

# icade núm. 103 [Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales]

Monográfico

El proceso de paz en Colombia

Artículos

5. Resolución de conflictos colectivos, comportamiento sindical, y dinámica legislativa y jurisprudencial en materia laboral en el postconflicto en Colombia (JUAN PABLO LÓPEZ MORENO y EDWIN MAURICIO VILLAMIL GARZÓN)

## 5 Resolución de conflictos colectivos, comportamiento sindical, y dinámica legislativa y jurisprudencial en materia laboral en el postconflicto en Colombia

JUAN PABLO LÓPEZ MORENO

*Profesor Titular en Derecho Laboral y Seguridad Social en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana (j.lopezm@javeriana.edu.co)*

EDWIN MAURICIO VILLAMIL GARZÓN

*Funcionario de López y Asociados. Investigador adscrito al CEDLABSS del Departamento de Derecho Laboral de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana.*

### Sumario:

- [I. Introducción](#)
- [II. Crisis en el modelo de resolución de conflictos laborales](#)
- [III. ¿Débiles interlocutores?](#)
- [IV. Internacionalización de los conflictos laborales y sindicales](#)
- [V. Dinamismo legislativo y jurisprudencial](#)
- [VI. Conclusiones](#)
- [Bibliografía](#)

**RESUMEN:** El presente artículo hace un recorrido por la crisis que afronta el modelo de negociación colectiva en Colombia y que ha traído como consecuencia el aumento del número de tribunales de arbitramento convocados por año y el incremento en los tiempos para la resolución de conflictos de origen laboral. En la segunda parte del documento se hace una aproximación a dos fenómenos que impactan directamente las relaciones laborales en el país: la fragmentación sindical y el crecimiento de la membresía de afiliación a organizaciones sindicales. En la tercera sección se realiza un análisis del proceso de internacionalización de los conflictos colectivos laborales en Colombia en la última década, especialmente, abordando la evolución de las quejas ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) y las recomendaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT. En la última parte del artículo se muestra la dinámica de la agenda legislativa frente a temas laborales en el Congreso de la República en el período 2010-2016, así como las tendencias en materia de fallos por parte de la Corte Constitucional entre los años 1991 a 2016.

**PALABRAS CLAVE:** conflicto laboral; sindicato; negociación colectiva; tribunal de arbitramento.

**LABOR DISPUTES RESOLUTION, TRADE UNIONS BEHAVIOR AND LEGISLATIVE AND CASE LAW IN LABOR DURING THE POST-CONFLICT IN COLOMBIA**

**ABSTRACT:** This paper develops an overview of the crisis that is facing the collective bargaining model in Colombia, which is increasing the arbitration per year, and hence, the time required for solving the labor disputes. In the second part of the document, there is an analysis of two important facts that influence locally the employment relationships: Trade unions fragmentation and the unions' membership growth. Then, the third part analyzes the internalization process of the labor disputes in Colombia in the last decade, especially, addressing the evolution of complaints issued in the ILO's Committee on Freedom of Association (CFA) and the recommendations published by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR) of this Entity. Finally, the last part shows the legislative dynamic shown by the Colombian Congress at 2010-2016 periods regarding labor issues, as well as the jurisprudence issued by the Constitutional Court between 1991 and 2016 in Colombia.

**KEYWORDS:** labor dispute; trade union; union; labor law; case law; bargaining process in Colombia; negotiation; arbitration; Arbitration Court.

Fecha de recepción: 11/12/2017.

Fecha de aceptación: 24/01/2018.

### I. INTRODUCCIÓN

Hay varios elementos que confluyen en Colombia para que los temas asociados al mundo del trabajo (y todos los componentes que lo integran) tomen cada día más relevancia, no solo para las instituciones del Estado, gremios empresariales y organizaciones de trabajadores, sino para la ciudadanía en general; entre los aspectos más relevantes se encuentran: a) mayor visibilidad en la opinión pública de los temas laborales y especialmente los asociados a empleabilidad, b) incremento de los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia laboral (OCDE, OIT, PAL, Hoja de Ruta con la Unión Europea, entre otras) que transforman de manera profunda el mundo del trabajo,

c) elevado dinamismo legislativo y jurisprudencial, d) incremento de la protesta social de origen laboral, e) transformación productiva y estructural de diversos sectores económicos en el país, f) impactos de los acuerdos entre las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el gobierno con relación al empleo, formalización, seguridad social, competitividad, entre otros, en las zonas rurales.

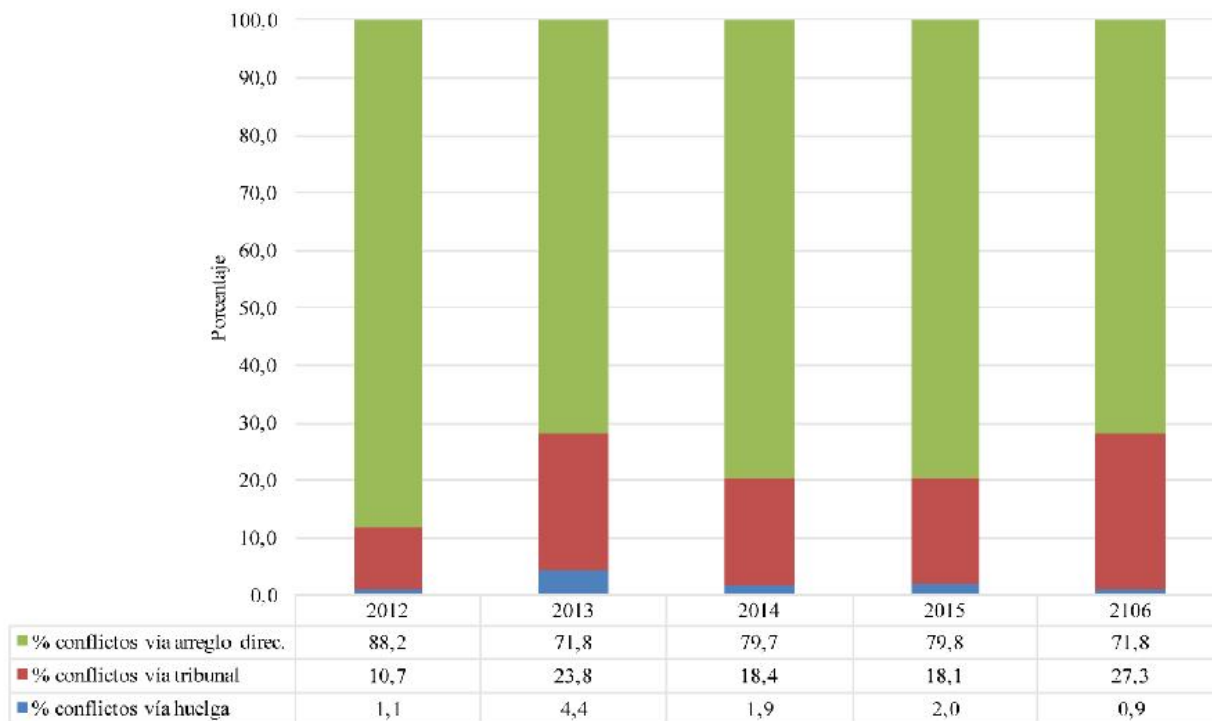
A algunos de los elementos mencionados se intenta hacer un acercamiento en el presente documento. De manera específica, en la primera sección se analiza brevemente la crisis en el modelo de resolución de conflictos en Colombia, centrado en la incidencia de los tribunales de arbitramento y en lo complejo y tortuoso que es emitir un laudo arbitral en nuestro país. En la segunda parte se analiza de manera pormenorizada el impacto que tiene en las relaciones laborales la debilidad del sindicalismo criollo, se realiza un acercamiento a un fenómeno que vive el movimiento de trabajadores en Colombia y es que crece en materia de afiliación, pero pierde capacidad de negociación y poder en general. En la tercera parte se muestra un diagnóstico en torno al incremento de la conflictividad laboral a nivel internacional, especialmente en dos escenarios de la OIT el Comité de Libertad Sindical (CLS) y en la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). Finalmente, en la cuarta sección se presenta un informe de las tendencias de los fallos en materia laboral de la Corte Constitucional entre 1991 y 2015, así como de las tendencias y el dinamismo legislativo en el último quinquenio.

## II. CRISIS EN EL MODELO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES

Aunque la protesta laboral muestra indicadores que dan cuenta de su crecimiento, quizá el tema que mayor preocupación debería despertar entre los actores del mundo del trabajo es la reducción de los conflictos colectivos que se resuelven de manera directa, pues estos pasaron de una efectividad de 88,2% en 2012 a 71,8% en 2016. En dicho periodo de tiempo el 19,7% de los conflictos laborales terminaron en tribunal de arbitramento<sup>3</sup>, entre tanto, un 2,1% de los casos se resolvieron a través de una huelga. Esta crisis de la resolución de conflictos tiene sus fundamentos en un deterioro acelerado de la confianza entre los actores del mundo del trabajo, las tensiones asociadas a modelos duales de relaciones laborales pacto vs. convención, a un incremento en la presentación de pliegos de peticiones por parte de sindicatos referentes en varias actividades económicas, los cambios generacionales al interior de los sindicatos y de las empresas que derivan en crisis de relacionamiento y por supuesto el surgimiento de nuevas organizaciones con poca o nula experiencia en materia de negociación colectiva. La Gráfica 1 describe los cambios acaecidos en el periodo 2012-2016:

Gráfica 1

Evolución de la resolución de conflictos laborales, 2012-2016



Fuente: Ministerio del Trabajo, Relaciones Laborales, Archivo Sindical, 2012-2016

Entre los años 2012 y 2016 fueron convocados por parte del Ministerio del Trabajo 623 tribunales de arbitramento, derivados de conflictos laborales irresueltos, con situaciones recurrentes como: a) trabajadores que buscan aforarse a través de la prolongación de los conflictos de trabajo, b) sindicatos que buscan equiparar los beneficios extralegales en su empresa con auxilios, beneficios o salarios de otras actividades económicas que no corresponden a las tendencias de negociación sectorial, e c) incursión de organizaciones sindicales en empresas con escasa o nula tradición de negociación colectiva que lleva a que los conflictos de entrada sean más complejos de resolver. Las dificultades en materia de mediación saltan a la vista, a pesar del interesante papel que ha jugado la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT) esta instancia tiene un grado mínimo de incidencia en el conjunto de conflictos colectivos que se desarrollan en el país, con un promedio de 4,5% de casos resueltos en el periodo 2012-2016, sin embargo, su modelo y sistema de tratamiento de conflictos tiene un alto grado de efectividad, pues del total de casos que son llevados a la comisión el 63,1% son resueltos. Por lo tanto, es relevante avanzar en el establecimiento de sistemas de mediación con recursos, con capacidad técnica y financiera, conformados por facilitadores reconocidos por los diferentes integrantes del mundo del trabajo.

Entre 2014 y 2015 la actividad económica con más conflictos sin resolver fue la de servicios comunales, sociales y personales con 70 casos, que representan el 29,18% del total de tribunales convocados en los años en mención. En segundo lugar y al igual que en la suscripción de

convenciones colectivas, la industria manufacturera es activa en materia de conflictos prolongados y sin resolución en etapa de arreglo directo, ya que, del total de tribunales convocados en los dos últimos años, el 24,49% corresponden a dicha actividad económica, con 61 tribunales de arbitramento. En tercer lugar, se ubicó transporte, almacenamiento y comunicaciones con 50 casos, que ascienden al 19,67% de los conflictos sin resolver en etapa de arreglo directo. Es decir, estas tres actividades concentran el 72,7% de conflictos colectivos que concluyen en tribunales de arbitramento. La Tabla 1 muestra los tribunales de arbitramento convocados por actividad económica en los años 2014 y 2015:

**Tabla 1. Tribunales de arbitramento por actividad económica, 2014-2015**

Actividad económica	2015	Part.	2014	Part.
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	11	9,48	16	12,03
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	7	6,03	5	3,76
Comercio, hoteles y restaurantes	2	1,72	7	5,26
Explotación de Minas y Canteras	2	1,72	5	3,76
Industria manufacturera	21	18,10	40	30,08
Intermediación financiera	3	2,59	3	2,26
Servicios comunales, sociales y personales	52	44,83	18	13,53
Suministro de Electricidad Gas y Agua	2	1,72	5	3,76
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	16	13,79	34	25,56
<b>Total</b>	<b>116</b>	<b>100,00</b>	<b>133</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Ministerio del Trabajo, Archivo Sindical, 2013-2015.

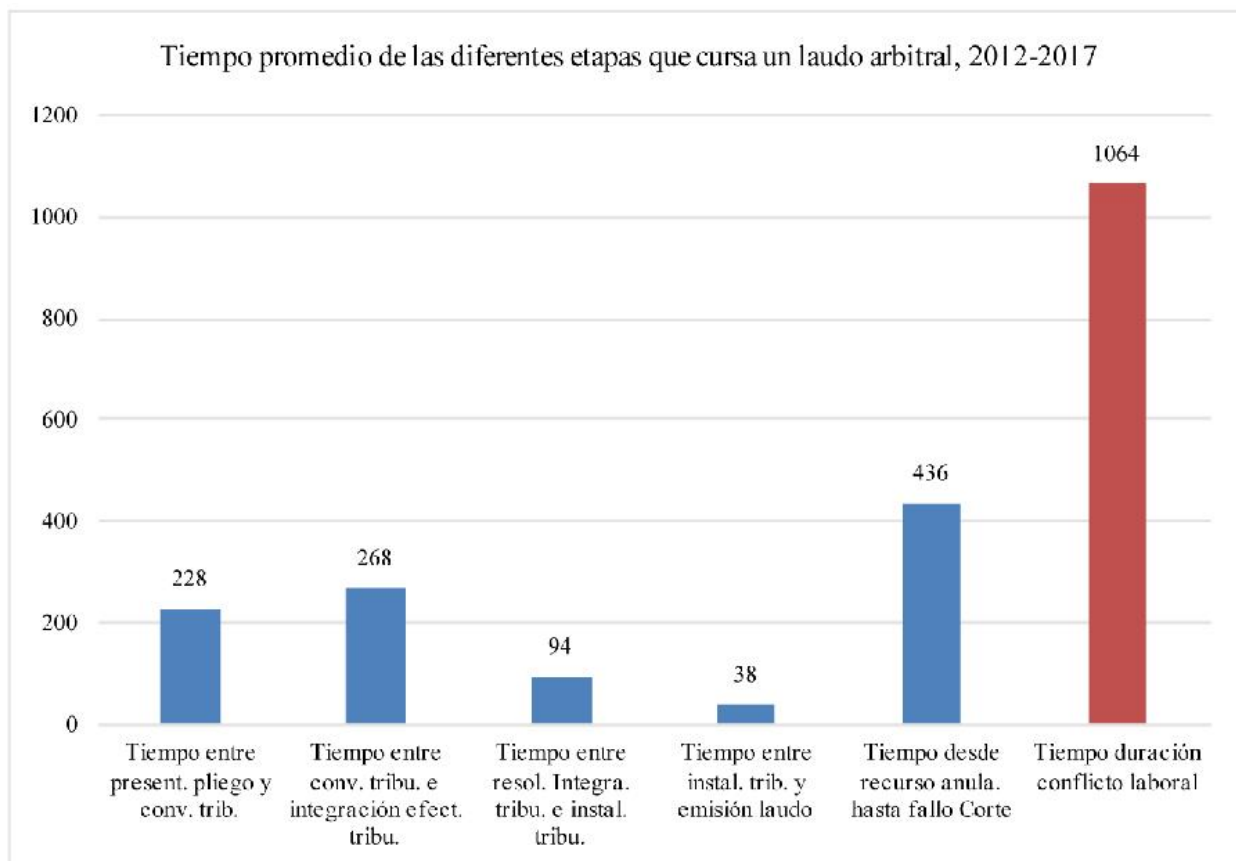
Uno de los procesos más complejos de implementar en materia laboral en Colombia son los tribunales obligatorios de arbitramento, por varias razones, entre las que destacan: los vacíos regulatorios que se presentan en las diferentes etapas, las demoras que ocurren para que sea ejecutoriado el laudo arbitral, el uso indiscriminado por cada una de las partes de los tribunales como mecanismo de dilación, y la fragilidad del Ministerio del Trabajo para convocar, mediar y resolver los conflictos laborales a través de los tribunales de arbitramento<sup>2</sup>. La debilidad institucional salta a la luz cuando de 21,5 billones de presupuesto del Ministerio del Trabajo para el año 2016, solo destinó el 0,016% equivalente a 3.552 millones de pesos para la formulación, promoción del diálogo y la concertación en Colombia. Estrechamente relacionado con lo anterior podemos ver como el dinero destinado para la implementación de la estrategia de gestión del recurso humano a nivel nacional es de tan solo 708 millones de pesos, que representan el 0,003% del presupuesto global del ministerio. Estamos entonces ante una institucionalidad que destina exiguos recursos para el mejoramiento del clima laboral y que tiene pocas herramientas para promover el diálogo en el país<sup>3</sup>.

Entre los aspectos que hacen tortuoso el camino para promulgar un laudo se encuentran los cambios permanentes de los árbitros por alguna de las partes, la demora para emitir la resolución de convocatoria del tribunal por parte del viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección, lo prolongado que resultan los recursos de anulación ante la Corte Suprema de Justicia, entre otras. Tal situación genera una prolongación innecesaria del conflicto laboral, produce incertidumbre en materia de regulaciones y relaciones laborales y, por supuesto, profundiza la crisis del derecho de negociación colectiva. Las demoras que se presentan para promulgar un laudo arbitral lo único que generan es la profundización de las diferencias entre empleadores y sindicatos, la afectación del ambiente laboral, la discriminación con trabajadores sindicalizados y la ruptura de los canales de interlocución<sup>4</sup>. En la práctica el arbitramento termina aportando poco a la resolución ágil de las diferencias obrero-patronales. Los tribunales de arbitramento arrastran consigo serios problemas no solo asociados con la debilidad de los mecanismos de resolución de conflictos en el país, sino con otros factores, que podemos sintetizar en cinco ítems:

1. Tribunales de arbitramento como mecanismo de protección. No se puede perder de vista que un número importante de organizaciones sindicales han optado por ir a un tribunal de arbitramento, ya que pueden prolongar el conflicto y por ende mantener vivo el fuero circunstancial establecido en el artículo 25 del Decreto 2351 de 1965 que establece, «Los trabajadores que hubieren presentado al patrón un pliego de peticiones no podrán ser despedidos sin justa causa comprobada, desde la fecha de la presentación del pliego y durante los términos legales de las etapas establecidas para el arreglo del conflicto». Sin embargo, es necesario recordar que en algunas ocasiones los trabajadores optan por el tribunal como mecanismo de defensa ante comportamientos antisindicales por parte de algunos empleadores.
2. Dilación y carruseles. Debido a que los laudos se demoran en ser promulgados, se termina estimulando la dilación y con ella el carrusel sindical, pues ir a un tribunal de arbitramento facilita la activación de la protección foral y con ello emergen las dificultades para tomar medidas disciplinarias y administrativas por parte del empleador. No obstante, algunos empleadores optan por la vía del tribunal para impedir o evitar contar con convenios colectivos. Incluso, cuando el ministerio actúa y es emitido el laudo, las partes que tienen la intención de dilatar para prolongar un conflicto laboral emplean recursos de anulación ante la Corte Suprema de Justicia.
3. Limbo jurídico. Normalmente las partes se ven abocadas a limbos jurídicos, ya que los largos periodos de tiempo sin resolver un conflicto colectivo afectan las facultades y derechos del empleador y vulneran el efectivo ejercicio del derecho de negociación colectiva por parte de los trabajadores. Cabe recordar que algunos actores han llevado este limbo jurídico al extremo a través de cambios permanentes de árbitros, la negativa a nombrar los mismos, las recusaciones de árbitros, el envío de información incompleta, entre otras.
4. Largos períodos de tiempo para la promulgación de laudos. Como se mencionó previamente uno de los mayores problemas que afrontan empleadores y sindicatos son los tiempos para la promulgación de los laudos, a pesar de los esfuerzos del Ministerio de Trabajo por emitir de manera más ágil la resolución de convocatoria de tribunales, la promulgación de un laudo arbitral después de haber superado todas las instancias y recursos puede tardar en promedio 1.064 días. Entre la presentación de un pliego de peticiones y la emisión de un laudo arbitral, pueden pasar 628 días, es decir, casi dos años se demora la emisión de un laudo. Entre tanto, el trámite de un recurso de anulación en primera y segunda instancia dura 436 días en promedio. Por lo tanto, tenemos que un conflicto laboral

que está concebido para ser resuelto entre las partes en 40 días –tarda 26,6 veces–. Para dimensionar lo mencionado de los 108 tribunales convocados entre julio de 2014 y mayo de 2015 solo se nombró tercer árbitro en 65 de los casos, lo que significa que en el lapso de un año 39,81% de los conflictos se quedan sin resolver por incompetencia del Ministerio del Trabajo. Por ello, el mayor reto del Estado es la disminución ostensible de los tiempos (Ministerio del Trabajo, 2015, pp. 136-139). La Gráfica 2 muestra la evolución de los laudos arbitrales que han sido objeto de recurso de anulación entre 2012 y 2017:

Gráfica 2



Fuente: Corte Suprema de Justicia. Consultas de Providencias, Sala de Casación Laboral, 2012-2017.

1. Ausencia de sistema de impedimentos. Hasta el momento de la promulgación del Decreto 017 de 2016, los impedimentos para la conformación de tribunales de arbitramento eran mínimos o inexistentes<sup>9</sup>. El artículo 454 del Código Sustantivo del Trabajo contempla limitantes a personas que directa o indirectamente hayan participado en la etapa de arreglo directo, no obstante, el Decreto 017 intenta ir más allá al establecer la posibilidad de investigar disciplinariamente a los árbitros que sean renuentes a desempeñar su mandato, así como a los que incumplan los impedimentos, lo que también va generar un desánimo en prolongar el conflicto, tanto en los sindicatos como en los empleadores y sus asesores externos. Cabe recordar que en algunos sectores sindicales se presenta una corriente de asesores externos que evitan que se negocie en la etapa de arreglo directo con el fin de ser nombrados árbitros y cobrar los honorarios asociados al tribunal. En la misma situación incurrir algunos abogados externos a las empresas que en muchos casos no les interesa que se cierre la negociación colectiva en la etapa de arreglo directo, pues dilatar el conflicto da la posibilidad de seguir cobrando honorarios por dicho pleito.

A pesar de las buenas intenciones del Ministerio del Trabajo con la publicación del Decreto 017 de del 08 de enero de 2016 y de los vacíos normativos que intenta cerrar, la promulgación del mismo genera varias preocupaciones asociadas a la capacidad de ejecución del ministerio, los niveles de consenso que hubo con empresarios y sindicatos a la hora de promulgar dicho decreto y de los alcances prácticos que puede tener. Cabe recordar que en el último periodo de tiempo los decretos promulgados por el Gobierno en materia laboral generan múltiples dudas de interpretación, intentan quedar bien con todo el mundo, tienen serios problemas de aplicación práctica, los funcionarios del ministerio no manejan adecuadamente su contenido y por supuesto los actores del mundo del trabajo suelen encontrar fácilmente el esguince o las debilidades a la norma.

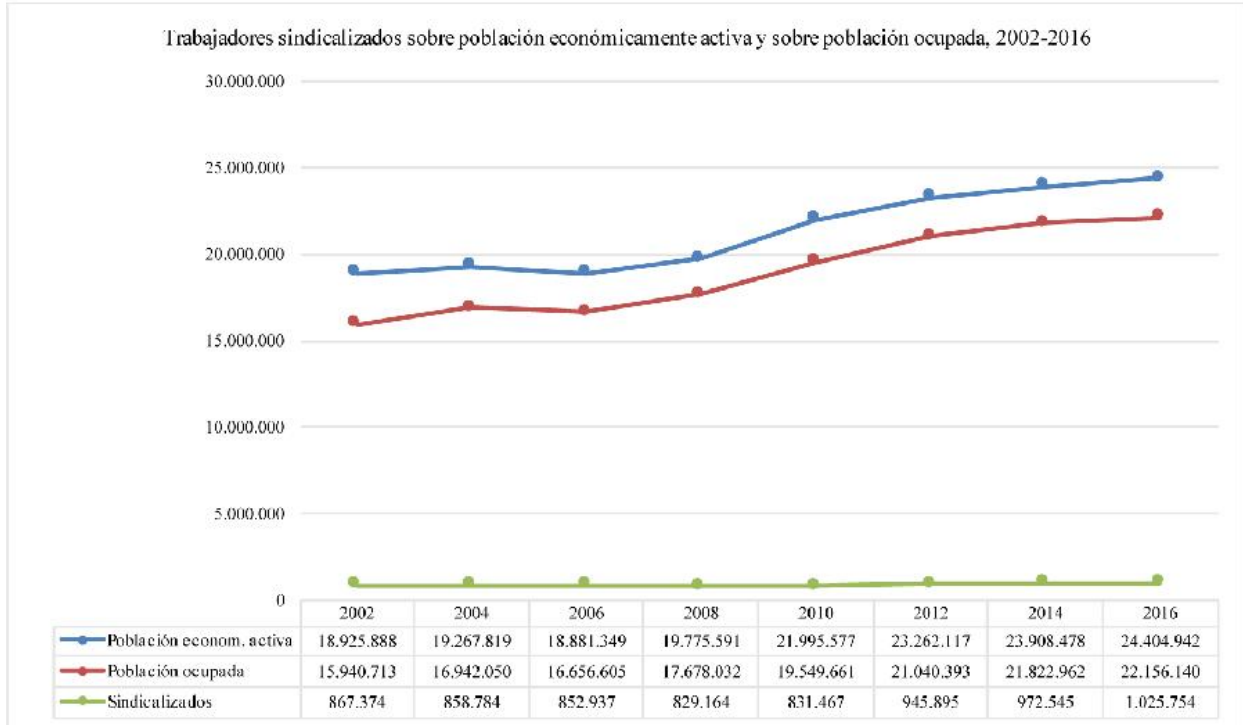
### III. ¿DÉBILES INTERLOCUTORES?

Aunque la fragmentación se va a profundizar en el posconflicto, hay un fenómeno que va de la mano y que es necesario tener en cuenta: el crecimiento de la tasa de afiliación sindical. El sindicalismo colombiano en las últimas dos décadas ha sido un actor débil, con baja capacidad de interlocución y negociación, con poca incidencia en el global de empresas formales del país, con escasos referentes organizativos y ante todo con muestras de anquilosamiento ante las transformaciones tecnológicas y del mundo del trabajo. No obstante, el movimiento sindical se puede caracterizar como el movimiento social con la estructura organizada más importante de la sociedad colombiana, con mayor vocación de permanencia, con un grado medio de capacidad de *lobby* a nivel internacional, con un núcleo importante de dirigentes con incidencia a nivel local y regional, sumado a lo anterior, es uno de los fortines más importantes de la izquierda colombiana.

Mucho se ha hablado sobre la crisis del sindicalismo colombiano, sin embargo, varios indicadores muestran que más que una crisis, el

sindicalismo colombiano vive un estancamiento estructural que está asociado a situaciones como: a) múltiple dispersión de las estructuras, b) escasa capacidad organizativa, c) modelo organizativo caduco, d) precaria preparación de los procesos de negociación, e) enfoque de choque frente a las relaciones con los empleadores, f) ausencia de planeación y falta de vocación de crecimiento, g) debilidad financiera, entre otras. En el periodo 2002-2016 la población económicamente activa creció a un promedio anual de 3,77%, la población ocupada a una media de 4,88% y el número de trabajadores sindicalizados creció a un ritmo interanual de 2,55%; sin embargo, la brecha entre el crecimiento de la población económicamente activa y de la ocupada con relación al crecimiento de trabajadores sindicalizados fue de 1,7% y 2,8%, respectivamente. La Gráfica 3 es diciente frente a las diferencias de crecimientos:

**Gráfica 3**



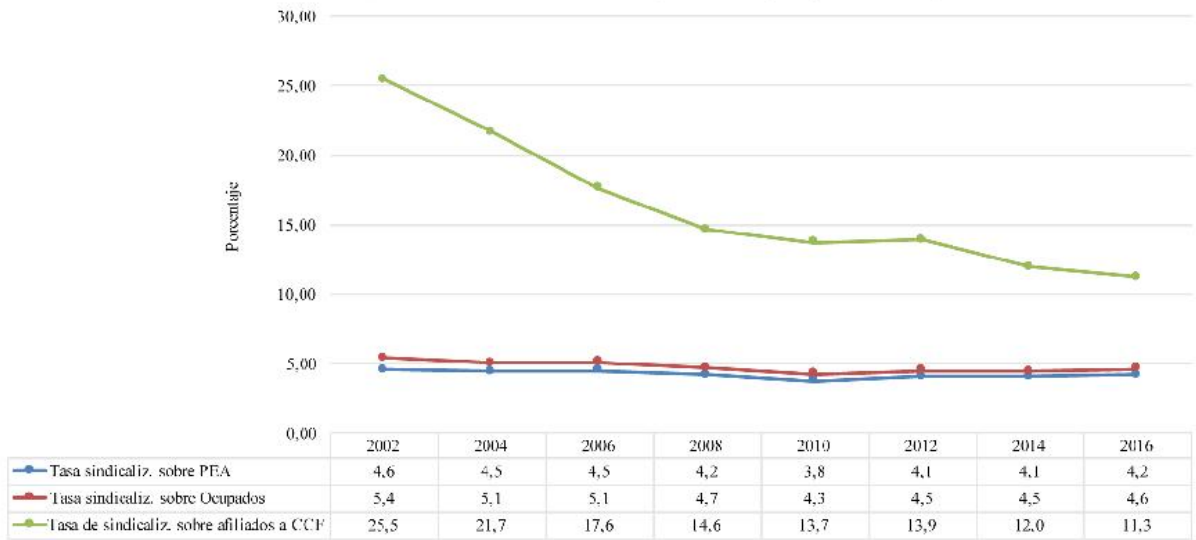
Fuente: Dane, GEIH. Escuela Nacional Sindical, 2002-2016<sup>6)</sup>.

Aunque el número de afiliados a organizaciones sindicales creció de manera significativa en el periodo 2010-2016, donde tuvo un incremento de 194.287 nuevos afiliados, sin embargo, esta adición no se ve reflejada en la tasa de participación de sindicalizados sobre el total de la población económicamente activa ya que la media de afiliación pasó de 4,6% en 2002 a 4,2% en 2016, asimismo, se presentó una reducción entre la población ocupada ya que pasó de 5,4% en 2002 a 4,6% en el año 2016, lo que representó una contracción de 0,81%. Es decir, el «poder» de las organizaciones sindicales se ha mantenido estático, por lo menos en la última década<sup>7)</sup>.

El crecimiento de afiliados a la seguridad social y la disminución paulatina de trabajadores informales en diferentes actividades económicas ha traído como consecuencia, la pérdida de incidencia de las organizaciones sindicales entre trabajadores formales. La estabilidad en las tasas de sindicalización en Colombia está soportada en trabajadores informales o con formas de contratación diversa: especialmente en el sector comercio y en el sector de actividades sociales y comunitarias, específicamente en salud. Entre 2002 y 2016 la tasa de sindicalización sobre el total de afiliados a cajas de compensación se redujo 14,2%, pasando de 25,5% a 11,3%. Véase la Gráfica 4:

**Gráfica 4**

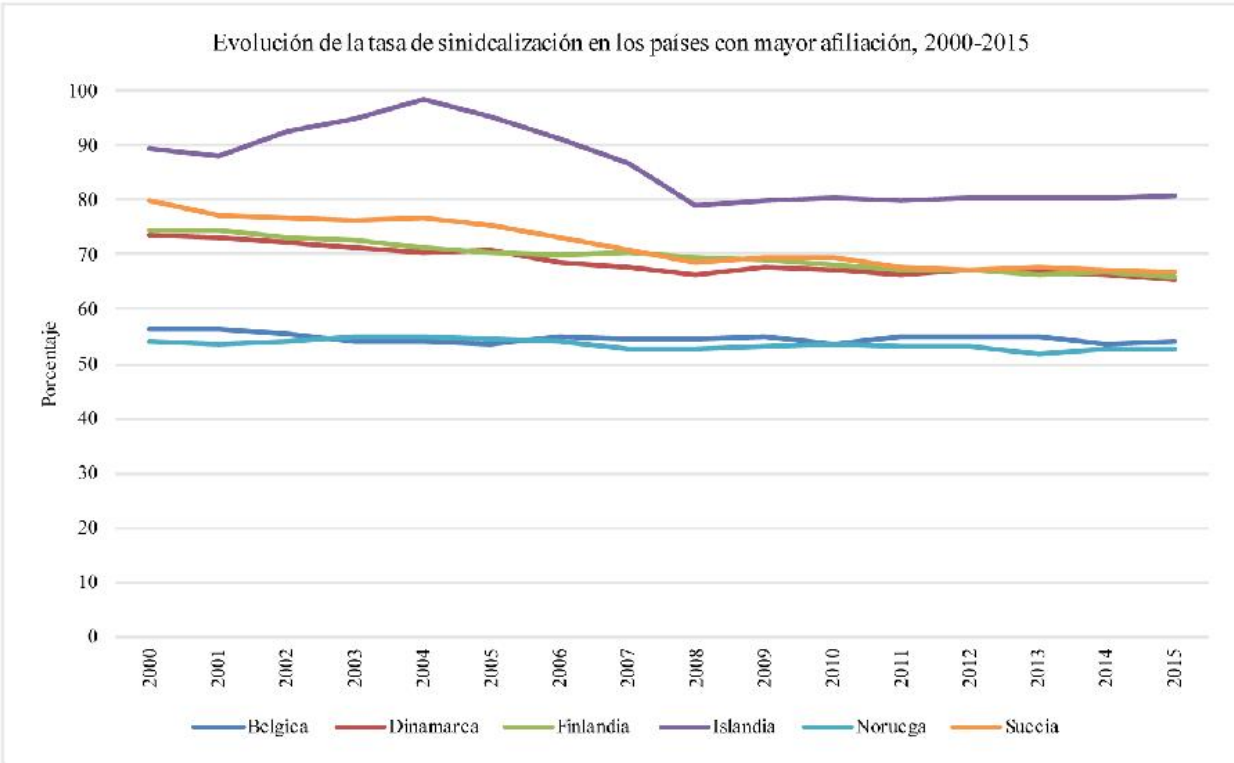
Tasa de sindicalización sobre población económicamente activa, población ocupada y afiliados a Cajas, 2002-2016



Fuente: Dane, GEIH. Escuela Nacional Sindical<sup>9)</sup>. SIREVAC – Superintendencia Delegada para Estudios Especiales y la Evaluación de Proyectos – Grupo de Estadística, 2002-2016.

El fenómeno de pérdida de poder y disminución de las tasas de sindicalización es un comportamiento global, que tiene como sus principales causas: los elevados índices de desempleo juvenil, las transformaciones al modelo de negociación colectiva, las crecientes divisiones internas de carácter gremial, político e ideológico, la disminución de empleos formales, la caída de recursos y fuentes de financiación, la crisis de representatividad y la ausencia de relevos generacionales<sup>9)</sup>. La sindicalización en los países con mayores tasas de afiliación se ha reducido en los últimos 15 años. La sindicalización en Suecia se redujo 13,3%, pasando de 80,1% en el año 2000 a 66,8% en 2015, situación similar sucedió en Dinamarca que vivió una reducción de 8,12% de la membresía sindical, pasando de 73,6% a 65,4%. En el conjunto de países OCDE la disminución entre 2000 y 2015 fue de 3,64%, y la media de sindicalización se ubicó en 16,7%. A diferencia de Colombia donde la disminución de la tasa de sindicalización ha estado acompañada de crecimiento en el número de afiliados, en los países OCDE los dos fenómenos van de la mano disminuyó la tasa y el número de afiliados pasó de 86,8 millones de adherentes en el año 2000 a 79,8 millones de afiliados en 2015, lo que significó que el número de afiliados se redujera en un 8%<sup>10)</sup>. Posterior a la crisis económica del año 2008, se ha dado una leve recuperación en algunos Estados Nórdicos, pero la tendencia es el estancamiento de las estructuras sindicales. La Gráfica 5 muestra cómo evolucionó la tasa de afiliación en los cinco países con mayor tasa de afiliación del planeta, en el período 2000-2015:

Gráfica 5

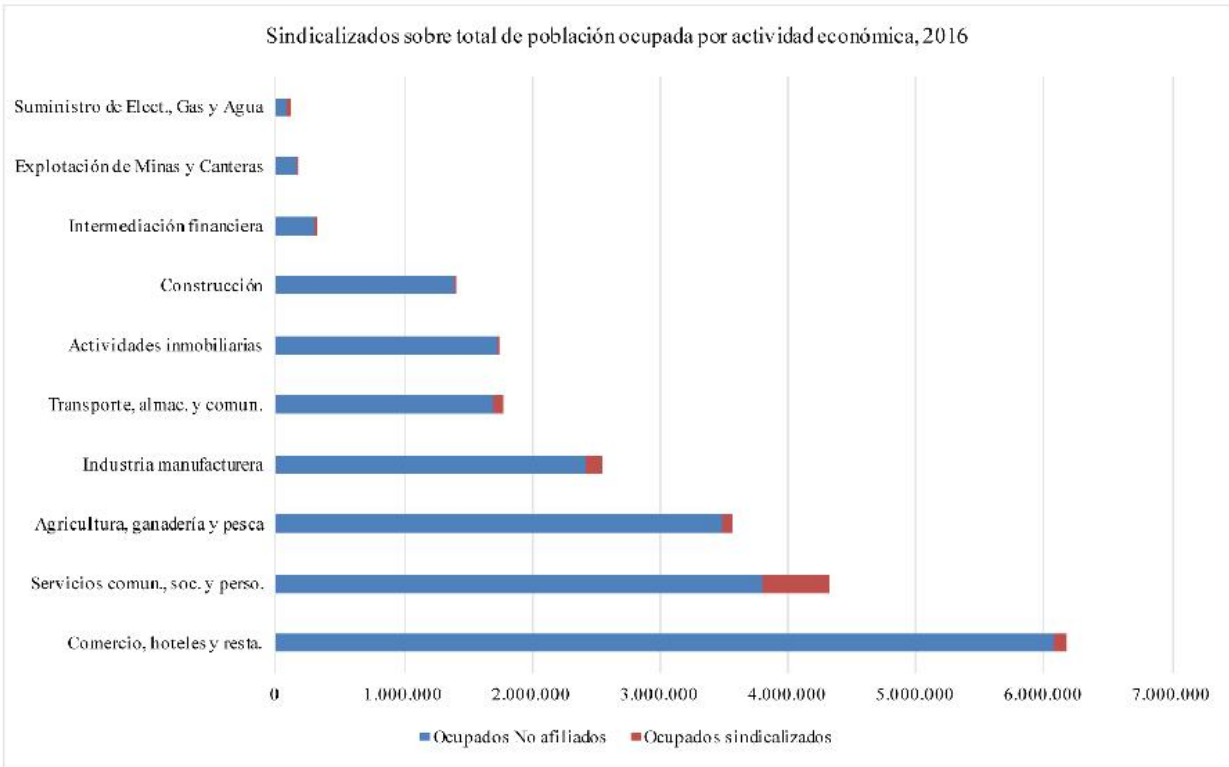


Fuente: OIT, Base de Datos Ilostat, Indicadores de relaciones industriales, 2000-2016.

Si contrastamos la densidad de la afiliación en Colombia por el número de sindicatos existentes por cada una de las actividades económicas, encontramos que la media de afiliados por sindicato es de 197 trabajadores, siendo explotación de minas y canteras –con 373– el de mayor promedio de afiliados por sindicato, y construcción el menor, con 64 afiliados en promedio. No obstante, varios factores dan cuenta que se pueden presentar incrementos en la densidad sindical en diferentes actividades económicas, particularmente, en explotación de minas y canteras, en la industria manufacturera, en agricultura, ganadería y pesca, así como en intermediación financiera. Aunque la tasa de sindicalización pasó de 4,6% en 2002 a 4,2% en 2016 sobre la población económicamente activa, tal cifra nos puede llevar a incurrir en errores a la hora de medir la incidencia y capacidad de las organizaciones sindicales en el país, pues se parte del hecho de la debilidad estructural del sindicalismo colombiano, sin embargo este no es un cuerpo homogéneo y ha sufrido algunas transformaciones en la última década<sup>11</sup>. Muestra de ello es que actividades económicas donde la presencia de organizaciones era marginal o inexistente ha venido aumentando, a saber: comercio en grandes superficies, empresas de transporte y de seguridad, telecomunicaciones, salud en el sector privado, entre otras, aunado a lo anterior se han venido consolidando estructuras sindicales en la industria manufacturera, particularmente en el subsector de fabricación de bebidas y productos alimenticios, en extracción de minas y canteras y en intermediación financiera que tienen mayor capacidad de incidencia local y nacional, con más experiencia en materia de negociación y en estrategias de afiliación, con recursos constantes de las federaciones internacionales y con mayor capacidad de *lobby* y de relación con el Estado. Las cifras nos muestran un estancamiento cuantitativo en materia de incidencia sindical, sin embargo, varias situaciones nos arrojan un leve fortalecimiento cualitativo en el último quinquenio, que nos muestran un nuevo dinamismo en las estructuras sindicales, que tienen como generadores los siguientes aspectos:

- a) Crecimiento en los últimos tres años de los beneficiarios de convenciones colectivas, mientras en 2013 se beneficiaron 44.394 personas en 2015 las convenciones firmadas cobijaron a 107.799 trabajadores.
- b) Campañas de afiliación específicas en determinados sectores y subsectores de la economía colombiana, en particular, en la industria manufacturera, en explotación de minas y canteras, y en servicios sociales, comunales y personales. El sector que más creció entre 2010 y 2016 en tasa de afiliación fue explotación de minas y canteras que pasó de 4,9% a 13,1% un aumento de 8,2% que es explicado en gran medida por la estrategia implementada por la USO de afiliar trabajadores de empresas contratistas y subcontratistas. De manera moderada crecieron el suministro de electricidad, gas y agua con un 3,3%, pasó de una tasa de 23,5% a 26,8%, y agricultura, ganadería, pesca y silvicultura que aumentó su densidad en 0,6%, trasladando la media de afiliación de 2,0% a 2,6%. Véase la Gráfica 6:

Gráfica 6



Fuente: Dane, GEIH. Escuela Nacional Sindical<sup>12)</sup>, SIREVAC – Superintendencia Delegada para Estudios Especiales y la Evaluación de Proyectos – Grupo de Estadística, 2016.

a) Mayor dinamismo en escenarios internacionales. A modo de ejemplo la media de quejas presentadas ante el comité de Libertad sindical de la OIT en el periodo 2006-2016 se incrementaron 213% con relación al periodo 1996-2006<sup>13)</sup>.

b) Consolidación de un grupo de sindicatos que son referente en las diferentes actividades económicas. En el sector de explotación de minas y canteras se encontraban activos 75 sindicatos, con un total de 27.950 afiliados, sin embargo, solo la USO concentraba el 42,2% con 11.790; situación semejante sucede en el subsector de fabricación de productos alimenticios y de bebidas, en el periodo 2013-2016 Sinaltrainal, Sintraimagra, Sinaltrainbec firmaron 66 convenciones colectivas que representan el 65,3% de las convenciones que se acordaron en el subsector.

c) Transformación de las relaciones laborales en algunas de las más grandes compañías del país, debido a sus procesos de internacionalización, mejores prácticas corporativas, adhesión al pacto global de Naciones Unidas y suscripción de acuerdos marcos globales con federaciones sindicales globales, donde se han priorizado modelos de diálogo e interlocución<sup>14)</sup>.

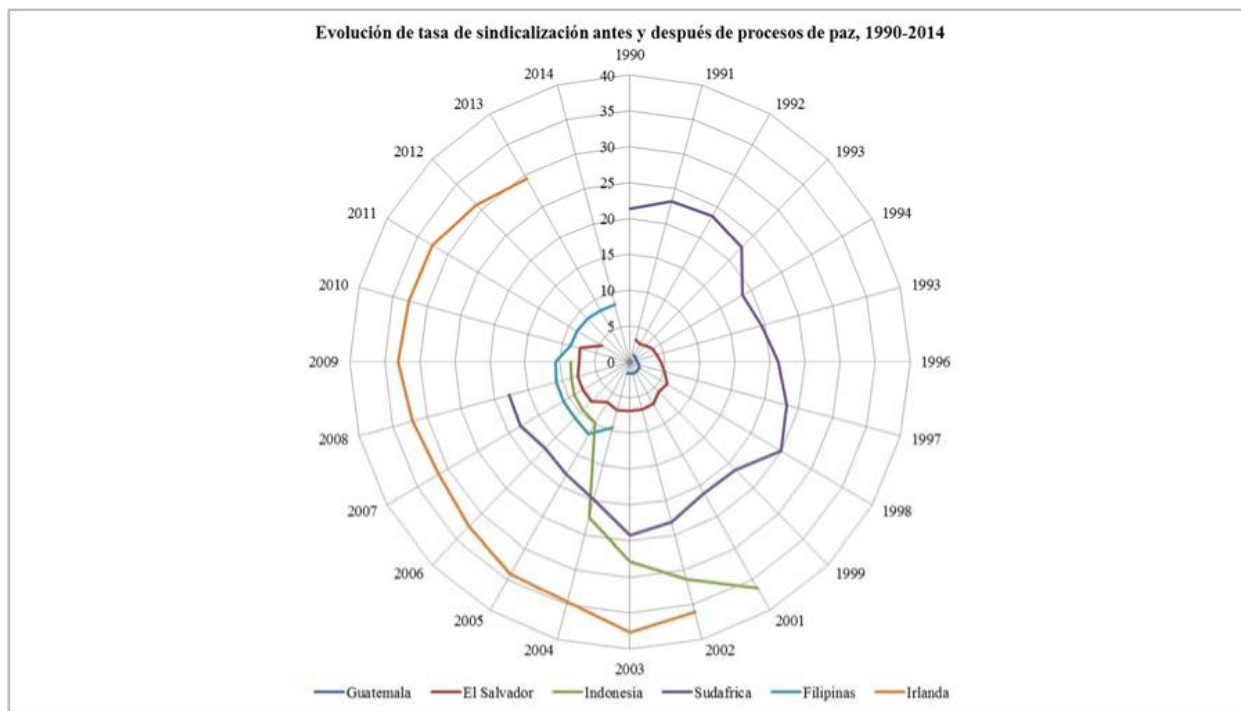
d) Incremento del número de convenciones colectivas que se firman en el país y por ende, aumento de empresas con acuerdos colectivos. Particularmente ha sido significativo el incremento presentado en la industria manufacturera durante la última década, muestra de ello es que durante 2015 representó el 25,23% del total de beneficiarios de convenciones colectivas y en los últimos tres años su participación en el global de los acuerdos suscritos por sindicatos fue del 22,62%, con una media de 16.784 beneficiarios por año; en ese sentido, los trabajadores de la industria manufacturera representan a uno de cada cuatro beneficiarios de convenciones colectivas en el país<sup>15)</sup>.

En la mayoría de países en los que se firmaron acuerdos de paz, las tasas de sindicalización crecieron. En Sudáfrica, en los cuatro años siguientes a la terminación de la guerra, la tasa de sindicalización creció a una media anual de 7,68% ubicándose en una cobertura sindical de 25% en 1998, no obstante, el sindicalismo sudafricano venía de una caída significativa en el cuatrienio previo al acuerdo de paz, pues la tasa se redujo de 21,38% en 1990 a 18,6% en 1994. Entre tanto, la densidad sindical en El Salvador creció a un ritmo anual de 13,99% entre 1995 y 1998, pasando la media de sindicalización de 3,7% a 6,2%, en Guatemala entre 1997 a 2001 la sindicalización aumentó a un ritmo anual de 12,78%, pasando la membresía sindical de 1,03% a 1,64%. Sin embargo, en Irlanda en el periodo 2009 a 2013 y en Indonesia entre 2004 y 2008 las tasas de sindicalización decrecieron 2,83% y 13,8%, respectivamente.

Los cambios en materia de densidad sindical, no se deben entender como un simple efecto positivo o negativo derivado de los acuerdos de paz, inciden otros aspectos como: transformaciones en la institucionalidad, especialmente, en las entidades estatales encargadas de velar por las relaciones laborales, la profundidad de los acuerdos de paz y la incidencia de estos en el mundo del trabajo, el posicionamiento con el que queda el sindicalismo y su dirigencia en el posconflicto, el modelo de diálogo e interlocución que se establece entre empleadores y trabajadores, los cambios en la legislación y la jurisprudencia laboral, el crecimiento económico, el desmonte de estigmas que se generan sobre supuestas relaciones del movimiento sindical con grupos armados<sup>16)</sup>, el enfoque e interés de los sindicatos por crecer estructuralmente, entre otras<sup>17)</sup>. La Gráfica 7 muestra la evolución de las tasas de afiliación sindical después de la firma de acuerdos de paz en Guatemala, El Salvador, Indonesia, Irlanda y Sudáfrica.

**Gráfica 7**





Fuente: Base de Datos Ilostat y Laborsta, Estadísticas de afiliación sindical, 2016.

Uno de los riesgos en el posconflicto es que se presente una explosión de reivindicaciones a todos los niveles, local, regional y nacional, debido a problemas y temas laborales represados a causa de la guerra, y van a emerger temas novedosos en la agenda laboral<sup>18</sup>): a) reparación individual y colectiva a las organizaciones sindicales que fueron víctimas del conflicto y en contextos de protestas laborales; b) apertura de procesos judiciales contra un grupo de empresas por supuesta participación con actores del conflicto armado (Revista Semana, 2016); c) cambio de composición de los escenarios de participación y toma de decisiones tanto en organismos y entidades del Estado, como en espacios tripartitos; d) negociación colectiva por rama o actividad económica, e) sistema de representación e instrumentos de protección foral, entre otros.

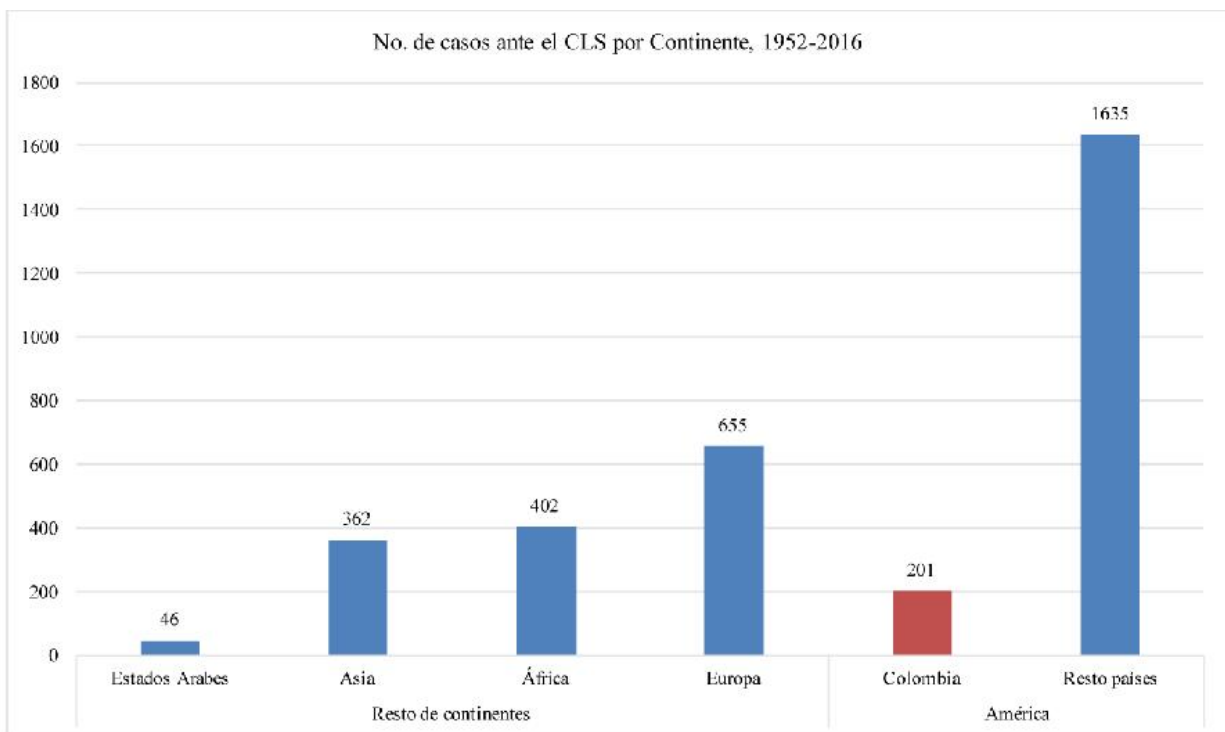
#### IV. INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS LABORALES Y SINDICALES

La globalización no solo se ha insertado en la economía, los capitales, los flujos comerciales y mercantiles, en la movilidad de las personas, también ha repercutido en las relaciones laborales y sindicales en todo el planeta. El caso colombiano es uno de los más emblemáticos en materia laboral, año tras año, es objeto de miradas por temas como: la vulneración al derecho de asociación y negociación colectiva, la violencia contra sindicalistas, la fragilidad de las instituciones de mediación, vigilancia y control del Estado, la carencia de modelos efectivos de diálogo social, los graves indicadores de informalidad y las bajas coberturas de seguridad social, la mutación de los fenómenos de intermediación ilegal, entre otros. Colombia ha sido objeto en la última década de permanentes procesos de monitoreo (OIT, OCDE, Departamento de Trabajo de Estados Unidos, Parlamento Europeo, etc.), acuerdos de seguimiento (Plan de Acción Laboral<sup>19</sup>), Hoja de Ruta con la Unión Europea<sup>20</sup>), Misión de Alto Nivel de la OIT), así como la implementación de cláusulas de intervención, recomendaciones, ratificación de Convenios y Tratados. Tal presión ha traído consigo cambios legislativos, aumento de recursos, mutación de fenómenos, creación de instituciones, implementación de medidas algunas estructurales y la mayoría de ellas paliativas e irrelevantes, muchas de ellas inconsultas, lo que ha derivado en varias oportunidades en mayores tensiones entre empleadores y sindicatos<sup>21</sup>.

De las diversas medidas y recomendaciones de las cuales ha sido objeto el Estado colombiano, quizá las que más pueden impactar en el posconflicto por lo profundas y estructurales fueron las presentadas en enero de 2016 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el documento denominado *Estudio de la OCDE sobre mercados laborales y políticas sociales: Colombia 2016, evaluación y recomendaciones* (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016, p. 212), donde expresa que para transformar el modelo de relaciones laborales en el país, se deben tomar por lo menos las siguientes medidas: a) establecer negociaciones a dos niveles (sectorial y por empresa)<sup>22</sup>, b) extender automáticamente las convenciones a todos los trabajadores de una empresa independientemente de si un sindicato es mayoritario o no, c) exigir la presentación de pliegos unificados, d) suprimir la posibilidad de negociar pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados, e) otorgar derecho de negociación y huelga a las organizaciones de segundo y tercer nivel, f) ajustar el salario mínimo para que sirva como piso salarial y no como norma salarial, g) eliminar la convocatoria de tribunal de arbitramento obligatorio después de 60 días de huelga, y h) implementar un sistema efectivo y eficiente para la resolución de conflictos laborales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016, p. 34).

Indudablemente, estos temas se pueden denominar los ejes sobre los cuales van a girar los debates y transformaciones normativas, jurisprudenciales y de políticas públicas en materia de negociación colectiva en el posconflicto. La magnitud del fenómeno de la incidencia de los escenarios internacionales en el país se entiende, cuando decimos que del total de quejas que se han presentado en toda la historia ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) desde 1952, el 6,09% son contra Colombia<sup>23</sup>. El 55,6% de quejas que se presentan al comité de Libertad Sindical provienen de América, entre tanto las que quejas contra países europeos representan el 19,8% con 655 casos. Véase la Gráfica 8:

Gráfica 8

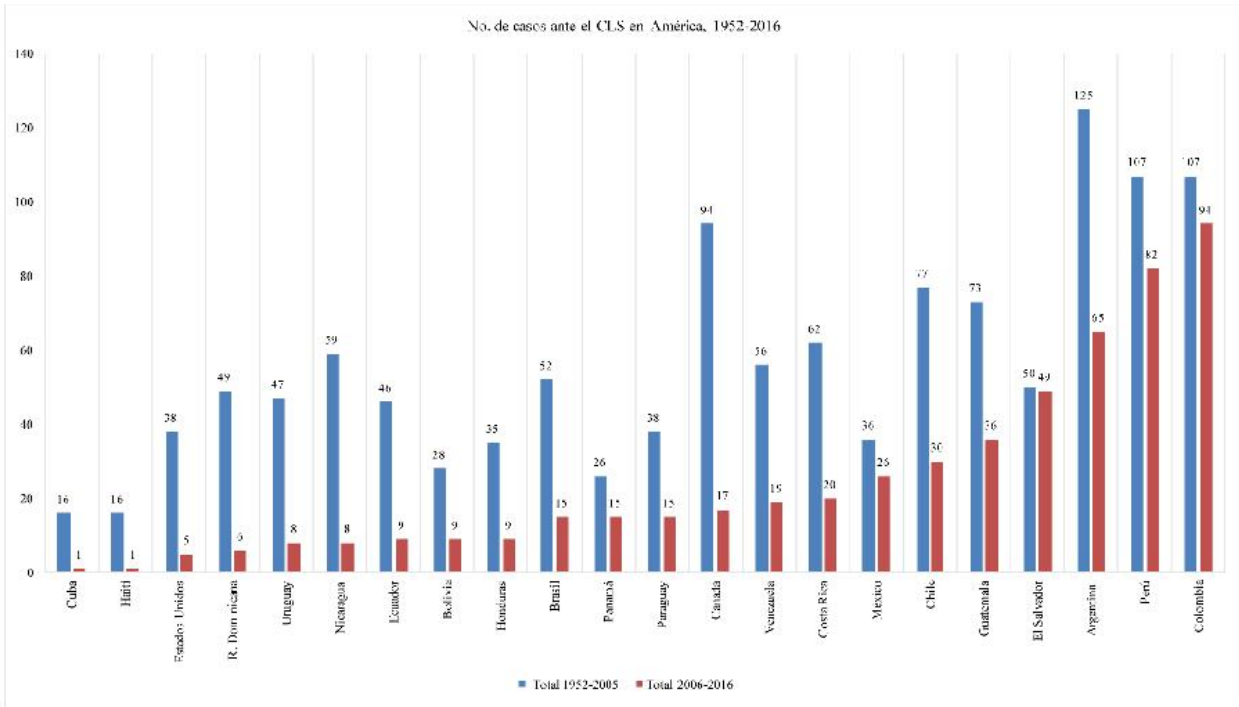


Fuente: OIT, Base de Datos Normlex. Reclamaciones y casos sobre libertad sindical, 2017.

Las quejas ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se han incrementado de manera exponencial en la última década<sup>24)</sup>, en parte por la mayor presión internacional ejercida por la CUT y la CGT ante el Comité de Administración y el Comité de Libertad Sindical, mayor asesoría técnica por parte de ONG de defensa de derechos, especialmente la ENS (Escuela Nacional Sindical), CCJ (Comisión Colombiana de Juristas), Cajar (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo), una articulación más sólida entre el sindicalismo colombiano y la Confederación Sindical Internacional (CSD), un interés creciente de algunas organizaciones como Sintraime, USO, Sintraelecol, Sinaltraianal en internacionalizar los temas laborales, y por supuesto, el efecto derivado de la Sentencia T-568 de 1999 de la Corte Constitucional. Por tal razón, mientras en el periodo 1996-2005 eran presentadas 3 quejas por año al CLS, entre 2006 y 2016 el promedio de quejas se incrementó a 9,4 por año.

Lo anteriormente mencionado muestra que los escenarios internacionales de conflicto siguen creciendo día a día, ejemplo de ello es que del total de quejas presentadas contra Colombia en 64 años, el 46,7% fueron presentadas en la última década<sup>25)</sup>. Colombia fue el país contra el cual se presentaron más quejas en el período 2006-2016 con 94 quejas, seguido de cerca por Perú con 82 casos y Argentina con 65 quejas. En contraste, en algunos países de la región, el grado de quejas ante la OIT ha disminuido de manera significativa como en los casos de Canadá, Estados Unidos, Nicaragua, Ecuador y Uruguay. La Gráfica 9 muestra las quejas presentadas entre 1952 y 2005, y los casos radicados entre 2006 y 2016 ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT:

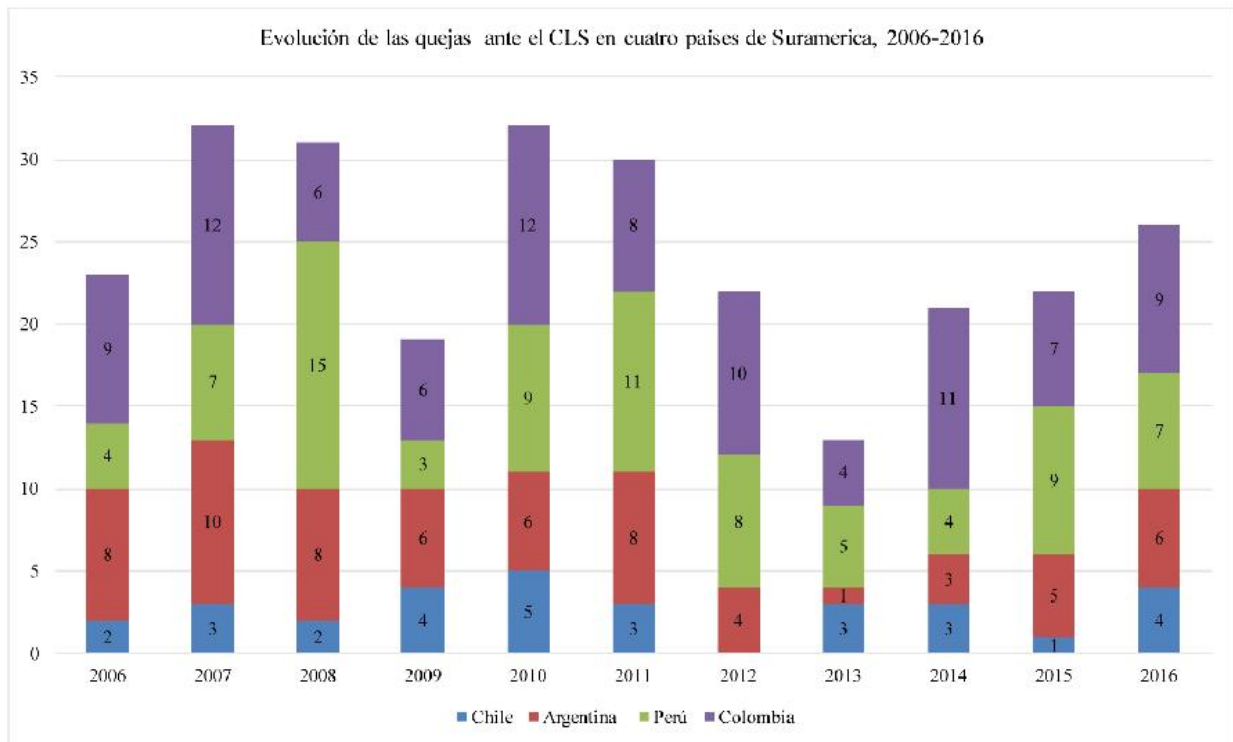
**Gráfica 9**



Fuente: OIT, Base de Datos Normlex. Reclamaciones y casos sobre libertad sindical, 2017.

Un dinamismo similar al de Colombia en materia de quejas por violaciones al derecho de asociación y negociación colectiva se presenta en Perú, que en la última década ostentó el 43,3% del total de casos radicados en los últimos 60 años, Argentina con el 34,2% de los casos y Chile con el 28%. Es necesario resaltar que la tendencia general en todo el mundo es de una reducción de las quejas ante el CLS. El pico más alto en Perú se presentó en 2008 con 15 quejas, en Argentina en 2007 con 10 casos, Chile en 2010 con 5 quejas y para el caso colombiano los años en los cuales se presentaron más quejas por parte de sindicatos ante el CLS fueron 2007 y 2010 con 12 casos, seguido de 2014 con 11 quejas. Véase la Gráfica 10:

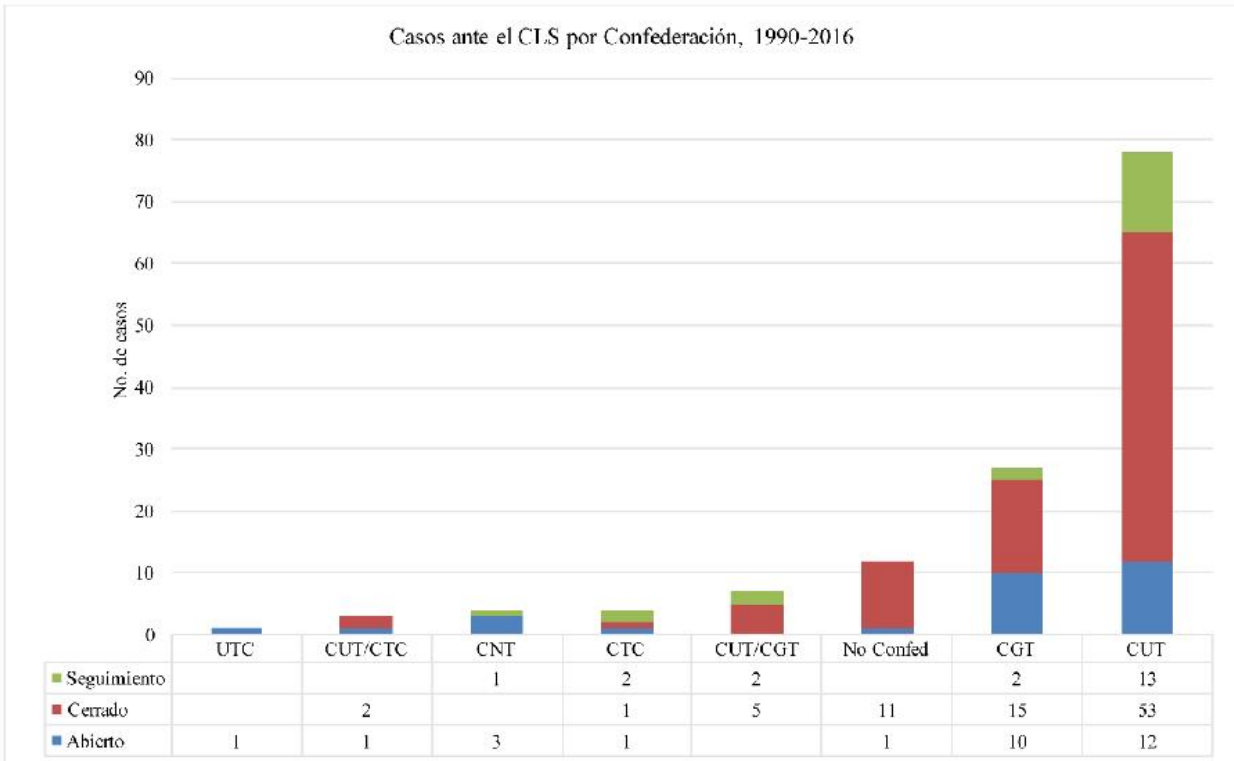
**Gráfica 10**



Fuente: OIT, Base de Datos Normlex. Reclamaciones y casos sobre libertad sindical, 2017.

De los 127 casos presentados ante el Comité de Libertad Sindical entre 1990 y 2016 contra el Estado y empresas con presencia en Colombia, el 57,3% fueron radicados o apoyados por la CUT, el 19,8% por la CGT y el 2,9% por la CTC. Las organizaciones con más quejas presentadas son: Sinaltrainal con 11 casos, Uneb y USO 5 quejas cada organización, y Sintratelefonos con cuatro quejas. Entre tanto, la CNT ha presentado el 2,8% del total de las quejas durante el período en mención y las organizaciones sindicales no confederadas el 8,8%. De las 201 quejas presentadas contra Colombia durante 64 años ante el Comité de Libertad Sindical el 75,6% de los casos se encuentran cerrados, 9,9% en seguimiento y otro 14,4% se encuentran activos<sup>26)</sup>. La Gráfica 11 muestra la participación de quejas presentadas y el estado de los casos por confederación sindical:

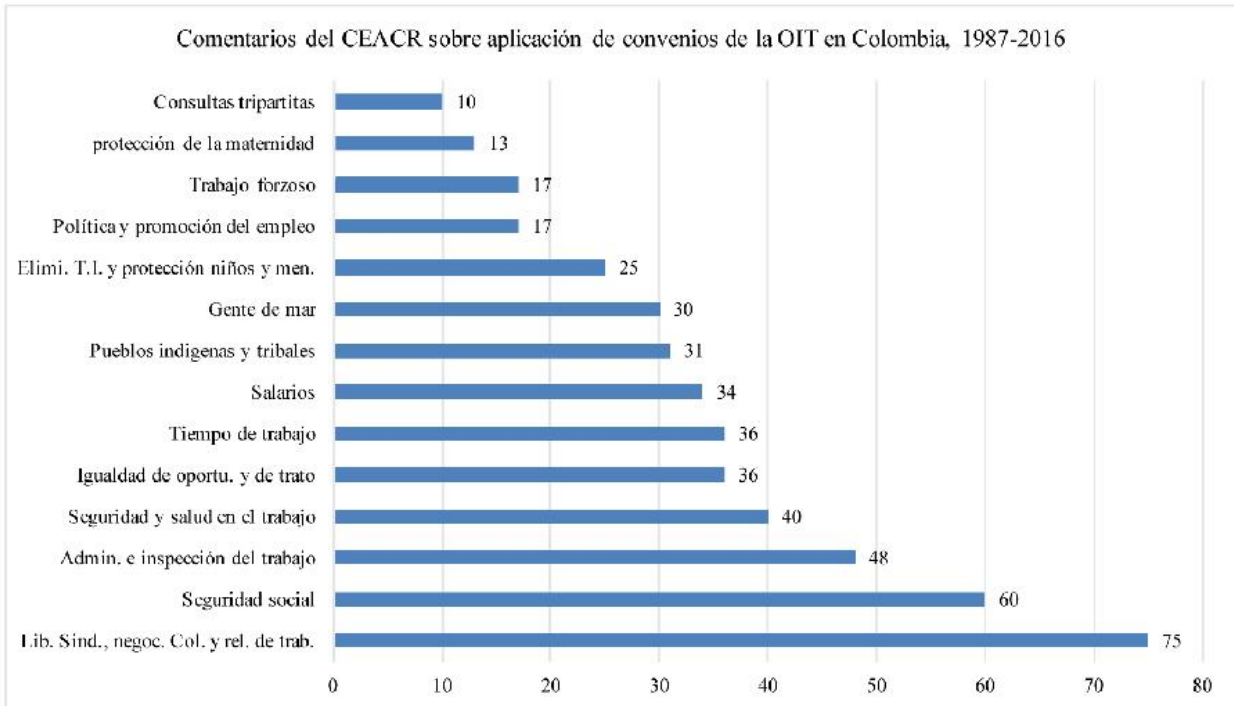
Gráfica 11



Fuente: OIT, Base de Datos Normlex. Reclamaciones y casos sobre libertad sindical, 2017.

Según el reglamento de la OIT cuando un país ratifica un convenio<sup>27)</sup>, se ve obligado a presentar memorias regulares cada dos años sobre las medidas que ha tomado para la aplicación efectiva de los ocho convenios fundamentales. Tales memorias son analizadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)<sup>28)</sup>, a diferencia de las quejas ante el Comité de Libertad Sindical, los impactos de las recomendaciones emitidas por la comisión pueden tener implicaciones de mayor calado debido a la tendencia jurisprudencial que ha venido estableciendo que los convenios y recomendaciones deben ser incorporados en el bloque de constitucionalidad. El CEACR ha realizado 472 comentarios sobre la aplicación de convenios en Colombia, sin embargo, tres son los temas gruesos frente a los cuales están puestos los ojos de la comisión con relación a nuestro país. El primer núcleo es el de libertad sindical y negociación colectiva con 75 recomendaciones sobre los convenios 087, 098, 151 y 154 con 32 observaciones sobre el convenio 087 y 28 sobre el convenio 098; en segundo lugar aparecen los convenios sobre seguridad y salud en el trabajo, específicamente observaciones sobre el 136, 161, 162, 167, 174, 013 y 170 con 60 recomendaciones y, en tercer lugar, el bloque de administración e inspección del trabajo con 48 recomendaciones en los convenios 129, 081 y 160. La Gráfica 12 muestra los comentarios de la CEACR agrupados en grandes temas:

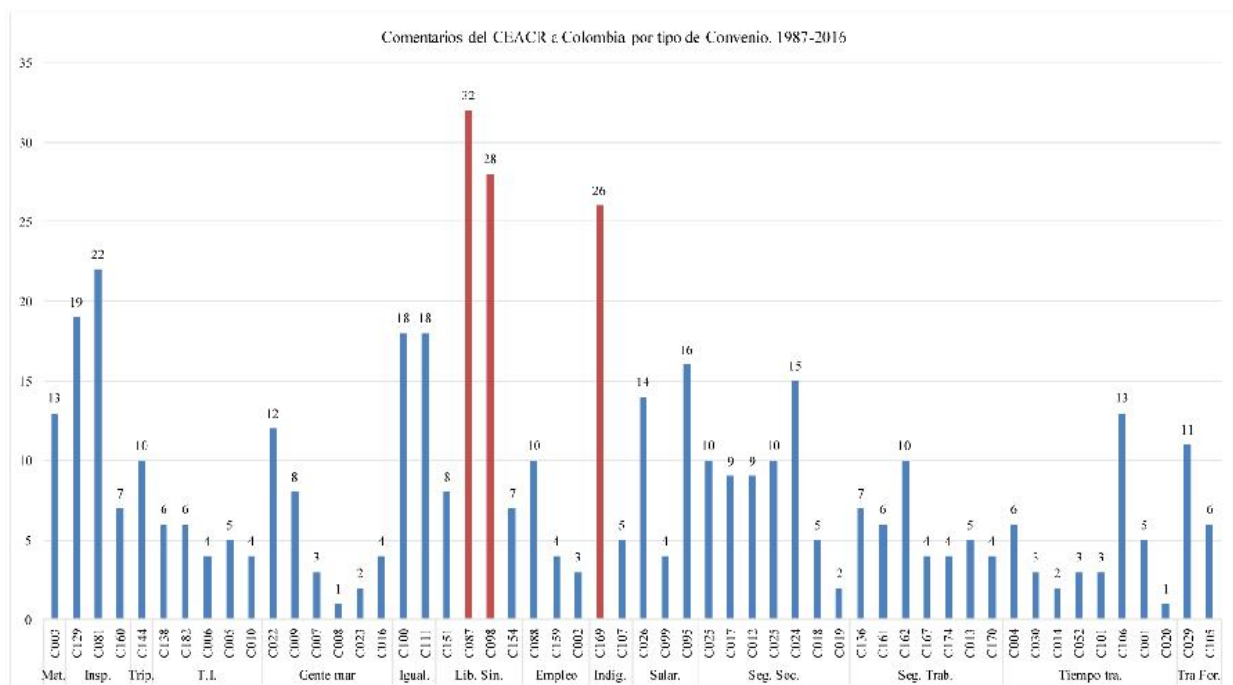
Gráfica 12



Fuente: OIT, Base de Datos Normlex. Reclamaciones y casos sobre libertad sindical, 2017.

Colombia puede denominarse como un país de rango medio en materia de ratificación de Convenios de la OIT<sup>29)</sup>, aunque ha suscrito 61 convenios<sup>30)</sup>, está muy lejos de países como España que han ratificado 133 convenios, Francia 127, Noruega 110, Holanda 106 y Finlandia 102, sin embargo, se encuentra por encima de países como Estados Unidos que tan solo ha suscrito 14 convenios, China 26, Canadá 35 y Japón 49. El CEACR ha realizado comentarios a Colombia sobre el 88,5% de los convenios ratificados por el país y de los 472 comentarios que ha realizado el 6,7% han sido por el Convenio 87, el 5,9% por el Convenio 98, en tercer lugar, el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales con el 5,5%, y en cuarto lugar el Convenio 081 sobre inspección con el 4,6% de los casos. Para el caso colombiano es relevante entender que los ojos internacionales en materia laboral y sindical van más allá de los temas de impunidad y violencia, y que hoy despiertan especial interés e incluso tienen en el ojo del huracán al país por aspectos como: a) capacidad institucional en materia de inspección y vigilancia, b) modelo de negociación colectiva que consideran es altamente restrictivo, c) los bajos índices de protección de la seguridad social y en especial de los trabajadores del agro, y d) los aspectos inherentes a seguridad industrial, salud ocupacional, ampliación del sistema de riesgos laborales y disminución de las causas y factores que generan enfermedades profesionales. La Gráfica 13 muestra de manera desagregada el número de comentarios que ha emitido la comisión de expertos por tipo de convenio:

**Gráfica 13**



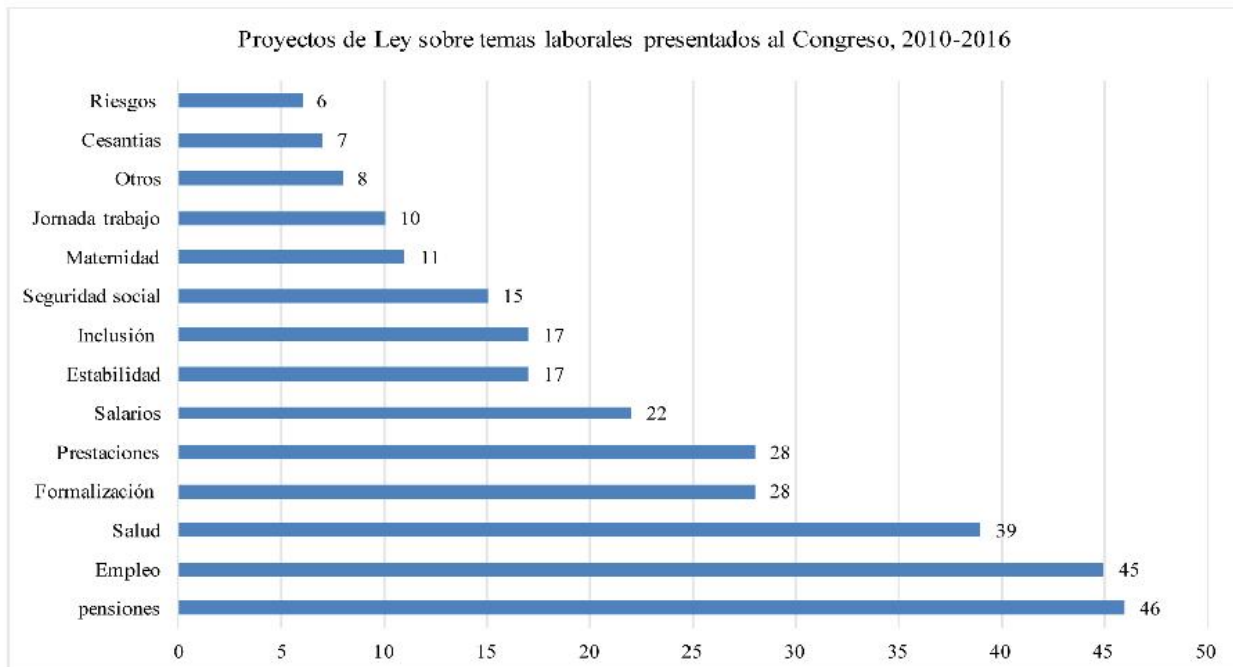
Fuente: OIT, Base de Datos Normlex. Reclamaciones y casos sobre libertad sindical, 2017.

## V. DINAMISMO LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Después de la firma del acuerdo de paz y para la implementación de lo pactado en La Habana, particularmente lo establecido en el apartado 1.3.3.5 de la sección denominada «Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral» el país va a requerir la promulgación de un sinnúmero de leyes, decretos y resoluciones (Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), 2016, pp. 8-29), así como la puesta en marcha de varias instituciones y ajustes y transformaciones en materia laboral, en aspectos como: a) el régimen de cotización y acceso a la seguridad social en el agro, en especial en materia de cobertura pensional y de riesgos laborales, b) el modelo de inspección y vigilancia en los municipios que más impactos sufrieron durante la guerra, c) establecimiento de un sistema de remuneración y contratación diferenciado con relación al mundo urbano, d) reactivación del cooperativismo, y e) establecimiento de medidas que promuevan la inclusión, la formalización del empleo y que faciliten la inserción de las mujeres al mercado laboral agrícola. Ante tal panorama, cobran relevancia en el posconflicto el Congreso de la República y por supuesto los Ministerios del Trabajo y Agricultura y Desarrollo Rural.

En el periodo 2010-2016 fueron presentados 299 proyectos de ley en Senado y Cámara sobre temas laborales y de seguridad social, con un promedio de 43 proyectos por año. Los temas de mayor recurrencia: pensiones con 15,38%, empleo 15,05%, salud con un 13,4% y prestaciones y formalización cada uno de ellos con 9,36%. A pesar del dinamismo que muestra la agenda legislativa el 69,6% de los proyectos de ley fueron archivados, por múltiples razones entre las que destacan: el retiro voluntario por parte del autor del proyecto, vencimiento de términos, falta de voluntad política por parte de las bancadas para impulsar la iniciativa, ausencia de criterios técnicos, económicos o científicos que le den viabilidad a las propuestas, el *lobby* efectuado por posibles afectados de los proyectos de ley, entre otras razones. En la Gráfica 14 se muestra el número de proyectos de ley presentados en Senado y Cámara en el periodo 2010-2016, desagregado de manera temática:

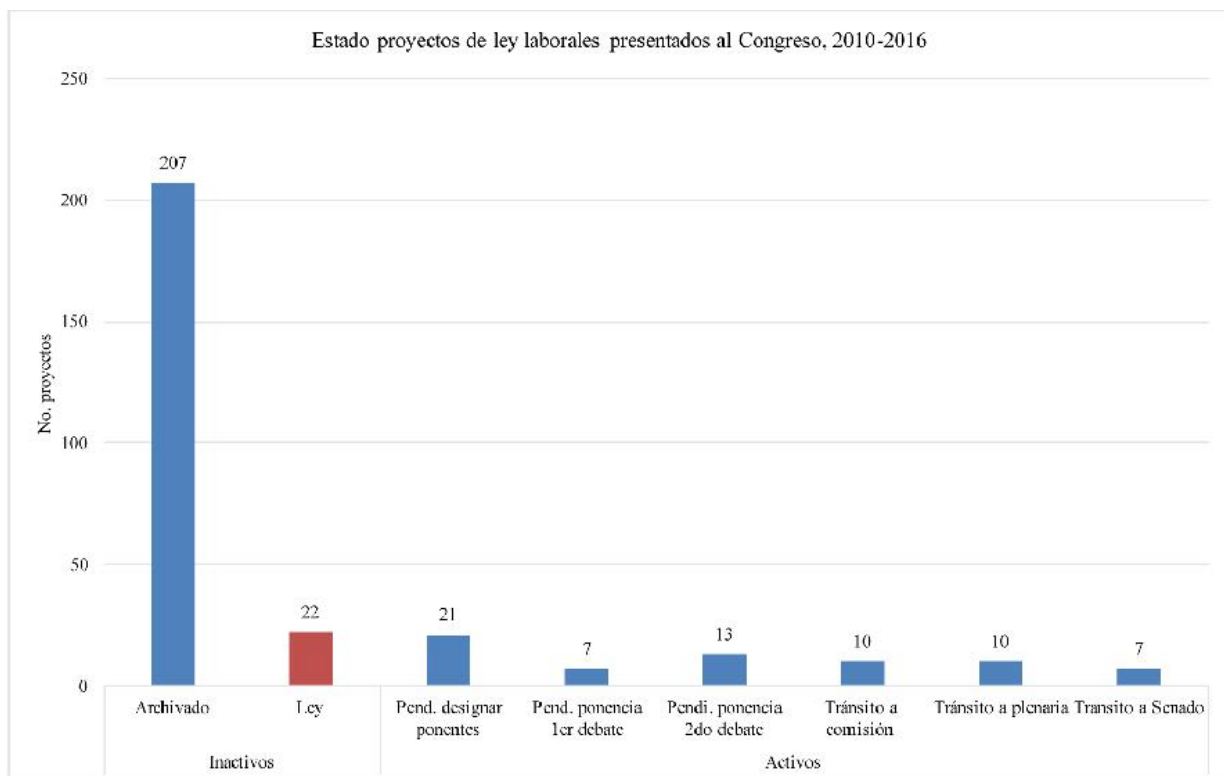
Gráfica 14



Fuente: Cámara de Representantes, proyectos en Curso. Senado de la República, proyectos de ley, 2016.

Del total de proyectos de ley que se presentan, solo el 7,41% se convierte en ley. Como se mencionó previamente el 69,6% de los proyectos fueron archivados y a 15 de agosto de 2016 el 22,9% se encontraban activos, sea por que están en tránsito a Comisión, Plenaria o Senado, o están pendientes de presentación de ponencias o nombramiento de ponentes. Entre 2010 y 2016 fueron presentados 1.799 proyectos de ley en la Cámara de Representantes, la mayor participación la tiene la comisión Primera con el 27,6% del total de iniciativa parlamentaria, en segundo lugar, se encuentran la comisión séptima con el 15,23% de proyectos presentados, y en tercer lugar la comisión tercera con el 14,40% de participación. La comisión menos activa es la quinta con 6,67% de los proyectos de ley presentados en la Cámara de Representantes. Es necesario mencionar que hay proyectos de ley que son presentados casi que de manera ritual, al inicio de cada legislatura, por ejemplo la prima técnica especial de riesgo para funcionarios del CTI, el desmonte de la cotización a la seguridad social de los pensionados, la generación de empleo, los instrumentos de protección a la vejez, entre otras, no obstante, la mayoría de estos proyectos no prosperan por falta de voluntad política de las partes. En la Gráfica 15 se muestra el estado de los proyectos de ley presentados tanto a Cámara como Senado:

**Gráfica 15**



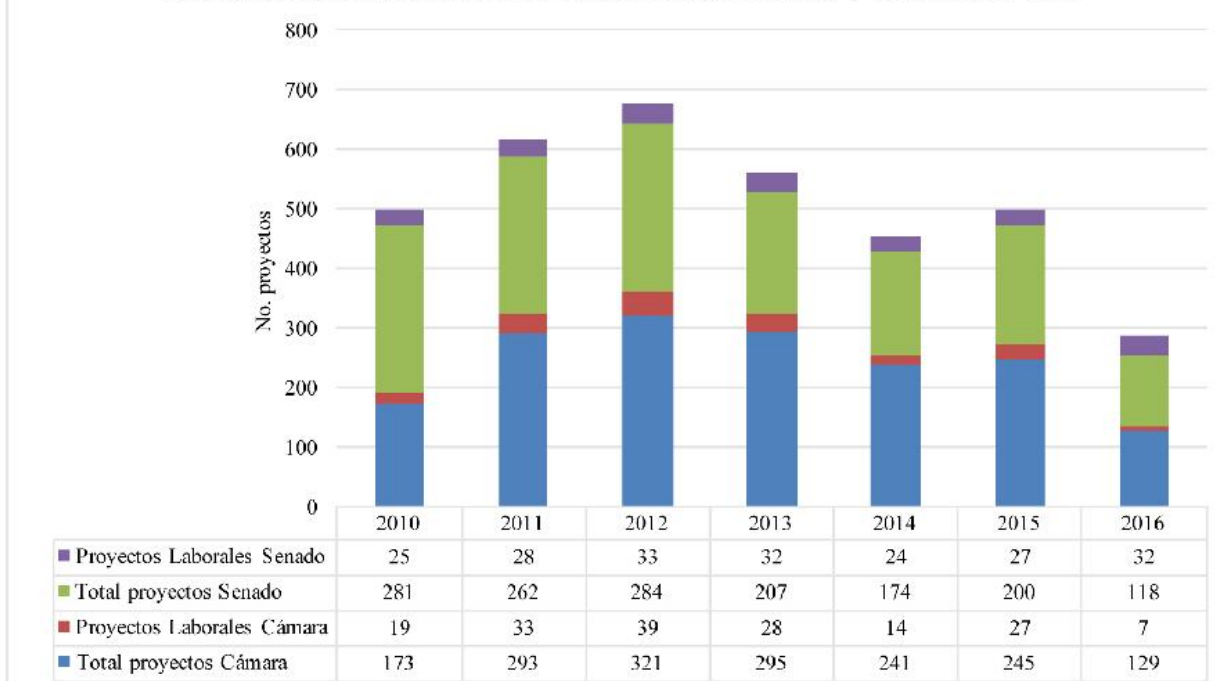
Fuente: Cámara de Representantes, proyectos en Curso. Senado de la República, proyectos de ley, 2016.

En el período 2010-2016 se radicaron en promedio 242 proyectos de ley por año ante la Cámara de Representantes, de los cuales 24 eran de temas laborales y de seguridad social, que ascienden a un 9,45% de los proyectos radicados. Entre tanto, de los 218 proyectos que se radican en promedio por año en el Senado 14,43% corresponden a temas laborales, con una media de 29 proyectos de Ley. Los años más activos son aquellos que se ubican en el periodo intermedio a las elecciones presidenciales. En los últimos tres años el número de proyectos disminuyó 15,61% con relación al periodo 2010-2012, tal disminución se explica por las siguientes razones: a) la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos aprobado en octubre de 2011 y que entró en vigencia en mayo de 2012 disminuyó la presión legislativa que debía promover el Estado, particularmente en temas laborales; b) el proceso de negociación en La Habana ha acarreado que la agenda legislativa avance a un ritmo más lento; c) los temas laborales y sindicales están en una fase de expectativa, asociados a los compromisos derivados del ingreso en la OCDE y la firma del acuerdo de paz; d) el control de la agenda legislativa por parte del Ejecutivo lleva a que la autonomía parlamentaria disminuya y la dinámica de proposiciones en el Congreso ceda; y e) ante el bajo nivel de éxito y que prospere un proyecto de ley, diferentes actores del mundo del trabajo, y en particular los legisladores de las comisiones séptimas, que abordan estos temas han disminuido el grado de proposiciones. Véase la Gráfica 16:

**Gráfica 16**



Participación de temas laborales en proyectos de Ley en Senado y Cámara, 2010-2016



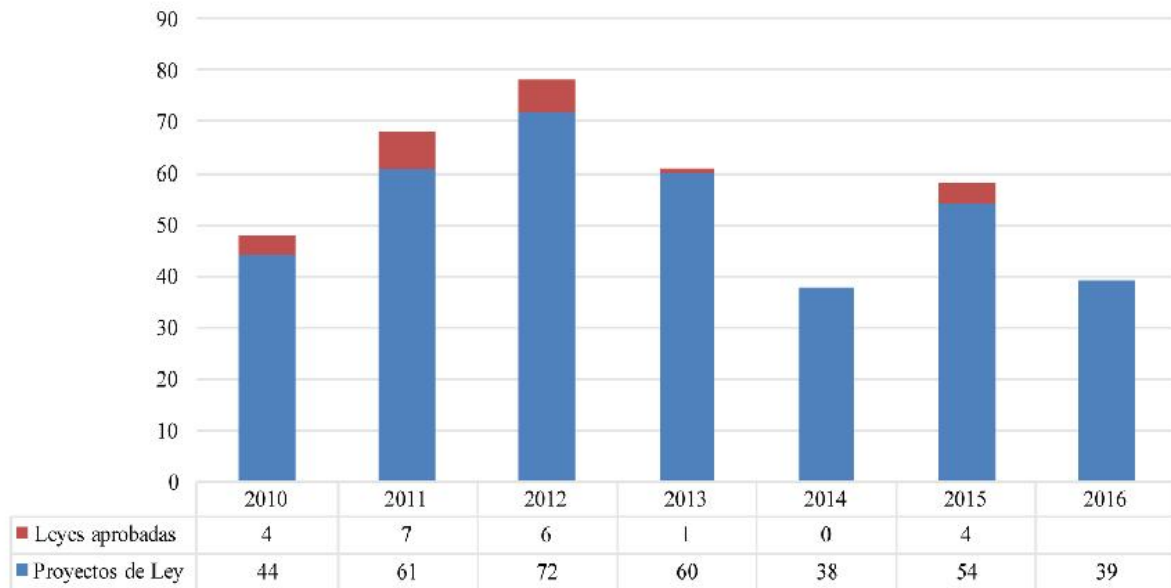
Fuente: Cámara de Representantes, proyectos en curso. Senado de la República, proyectos de ley, 2016.

En el periodo 2010-2016 fueron aprobadas 22 Leyes sobre temas laborales y de seguridad social, con una media anual de 3 leyes aprobadas. Los temas con más leyes aprobadas son: salud con 5, inclusión y empleo cada una con 3. Frente al tema de pensiones fueron radicados 46 proyectos de ley y solo uno se convirtió en ley; fenómeno similar ocurrió con proyectos sobre formalización y maternidad, 17 y 8 respectivamente, ninguno de ellos avanzó en el Congreso. Los temas con mayor nivel de éxito fueron riesgos laborales, con seis proyectos radicados y dos se convirtieron en ley, y en aspectos asociados a inclusión de 17 proyectos 3 se convirtieron en ley.

Es necesario resaltar que en materia de agenda legislativa es más activo el Senado que la Cámara de Representantes, mientras que en el primero se radican 53 proyectos de ley en promedio al año en la Cámara se presentan 29 proyectos<sup>31</sup>). En muchos casos la presentación de algunos proyectos es simbólica, pues carecen de apoyo de las bancadas y no son del interés del gobierno, donde se puede resaltar proyectos de ley para la promulgación del Estatuto del Trabajo, aspectos asociados a salarios y prestaciones de docentes, la prohibición de formas y mecanismos de tercerización, entre otras. Es necesario indicar que los proyectos de ley que tengan que ver con los derechos de asociación o negociación colectiva son marginales en el Congreso, en el periodo analizado solo tres proyectos fueron sobre dichos temas. A pesar del freno en la agenda legislativa varios aspectos se han venido ambientando y seguramente van a ser centrales en las próximas legislaturas en materia laboral, a saber: a) ajustes al sistema pensional, en especial lo relacionado con la dualidad de sistemas, incentivos a la cotización, mecanismos complementarios y sostenibilidad del sistema; b) revisión de las jornadas de trabajo y forma de retribución; c) modificación al sistema y mecanismos de fijación del salario mínimo; d) establecimiento de estrategias para la formalización de diferentes sectores sociales como taxistas, peluqueras, conductores, actores, entre otros; e) Inclusión o modificación de prestaciones económicas, como licencias de maternidad y paternidad, vacaciones, entre otras; f) revisión de los aspectos inherentes a estabilidad laboral. Adicionalmente, el Ejecutivo para cumplir compromisos derivados del acuerdo de paz y el ingreso en la OCDE, impulsará proyectos de ley sobre: ajustes al sistema de representación sindical, modificaciones al modelo de negociación colectiva, impulso y promoción de la formalización empresarial y del empleo, y estímulos para el incremento de aportantes al sistema de seguridad social. La Gráfica 17 muestra el número de proyectos de ley presentados y las leyes finalmente aprobadas en el periodo 2010-2016:

Gráfica 17

Leyes aprobadas sobre temas laborales y de seguridad social, 2010-2016

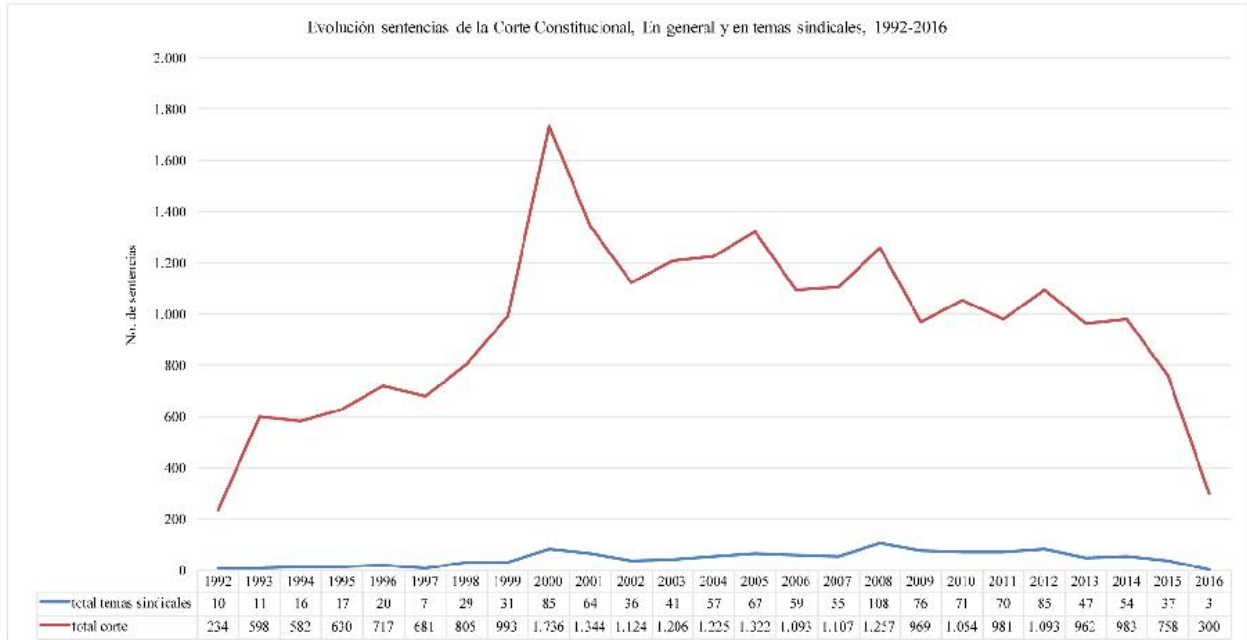


Fuente: Cámara de Representantes, proyectos en curso. Senado de la República, proyectos de ley, 2016.

Este año el Código Sustantivo del Trabajo cumplió 65 años de ser promulgado. Sin embargo, los cambios que ha sufrido son dramáticos, varias razones explican esos ajustes: transformaciones en el mundo del trabajo en materia de contratación y duración en el empleo, incorporación de normas y conductas que no estaban contempladas hace seis décadas, avances en materia de derechos individuales y colectivos, presión internacional para llevar a cabo modificaciones en materia de libertad sindical y seguridad social. Sin embargo, el factor que más ha impactado al CST son los fallos de la Corte Constitucional, por ejemplo: la II Parte del Código que hace referencia al Derecho Colectivo del Trabajo, de los 140 artículos que componen esta parte del CST, 30 han sido objeto de demandas de constitucionalidad, eso quiere decir que el 21,42% de componente colectivo del código ha sido objeto de revisión (Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social, 2015). Quizá lo más importante es que 22 artículos fueron declarados inexecutable de manera parcial o total, lo que significa que el 15,71% del articulado no soportó un examen de constitucionalidad. Adicionalmente, el 25% de los artículos han sido subrogados en otras leyes y otro 18,57% ha sido modificado.

Sin incluir salarios, pensiones y temas asociados a salud, del total de las 23.754 sentencias promulgadas por la corte Constitucional entre 1992 y 2016 el 4,86% son por temas de derecho colectivo<sup>32)</sup>. Entre tanto, del total de las 6.054 sentencias de constitucionalidad el 2,89% son por temas sindicales, muchas de ellas dejando sin efectos varios apartados del CST. De las 1.156 sentencias emitidas por la Corte Constitucional sobre temas de derecho colectivo el 78,97% son fallos de tutela, el 15,13% de Constitucionalidad, el 3,46% son autos y el 2,42% son sentencias de unificación. Véase la Gráfica 18:

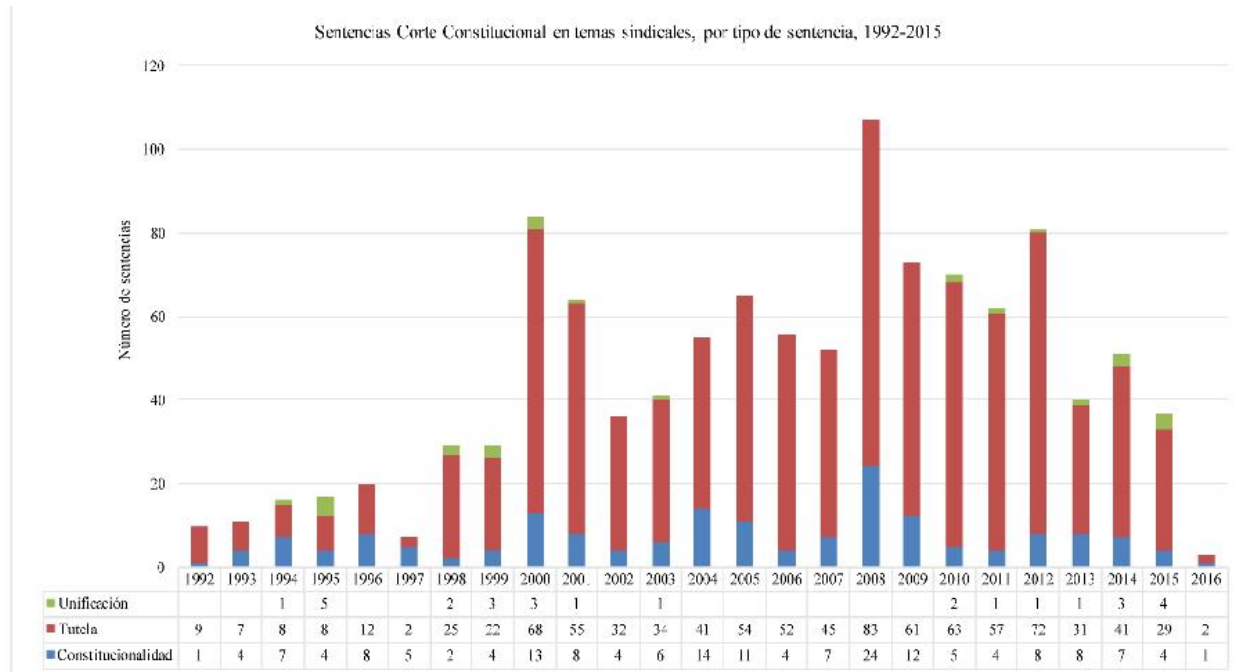
Gráfica 18



Fuente: Corte Constitucional, Relatoría, Índice temático, 2016.

El año más activo en temas sindicales y laborales de diversa índole por parte de la Corte Constitucional fue el año 2008 con 107 sentencias, seguido del año 2000 con 84 sentencias y en tercer lugar el año 2012 con 81 sentencias. Es evidente que en la última década han crecido de manera exponencial las sentencias de tutela y en menor medida las de constitucionalidad. El incremento de los fallos de tutela está asociado al entendimiento de la ciudadanía como la vía más expedita para proteger puestos de trabajo, al uso más intensivo de dicho instrumento en detrimento de la vía laboral ordinaria, y por supuesto a la ausencia de mecanismos de diálogo e interlocución entre empleadores y sindicatos que termina llevando a las partes a judicializar las relaciones laborales<sup>39</sup>. De los 175 fallos de Constitucionalidad promulgados en los 25 años de existencia de la Corte Constitucional, el 41,7% se presentaron en los últimos ocho años, y los años con mayor volumen de fallos fueron 2008 con 24 sentencias, 14 en 2004, y 13 en el año 2000. Véase la Gráfica 19:

**Gráfica 19**



Fuente: Corte Constitucional, Relatoría, Índice temático, 2016.

Los fallos emitidos por la Corte Constitucional por temas se desagregan de la siguiente manera: 59,8% son asociados a estabilidad laboral y reintegros, 16,7% sobre derecho de asociación, el 7,4% sobre fueros sindicales, el 5,6% sobre Convenios de la OIT,<sup>34</sup> 3,8% sobre negociación colectiva, 3,2% fallos asociados a huelga, 2,5% aspectos sentencias específicas sobre libertad sindical, 0,6% sobre debido proceso y 0,4% sobre

laudos arbitrales. Tal dinamismo jurisprudencial, es probable que se acreciente en el posconflicto, derivado del incremento de la protesta social, la fragmentación sindical, las reformas laborales, el mayor empoderamiento de la ciudadanía, aunado a la fragilidad del sistema de mediación, la poca tradición de diálogo y las desconfianzas entre actores del mundo del trabajo, por ello, uno de los retos es impulsar espacios independientes con elevada capacidad de resolución de conflictos, fortalecer el sistema de mediación a cargo del Ministerio del Trabajo, establecer espacios de diálogo a nivel local, regional y nacional que permitan desarrollar agendas entre sindicatos y empresas que sirvan para canalizar el microconflicto, por supuesto, lo anterior aunado a una revisión integral de la legislación laboral en Colombia que sirva para dar tranquilidad y seguridad jurídica a las partes involucradas.

## VI. CONCLUSIONES

Los conflictos colectivos que se resuelven de manera directa en Colombia pasaron de una efectividad de 88,2% en 2012 a 71,8% en 2016. Las dificultades que afronta el modelo de interlocución entre los actores del mundo del trabajo en nuestro país tiene sus fundamentos en un deterioro acelerado de la confianza entre los actores del mundo del trabajo, las tensiones asociadas a modelos duales de relaciones laborales, a un incremento en la presentación de pliegos de peticiones por parte de sindicatos referentes en varias actividades económicas, los cambios generacionales al interior de los sindicatos y de las empresas que derivan en crisis de relacionamiento y por supuesto el surgimiento de nuevas organizaciones con poca o nula experiencia en materia de negociación colectiva.

Entre los años 2012 y 2016 el 19,7% de los conflictos laborales terminaron en tribunales de arbitramento, es decir en uno de cada cinco conflictos las partes son incapaces de llegar acuerdo de manera directa. Es relevante mencionar que servicios comunales, sociales y personales, industria manufacturera, y transporte, almacenamiento y comunicaciones concentran el 72,7% de conflictos colectivos que concluyen en tribunales de arbitramento.

En la práctica el arbitramento termina aportando poco a la resolución ágil de las diferencias obrero-patronales. Los tribunales de arbitramento arrastran serios problemas no solo asociados con la debilidad de los mecanismos de resolución de conflictos en el país, sino con otros factores, que podemos sintetizar en cinco ítems: 1) tribunales de arbitramento como mecanismo de protección, 3) dilación y carruseles, 3) permanente limbo jurídico, 4) largos períodos de tiempo para la promulgación de laudos y 5) ausencia de sistema de impedimentos.

Una de las razones que hace fracasar el modelo de relaciones laborales en Colombia es la poca capacidad organizativa de los sindicatos en Colombia. Algunos indicadores muestran que más que una crisis, el sindicalismo colombiano vive un estancamiento estructural que está asociado a situaciones como: dispersión de las estructuras, escasa capacidad organizativa, modelo organizativo caduco, precaria preparación de los procesos de negociación, enfoque de choque frente a las relaciones con los empleadores, ausencia de planeación, falta de vocación de crecimiento y debilidad financiera. Las cifras presentadas a lo largo del presente documento nos muestran un estancamiento cuantitativo en materia de incidencia sindical, sin embargo, algunas situaciones dan cuenta de un leve fortalecimiento cualitativo en el último quinquenio, a saber:

- a) Crecimiento en los últimos tres años de los beneficiarios de convenciones colectivas.
- b) Campañas de afiliación específicas en determinados sectores y subsectores de la economía colombiana.
- c) Mayor dinamismo en escenarios internacionales.
- d) Consolidación de un grupo de sindicatos que son referente en diferentes actividades económicas.
- e) Transformación de las relaciones laborales en algunas de las más grandes compañías del país.
- f) Incremento del número de convenciones colectivas que se firman en el país y por ende aumento de empresas con acuerdos colectivos.

Colombia ha sido objeto en la última década de permanentes procesos de monitoreo (OIT, OCDE, Departamento de Trabajo de Estados Unidos, Parlamento Europeo, etc.), acuerdos de seguimiento (plan de acción laboral, hoja de ruta con la Unión Europea, misión de alto nivel de la OIT), así como la implementación de cláusulas de intervención, recomendaciones, ratificación de convenios y tratados. Tal presión ha traído consigo cambios legislativos, aumento de recursos, mutación de fenómenos, creación de instituciones, implementación de medidas algunas estructurales y la mayoría de ellas paliativas e irrelevantes, muchas de ellas inconsultas, lo que ha derivado en varias oportunidades en mayores tensiones entre empleadores y sindicatos. La magnitud del fenómeno de la incidencia de los escenarios internacionales en el país se entiende, cuando decimos que del total de quejas que se han presentado en toda la historia ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) desde 1952, el 6,09% son contra Colombia.

De las diversas medidas y recomendaciones de las cuales ha sido objeto el Estado colombiano, quizá las que más pueden impactar en el posconflicto por lo profundas y estructurales fueron las presentadas en enero de 2016 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde expresa que para transformar el modelo de relaciones laborales en el país, se deben tomar medidas frente al modelo de negociación, establecer limitantes al uso de pactos colectivos, otorgar derecho de negociación y huelga a las organizaciones de segundo y tercer nivel, así como la necesidad de modificar el sistema de establecimiento del salario mínimo para que sirva como piso salarial y no como norma salarial.

Finalmente, a pesar del freno en la agenda legislativa varios aspectos se han venido ambientando y seguramente van a ser centrales en las próximas legislaturas en materia laboral, a saber: a) ajustes al sistema pensional, en especial lo relacionado con la dualidad de sistemas, incentivos a la cotización, mecanismos complementarios y sostenibilidad del sistema; b) revisión de las jornadas de trabajo y forma de retribución; c) modificación al sistema y mecanismos de fijación del salario mínimo; d) establecimiento de estrategias para la formalización de diferentes sectores sociales como taxistas, peluqueros, conductores, actores, entre otros; e) inclusión o modificación de prestaciones económicas, como licencias de maternidad y paternidad, vacaciones, entre otras; f) revisión de los aspectos inherentes a estabilidad laboral. Adicionalmente, el Ejecutivo para cumplir compromisos derivados del acuerdo de paz y el ingreso a la OCDE, impulsará proyectos de ley sobre: ajustes al sistema de representación sindical, modificaciones al modelo de negociación colectiva, impulso y promoción de la formalización empresarial y del empleo, y estímulos para el incremento de aportantes al sistema de seguridad social.

## BIBLIOGRAFÍA

Cámara de Representantes y Senado de la República de Colombia (2016). *Estado proyectos de ley laborales presentados al Congreso, 2010-2016* [gráfica 15]. Proyectos en curso de la Cámara de Representantes, proyectos de ley del Senado de la República.

Cámara de Representantes y Senado de la República de Colombia (2016). *Participación de temas laborales en proyectos de ley en Senado y Cámara, 2010-2016* [gráfica 16]. Proyectos en curso de la Cámara de Representantes, proyectos de ley del Senado de la República.

- Cámara de Representantes y Senado de la República de Colombia (2016). *Leyes aprobadas sobre temas laborales y de seguridad social, 2010-2016* [gráfica 17]. Proyectos en curso de la Cámara de Representantes, proyectos de ley del Senado de la República.
- Cámara de Representantes y Senado de la República de Colombia (2016). *Proyectos de ley sobre temas laborales presentados al Congreso, 2010-2016* [gráfica 14]. Proyectos en curso de la Cámara de Representantes, proyectos de ley del Senado de la República.
- Canessa Montejo, M. (2015). *Colombia: la negociación colectiva sectorial o por rama de actividad*. Bogotá, Colombia: Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, CUT. Recuperado de <http://relats.org/documentos/NORMASCanessa.pdf>.
- Congreso Nacional de la República (2015). *Código Sustantivo del Trabajo y Código Procesal de Trabajo y la Seguridad Social* [36.ª edición]. Bogotá, Colombia: Legis.
- Corte Constitucional (1999, 10 de agosto). *Sentencia T - 568*. M. P.: Gaviria Díaz, C. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-568-99.htm> 22 de noviembre de 2017.
- Corte Constitucional (2016). *Evolución sentencias de la Corte Constitucional, en general y en temas sindicales, 1992-2016* [gráfica 18]. Relatoría e índice temático.
- Corte Constitucional (2016). *Sentencias Corte Constitucional en temas sindicales, por tipo de sentencia, 1992-2015* [gráfica 19]. Relatoría e índice temático.
- Corte Suprema de Justicia (2017). *Tiempo promedio de las diferentes etapas que cursa un laudo arbitral, 2012-2017* [gráfica 2].
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística et al. (2017). *Sindicalizados sobre total de población ocupada por actividad económica, 2016* [gráfica 6]. SIREVAC – Superintendencia Delegada para Estudios Especiales y la Evaluación de Proyectos – Grupo de Estadística.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística et al. (2017). *Tasa de sindicalización sobre población económicamente activa, población ocupada y afiliados a Cajas 2002-2016* [gráfica 4]. SIREVAC – Superintendencia Delegada para Estudios Especiales y la Evaluación de Proyectos – Grupo de Estadística.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística et al. (2017). *Trabajadores sindicalizados sobre población económicamente activa y sobre población ocupada, 2002-2016* [gráfica 3]. Escuela Nacional Sindical.
- Escuela Nacional Sindical. (2012). *Trabajo Decente. 5 experiencias sindicales colombianas*. Medellín, Colombia: Ediciones Escuela Nacional Sindical, Programa País FNV.
- Escuela Nacional Sindical. (2016). *Cinco años de incumplimiento, cinco años esperando cambios reales. Informes sobre los cinco primeros años de implementación del Plan de Acción Laboral*. Medellín, Colombia: Ediciones Escuela Nacional Sindical.
- Fajardo, L. y Guataquí, J. (2000). La Corte Constitucional y la flexibilidad del mercado laboral. *Revista de Economía Institucional*, 3 (2), 80-103.
- Fuente Cobo, I. et al. (2015). *Los posconflictos: estabilización y construcción de la paz. Perspectivas desde El Salvador y España*. Madrid, España: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Colegio de Altos Estudios Estratégicos.
- Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC – EP) (2016). *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral*. La Habana, Cuba. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx>, 22 de noviembre de 2017.
- Gravel, E. et al. (2001). *El Comité de Libertad Sindical: impacto desde su creación*. Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo.
- Ilostat y Laborsta (2015). *Evolución de tasa de sindicalización antes y después de procesos de paz, 1990-2014* [gráfica 7]. Estadísticas de afiliación sindical [base de datos].
- Jaramillo Jassir, M. (2015, mayo-agosto). El tránsito de la seguridad nacional a la ciudadana. Los retos de la descentralización en materia de seguridad ciudadana. *Revista Criminalidad*, 57 (2), 287-299.
- Marrero Rodríguez, R. (2014). *Sindicatos y sindicalismo en la España actual*. Tenerife: Facultad de Derecho de la Universidad de la Laguna.
- Ostau de Lafont de León, F. (2013). *El carácter vinculante de las recomendaciones del comité de libertad sindical en el contexto jurídico colombiano*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia. Recuperado de <http://isssl.org/wp-content/uploads/2013/01/ElCaracter-Ostau.pdf>, 22 de noviembre de 2017.
- Ostau De Lafont De León, F. y Niño Chavarro, L. (2010). Aplicación de los convenios de la OIT en materia de derecho de asociación sindical y negociación colectiva en las decisiones de los jueces laborales en Colombia. *Prolegómenos*, 13 (26), 163-178.
- Pedraza Uribe, L. F. et al. (2015). Desafíos del proceso de construcción de paz para la Policía Nacional de Colombia. *Revista Criminalidad*, 57 (3), 135-148.
- Presidente de la República (1965, 4 de septiembre). *Decreto 2351 del 4 de septiembre de 1965, por el cual hacen unas reformas al Código Sustantivo del Trabajo*. Adoptado en Bogotá, Colombia, en *Diario Oficial*, núm. 31.754, 17 de septiembre de 1965, Bogotá. Recuperado de [http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_2351\\_1965.htm](http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_2351_1965.htm), recuperado: 15 de agosto de 2016, 2 de febrero de 2016.
- Revista Semana (2016, 31 agosto). ¿Qué tanto puede la Jurisdicción Especial para la Paz meterse con los empresarios? Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/acuerdo-de-paz-mitos-de-la-jurisdiccion-especial-para-la-paz/491955>, 22 de noviembre de 2017.
- Rivera, R. [Embajador ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo]. (2012, 26 de octubre). Comunicación personal dirigida a Schulz, M. [Presidente del Parlamento Europeo] en la que consta la hoja de ruta del Estado colombiano con la Unión Europea. Recuperado de <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/1392670965.PDF>, 22 de agosto de 2016.
- Rojas, J. (2007). Argos, Un nuevo paradigma de negociación laboral colectiva. *Revista de Actualidad Laboral*, 144, 4-9.
- Universidad de los Andes – Facultad de Ciencias Sociales (2017). *Toda la información sobre el Congreso colombiano en un solo lugar*. Recuperado de <http://www.congresovisible.org/>, 22 de noviembre de 2017.
- Uprimny, R. y Durán, J. (2014). *Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas, Cepal, Cooperación Alemana.
- Velásquez, C. (2015). *La fuerza pública que requiere el postconflicto*. Bogotá, Colombia: Fundación Ideas para la Paz.

Zapata, F. (2003). ¿Crisis en el sindicalismo en América Latina? En *The Helen Kellogg Institute for International Studies*, Working Paper N. 302. Universidad de Notre Dame. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/ecbc/fb6e23c845c1bb45d4c96b0abb38d5d5acfd.pdf>, 22 de noviembre de 2017.

Zúñiga Romero, M. (2012). El declive del sindicalismo en Colombia y sus consecuencias frente al conflicto colectivo. *Revista del Derecho de la Universidad del Norte* [edición especial], 189-213.

---

## FOOTNOTES

---

1

El proceso de negociación colectiva en Colombia se puede sintetizar en los siguientes pasos: 1) elaboración y aprobación del pliego de peticiones en Asamblea General por parte de la organización sindical; 2) denuncia y presentación del pliego de peticiones por parte del sindicato a la empresa; 3) inicio de conversaciones dentro de los siguientes 5 días hábiles a la presentación del pliego de peticiones; 4) etapa de arreglo directo (negociación entre el sindicato o representantes de los trabajadores no sindicalizados y la empresa) durante 20 días calendario prorrogables de común acuerdo entre las partes hasta por 20 días más. Terminada la etapa de arreglo directo pueden ocurrir dos cosas, primero, la concreción de una convención colectiva o pacto colectivo entre las partes, según sea el caso; o segundo, si no se llega a un acuerdo, los trabajadores pueden optar dentro de los 10 días hábiles siguientes de terminadas las negociaciones, por la convocatoria de una huelga o un tribunal de arbitramento. El arbitramento laboral en Colombia está regulado por el Código Sustantivo del Trabajo en los artículos 452 a 461. Los conflictos laborales que no concluyen en acuerdo entre las partes se deben resolver vía tribunal de arbitramento en los siguientes casos: a) conflictos colectivos en empresas que presten servicios públicos esenciales; b) en aquellos conflictos donde los trabajadores hubiesen optado de manera voluntaria por la convocatoria de un tribunal de arbitramento y; c) en aquellos conflictos en los que las organizaciones sindicales sean minoritarias, es decir cuenten con menos de la mitad de los trabajadores directos de la empresa afiliados al sindicato (Código Sustantivo del Trabajo, 2015, pp. 107-109).

2

Aunque el Ministerio del Trabajo emitió el Decreto 017 de enero de 2016 con la intención de cerrar los tiempos y avanzar en la vía de la reducción del carrusel sindical y frenar la dilación para la suscripción de los laudos arbitrales, encontramos que a pesar de la nueva normatividad se mantienen vigentes por lo menos 5 problemas, a saber: a) sigue sin establecerse el tiempo que se debe tomar el Ministerio para nombrar el tercer árbitro, si no hay acuerdo entre empleador y sindicato; b) aunque el Ministerio intenta dar preponderancia a la organización sindical más grande, no se establece cuál es el criterio para determinar que una organización es más representativa; c) frente a la pluralidad de pliego de parte de un mismo sindicato a varios empleadores, no es clara la intención por parte del Ministerio teniendo en cuenta que en Colombia no está regulada la negociación por rama o actividad económica, además, no tiene mucho sentido que se inste a empleadores y sindicatos a conformar un solo tribunal en diferentes conflictos colectivos, ya que no parece lógico instaurar un único tribunal para empresas con diferentes condiciones económicas, diferentes niveles de afiliación, diferentes grupos empresariales, y más aún cuando los sindicatos no tienen la posibilidad de presentar un único pliego a diferentes empleadores; d) el mayor requerimiento de documentos por parte del Ministerio del Trabajo se puede entender no como un instrumento para agilizar el laudo, sino al contrario, como el establecimiento de mayores requisitos con el objetivo de torpedear la instalación del tribunal y trasladar a terceros su ineficiencia administrativa; e) finalmente, si alguna de las partes quiere dilatar el proceso encontrará vías como las recusaciones, los recursos de anulación, la solicitud de conceptos previos al Ministerio, el retiro de los pliegos de peticiones antes de la instalación del tribunal, dejar los procesos de negociación en etapa de limbo jurídico, crear organizaciones con fines de protección foral, entre otras (Decreto 2351, 1965).

3

Estos indicadores se calcularon con información tomada de los informes presupuestales del Ministerio del Trabajo durante el año 2016. El monto que más incidencia tiene en el presupuesto del ministerio es la financiación de pensiones del régimen de prima media que absorbe el 49,3% del ministerio, el segundo concepto en incidencia es el Fondo de Pensiones Públicas del nivel Nacional (Cajanal) con el 29,2%, es decir, las pensiones absorben el 78,5% del presupuesto general. Para consultar a profundidad véase: <http://www.mintrabajo.gov.co/zh/web/guest/el-ministerio/informacion-financiera-y-contable/presupuestos>

4

Para la Organización Internacional del Trabajo existen por lo menos cuatro enfoques a nivel mundial para la resolución de conflictos, a saber: «a) la elusión, cuando una parte simplemente no es capaz de abordar un conflicto; b) el poder, cuando una parte emplea la coacción para forzar a la otra a hacer lo que ella desea; c) los derechos, cuando una parte usa una norma de derecho o equidad para resolver el conflicto; y, d) el consenso, cuando una parte se empeña en conciliar, transigir o adoptar posturas o necesidades subyacentes» (Organización Internacional del Trabajo, 2013, p. 20).

5

El Decreto 017 establece que los árbitros son objetos de control disciplinario y que se regirán por las normas disciplinarias de los servidores judiciales y auxiliares de la justicia. En el caso de aquellos árbitros que son abogados y que incumplan lo establecido en materia de arbitraje, el Decreto estableció que pueden ser objeto de las sanciones establecidas en la Ley 1123 de 2007 o Código Disciplinario del Abogado (Ministerio del Trabajo, Decreto 017 de 2016, p. 5).

6

Sistema Sislab para los datos hasta 2012. A partir del 2013 construido con información del Ministerio del Trabajo.

---

7

La OIT considera que son tres los componentes que determinan las relaciones entre sindicatos y empleadores, las tensiones que se viven en la cotidianidad laboral y el clima de interlocución con el cual se solucionan los conflictos, ellos son: valores, entorno y poder (Organización Internacional del Trabajo, 2013, p. 6).

---

8

Sistema Sislab para los datos hasta 2012. A partir del 2013 construido con información del Ministerio del Trabajo.

---

9

Para el caso latinoamericano el sociólogo mexicano Francisco Zapata (2003) establece que entre los elementos más importantes que agudizaron la crisis del sindicalismo desde 1990 están: las profundas transformaciones económicas y sociales, la modificación de los sistemas políticos, la redefinición de la democracia, modificaciones de las estructuras ocupacionales y el paso al predominio de la economía de los servicios (p. 3).

---

10

Entre los elementos que llevan a que actualmente el sindicalismo europeo pierda capacidad de influencia son la fragmentación o desestructuración de grandes centros de trabajo, campaña de descrédito por parte de algunos políticos y medios de comunicación, el desempleo que genera actitudes más conservadoras frente a la posibilidad de sindicalizarse, los cambios en los sistemas de contratación y finalmente la debilidad de la estructura sindicales frente a empresas globales (Marrero Rodríguez, 2014, pp. 24-25).

---

11

Una interesante tesis sobre la importancia del sindicalismo en la sociedad la define la abogada Marjorie Zúñiga Romero (2012, p. 192): «No cabe duda de que el sindicato constituye una organización necesaria dentro de cualquier Estado que pretenda tener una sostenibilidad y equilibrio del mercado laboral. Los trabajadores sindicalizados han sido protagonistas en la creación y defensa de importantes instituciones del derecho laboral».

---

12

Sistema Sislab para los datos hasta 2012. A partir del 2013 construido con información del Ministerio del Trabajo.

---

13

Para un profundo análisis de los impactos que ha tenido el Comité de Libertad Sindical en el derecho del trabajo a nivel global véase: Gravel et al., 2001, p. 82.

---

14

Algunos casos de diálogo y responsabilidad social empresarial han sido objeto de análisis debido a la innovación que se ha empleado en ellos, los alcances y repercusiones que dichos procesos han tenido, así como la ruptura de paradigmas y por qué se llevaron a cabo en algunas de las empresas más importantes del país, como en Argos, Carrefour, Bancolombia, Colombina, Fenoco, entre otras (Ospina Giraldo, 2014, p. 102; Rojas, 2007, pp. 4-9; Escuela Nacional Sindical, 2012).

---

15

El primer lugar en materia de beneficiarios de convenciones en 2015 lo tuvo la actividad económica de servicios sociales y comunitarios con 29.509 beneficiarios, que constituyen el 27,37% de los convencionados en el país, en segundo lugar, se ubica el ya mencionado de la industria manufacturera y en tercera posición, se encuentran los trabajadores de la agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura con 19.635 que representan el 18,21%.

---

16

Una institución que va a ser fundamental en el posconflicto va a ser la Policía Nacional, debido a que debe redefinir su enfoque, tener un papel más conciliatorio y menos de choque. Adicionalmente, frente a su accionar en el manejo de la protesta social, la intervención en zonas de conflictos con comunidades, así como para impulsar la transformación de los imaginarios que tienen tanto sindicatos como diferentes movimientos sociales sobre la institución. Para entender los retos de la policía los siguientes artículos son sugerentes: *La fuerza pública que requiere el postconflicto* del coronel Carlos Alfonso Velázquez (2015); *Desafíos del proceso de construcción de paz para la Policía Nacional de Colombia* de Luisa Fernanda Pedraza Uribe, Artur Oswaldo Villamizar Moreno y Zuly Andrea Ortiz Arcos (2015); y *Los retos de la descentralización en materia de seguridad ciudadana* de Mauricio Jaramillo Jassir (2015, pp. 282-289).

---

17

Un documento pertinente para entender parte de los retos que se deben abordar en el posconflicto es el siguiente que estudia los casos de El Salvador y España: *Los posconflictos: estabilización y construcción de la paz. Perspectivas desde El Salvador y España* de Ignacio Fuente Cobo, Juan Ricardo Gómez y Jaime Antonio Navidad (2015).

---

18

Para el Ministerio del Trabajo los principales retos en materia laboral para el posconflicto son: fortalecimiento del componente inclusión de género en el mundo del trabajo, ampliación de la cobertura de la protección social en el agro, impulsar el programa de formación y reconversión laboral o mejoramiento de competencias, impulso a los programas de generación de empleo entre los jóvenes y reforzar los programas de emprendimiento (Ministerio del Trabajo, 2016).

---

19

El Plan de Acción Laboral acordado el 07 de abril de 2011 entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos contemplaba acciones en 10 grandes ejes y con 37 medidas, a saber: fortalecimiento institucional, reforma al Código penal, Cooperativas de Trabajo Asociado, Empresas de Servicios Temporales, pactos colectivos, servicios esenciales, papel de la organización internacional del trabajo en Colombia, programa de protección, reforma a la justicia penal y mecanismos de seguimiento.

---

20

La hoja de ruta del Estado Colombiano con la Unión Europea contempla 56 metas específicas, subdivididas así: prevención de violaciones a los DH y al DIH 26 metas, desarrollo sostenible 28 metas y en derechos laborales y sindicales 2 metas (visitas de verificación de cumplimiento de normas laborales y aumento de la tasa de inspectores activos por cada 100.000 habitantes). Según informe presentado por el gobierno colombiano para cumplir las dos metas laborales tomó 17 medidas: 6 medidas sobre dialogo social, 6 de lucha contra la impunidad y 5 para la aplicación efectiva de normas. En el siguiente enlace se puede ver en detalle las medidas y metas con las que se comprometió el gobierno colombiano: <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/1392670965.PDF>

---

21

Desde la firma del Plan de Acción Laboral tanto el Ministerio del Trabajo, como las confederaciones sindicales y ONG como la Escuela Nacional Sindical, han venido presentando año a año informes sobre los avances y resultados de la implementación de las medidas del PAL, por supuesto con resultados diametralmente opuestos, mientras que para el Estado los avances son significativos para el movimiento sindical el plan se ha incumplido todo (Ministerio del Trabajo, 2015, p. 25; Escuela Nacional Sindical, 2016, p. 46).

---

22

Frente a la negociación colectiva por rama, la organización sindical más activa al respecto es la CUT. A partir del año 2014 definió que dicho tema era uno de los componentes principales a trabajar con miras al posconflicto. Incluso en 2015 con el apoyo del abogado y doctor en derecho Miguel Canessa Montejo (2015) elaboraron un documento sobre los alcances y obstáculos para implementar dicho modelo en Colombia (p. 50), denominado: *Colombia: la negociación colectiva sectorial o por rama de actividad*. Para profundizar véase: <http://www.relats.org/documentos/DERECHOCanessa.pdf>

---

23

La Organización Internacional del Trabajo en la base de datos Normlex ha recabado y recopilado de manera sistemática información desde 1952 sobre los casos presentados ante el Comité de Libertad Sindical, las causas, los querellantes, el estado de la queja. Esta base es de gran utilidad pues permite analizar de manera temática, por país, los procesos de conciliación y además permite hacer ejercicios de contrastación.

---

24

Uno de los temas que más controversia ha despertado entre expertos del mundo del trabajo es el asociado al carácter vinculante de las recomendaciones del Comité de libertad sindical, dos miradas interesantes frente al tema se pueden ver en Mesa (2003, pp. 10-15) y Ostau de Lafont de León (2013).

---

25

El 55,73% de las quejas ante el Comité de Libertad Sindical fueron presentados de la siguiente manera: El 3,9% de los casos entre 1952 y 1965, el 9,4% entre 1966 y 1975, el 14,9% entre 1976 y 1985, el 9,9% en el periodo de 1986 a 1995, y el 14,9% restante en el lapso que va de 1996 al año 2005.

---

26

De los casos en seguimiento se encuentran involucradas empresas como Avianca en el caso 2362 de 2004, señalada de despidos antisindicales, Icollantas y Leonisa por violación al derecho de asociación y negativa a negociar en los casos 2583 de 2007 y 2895 de 2011, Ecopetrol, Pacific Rubiales Energy y Meta Petroleum Corp en el caso 2496 de 2012 señaladas de impedir el ejercicio de la huelga en el sector petrolero, y quizá uno de los casos más sonados el 3063



de 2014, queja interpuesta por Sintraelec en contra de las empresas Termotasajero S.A. E.S.P.; Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. (EPSA); Compañía de Electricidad de Tuluá S.A. E.S.P.; Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. (CHEC S.A. E.S.P.), y empresa de Energía del Quindío S.A. E.S.P. (EDEQ S.A. E.S.P.) por supuestos incumplimientos en la aplicación de las convenciones colectivas de trabajo. Entre los casos activos se encuentran quejas contra la Clínica San Rafael, Fenoco, Empresas Públicas de Cali y Ecopetrol.

---

27

Para ver la normatividad y reglas de funcionamiento de los diferentes órganos de la OIT, así como las regulaciones sobre cuestiones especiales y generales, véase el *Reglamento de la Conferencia* de la Organización Internacional del Trabajo.

---

28

Al igual que en el Comité de Libertad sindical la OIT realiza seguimiento a las recomendaciones y comentarios de la Comisión de Expertos de Aplicación de Convenios y recomendaciones a través de la base de datos Normlex. Frente las actuaciones del CEACR la OIT reporta el seguimiento por país, por convenio, por tema y el tipo de comentario.

---

29

En América Latina los países con mayor ratificación de convenios de la OIT son Uruguay con 109 y Argentina con 80, en contraste, los países con el menor número de suscripción de convenios son Honduras con 26, El Salvador con 30, y República Dominicana con 40.

---

30

Los 61 convenios ratificados por Colombia se desagregan de la siguiente manera: fundamentales 8 de 8, de gobernanza 3 de 4, y los convenios técnicos 50 de 177.

---

31

Una forma sencilla de realizar seguimiento al accionar de los congresistas y el desempeño legislativo de Senado y Cámara es acudir al portal <http://www.congresovisible.org/>

---

32

Para acercarse a los efectos de los fallos de la Corte Constitucional sobre el mercado laboral, véase *La corte constitucional y la flexibilidad del mercado laboral* de Luis Eduardo Fajardo y Juan Carlos Guataquí (2000).

---

33

Aunque no existen estudios específicos sobre la judicialización del derecho colectivo, ni mucho menos sobre el efecto del conjunto de fallos de la Corte Constitucional en las relaciones laborales en el país, ni sobre el uso adecuado de la acción de tutela para la protección de derechos laborales, es interesante el estudio *Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia* elaborado por Rodrigo Uprimny y Juanita Durán (2014), que realizan un acercamiento a la incidencia de la acción de tutela en el derecho a la salud, y sobre el efecto de inercia que genera en las instituciones de control la misma (p. 70).

---

34

Sobre la inclusión de los convenios de la OIT es interesante el trabajo de Francisco Rafael Ostau De Lafont De León y Leidy Ángela Niño Chavarro (2010) en el cual realizan dos temas gruesos, primero, un acercamiento al entendimiento que tiene la Corte Constitucional sobre la teoría del bloque de constitucionalidad, y segundo, realizan un análisis de casos en los cuales los operadores judiciales aplicaron de forma directa los convenios (pp. 163-178).