitas de inspectores, no hubo ninguna actuación para investigar a fondo el uso de este mecanismo.

Para el primer trimestre de 2018 el Mintrabajo sólo logró imponer una sanción por intermediación laboral ilegal en el sector minero y otra por pactos colectivos, sin especificar en cuál de los cinco sectores fueron impuestas. Adicionalmente, vemos con preocupación la ineficacia del sistema de IVC en términos de investigar las muchas querellas interpuestas por diversas organizaciones sindicales y apoyadas por la ENS, de los sectores priorizados en los últimos seis años. De las 57 querellas interpuestas

por el uso indebido de pactos colectivos, tan sólo 9 culminaron en actos administrativos sancionatorios, pero ninguno terminó en la eliminación de este mecanismo antisindical. De las 89 querellas depositadas por sindicatos de los sectores minas y puertos, por intermediación laboral ilegal, tan solo 3 están en etapa de investigación con las demás archivadas, muchas de las cuales no cumplen con los procedimientos y tiempos reglamentarios.

Pero aún más preocupante han sido algunas de las nuevas iniciativas, creadas a través del Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno colombiano. En relación con la labor de inspección, vigilancia y control, el artículo 200 de esta ley (1955 de 2019), el cual está en proceso de ser reglamentado a través de un proyecto de decreto, se faculta al Mintrabajo de suspender o terminar, por mutuo acuerdo con el empresario en cuestión, un procedimiento administrativo sancionatorio por violación de normas laborales. Por mutuo acuerdo significa que el empleador investigado reconoce el incumplimiento e implementa un plan de mejoramiento laboral con plazos razonables y no superiores a un año.

Parece ser que este artículo nos devuelve a años atrás antes de la reglamentación de los AFL,

cuando existían los Acuerdos de Mejora. El problema principal de esta iniciativa es que ignora por completo a los trabajadores que han visto sus derechos laborales violados. Ellos, al igual que sus organizaciones sindicales -cuando existen- no tienen ningún rol en la generación y suscripción de estos planes (ver artículo 7). Tampoco son incluidos en el monitoreo de este plan (artículo 6), incumpliendo así las recomendaciones de la OIT sobre inspección de trabajo.

### 5. Discriminación sindical

Durante décadas Colombia ha sido sinónimo con las prácticas antisindicales que impiden el pleno ejercicio de las libertades sindicales. El Plan de Acción Laboral (PAL), al igual que las recomendaciones de la Misión de Alto Nivel de la OIT, el Comité de Empleo y Asuntos Sociales de la OCDE y la Resolución 2628 del Parlamento Europeo, propusieron medidas para reducir y eventualmente erradicar las violaciones de estos derechos laborales fundamentales. Una de las medidas para castigar estas prácticas fue la reforma del Código Penal, a través del artículo 200, que incluyó la posibilidad de encarcelar empleadores que fomentan estas prácticas antisindicales y sancionarlos con multas de entre 100 y 300 salarios mínimos mensuales legales. Como medida

hecha para prevenir, esta reforma fue ineficaz en primera instancia por su redacción distinta a lo que se había solicitado como parte del PAL, dejando la sanción como excarcelable y sólo por un periodo entre uno o dos años (no los cinco años prometidos), excepto en el caso de que el uso indebido del pacto incluyera un acto de violencia sobre una persona<sup>20</sup>, cuando la pena aumentaría a entre 3 y 5 años de cárcel.

Primero que todo, existe una disarmonía normativa que impide que el espíritu de esta reforma al código penal esté presente en su implementación. La Fiscalía General de la Nación (FGN), entidad encargada de adelantar las investigaciones relacionadas con este delito, no parece lograr interpretar el sentido de la disposición y, menos, entender los ingredientes descriptivos y normativos de dicha modalidad delictiva. Vale la pena aclarar que el derecho penal en Colombia solo puede ser aplicado a las personas naturales y por lo tanto las personas jurídicas, que son la mayoría de los empleadores, no responden ante la jurisdicción penal. Así, por incoherencia jurídica, se salvan la gran mayoría de empleadores culpables de utilizar los pactos

---

20 O cuando la conducta se cometa a una persona discapacitada, que padezca enfermedad grave o sobre una mujer embarazada.

colectivos como mecanismo para obstaculizar el derecho fundamental de las organizaciones sindicales de desarrollar procesos de negociación colectiva. Segundo, la falta de fluidez institucional entre al Ministerio de Trabajo y la Fiscalía impidió que se combinaran las investigaciones satisfactoriamente para culminar en sanciones ejemplares.

Es por eso qué los sindicatos, que acudieron a desarrollar querellas y denuncias por violación del artículo 200 del Código Penal Colombiano<sup>21</sup>,

---

21 Código Penal Colombiano. Consultado en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0599\\_2000\\_pr007.html#200](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000_pr007.html#200).

ARTICULO 200. VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS DE REUNIÓN Y ASOCIACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en pena de prisión de uno (1) a dos (2) años y multa de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que celebre pactos colectivos en los que, en su conjunto, se otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados, respecto de aquellas condiciones convenidas en convenciones colectivas con los trabajadores sindicalizados de una misma empresa.

La pena de prisión será de tres (3) a cinco (5) años y multa de trescientos (300)

se han visto frustrados por la apabullante ausencia de resultados contundentes. Los más afortunados han logrado dudosas “conciliaciones” en las cuales los empleadores denunciados se comprometen a descontinuar el uso indebido de los pactos colectivos, mientras que los sindicatos y trabajadores afectados se ven expuestos a las acciones y/u omisiones del empleador y su personal; en otras palabras, la conciliación previa solo sirve para salvar a los respectivos empleadores de las sanciones penales acordes con su violación al derecho fundamental de la libertad sindical de la negociación colectiva (ver: ENS, 2019). Según las cifras de la Fiscalía<sup>22</sup>, en el periodo 2011

---

a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes si la conducta descrita en el inciso primero se cometiere:

1. Colocando al empleado en situación de indefensión o que ponga en peligro su integridad personal.
2. La conducta se cometa en persona discapacitada, que padezca enfermedad grave o sobre mujer embarazada.
3. Mediante la amenaza de causar la muerte, lesiones personales, daño en bien ajeno o al trabajador o a sus ascendientes, descendientes, cónyuge, compañero o compañera permanente, hermano, adoptante o adoptivo, o pariente hasta el segundo grado de afinidad.
4. Mediante engaño sobre el trabajador.

22 Se requirió información vía derecho de petición a la FGN, la cual respondió según oficio DVFG - No. 20192000002541. Fecha de corte marzo 18 de 2019 para el periodo 2011-2018.

a 2018, hubo 2.428 procesos, de los cuales 2.107 (86,8%) cuentan como casos terminados y los restantes 321 (13,2%) figuran como activos. Respecto a la cifra total, exponen que han sido archivados por presunta inexistencia del delito 719 (29,6%), desistidos 393 (16,2%), otras actuaciones 293 (12,1%), querellante “ilegítimo” 228 (9,4%), otros motivos de archivo 210 (8,6%), conciliación con acuerdo 138 (5,7%) e inactivado por conexidad 126 (5,2%).

Vale la pena señalar que en palabras de la propia FGN, solo se tiene una sentencia, pero de carácter absolutoria y que se encuentra en proceso de apelación por parte de la Fiscalía. Lo anterior se traduce en que según dicha información, en el marco de tiempo 2011-2018, tan solo una investigación por artículo 200 logró llegar a etapa de juicio, pero al cursar el mismo, la sentencia fue dada como absolutoria o dicho de otra manera, no se encontró responsabilidad penal atribuible a la persona judicializada. Se conoce únicamente una sentencia penal condenatoria<sup>23</sup> pero por hechos ocurridos entre los años 2001 a 2003, e investigados y sancionados con la versión anterior del artículo 200 cuando aún no se había incorporado

la modificación que penaliza el uso ilegal de pactos colectivos. Es decir, una vez en vigencia de los acuerdos comerciales con los EU, Canadá y la Unión Europea, no se tiene registro de condenas por tal motivo.

Ocho años después de la firma del PAL, los pactos colectivos no han sido eliminados y tampoco se han reducido notablemente. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, en ningún año después de 2013 se han depositado menos de 200 pactos colectivos. Un estudio hecho por la ENS en 2014 sobre los impactos de los pactos colectivos sobre las organizaciones sindicales destacó que en 71% de las empresas donde se combinaban sindicato y pacto colectivo, el número de afiliados había reducido con la implantación de este mecanismo, una clara evidencia de su peligro para los sindicatos.

El uso de pactos colectivos y planes de beneficio, herramientas efectivas para restringir la acción sindical e impedir que los sindicatos crezcan dentro de una empresa, siguen siendo estrategias ampliamente utilizadas por los empresarios colombianos a pesar de su denuncia en diversos ámbitos internacionales. Para diciembre de 2018 existían 519 pactos colectivos vigentes, 325 de los cuales se encuentran en el sector de la industria (el 63,72% del total) y otros 59 en la agroindustria (11,56%

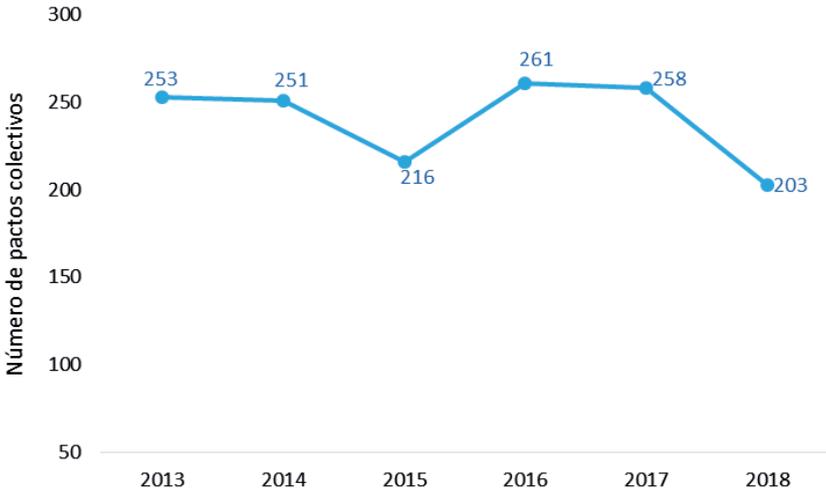
---

23 Ver sentencia en <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Sentencia-Radicado-5371.pdf>

del total). En 2019 se vencerán 170 pactos (el 32,75% del total) y en 2020 otros 136 (o el 26,20% del total).

figura. Ahora, su planteamiento es que no hace falta adecuar la legislación para prohibir el uso de pactos colectivos porque la Corte

Gráfico 9. Número de pactos colectivos depositados por año, 2013 - 2018

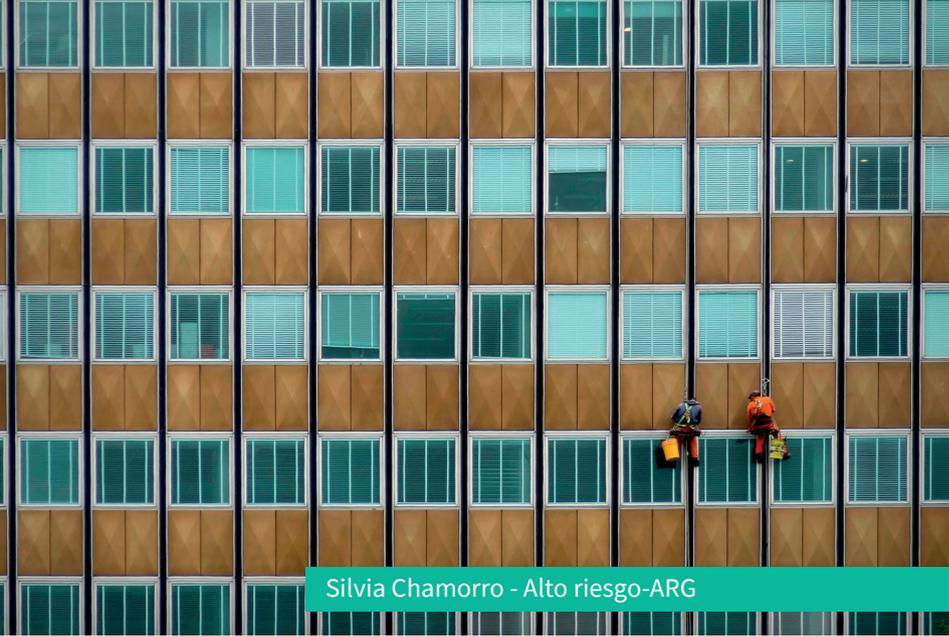


Fuente: datos del Ministerio de Trabajo, Archivo Sindical. Mayo 2019.

Veamos la continuidad del uso indebido de pactos colectivos y la poca efectividad del Mintrabajo y Fiscalía en investigar y sancionar esta práctica, la cual va en contra de todas las advertencias y recomendaciones de las diversas entidades multilaterales y países socios previamente mencionados, además de desconocer los convenios 87, 98 y 154 de la OIT. Y para 2019 el gobierno colombiano ha cambiado totalmente su táctica y actuación frente a esta

Constitucional ha dicho que el mecanismo es constitucional y, por ende, al Ministerio no tiene que castigar su uso ni su fomento.

Con respecto a la actuación del Mintrabajo frente a la violación de los derechos de reunión y asociación sindical, en años recientes ha habido una leve mejora. Incluso, entre 2011-2018 se identificaron 2.372 casos de esta presunta violación. De estos, 1.131 fueron archivados (en el 63% de estos casos se estableció



Silvia Chamorro - Alto riesgo-ARG

que la conducta no existió); 74 fueron conciliados; 388 procesos terminaron por decisión del trabajador u organización sindical y 414 casos (el 20%) terminaron en una acción penal o preclusión (Ministerio del Trabajo, Memorias sobre Convenio 87, junio 2019: 8).

## 6. Violencia antisindical

Al lado del exorbitante crecimiento sistemático de violencia contra líderes sociales y defensores de derechos y de tierra en los últimos tres años, la violencia antisindical muestra una tendencia decreciente durante el mismo periodo. No obstante, es necesario aclarar la existencia de un subregistro en los casos de violencia contra sindicalistas, principalmente los que han ocurrido contra

docentes sindicalizados. Si bien, a partir del año 2013 las cifras tienden a disminuir y esto puede ser considerado como un factor favorable, no deja de preocupar su permanencia en el tiempo ya que durante el periodo de implementación del PAL, los 2.975 casos de violencia contra sindicalistas siguen siendo un indicador de la continuidad de la cultura y la violencia antisindical que mantienen a Colombia en la cabeza de la lista de los peores países del mundo en cuanto a garantía de los derechos humanos, laborales y sindicales (CSI,2007, pp. 28-29)<sup>24</sup>.

---

24 Consultar Cuaderno de Derechos Humanos no. 26. La paz se construye con garantías para la libertad sindical. Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los y las sindicalistas en Colombia, 2016-2018. En: <https://bit.ly/2XwXFSV>

Tabla 2. Tabla. Violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia, (Del 07 de abril de 2011 al 17 de julio de 2019)<sup>25</sup>

| Tipo de violación/Año       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019      | Total general |
|-----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|---------------|
| Amenazas                    | 321        | 450        | 337        | 244        | 121        | 202        | 137        | 175        | 51        | 2.038         |
| Hostigamiento               | 41         | 50         | 63         | 78         | 30         | 30         | 26         | 8          | 7         | 333           |
| Homicidios                  | 24         | 25         | 37         | 21         | 21         | 20         | 22         | 34         | 9         | 213           |
| Atentado con o sin lesiones | 10         | 9          | 18         | 24         | 17         | 18         | 17         | 10         | 1         | 124           |
| Desplazamiento forzado      | 17         | 91         | 3          | 1          | -          | 1          | 1          | 2          | -         | 116           |
| Detención arbitraria        | 12         | 19         | 24         | 17         | 8          | 5          | 9          | -          | -         | 94            |
| Allanamiento ilegal         | 1          | 3          | 2          | 2          | 2          | 8          | 1          | 1          | -         | 20            |
| Desaparición forzada        | 1          | 5          | 1          | -          | 2          | -          | 1          | 3          | -         | 13            |
| Tortura                     | 1          | 2          | -          | 1          | 4          | 2          | 1          | 1          | 1         | 13            |
| Secuestro                   | 3          | -          | 4          | -          | 3          | -          | -          | -          | 1         | 11            |
| <b>Total general</b>        | <b>431</b> | <b>654</b> | <b>489</b> | <b>388</b> | <b>208</b> | <b>286</b> | <b>215</b> | <b>234</b> | <b>70</b> | <b>2.975</b>  |

Fuente: Sistema de Información de Derechos Humanos, Sinderh, ENS.

<sup>25</sup> Nota metodológica: Las cifras correspondientes al año 2019 son provisionales ya que se encuentran en proceso de recolección, contrastación y validación. Las cifras corresponden al periodo de implementación del Plan de Acción Laboral Colombia- Estados Unidos, comprendido entre el 11 de abril de 2011 y el 17 de julio de 2019.

Analizando la violencia antisindical en este periodo, pese a las medidas implementadas en los últimos nueve años, e identificando como factor favorable de cambio la reducción continua pero lenta de la violencia antisindical, siguen siendo muchos y muy graves los casos que se presentan y se enmarcan en los siguientes patrones: i) la tendencia decreciente en el registro de casos; ii) la violencia antisindical focalizada en activistas y dirigentes sindicales; iii) se acrecientan los hechos de violencia dirigidos contra organizaciones sindicales en su conjunto; iv) se presenta un cruce entre la violencia y la criminalización de la acción sindical; v) la reactivación de la violencia antisindical en el sector rural<sup>26</sup>; y vi) la persistencia de la violencia antisindical en medio de un contexto de violencia contra líderes y defensores de derechos humanos; vii) la ausencia de justicia es preponderante; y viii) las medidas dispuestas para proteger a sindicalistas no logran garantizar su libertad sindical y su integridad física.

La superación de la violencia antisindical, la disminución de los altos índices de impunidad que la encubre y la ampliación de garantías para la protección a sindicalistas,

aunque no son demandas nuevas del sindicalismo han suscitado duros debates en los últimos años en nuestro país. Persiste la deuda del Gobierno Colombiano en la salvaguardia de la libertad sindical, enfrentar la violencia antisindical y perseguir sus promotores y los autores de manera sistemática y estructurada.

## Conclusiones

Más de seis años después de la ratificación parcial del TLC entre Colombia, Perú, Ecuador y la Unión Europea (UE) los impactos económicos y laborales han sido muy diferentes de lo que diversos expertos y entidades pronosticaron. Primero que todo, la prometida diversificación exportadora no se ha dado en Colombia. Al contrario, se ha exacerbado la dependencia de productos minero-energéticos y agrícolas que son nuestra canasta básica exportadora hacia los países miembros de la UE. Colombia sigue siendo esclavo a la exportación de productos sin valor agregado. Por un lado, esta dependencia del petróleo y la minería nos genera ciclos impredecibles de boom y quiebra económica, como lo vivido entre 2014 y 2017, que fomentan síntomas de la enfermedad holandesa (alta inflación y desindustrialización), y por el otro, el sector agroindustrial crece sin generar condiciones de trabajo e ingresos dignos y con derechos.

---

26 ENS. 2016. *Cuaderno de Derechos Humanos* N° 24. "Voces que no callan". Medellín: Escuela Nacional Sindical.

En estos seis años el balance comercial con la UE ha vuelto deficitario, igual que la balanza comercial total del país. Lo mismo pasa con la tendencia en la generación de empleo, la cual se ha vuelto deficitaria durante la vigencia de este acuerdo comercial. Incluso, a groso modo, los salarios en el país siguen estando estancados y cuando analizamos el impacto de las políticas gubernamentales de austeridad (demostrado por la reducción del gasto público), se ve que la carga la han asumido los hogares colombianos, mientras que el gobierno corre para proteger al sector del capital más influyente, boyante y adinerado.

La política económica de negociar y firmar acuerdos comerciales, como el TLC con la UE, no logró revertir la curva hacia abajo de la participación del salario en el PIB colombiano y los datos oficiales hacen notar que la actividad productiva del país no conlleva a una mejoría de la situación macrolaboral. Al contrario, no solo se agudizan las oportunidades de empleo sino la precariedad de las condiciones del trabajo.

Las respuestas del gobierno, por su parte, van en contravía de los planteamientos del Título IX del TLC, llamado Comercio y Desarrollo Sostenible. En vez de diseñar e implementar normas y políticas

laborales que busquen mejorar el alcance y protección de los derechos laborales, el presente gobierno ha adoptado e incluso profundizado, un enfoque que luego de tres décadas de hegemonía ha demostrado ser ineficaz: fomentar la flexibilización laboral para ahorrar costos laborales como táctica para prender el motor productivo. Las recientes reformas tributarias han enfatizado esta visión y estrategia política: reducir costos para el sector empresarial y así, fomentar la contratación y la formalización. Sin embargo, en materia laboral, el presente gobierno dinamiza aún más esta política desacertada, promoviendo un tipo de formalización laboral parcial que baje el piso de estándares básicos en temas como la pensión, contratación y riesgos laborales. El “paquetazo” de reformas laborales del gobierno de Iván Duque<sup>27</sup>, todos anunciados por funcionarios

---

27 Entre las propuestas están: avalar la contratación por horas, crear un salario mínimo diferencial por regiones, crear un salario mínimo más bajo para el primer empleo de jóvenes y crear una ley llamada Piso mínimo de protección social que pretende reglamentar un contrato laboral semi-formal para trabajadores rurales que laboran parcialmente y por entonces, ganan menos de un salario mínimo. El gobierno propone crear un sistema de protección [un micro seguro para accidentes-enfermedades laborales, Sisben para salud, y un ahorro pensional, a través de los BEPS (Beneficios Económicos Periódicos)].

y gremios empresariales de alta cercanía con el Ejecutivo, apuesta por la generación de trabajo no la calidad de ello; primero se necesita trabajo y algún tipo de protección, pero, al fin de cuentas, algún ingreso y tipo de contrato por precario o inestable que sean, siempre serán mejor que la carencia total. Así se promueve una política laboral que priorice la búsqueda de migajas en vez de apostar por la generación de trabajos dignos y bien remunerados.

El fracaso de esta estrategia ha sido contundente, más aún con la inserción progresiva de Colombia a los vaivenes del mercado mundial y la fe ciega del presente gobierno de seguir la doctrina política de priorizar por encima de todo el discurso y práctica de la competitividad como si fuera la única opción política existente. En vez de fortalecer el uso de herramientas macroeconómicas (manejo de la tasa de interés, aumento del gasto público y la orientación de inversión pública y crediticia) (vean: Martínez, 2019), el gobierno propone más privatizaciones y semi-privatizaciones y en vez de promover políticas que protejan los derechos fundamentales de las y los trabajadores, se prioriza aún más el abaratamiento del trabajo. El monumental paro del 21 de noviembre y las siguientes manifestaciones y movilizaciones

han demostrado a este gobierno que está equivocado. ¿Será que cambiará de rumbo, a pesar de las fuerzas de derecha radicalizada adentro que anhelan profundizar el eje neoliberal y neoconservador de la política gubernamental, o seguirá sordo a los reclamos del pueblo liderado por los jóvenes en paro y en marcha?

## Bibliografía

**Bairoch, Paul.** 1976. *Urban unemployment in developing countries: The nature of the problem and proposals for its solutions*. Ginebra: International Labor Office.

**Bonilla Gonzáles, Ricardo.** 2011. “Apertura y Reprimarización de La Economía Colombiana: Un de Corto Plazo.” *Nueva Sociedad* 231: 46–65.

**Castells, Manuel & Portes, Alejandro.** 1989. World underneath: the origins, dynamics, and effects of the informal economy. Portes, Alejandro, Castells, Manuel & Benton, Laura (eds.). *The Informal Economy: Studies in Advanced & Less Developed Countries*, Baltimore/London: John Hopkins University Press: 11-37.

**Centeno, Miguel Angel, and**

- Alejandro Portes.** 2006. "The informal economy in the shadow of the state." In *Out of the Shadows: Political Action & the Informal Economy in Latin America*, eds. Patricia Fernández-Kelly and Jon Shefner, 23–48. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- De Soto, Hernando.** 1994. *El Otro Sendero: La Revolución Informal*. Bogotá: Tercer Mundo Ediciones.
- Directorate General for External Policies, European Parliament.** 2016. *EU Relations with Latin America: Results and challenges in implementing the EU-Colombia/ Peru Trade Agreement*. Policy Department, European Union, Febrero.
- Escuela Nacional Sindical (ENS).** 2019. *XII Informe Nacional de Trabajo Decente*. Trabajo decente y los Tratados de libre comercio firmados por Colombia: ¿más comercio, menores estándares laborales? Medellín: Ediciones ENS. <http://www.ens.org.co/lee-y-aprende/xii-informe-nacional-de-trabajo-decente-2019/>
- Fernández-Kelly, Patricia.** 2006. Introduction. in Fernández-Kelly, Patricia & Shefner, Jon (eds.) *Out of the Shadows: Political Action & the Informal Economy in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press: 1-22.
- Garlati-Bertoldi, Pablo A.** 2019. "Impuestos a la nómina, informalidad y salario mínimo". *Actualidad Económica: Carta Financiera*. N°185, March: 28-35.
- Hartwell, Christopher y Veronika Movchan.** 2018. "Finding the right balance across European Union FTAs: benefits and risks for EU economic sectors", study requested by the European Parliament's Committee on International Trade. 17 de Octubre: Bélgica.
- Hawkins, Daniel.** 2020, Routledge Taylor and Francis Group: Londres y Nueva York. pp. 139-150.
- Martínez, Manuel Felipe.** 2019. "Flexibilidad laboral: más desigualdad y precarización". *Razón Pública*, 25 de noviembre, <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/12437-flexibilizacion-laboral-mas-desigualdad-y-precarizacion.html>

**Parlamento Europeo y el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS) Unidad de Evaluación Ex Post.** 2018.

*Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú: Evaluación Europea de la Aplicación.* Julio.

**Souza, Paulo y Victor Tokman.**

1976. "The informal urban sector in Latin America." *International Labour Review* 114, N°3: 355-365.

**International Labour Office.**

2011. *Safety and Health in Agriculture: ILO Code of Practice.* Ginebra: International Labour Office.

**Ni más empleo ni mejores  
estándares laborales.  
El fracaso del TLC con la  
Unión Europea**



**Ni más empleo ni mejores  
estándares laborales.  
El fracaso del TLC con la  
Unión Europea**